

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

Inclusión financiera de pequeños productores rurales: estudio de caso en El Salvador

Pedro Argumedo

DOCUMENTOS
DE PROYECTOS



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

Inclusión financiera de pequeños productores rurales: estudio de caso en El Salvador

Pedro Argumedo



Este documento fue preparado por el consultor Pedro Argumedo, con la supervisión de Jesús Santamaría y Francisco G. Villarreal, funcionarios de la Unidad de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL-FIDA, y a quienes el autor hace un especial agradecimiento por su colaboración para la revisión de este documento y por sus valiosas observaciones.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/W.21/Rev.1

Distribución Limitada

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2017 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2017-036

S.17-00672

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Siglas y abreviaturas	7
Resumen ejecutivo	9
I. Evolución reciente y situación actual del acceso y uso a servicios financieros, con énfasis en el ámbito rural	13
A. Acceso y uso de servicios financieros.....	13
1. Personas: acceso y uso de servicios financieros.....	15
2. Empresas: acceso y uso de servicios financieros.....	18
B. Desempeño del sector rural.....	21
C. Principales conclusiones.....	25
II. El proceso de inclusión financiera en El Salvador	27
A. El desarrollo inclusivo y la definición de inclusión financiera.....	27
B. Impulsores de la inclusión financiera.....	29
C. Programa de inclusión financiera en El Salvador.....	30
1. Reformas financieras internas y debate de la inclusión financiera, 2008-2010.....	31
2. Inicia el Proyecto de Inclusión Financiera en 2011.....	31
3. Creación del Grupo de Apoyo a Temas de Inclusión Financiera (GATIF), 2012... ..	32
4. Formulación del anteproyecto de Ley de Inclusión Financiera (LIF) en 2013, y aprobación de los corresponsales financieros.....	33
5. Aprobación de la Ley de Inclusión Financiera (LIF) en 2015.....	34
D. Conclusiones principales.....	35
III. Rasgos y análisis de la arquitectura institucional disponible	37
A. Política regulatoria y de supervisión.....	37
1. Estructura del Sistema Financiero.....	38
2. Autorización y operación de instituciones reguladas y supervisadas.....	40
B. Intermediarios financieros para el agro.....	42
C. Sistemas de pago.....	45

D.	Servicios financieros y canales de distribución.....	49
1.	Identificación de instituciones financieras	49
2.	Servicios financieros agropecuarios: BFA, Banco Hipotecario y FEDECRÉDITO	49
3.	Canales financieros: BFA, Banco Hipotecario y FEDECRÉDITO.....	51
E.	Mecanismos de protección a usuarios de servicios financieros	52
F.	Infraestructura complementaria: almacenamiento, riego y clima	53
F.	Estado de derecho y administración de justicia	55
1.	Cumplimiento de contratos.....	55
2.	Buró de crédito: nueva ley de historial crediticio	57
3.	Nueva ley de garantías mobiliarias	58
G.	Conclusiones.....	58
IV.	Identificación y análisis de los instrumentos de política pública.....	61
A.	Banca de Desarrollo: BANDESAL, FONDEPRO y MAG.....	61
1.	Banca de segundo piso o financiamiento indirecto	63
2.	Financiamiento directo o crédito con sujetos elegibles	63
3.	Fondo de Desarrollo Económico (FDE)	64
4.	Fideicomisos de apoyo al agro.....	65
5.	Programas estratégicos Banca Mujer y Emprende.....	66
6.	Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) del MINEC	66
7.	MAG: programas de apoyo productivo.....	67
B.	Garantía de crédito.....	67
C.	Desarrollo de capacidades y educación financiera.....	69
D.	Innovaciones en servicios de inclusión financiera	70
1.	Tigo Money: transacciones financieras vía telefonía móvil.....	70
2.	Banco Agrícola Comercial (BAC), promoviendo la inclusión financiera	71
3.	BCR y SSF con reformas institucionales para apoyar la inclusión financiera	72
E.	La inseguridad aumenta el riesgo en el sector rural	72
F.	Conclusiones.....	74
V.	Principales retos para la inclusión financiera en productores rurales.....	75
A.	Diseño de estrategia de inclusión financiera.....	77
1.	El reto de la coordinación entre instituciones financieras públicas y privadas	77
2.	El reto de la información financiera entre oferentes y demandantes.....	78
3.	El reto de la regulación e interoperabilidad de nuevas tecnologías	79
	Bibliografía	81
	Anexo.....	85
	Cuadros	
Cuadro 1.1	El Salvador: inclusión financiera total y rural	17
Cuadro I.2	El Salvador: financiamiento a las actividades agropecuarias.....	25
Cuadro II.1	El Salvador: microcréditos otorgado por instituciones reguladas.....	32
Cuadro III.1	El Salvador: indicadores financieros claves para bancos y BFA, 2014-2015	41
Cuadro III.2	El Salvador: intermediarios financieros que prestan al agro, 2015	43

Cuadro III.3	El Salvador: crédito por subsectores agropecuarios, 2015	44
Cuadro III.4	El Salvador: tarjetas de crédito y débito, 2003-2011	46
Cuadro III.5	El Salvador: evolución del número de tarjetas de crédito y débito, 2004-2010 y noviembre de 2013	46
Cuadro III.6	El Salvador: agencias y puntos de pago	48
Cuadro III.7	El Salvador: defensoría del consumidor - empresas con mayor denuncia, segundo semestre de 2013, 2014 y 2015	53
Cuadro IV.1	BANDESAL indirecto: otorgamiento de crédito total y agropecuario, 2012-2015	63
Cuadro IV.2	BANDESAL: Fondo de Desarrollo Productivo, 2012-2015.....	65
Cuadro IV.3	BANDESAL: Fondo Social de Garantía (FSG), 2012-2015	68
Cuadro IV.4	BANDESAL: Programa de Garantía Agropecuaria (PROGARA).....	68
Cuadro IV.5	BANDESAL: centros de capacitación, 2013-2015	69

Gráficos

Gráfico I.1	El Salvador: oferta de crédito, medido por medio de profundización financiera, 1988, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015	15
Gráfico I.2	El Salvador: financiamiento al sector productivo mediante fuentes internas y externas, 2003-2015	19
Gráfico I.3	El Salvador: crédito a sectores productivos de fuentes internas (Bancos, IFNB y SAC), 2002-2015	19
Gráfico I.4	El Salvador: empresas que solicitaron financiamiento y empresas que no lo obtuvieron, 2011-2014	20
Gráfico I.5	El Salvador: factores por cuales se les negó crédito a empresas, 2011-2014	21
Gráfico I.6	El Salvador: evolución de la población y pobreza rural, y PIB agropecuario, 1992-2014.....	22
Gráfico I.7	El Salvador: crédito agropecuario, 2002-2016	24
Gráfico II.1	El Salvador: microcréditos otorgados por instituciones reguladas y no reguladas, 2004-2011	32
Gráfico III.1	El Salvador: estructura de tarjetas de crédito por límite de crédito	47
Gráfico III.2	El Salvador: dispositivos electrónicos de puntos de venta de tarjetas de crédito y débito, 2003-junio de 2012.....	48
Gráfico III.3	El Salvador: infraestructura: capacidad de almacenamiento, 2008	54
Gráfico III.4	El Salvador: <i>Microscope</i> , desempeño de indicadores, 2015.....	56
Gráfico IV.1	BANDESAL: crédito directo a sujetos elegibles en saldos, 2013 a 2015.....	64
Gráfico IV.2	El Salvador: educación financiera recibida por usuarios por medio de diferentes entidades.....	69
Gráfico IV.3	El Salvador: los principales problemas en el país son la violencia y la inseguridad, 2004-2015 (CID Gallup)	73
Gráfico IV.4	El Salvador: homicidios por zona urbana y rural, 2010-2015.....	73

Diagramas

Diagrama 1.1	Acceso y uso de los servicios financieros	14
Diagrama I.2	El Salvador: inclusión financiera, personas mayores de 15 años, 2014	16
Diagrama I.3	El Salvador: inclusión financiera rural de personas mayores de 15 años, 2014	23

Diagrama II.1	El Salvador: evolución de la agenda de microcréditos hacia la inclusión financiera.....	29
Diagrama II.2	El Salvador: cronología del Programa de Inclusión Financiera, 2008-2015	30
Diagrama III.1	El Salvador: estructura del sistema financiero regulado	38
Diagrama IV.1	BANDESAL: líneas de apoyo al desarrollo productivo.....	62
Diagrama V.1	El Salvador y Colombia: clasificación de los cuatro pilares de la inclusión financiera y digital	76

Siglas y abreviaturas

Sigla	Entidad
ABANSA	Asociación Bancaria Salvadoreña
ADB	Banco Asiático de Desarrollo (<i>Asian Development Bank</i>)
AFI	Alianza para la Inclusión Financiera (<i>Alliance for Financial Inclusion</i>)
BAC	Banco Agrícola Comercial
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCE	Banco Central del Ecuador
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BH	Banco Hipotecario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CCIES	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova"
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGAP	Asociación Global para la Inclusión Financiera (<i>Consultative Group to Assist the Poor</i>)
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CLN	Coficiente de Liquidez Neta
CNIF	Consejo Nacional de Inclusión Financiera
CNR	Centro Nacional de Registros
CONAMYPE	Comisión Nacional para la Pequeña Empresa
DC	Defensoría de Consumidor
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DPC	Defensoría de Protección al Consumidor
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Sigla	Entidad
FDE	Fondo de Desarrollo Económico
FEDA	Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario
FEDECACES	Federación de Cajas de Crédito
FEDECRÉDITO	Federación de Cajas de Crédito
FICAFE	Fideicomiso Ambiental para la Conservación del Bosque Cafetalero
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDENORTE	Fideicomiso de Apoyo a la Inversión de la Zona Norte
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAVIPO	Fondo Nacional para la Vivienda Popular
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Productivo
FOSSAFI	Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero
FSG	Fondo Salvadoreño de Garantías
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GATIF	Grupo de Apoyo a Temas de Inclusión Financiera
GPIFI	Asociación Global para la Inclusión Financiera (<i>Global Partnership for Financial Inclusion</i>)
IED	Inversión Extranjera Directa
IFNB	Instituciones Financieras No Bancarias
IGD	Instituto de Garantía de Depósitos
INSAFOPOC	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguridad Social
LBCySAD	Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito
LMCA	Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINEC	Ministerio de Economía
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OTA	Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos • <i>U.S. Department of the Treasury's Office of Technical Assistance (OTA)</i>
PEA	Población Económicamente Activa
PIBM	Países con ingresos medios bajos
PMA	Programa Nacional de Alimentos
PRODEMORO	Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural en la Región Oriental
PROGAPE	Programa de Garantía de a la Pequeña Empresa
PROGARA	Programa de Garantías Agropecuarias
SAC	Sociedad de Ahorro y Crédito
SP	Superintendencia de Pensiones
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
SV	Superintendencia de Valores

Resumen ejecutivo

La inclusión financiera presenta una nueva oportunidad para brindar un mayor acceso y uso de los diferentes tipos de servicios financieros que permitirán aumentar el bienestar de las personas. El Salvador enfrenta el desafío de impulsar una estrategia nacional basada en una institucionalidad que de soporte a los acuerdos públicos y privados, que mediante una propuesta de estrategia incluyente logre combinar innovaciones en la banca tradicional, electrónica y de servicios de telefonía, las cuales contribuirán a bajar los costos de los servicios y ampliarán el acceso a nuevos servicios y en zonas desconectadas.

Varias encuestas internacionales sobre inclusión financiera, como las realizadas por el Banco Mundial, han permitido conocer el estado del acceso y uso de los productos financieros tradicionales, electrónicos y de telefonía móvil. Estas encuestas muestran como el desarrollo tecnológico está creando una serie de innovaciones que benefician el acceso y el uso, en especial para las zonas rurales, dónde la distancia a una entidad financiera es una restricción. Asimismo, la comparación de resultados entre países ilustra que está en marcha un proceso de mayor acceso por medio de una combinación de tecnologías, regulaciones, redes bancarias y telefónicas.

Con base en los países que muestran el mayor avance en la inclusión financiera, tal como lo muestran otros estudios internacionales (Brookings, 2016 y The Economist Intelligence Unit, 2015), se puede destacar tres factores que contribuyen a un mayor desarrollo de la inclusión financiera: i) debe existir un vehículo institucional que refleje el claro compromiso público y privado, con el fin de aumentar el acceso y uso de los servicios financieros; ii) se debe acordar una estrategia nacional que identifique las fases con sus programas y actores responsables, estableciendo las medidas pertinentes para atender a grupos desatendidos, como ocurre en el ámbito rural; y iii) se debe apoyar la implementación de las reformas y políticas públicas que brinden celeridad al proceso y que se pueda evaluar su impacto.

Para que la inclusión financiera logre un mayor impacto en países como El Salvador, caracterizado por una alta informalidad, la agenda debe estar enmarcada dentro una política pública más amplia de desarrollo inclusivo (AFI, 2012). En El Salvador el empleo formal es muy bajo, ya que lo dispone sólo una de cada cuatro personas de la población económicamente activa. Únicamente un 35% cuenta con seguridad social y en las zonas rurales la situación es más difícil, con sólo el 15,6%. La tasa de pobreza nacional asciende al 31,8%, si bien en el área rural es mayor (37,9%) (DIGESTYC, 2015). Esta realidad de muy bajos ingresos implica que, potencialmente, una parte importante de la población se encuentre excluida del ámbito financiero; por ello, la creación de oportunidades de empleo debe ser una meta, apoyada por medio de la inclusión financiera.

En El Salvador los resultados de las encuestas de inclusión financiera muestran un aumento. De acuerdo con el Banco Central de Reserva (BCR), el acceso de la población a cuentas financieras fue de 47% en 2016, una tasa mayor que la obtenida en la encuesta del Banco Mundial (36,7% en 2014¹). Estos resultados reflejan que la principal vía de acceso corresponde a cuentas de intermediación financiera (34,6%), con una participación creciente a cuentas por medio de telefonía móvil (4,6%). Un aspecto clave a destacar es que la disposición de cuentas rurales en instituciones financieras fue de 28,1% en 2014, 13 puntos porcentuales por debajo de la disposición de cuentas urbanas. Esta brecha refleja la asimetría de ingresos, así como los problemas de acceso debido a la dispersión de los ciudadanos en el sector rural, a diferencia de la concentración urbana y su cercanía con las instituciones (sucursales o cajeros electrónicos). También los datos muestran que, en El Salvador, hay un mayor uso de la telefonía móvil para hacer transacciones financieras, lo cual contribuye a superar parcialmente el problema de la cercanía de sucursales físicas en el área rural.

Desde 2011, bajo el liderazgo del BCR, se empezó a trabajar una agenda sobre inclusión financiera. El BCR pasó a formar parte de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), y con el apoyo de la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (OTA), creó una instancia institucional especializada denominada “Grupo de Apoyo a temas de Inclusión Financiera” (GATIF), conformada por instituciones como la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), e instituciones privadas y de micro crédito, entre otras. Se realizaron diagnósticos y encuestas sobre acceso, y se determinó crear la Ley para facilitar la Inclusión Financiera (LIF), aprobada por la Asamblea Legislativa el 13 de agosto de 2015 y que entró en vigencia el 11 de septiembre de dicho año. La LIF establece el procedimiento para autorizar y normar el funcionamiento de las Sociedades Proveedoras de Dinero Electrónico y de pagos móviles, y aprobó la creación de cuentas de depósitos de ahorro con requisitos simplificados. Este esfuerzo implicó que el BCR y la SSF crearan unidades especializadas sobre inclusión financiera. Por otra parte, más empresas proveedoras de dinero electrónico se han interesado por abrir operaciones en el país. Asimismo, más entidades financieras han definido y se encuentran proponiendo nuevos programas para apoyar la inclusión. No obstante, el GATIF dejó de funcionar como entidad coordinadora interinstitucional; en la actualidad el BCR está realizando varias encuestas sobre inclusión a personas y empresas, las cuales podrán ser el insumo para abrir una segunda fase de una agenda más amplia y mejor articulada de inclusión financiera en el país, y siempre será importante diseñar encuestas para evaluar el impacto de la Ley de Inclusión Financiera.

El presente estudio sistematiza de la manera más amplia posible los diferentes esfuerzos que se han realizado en El Salvador en los últimos años. Sobre esa base propone el diseño de una estrategia nacional de inclusión financiera, como ya ocurre en otros países, aprovechando la valiosa experiencia institucional de Colombia, México y Perú, entre otros. Con dicho horizonte se propone que las acciones se orienten a enfrentar tres desafíos: i) el reto de la coordinación entre instituciones financieras públicas y privadas, por medio de la creación e institucionalización de una Comisión Nacional de Inclusión Financiera, que retome el espíritu del GATIF; ii) el reto de la información financiera entre oferentes y demandantes, ya que casi todas las instituciones están realizando acciones, pero los usuarios no las conocen de manera sistematizada, así como enfocar mejor la educación financiera hacia la inclusión, y iii) el reto de la regulación e interoperabilidad de las redes, cuyo desafío es consolidar la confiabilidad entre ambas redes financieras y móviles, facilitando la entrada y mayor competencia entre operadores, y mantener la seguridad del sistema.

¹ La encuesta que realizó el BCR en 2016 contenía preguntas similares a las que realizó el Banco Mundial en 2014, aunque con dos diferencias estadísticas importantes: i) el BCR presenta resultados para personas mayores a los 18 años, mientras que el Banco Mundial incluyó a mayores de 15 años, y ii) el BCR entrevistó a 5.211 personas, y el Banco Mundial únicamente a 1.000 personas.

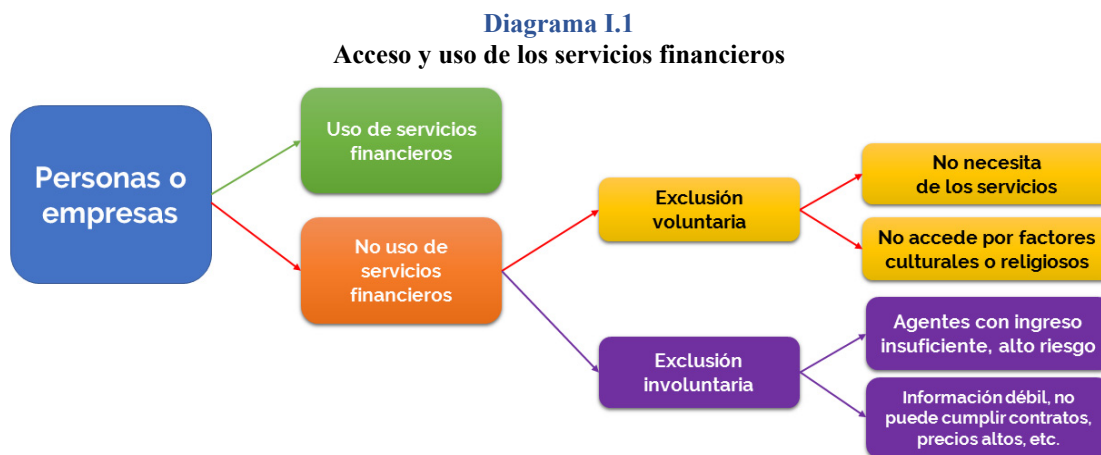
El presente informe está compuesto de cinco partes: i) análisis de la evolución del acceso a los servicios financieros en el ámbito nacional y rural, combinando información de nuevas encuestas sobre inclusión financiera y las estadísticas que generan las instituciones financieras oficiales; ii) descripción de cómo se desarrolló el proceso de inclusión financiera en El Salvador, identificando las instituciones y el liderazgo del BCR, el apoyo internacional, y el proceso de coordinación entre actores públicos y privados; iii) el análisis de la arquitectura institucional del país, en términos de la regulación y supervisión del sistema financiero, un análisis de las instituciones y los canales de distribución de servicios financieros, con énfasis en el sector rural, estudiando en detalle el Banco de Fomento Agropecuario (BFA); iv) análisis de los instrumentos de política pública que apoyan al sector rural, destacando el papel de la Banca Nacional de Desarrollo (BANDESAL), los programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y las innovaciones de inclusión financiera impulsadas por Tigo Money, el Banco Agrícola Comercial, BCR y SSF, entre otros, y v) los principales retos para aumentar la inclusión financiera y la propuesta de una estrategia en tres áreas fundamentales.

I. Evolución reciente y situación actual del acceso y uso a servicios financieros, con énfasis en el ámbito rural

Se realizará un análisis del acceso y uso de los servicios financieros utilizando la definición amplia de inclusión financiera, el cual contempla el crédito, los depósitos, transacciones, seguros y pensiones. Este enfoque también integra las fuentes tradicionales por medio de entidades bancarias comerciales y cooperativas, pero también todas las innovaciones ofrecidas por la telefonía móvil. La información estadística proviene de encuestas especializadas de inclusión financiera realizadas por el Banco Mundial (2011 y 2014) y el Banco Central de Reserva (BCR, 2016). Los resultados muestran que la inclusión financiera ha venido aumentando, aunque se encuentran por debajo del promedio de América Latina y de países de ingresos medios; los datos de las encuestas serán complementados con los datos duros que provienen del BCR y de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). El análisis se realizará con base en el promedio nacional, y con respecto al sector rural, considerando los segmentos de cobertura para empresas y hogares. Se aclara que el estudio se esforzará por analizar el sector rural, aunque la mayor parte de la estadística oficial hace referencia al sector agropecuario, que es más limitado.

A. Acceso y uso de servicios financieros

El análisis del acceso y uso de los servicios financieros se enmarcará en la definición de inclusión financiera siguiente “la proporción de personas y empresas que usan los servicios financieros” (Banco Mundial, 2014), la cual es amplia y comprende los servicios como créditos, depósitos, seguros, medios de pagos y pensiones. Con base en dicho contexto, una tarea clave es comprender la diferencia entre acceso y uso de los servicios financieros, ya que esto determinará la magnitud del reto de las políticas de inclusión financiera. El acceso puede ser muy amplio y dispondrá de sus características específicas para las demandas de servicios de personas y empresas; pero cada segmento registrará diferentes tasas de uso y no uso de los servicios. Las causas del no uso de servicios financieros pueden ser muy variadas, y esta exclusión puede ser de carácter voluntaria o involuntaria (véase el diagrama I.1).



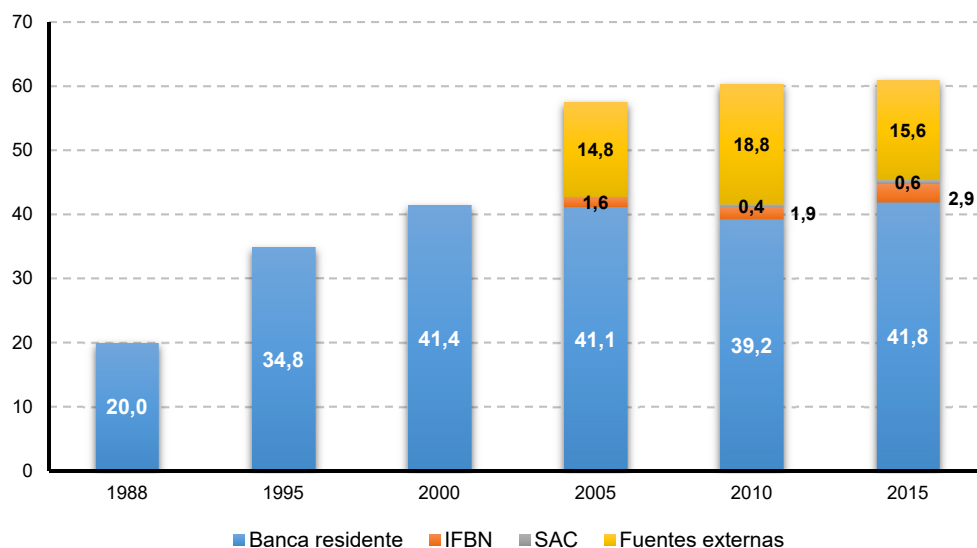
Fuente: “The Global Findex Database 2014”, Banco Mundial, 2014.

Una exclusión voluntaria, se puede explicar simplemente porque las empresas o personas no necesitan o no conocen los servicios, así como también a factores de tipo cultural o religioso. Por otra parte, se puede presentar una exclusión involuntaria, que se puede deber a que los agentes no tienen los ingresos suficientes para aplicar a los servicios financieros, o su situación presenta alto riesgo financiero; también otros agentes son excluidos debido a situaciones derivadas de la discriminación, falta de información, dificultades para hacer cumplir los contratos o bien precios muy altos.

Por el lado de la oferta, una forma tradicional de medir la incidencia de los servicios financieros en la economía, es mediante la profundización financiera, la cual se ha estimado como el ratio de la oferta de crédito sobre el PIB. En el caso de El Salvador este ratio alcanzó el 60,9% en 2015 (equivalente a 15.477 millones de dólares), y ha crecido notablemente si lo comparamos con el 20% de 1988; en dicho lapso se destaca cómo ha venido aumentando el crédito, debido a un mayor número de instituciones formales nacionales y extranjeras. El crédito ofrecido al sector productivo representó el 59% del total, mientras que el otorgado a los hogares representó el 41%. En la década de 1990, El Salvador privatizó la banca y fortaleció la regulación, lo cual permitió un aumento de la profundización financiera hasta de 41,4% en 2000. Posteriormente dolarizó la economía en 2001, medida que incidió en un incremento del financiamiento proveniente de fuentes externas. La profundización total aumentó hasta el 57,5% en 2005, expansión que se explicó principalmente por el financiamiento externo que alcanzó el 14,8% del PIB. En dicho período también se concretó la adquisición de parte de bancos internacionales de toda la banca local, lo que permitió la transferencia de conocimientos en gestión de crédito y en medidas prudenciales (FUSADES, 2009: 23-26). También, durante dicho período se registró el crédito que otorgaban las Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB), conocidas como bancos cooperativos. Hacia 2010, la profundización financiera siguió aumentando hasta alcanzar el 60,3% del total, lo cual se debió al aumento del crédito en las IFNB, el surgimiento de las Sociedades de Ahorro y Crédito (SAC) y el incremento del crédito de fuentes externas (véase el gráfico I.1).

Las fuentes de financiamiento externo han llegado a representar más del 25% de todo el crédito formal ofrecido. El financiamiento externo se orienta principalmente a clientes corporativos, y está compuesto por tres tipos de fuentes: i) bancos internacionales no radicados (*offshore*), los cuales representan más del 15% de todo el crédito de la economía, y compiten con la banca local; ii) crédito de casa matriz para empresas que operan bajo la categoría de Inversión Extranjera Directa (IED), y representan alrededor del 8% de todo el crédito; su incremento se explica, en parte, debido a que muchas empresas nacionales fueron adquiridas por firmas globales; esto creó desvíos de crédito, ya que antes dichas empresas se financiaban con los bancos locales, y ahora lo hacen con una casa matriz ubicada en el exterior; y iii) el crédito comercial externo, por medio del crédito que otorgan empresas internacionales a empresas locales, siendo de menor cuantía.

Gráfico I.1
El Salvador: oferta de crédito, medido por medio de profundización financiera,
1988, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015
(En porcentajes • Crédito/PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

1. Personas: acceso y uso de servicios financieros

El uso de servicios financieros de las personas en El Salvador sigue siendo muy bajo. El Banco Mundial ha mantenido un liderazgo sobre el estudio y análisis de la inclusión financiera. En 2011 realizó la primera encuesta y en 2014 realizó entrevistas a 150.000 personas alrededor del mundo, cubriendo 143 países, que incluyó a El Salvador² (Banco Mundial 2015: 73 y 75). De acuerdo con las encuestas, los salvadoreños mayores a 15 años que disponen de cuentas de servicios financieros o celulares fueron 36,7% en 2014, es decir que más del 63% registra algún tipo de exclusión; pero se destaca que observó un importante aumento en el uso, ya que en 2011 la tasa era de 13,8%, como se comentará más adelante un efecto positivo fue el mayor uso de celulares para hacer transacciones, entre otros. Al comparar los resultados de El Salvador en 2014, con el promedio de América Latina, el país sale muy bajo (en la región el uso fue de 51,4%), y también fue superado por el grupo de países de ingresos medios bajos (PIMB) con 42,7% (véase el diagrama I.2 y el cuadro I.1). Esta comparación con países de similares ingresos, nos ilustra que es probable la existencia de una brecha de exclusión involuntaria, derivada de factores relacionados a limitaciones de información y falta de poder para hacer cumplir contratos, entre otros.

Es importante aclarar el concepto de “acceso a una cuenta” que utilizó el Banco Mundial (BM), ya que se referenció al marco de la definición de inclusión financiera. Para tales efectos, a los entrevistados mayores a los 15 años de edad, se les preguntó en general si disponían de una cuenta financiera en bancos o servicios de telefonía móvil. Los ítems consultados sobre cuentas incluyen créditos, ahorros, disposición de tarjetas de débito y crédito, cuentas en las que recibe los pagos de gobierno (subsídios), pagos de productos agrícolas por una cuenta financiera o celular, pagos realizados a los centros de educación por medio de una cuenta, uso del celular para realizar pago de facturas, o para enviar o recibir dinero (remesas). Con base en la encuesta del BM, y a la reciente encuesta que realizó bajo la misma metodología el BCR en 2016 (sólo que con una cobertura mayor, entrevistó a 5.211 personas, cinco veces más que la del BM).

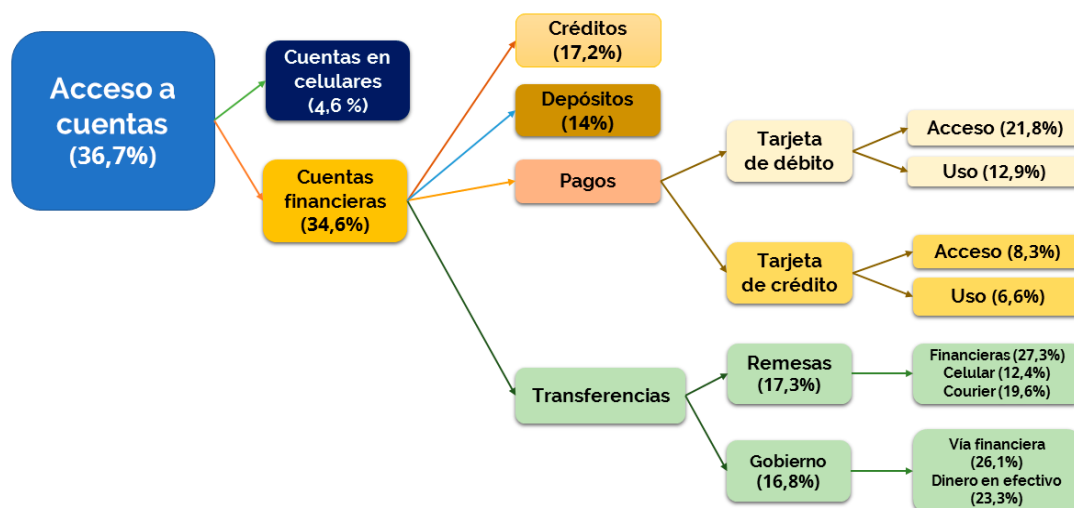
² La encuesta fue realizada por CID Gallup, entrevistando a 1.000 personas mayores a los 15 años de edad, durante el período del 19 de octubre al 3 de noviembre de 2014.

A continuación, se analizará el panorama general de inclusión financiera en El Salvador (véase el diagrama I.2):

- el acceso a cuentas*: la encuesta del BCR estimó que fue 47% en 2016, una tasa mayor que la encuesta del Banco Mundial (36,7% en 2014), siendo la principal vía los servicios ofrecidos por medio de cuentas de servicios financieros (34,6%), y con una participación creciente de las cuentas por medio de telefonía móvil 4,6%, sobre esto último se destaca el papel innovador que ha jugado un operador de telefonía, por medio de su creciente aplicación Tigo Money³, y
- el acceso a crédito por medio de instituciones financieras* fue de 12% en la encuesta del BCR, hace dos años representó el 17,2%. Al expandir este último resultado, sobre la población total del país mayor a los 15 años de edad, la cual ascendió a 4,7 millones de salvadoreños en 2014 (DIGESTYC, 2014), obtenemos que cerca de 793.000 personas poseen algún tipo de crédito. Considerando los niveles de formalización de la fuerza laboral, medido como aquellos que cotizan al Instituto Salvadoreño de la Seguridad Social (ISSS), estos ascendieron a 794.000 en 2014. Con dichas cifras se podría predecir que muy probablemente la mayoría de trabajadores formales cuentan con algún tipo de crédito.

Diagrama I.2

El Salvador: inclusión financiera, personas mayores de 15 años, 2014



Fuente: Banco Mundial, *The Global Findex Database*, 2014.

No obstante, la exclusión financiera se puede estimar en función de la población económicamente activa (PEA) que alcanzó los 2,8 millones de personas en 2014. Esto quiere decir que si le restamos los trabajadores formales (794.000), tendríamos que, cerca de 2 millones de salvadoreños laboran en la informalidad (FUSADES, 2016; vi), lo cual los vuelve candidatos a ser excluidos involuntariamente debido a bajos ingresos, alto riesgo, débil información estadística de sus registros de pago, limitaciones para realizar el cobro, entre otros. También se destaca que la tasa de crédito en el país supera a la media de América Latina (11,3%) y al promedio del grupo de países con ingresos medios bajos con 7,5%, (véase el cuadro I.1).

³ Los detalles se pueden consultar mediante el enlace <<http://www.tigomoney.com.sv>>.

Cuadro I.1
El Salvador: inclusión financiera total y rural
(En porcentajes)

Rubro	Global Findex				BCR El Salvador
	El Salvador		América Latina	Ingreso medios bajos	
	2011	2014	2014	2014	2016
Cuenta financiera y celulares (porcentaje mayor a 15 años)					
Total					
Todos	13,8	36,7	51,4	42,7	47,0
Mujeres	10,1	31,9	48,6	36,3	41,0
Rural		31,5			n/d
Instituciones financieras	13,8	34,6	51,1	41,9	39,0
Instituciones financieras, rural	12,1	28,1			n/d
Cuenta celular (Tigo Money)	n/d	4,6	1,7	2,5	16,0
Cuenta celular (Tigo Money), rural		5,5			
Acceso a cuentas financieras					
Tiene tarjeta de débito	10,9	21,8	40,4	21,2	
Tiene tarjeta de débito rural	8,8	15,4			
Tiene tarjeta de crédito	5,3	8,3			
Tiene tarjeta de crédito rural	5,1	5,8			
Uso de la cuenta financiera					
Uso de la cuenta para recibir salario		15,1	18,0	5,6	10,0
Uso para recibir transferencias gobierno		4,4	9,0	3,3	
Ahorrar en el último año					
Ahorro en institución financiera	12,9	14	13,5	14,8	23
Ahorro en institución financiera rural					n/d
Crédito en el último año					
Prestó a financieras	3,9	17,2	11,3	7,5	12,0
Crédito en el último año					
Prestó a financieras rurales	3,8	16,9			
Prestó a fuentes informales	2,0	6,2			
Prestó a fuentes informales rurales	1,9	5,1			
Remesas en el último año					
Recibió remesas	n/d	17,3	11,3	17,8	25
Recibió remesas rurales	n/d	14,0			

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Global FINDEX, 2014 y BCR, 2016.

El acceso a cuentas de ahorro fue de 23% en 2016, mayor al 14% registrado en 2014. Estos datos también muestran cierta consistencia con las tasas de formalización del país que analizamos anteriormente, y los resultados son similares a los observados en América Latina (13,5% y PIMB, 14,8%).

Los pagos a las tarjetas de débito, crédito e Internet se encuentran por debajo del promedio de América Latina. El acceso a tarjetas de débito fue de 21,8%, tasa que debe cubrir a usuarios formales e informales; este resultado es inferior al 40% de América Latina, pero es igual al PIMB; entre tanto, el uso de la tarjeta de débito fue menor (12,9%), y resulta inferior al de América Latina (27,7%) (véase el

cuadro I.1), lo cual puede ilustrar falta de infraestructura de pagos o desconfianza para realizar dichos pagos. Por su parte, las tarjetas de crédito observan un acceso menor 8,3%, mientras que su uso para pagar fue de 6,6%. Los pagos electrónicos vía Internet siguen siendo muy bajos (4%), por debajo de América Latina.

En cuanto a las remesas, las personas que fueron receptores a escala nacional alcanzaron el 25% en 2016, mayor al 17,3% de 2014 (receptores por medio del sistema financiero y otras vías). En El Salvador las remesas son un importante flujo, ya que representaron el 16,6% del PIB en 2014. Los resultados de la encuesta de 2016 son mayores a lo reportado en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2014, en la cual se estableció que un 20,4% de la población recibió remesas, representando a 1,3 millones de salvadoreños. Las remesas llegan a hogares que se encuentran en la informalidad y con un flujo constante de 180 dólares mensuales (DIGESTYC, 2015), recientemente un banco de El Salvador firmó un convenio con el BID para promover la inclusión financiera en las familias receptoras de remesas⁴.

2. Empresas: acceso y uso de servicios financieros

El análisis del acceso y uso de servicios financieros será acotado al crédito que registra el Banco Central de Reserva, ya que no se cuenta con una encuesta sobre inclusión a empresas, como la que realiza el Banco Mundial a las personas; no obstante, se complementará el estudio con una encuesta sobre acceso al financiamiento de las empresas desde una óptica de capacidades competitivas.

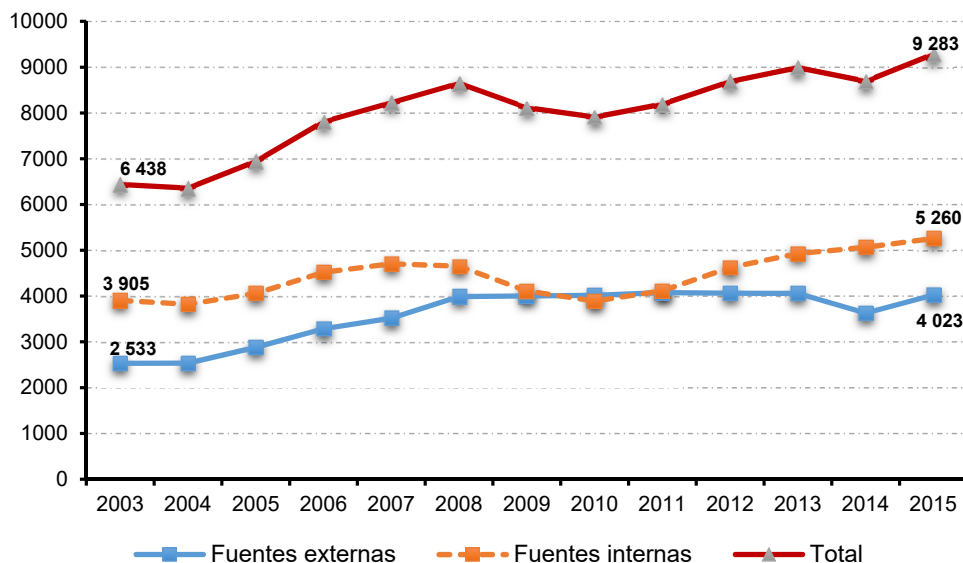
El crédito ofrecido al sector productivo proviene de fuentes internas y externas, las cuales ascienden a 9.283 millones de dólares en 2015, que representan el 59% de todo el crédito que se ofreció en la economía (11.799 millones de dólares), o representa el 35,9% del PIB. De 2003 a 2015, el financiamiento al sector productivo se incrementó marginalmente en 2.845 millones de dólares, lo cual sería equivalente a un aumento promedio anual de 237 millones de dólares, es decir, en promedio 1% del PIB al año. Las fuentes internas que financiaron al sector productivo, que comprenden las instituciones reguladas como los bancos, las IFNB y SAC, otorgaron 5.260 millones de dólares, es decir el 56,7% del total; mientras que el financiamiento de fuentes externas, que comprende banca no radicada (*offshore*), préstamos de empresas IED (casa matriz) y crédito comercial, ascendió a 4.023 millones de dólares en 2015. Cabe destacar que el financiamiento de fuentes externas ha crecido a una mayor velocidad que el de fuentes internas, ya que en 2003 representaba el 39,3% del total, pero en 2015 pasó a participar con 43,3% (véase el gráfico I.2). El crecimiento de estas fuentes se puede deber a que bancos *offshore* ofrecen condiciones atractivas para corporaciones que operan en el país, lo cual se ha visto facilitado por la dolarización (riesgo cambiario con el dólar se elimina), grandes corporaciones son empresas extranjeras, o son empresas salvadoreñas que tienen operaciones en la región, lo cual les facilita el acceso a crédito internacional *offshore*.

Para analizar el otorgamiento de crédito por sectores, se utilizará la información disponible de las instituciones reguladas (Bancos, Bancos Cooperativos y SAC), ya que para las fuentes externas no se cuenta con la clasificación sectorial. Se destaca que cuatro actividades económicas concentraron el 75% del total, siendo por orden de importancia: i) consumo, alcanzó los 3.121 millones de dólares en 2015, observando una expansión explosiva al compararla con los 711 millones de dólares de 2002, en términos marginales aumentó 2.500 millones de dólares; ii) adquisición de vivienda, alcanzó los 2.522 millones de dólares, observando el segundo mayor incremento, al compararlo con los 1.099 millones de dólares de 2002; iii) servicios, recibió 1.837 millones de dólares en 2015, registrando el mayor incremento dentro del sector empresarial (573 millones de dólares adicionales con respecto a 2002); y iv) comercio, que aumentó marginalmente en 493 millones de dólares, comparando 2015 con 2002 (véase el gráfico I.3). El sector agropecuario, fue el que menos aumentó en 13 años, ya que

⁴ El Banco Agrícola Comercial uno de los principales intermediarios en las remesas, firmó un convenio con el BID-Fomin para aumentar la bancarización en las familias y fomentar el hábito del ahorro e inversiones productivas (véase el enlace <http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/banco-agricola-busca-inclusion-financiera-con-las-remesas-114398>).

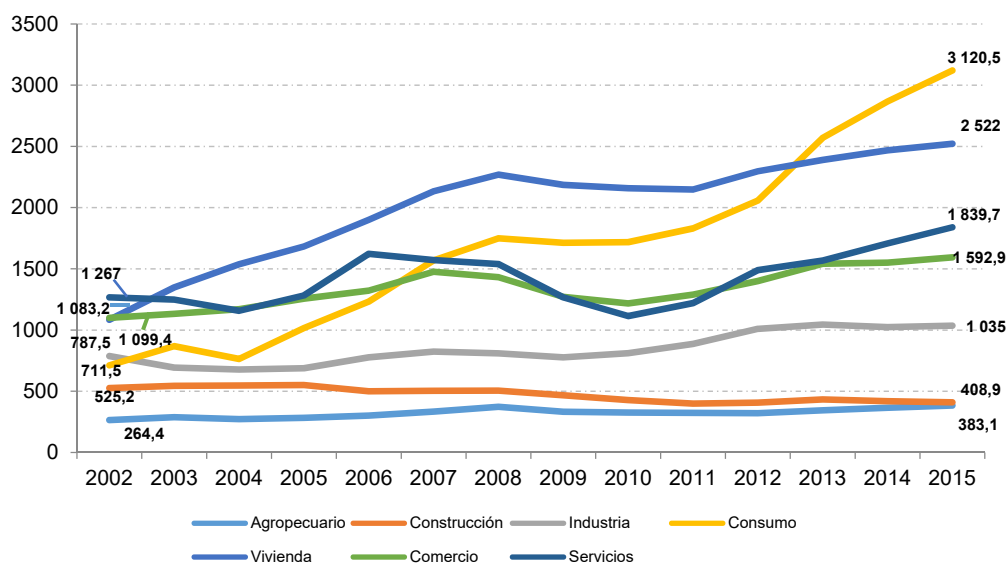
registraba 264 millones de dólares en 2002, y subió a 383 millones de dólares en 2015, lo cual refleja su limitado desempeño en la economía.

Gráfico I.2
El Salvador: financiamiento al sector productivo mediante fuentes internas y externas, 2003-2015
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

Gráfico I.3
El Salvador: crédito a sectores productivos de fuentes internas (Bancos, IFNB y SAC), 2002-2015
(En millones de dólares)

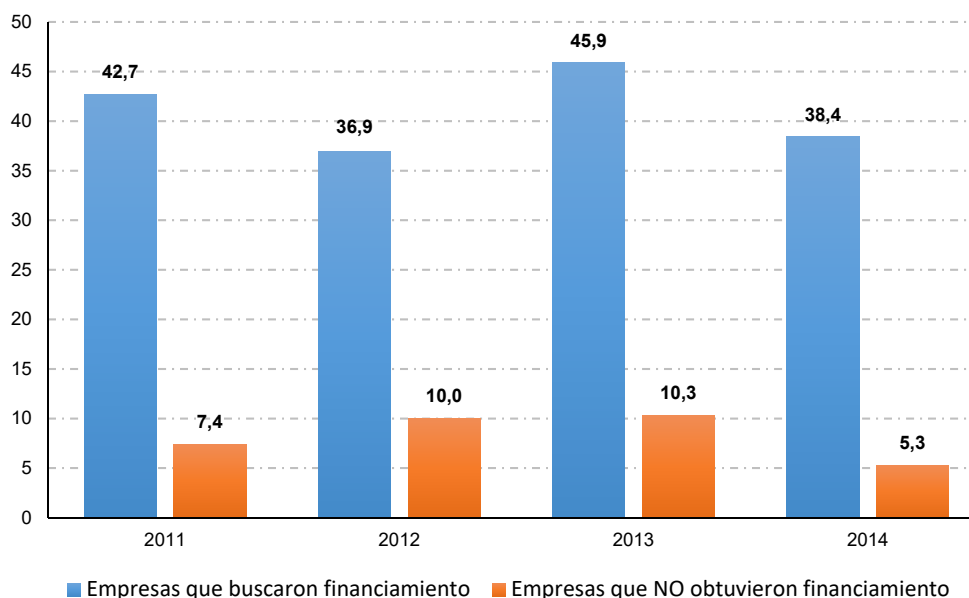


Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

Para analizar el acceso y uso del crédito en el sector productivo, utilizaremos los resultados de una encuesta de competitividad empresarial⁵ (FUSADES, 2015), en la cual se incluye un módulo de preguntas sobre el acceso a financiamiento de las empresas. A las empresas entrevistadas se les consultó si habían solicitado crédito, la respuesta fue 38,4% del total de encuestados en 2014, dicha tasa fue menor que el año previo 45,9% (véase el gráfico I.4). Para las empresas que solicitaron financiamiento, se les consultó, cuáles eran las fuentes de financiamiento, y respondieron que la principal fueron los bancos 92%, luego las empresas y proveedores 15%, bancos no radicados 4%, IFNB 2%, prestamistas no formales 3% y familiares 4%.

Gráfico I.4

El Salvador: empresas que solicitaron financiamiento y empresas que no lo obtuvieron, 2011-2014
(En porcentajes)



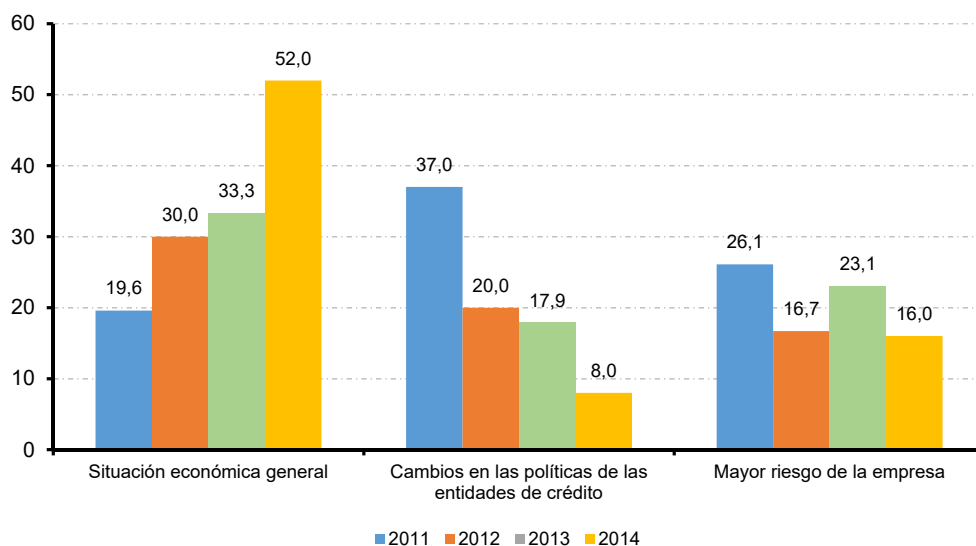
Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2015.

También se preguntó si se les había negado el crédito que solicitaron, para lo cual un 5,3% no obtuvo el financiamiento en 2014, resultado muy inferior al 10,3% de 2013. Los motivos por los cuáles se les negó el crédito fueron debidos a la situación económica general (52% del total), seguido de un mayor riesgo en la empresa (16%), y por último, debido al cambio en las políticas de las instituciones de crédito (8%) (véase el gráfico I.5).

⁵ La encuesta se aplica a más de 430 empresas del país, de tamaño micro, pequeño, mediano y grande, y cubre todo el país (FUSADES, 2015).

Gráfico I.5

El Salvador: factores por cuales se les negó crédito a empresas, 2011-2014



Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2015.

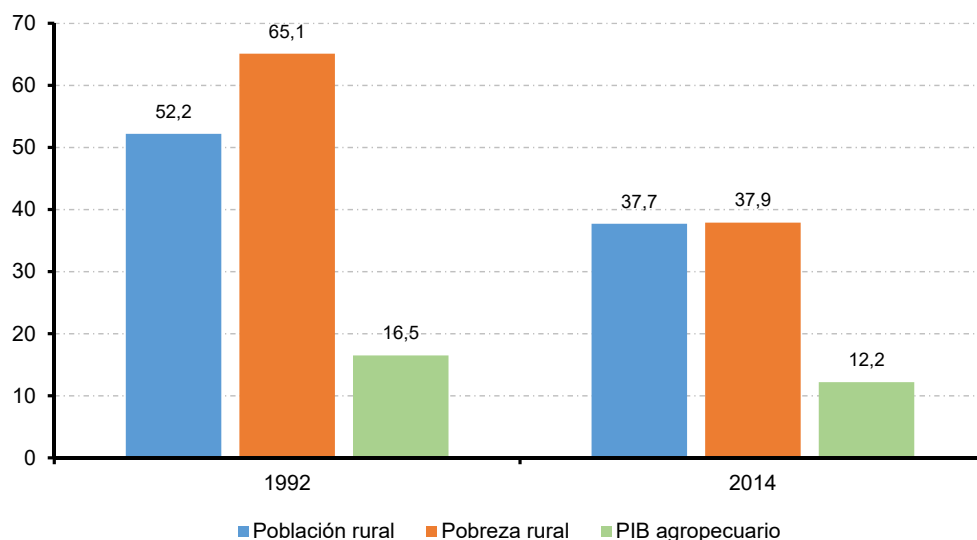
B. Desempeño del sector rural

El Salvador ha venido mostrando una tendencia de reducción de la población rural. De acuerdo con la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), la población rural representó el 37,7% (2,4 millones) de un total de 6,4 millones de habitantes en 2014, si bien este segmento participaba con el 52,2% del total en 1992 (Ángel, 2011). Se puede decir que el país experimenta un proceso creciente de urbanización que refleja la búsqueda de mejores condiciones de vida y el mayor acceso a servicios sociales básicos, combinado también con una mayor emigración al exterior. Este fenómeno de urbanización se ve impulsado por el diferencial de pobreza y oportunidades urbano-rurales. Ya en 1992 la pobreza rural representaba el 65,1%, mientras que la urbana era inferior (52,9%), creando los incentivos para migrar del campo a la ciudad. Hacia 2014 este fenómeno se mantenía, ya que la tasa de pobreza rural fue de 37,9% comparada con la urbana, 28,5% (DIGESTYC 2015). Acompañando este proceso se observó que el PIB agropecuario también disminuyó su participación, pasando del 16,5% del PIB total en 1992 al 12,2% en 2014 (véase el gráfico I.6). Aunque su reducción es menor que la velocidad de la caída en población y pobreza, esto se podría deber al diferencial que existe entre el concepto “rural” y “agropecuario”.

Para hacer un análisis de lo que se comprenderá como “sector rural”, existe un problema por su falta precisa de definición, que se acompaña por una larga trayectoria de generación de estadísticas económicas oficiales referidas a actividades agropecuarias, las cuáles tienden a utilizarse como sinónimo de rural. Este debate también fue analizado recientemente por la CEPAL, en la cual describían que existen diferentes criterios para definir lo rural, y que una incompleta definición se podría presentar si se establece como un residuo (CEPAL, 2016); es decir, que se define qué es lo urbano y luego para obtener lo rural, será la diferencia entre lo urbano y el total (CEPAL, 2016, 19). El informe señala que la OCDE define lo rural por medio de la densidad poblacional (personas por km²).

Gráfico I.6

El Salvador: evolución de la población y pobreza rural, y PIB agropecuario, 1992-2014
(En porcentajes del total)



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y Banco Central de Reserva (BCR).

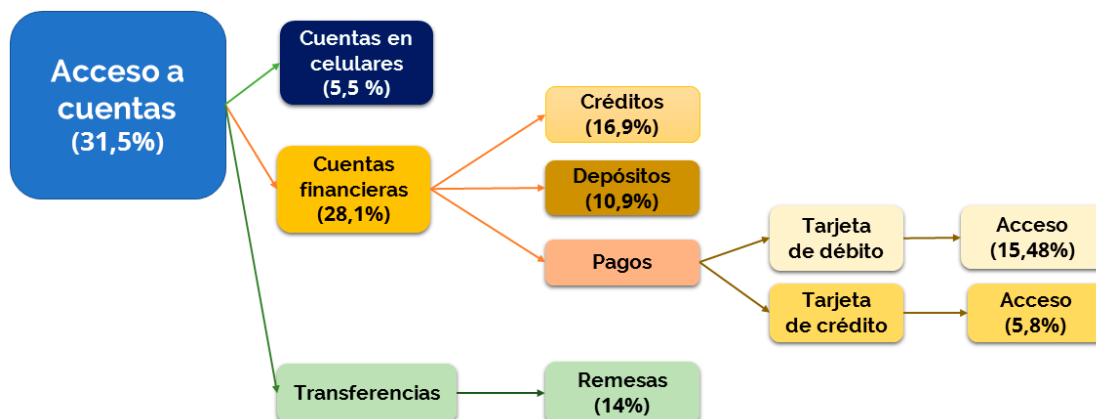
En El Salvador, la DIGESTYC, mediante la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, definió lo que es urbano y por residuo obtiene lo rural. Aunque cabe destacar, que para definir lo urbano, establece criterios de densidad poblacional⁶, mientras que para medir y clasificar la actividad económica, la DIGESTYC utiliza la “Clasificación Industrial Internacional Uniforme” (CIIU), la cual busca identificar el tipo de actividad productiva, siendo las actividades primarias sin mucha transformación las que se clasifican como agropecuarias; pero se sabe que actividades como el turismo (clasificado como hoteles y restaurantes) se realizan en las áreas rurales, entre otras. Teniendo en cuenta lo anterior, el presente trabajo enfrentará estos problemas de medición, y de limitaciones de información estadística disponible sobre el concepto rural; para lo cual se buscará analizar el sector rural hasta donde la información disponible lo permita, y por lo contrario, se utilizará la información clasificada como agropecuaria como una aproximación de lo rural.

La encuesta del Banco Mundial sobre inclusión financiera abordó los segmentos rurales, y en términos generales se puede decir que los datos no muestran sustanciales diferencias con respecto a los resultados totales. A continuación, se brinda un breve análisis sobre este tema (véase el diagrama I.3).

El acceso a cuentas en el sector rural fue de 31,5% en 2014, una tasa muy baja, y fue menor al 36,7% del total. Cabe destacar que la disposición de cuentas rurales por medio de instituciones financieras fue de 28,1%, bastante inferior al 34,6% del total; estos resultados muestran que las diferencias de acceso entre el área urbana y rural pueden llegar a ser muy altas (de 13%), lo cual plantea el desafío de su cobertura geográfica (financieras en el área rural con población dispersa) y con familias de bajos ingresos. No obstante, las cuentas por medio de celulares fueron de 5,5% y muestran un mayor acceso que el total; este resultado ilustra las oportunidades que las nuevas tecnologías y las innovaciones permiten para sortear los problemas de cobertura geográfica.

⁶ El criterio de densidad poblacional, DIGESTYC los define como aquellos segmentos censales que cumplan con: i) el segmento censal donde está ubicada la alcaldía municipal; ii) conglomerados de segmentos censales con población mayor a 1.000 habitantes por km²; iii) segmentos censales con superficie superior a 0,6 km²; iv) viviendas que estén agrupadas en manzanas con una superficie menor a 20.000 m². Por tanto, DIGESTYC define que el área rural, será aquello que no sea urbano en un municipio.

Diagrama I.3
El Salvador: inclusión financiera rural de personas mayores de 15 años, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Global FINDEX, 2014.

El acceso a crédito en el sector rural, por medio de instituciones financieras fue de 16,9%, muy similar al 17,2% del total. En cambio, el ahorro rural fue de 10,4%, bastante inferior al total (14,0%) y al urbano (véase el diagrama I.3).

El acceso a tarjetas de débito rural fue de 15,4% en 2014. Si bien aumentó con respecto al 8,8% de 2011, continúa siendo bajo si se le compara con el total (21,8%). Las diferencias de acceso a tarjetas de crédito son muy inferiores que las de débito.

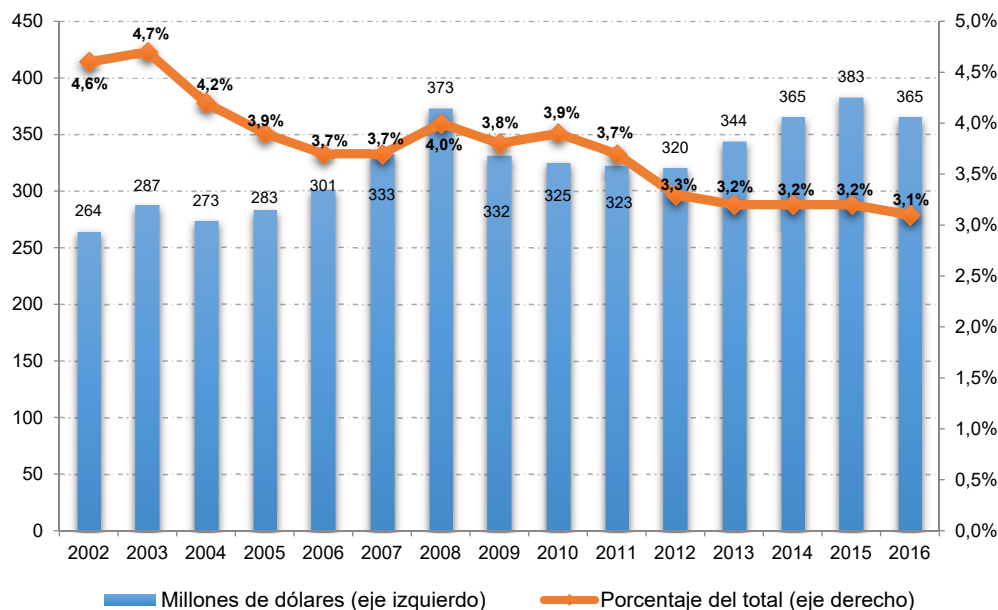
La recepción de remesas en el área rural fue de 14%, tasa muy alta que se debe a que buena parte de la migración es del campo hacia los Estados Unidos (véase el diagrama I.3). Este fenómeno ha contribuido de manera indirecta a la inclusión financiera, ya que por medio del flujo mensual de remesas ha permitido crear servicios financieros complementarios a la recepción de remesas.

El crédito agropecuario se estancó en los últimos años. De acuerdo con el Banco Central de Reserva, el crédito se clasifica por actividad económica; para el sector agropecuario el monto otorgado ascendió a 365 millones de dólares en 2016, que representó el 3,1% del total otorgado por bancos, instituciones no financieras bancarias y sociedades de ahorro y crédito. Se destaca que los bancos son quienes más aportan al crédito agropecuario, con el 95% del total de recursos otorgados a marzo. Al analizar el desempeño desde 2002, se observa que el crédito agropecuario creció a una menor velocidad que todo el crédito otorgado a la economía, ya que en 2002 representaba el 4,1% del total, y descendió hasta 3,1%. En términos de montos, se destaca que registró 264 millones de dólares en 2002, se expandió hasta 373 millones de dólares en 2008 (antes de la crisis internacional), luego disminuyó y superó la cifra de 2008 hasta 2015 (véase el gráfico I.7).

La Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples contempla un módulo sobre actividades agropecuarias, para lo cual analizaremos 2010 y 2014, el último año disponible (véase el cuadro I.2). Durante dicho período se destaca que el impacto del cambio climático se ha acentuado en los últimos años, siendo en 2014 cuando se registró una sequía muy fuerte. Al respecto el Ministerio de Agricultura y Ganadería informaba en septiembre que la sequía había provocado pérdidas por 70 millones de dólares en las cosechas de dicho año⁷.

⁷ El MAG informó sobre el monto de las pérdidas en un evento sobre el cambio climático. Véase: <<http://www.laprensagrafica.com/2014/09/12/sequia-provoca-perdidas-de-70-millones-segun-el-mag>>.

Gráfico I.7
El Salvador: crédito agropecuario, 2002-2016
(En millones de dólares y en porcentajes del total)



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

En los resultados se muestra que los entrevistados se dedicaron principalmente a actividades de agricultura (siembra, con 76,8% del total), seguido de la combinación de agricultura y pecuaria (17,7%), y sólo pecuaria (5%); el resto de actividades su participación fue muy baja (0,5%). Similar concentración de actividades se observó en 2010, sólo que las actividades agrícolas tenían menos peso y más la combinación de agrícola y pecuaria. A estos productores, se les consultó si habían solicitado crédito, destacando que muy pocos lo hicieron (12,1% en 2014); la gran mayoría se autofinanció, situación característica de las micro parcelas con siembras orientadas a la subsistencia, y con micro productores con poco bajo ingreso y alto riesgo (exclusión involuntaria). Al ser consultados sobre si habían obtenido el crédito solicitado, en ambos años el 98% lo obtuvo (en 2010 fueron alrededor de 40.000 productores y en 2014 subió a 52.000). Al ser consultados sobre quién los había financiado, se destaca que el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) ocupaba el primer lugar (28,6% en 2014), y había observado un incremento con respecto al 17,1% de 2010; en segundo lugar fueron los familiares con 25% (en ambos años los familiares se convirtieron en una fuente muy alta del fondeo productivo); en tercer lugar se situó la banca privada (16,5%), pero mostró una fuerte caída con respecto a 2010 (de 25,4%). Las cooperativas y las Cajas de Crédito Rural apoyaron el financiamiento con 8,3% en 2014, pero muy inferior al 20% con el cual apoyaban en 2010 (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2
El Salvador: financiamiento a las actividades agropecuarias

	2010	2014
1. ¿A qué actividad agropecuaria se dedica?	<i>En porcentajes</i>	<i>En porcentajes</i>
Agricultura	66,8	76,8
Agricultura y pecuaria	25,6	17,7
Pecuaria	7,4	5,0
Otros	0,2	0,5
2. ¿Solicitó crédito?		
Sí	10,1	12,1
No	89,9	87,9
3. ¿Obtuvo el crédito que solicitó?		
Sí	98,0	97,9
No	2,0	2,1
4. ¿Quién lo financió?		
Banco de Fomento Agropecuario (BFA)	17,1	28,6
Familiares o amigos(as)	25,4	25,4
Banco privado	25,4	16,5
Otros	1,6	13,0
Cooperativa	9,7	5,0
Caja de crédito rural	10,3	3,3
ONG	3,8	3,2
Agro-servicio	2,0	2,5
Prestamista	1,9	1,7
Compradores de cosecha	0,9	0,7
Banco hipotecario	1,0	0,1
Intermediario(a)	0,7	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2010 y 2014.

C. Principales conclusiones

La inclusión financiera en El Salvador se ha venido incrementando desde 2011 pero todavía se encuentra por debajo de los países de la región o de ingresos medios bajos. Cabe señalar que ha existido un fuerte incremento de las transacciones financieras innovadoras por medio de servicios de telefonía en 2016, muy por arriba de lo observado por las fuentes tradicionales de las entidades bancarias, y muy por encima del promedio regional o de países de ingresos medios bajos. Otra actividad que realiza importante uso de servicios financieros es la de las transferencias de remesas familiares, la cual se asocia a la enorme cantidad de salvadoreños que viven principalmente en los Estados Unidos.

La inclusión financiera rural muestra estadísticas muy similares de acceso y uso que el promedio nacional, y registra una tendencia creciente de 2011 a 2014, muy parecida al promedio total.

Las estadísticas oficiales sobre el sector rural son limitadas o inexistentes, ya que la mayor parte se divulgan en términos de lo que comprende las actividades agropecuarias, la cual es muy limitado en comparación al concepto rural. Esto reduce el análisis del desempeño de los servicios financieros, ya que en el sector rural se realizan actividades de comercio, o de turismo, las cuáles no se diferencia para el ámbito urbano y rural. No obstante, se trató de utilizar la mayor parte de información rural disponible.

El sector rural registra una reducción considerable en términos de población, pobreza desde 1991, y las cifras del sector agropecuario muestran una reducción en la participación del PIB de la economía. Por su parte, el crédito agropecuario es el que menos creció entre las diferentes actividades productivas.

Sobre el crédito agropecuario se destaca que alrededor de un 80% se dedicó a actividades agrícolas y un 20% a actividades agrícolas y pecuarias. Muy pocos manifestaron haber solicitado crédito para su actividad productiva (1 de cada 10), pero destaca el hecho de que casi todos obtuvieron el financiamiento solicitado (98%). Al consultar a quién le fue solicitado el crédito destaca de manera importante el banco estatal Banco de Fomento Agropecuario, seguido de préstamos de familiares (25%), luego los bancos privados (17%), y con una menor participación los bancos cooperativos (5%) y cajas de crédito rural (3%). El ascenso de la banca pública puede estar reflejando el notable incremento del riesgo en el sector rural, explicado por el cambio climático que ha provocado las mayores sequías en los últimos años, y el alza de la delincuencia e inseguridad rural.

II. El proceso de inclusión financiera en El Salvador

En este segundo capítulo se analizarán tres áreas claves: la primera (sección A) se enfocará a describir cómo surgió el concepto de inclusión financiera, con el fin de comprender que debe ser parte de una agenda más amplia orientada hacia el desarrollo inclusivo, el cual es un marco más amplio, tal como lo planteó en sus investigaciones el Banco Mundial en 2008. Al respecto, los estudios indicaban que los países que observaron altas tasas de crecimiento y bienestar por largos períodos, se caracterizaron por ser inclusivos, es decir que más personas se beneficiaron del desempeño de la economía. Esta situación se presentó en la década de 2000, durante la cual varias instituciones globales alertaron sobre el aumento de la desigualdad, y plantearon la necesidad de implementar acciones que sean más inclusivas, para lograr un desarrollo más integral.

En la sección B se hará referencia a nuevas investigaciones, en las que se encontró cómo el acceso y uso de servicios financieros fueron factores clave para sustentar el desarrollo. Se comentará el surgimiento de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), como una iniciativa que busca apoyar a todos los países para comprender los alcances conceptuales de la inclusión financiera, y como definir mejores estrategias para la implementación de una agenda.

En la sección C se analizará como El Salvador, por medio del Banco Central de Reserva, pasó a formar parte de la AFI, cómo logró apoyos del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para diseñar un plan y una propuesta de agenda para la inclusión financiera, y cómo este proceso derivó en la creación de un grupo de instituciones financieras locales, entre ellas, la Superintendencia del Sistema Financiero, por medio de la cual se acordó la formulación de la Ley de Inclusión Financiera en El Salvador, y su acompañamiento para aprobarla en la Asamblea Legislativa.

A. El desarrollo inclusivo y la definición de inclusión financiera

Desde antes de la crisis financiera internacional de 2008 existía una preocupación por el mayor crecimiento global, que estaba acompañado por el aumento de la desigualdad. Una región donde era más evidente dicho proceso fue Asia, que experimentaba fuerte expansión, pero la distribución del ingreso se deterioraba; por su parte, América Latina que se caracterizaba por su largo reconocimiento de una de las regiones más desiguales, la recuperación de los precios de productos básicos permitió reducir de manera más rápida la pobreza que la desigualdad (CEPAL, 2014). Ante dicha preocupación global, se destaca que el Banco Mundial reorientó su misión en 2007 y estableció que promovería una globalización inclusiva y sostenible; en dicho contexto, el Banco Mundial apoyó la creación de la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (Banco Mundial, 2008), la cual generó nuevo conocimiento al destacar en el “Informe sobre el crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenido y desarrollo

incluyente” la importancia del concepto de inclusividad, a partir de los hallazgos de economías que habían crecido de manera sostenida y mejorado las condiciones de vida, para lo cual planteó que “la equidad y la igualdad de oportunidades son ingredientes esenciales en las estrategias de desarrollo sostenido”.

Esta contribución al conocimiento ha provocado una preocupación por definir de mejor manera qué se entiende por desarrollo inclusivo y cómo se implementa. Uno de los conceptos que se ha trabajado más es el de «crecimiento inclusivo», que se definió como “el que permite que todas las personas contribuyan y se beneficien del crecimiento económico” (Banco Mundial, 2009). Al respecto Asia se ha vuelto emblemática por su expansión del crecimiento y de la desigualdad, lo cual motivó al Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2011) a definir programas de apoyo consistentes con el desafío del crecimiento inclusivo, visto como “la búsqueda de un alto y sostenible crecimiento, donde se fortalecen y se benefician del crecimiento todos los miembros de la sociedad”.

La preocupación por el crecimiento inclusivo también se trasladó a los desafíos financieros, lo cual fue plasmado en una declaración del vicepresidente del Banco de la Reserva de la India, cuando planteó que “las finanzas deben brindar servicios al sector real; el crecimiento incluyente no puede ocurrir sin la inclusión financiera” (AFI, 2012). Esta declaración capta un mensaje clave: la inclusión financiera no debe verse aislada de una agenda nacional más amplia y debería ser uno de los componentes de una estrategia de desarrollo inclusivo. Los países como El Salvador —que se caracterizan por un bajo crecimiento, combinado con alta pobreza y desigualdad— deberían conciliar mejor y de manera integral una agenda de desarrollo inclusivo.

Como se estableció en el capítulo I, sección A, del presente documento, la definición de inclusión financiera más amplia y aceptada es la que identificó el Banco Mundial como “la proporción de personas y empresas que usan los servicios financieros”. Esta definición ha sido retomada por el Fondo Monetario Internacional (Sahay, R., Cihák, M., y otros, 2015:8). Dentro de este marco de referencia se han realizado varias contribuciones para comprender los alcances y limitaciones; en esa dirección el Banco Central del Ecuador (2012: 22) planteaba:

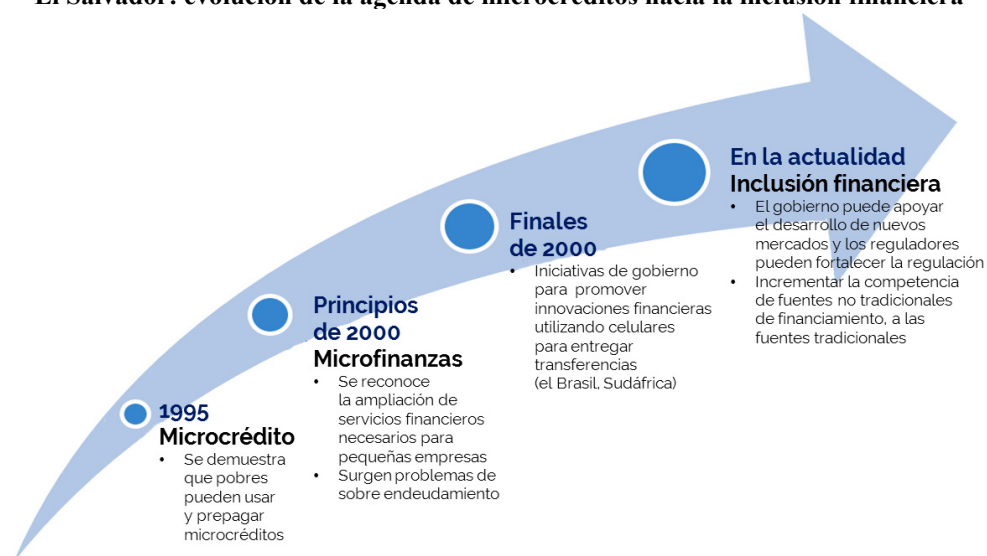
“La inclusión financiera es un amplio concepto que conecta varios elementos complementarios: i) un entorno regulatorio propicio; ii) una oferta de productos adecuados (pagos, ahorros, créditos, seguros), iii) cobertura, con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales para recibir servicios de calidad a precios razonables, que permitan realizar transacciones de forma segura y eficiente, iv) fomento y difusión de educación y cultura financieras, y v) protección al usuario de servicios financieros y la transparencia de información”.

Por su parte, la Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés), la cual proviene del G-20, define la inclusión financiera como “una situación en la que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos actualmente excluidos del sistema financiero, tienen acceso efectivo a los siguientes servicios financieros provistos por las instituciones formales: crédito, ahorro (incluyendo cuentas corrientes), pagos y seguros” (Roa, 2013: 123).

Es importante considerar que el nuevo desafío de la inclusión financiera se produce sobre un esfuerzo por aumentar la profundización de la intermediación financiera, que viene de varios años atrás. Desde la década de 1990 se impulsó con más fuerza y se generalizó el modelo de microcréditos, con programas *ad hoc* para los segmentos micro empresariales, que siempre han existido en la economía, y que por años han demostrado su responsabilidad en el pago de los servicios financieros (Aguera, 2015). Más tarde, el concepto se amplió a microfinanzas y con el reconocimiento de nuevos procesos y el fortalecimiento de la institucionalidad, surgieron entidades orientadas a trabajar específicamente con dicho segmento y otras empezaron a incursionar con programas. Desde finales de 2000, varios gobiernos apoyaron el desarrollo de pagos electrónicos y operaciones financieras por medio de celulares, lo cual fue una antesala hacia la definición de estrategias de inclusión financiera (véase el diagrama II.1).

Diagrama II.1

El Salvador: evolución de la agenda de microcréditos hacia la inclusión financiera



Fuente: Aguera, 2015.

B. Impulsores de la inclusión financiera

La principal fuerza impulsora de la inclusión financiera ha sido la preocupación mundial por la desigualdad y un crecimiento no inclusivo. Los organismos internacionales han sido clave en difundir el conocimiento, compartir experiencias de avances en países sobre estrategias de inclusión financiera, y mostrar como las innovaciones tecnológicas pueden resolver problemas a un menor costo y más eficiente, con respecto a hacerlo mediante los servicios tradicionales financieros. Un actor clave en este proceso es la Alianza para la Inclusión Financiera, fundada por la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) en 2008, con fondos de la Fundación Bill y Melinda Gates. La AFI es una red que alcanza a más de 90 miembros de países en desarrollo, representados por los Bancos Centrales o las instituciones reguladoras de los países. La red funciona bajo un modelo de aprendizaje que promueve el intercambio de experiencias que permiten incrementar la inclusión financiera, así como genera conocimiento para la formulación de políticas públicas en nueve áreas⁸.

La AFI apoya la inclusión financiera en los países desarrollados considerando que existen 2.500.000 de personas excluidas, para lo cual generan y promueven el intercambio de conocimiento para aumentar la inclusión por medio de las siguientes áreas de políticas públicas: i) apoyo a reguladores y formuladores de política, promoviendo regulaciones que minimicen el riesgo por lavado de dinero o financiamiento del terrorismo, y velando por la integridad del sistema financiero; ii) capacitación de los consumidores y análisis de las conductas de los mercados (la educación financiera es clave para que los nuevos usuarios no se sobre endeuden y mantenga un buen récord de pagos); iii) servicios financieros digitales (brinda asesoramiento sobre cómo llegar a los pobres por medio de telefonía móvil, pagos electrónicos y corresponsales); iv) diseño de estrategias de inclusión financiera; v) estadísticas para medir la inclusión financiera; vi) financiamiento para PYMES; vii) áreas emergentes para la inclusión financiera —como lo son financiamiento de género, verde, migrantes y refugiados⁹. La AFI también crea grupos de trabajo temático, lo que ha permitido a los países establecer un intercambio de conocimientos, y promueve la definición de mejores políticas públicas.

⁸ Véase <<http://www.afi-global.org/about-us>>.

⁹ Véase <www.afi-global.org/policy-areas>.

Desde 2009 la AFI realiza anualmente su Foro Mundial de Políticas sobre Inclusión Financiera, en el cual desarrolla un tema en especial. Se destaca que en 2011 se realizó una sesión en México, en la cual los países suscribieron un importante acuerdo para apoyar la inclusión financiera, conocido como la “Declaración Maya de la Inclusión Financiera”, que contempla las siguientes áreas (AFI, 2015):

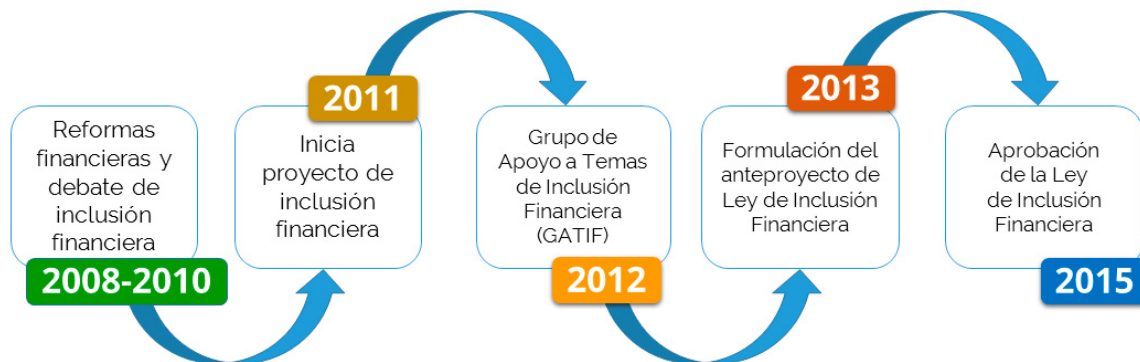
- establecer una política de inclusión financiera* que genere un entorno favorable para el acceso rentable a los servicios financieros, que utilice por completo la tecnología innovadora adecuada y reduzca en forma sustancial el costo unitario de los servicios financieros;
- poner en marcha un marco normativo sólido y proporcional* que logre los objetivos adicionales de inclusión, estabilidad e integridad financieras;
- reconocer a la protección y empoderamiento del consumidor* como pilares fundamentales de los esfuerzos de inclusión financiera, para asegurar que todas las personas estén incluidas en el sector financiero de sus países, y
- dar prioridad a las políticas de inclusión financiera* basadas en las pruebas, mediante el análisis y la recogida de datos integrales, el seguimiento al cambiante perfil de la inclusión financiera y la creación de indicadores comparables en la red.

C. Programa de inclusión financiera en El Salvador

El programa de inclusión financiera fue dirigido por el BCR, en virtud de su participación en foros internacionales, impartidos principalmente por la AFI, donde se ilustraban las oportunidades y los beneficios potenciales de implementar una iniciativa en El Salvador. Las entrevistas realizadas a actores involucrados (véase el anexo 1 del presente documento) permiten distinguir un liderazgo del equipo del BCR al comprender los beneficios de las tendencias mundiales sobre inclusión financiera. Cuando el BCR decidió abordar el tema de inclusión financiera, aprovechó la oportunidad de apoyo que le ofreció la Oficina del Tesoro de los Estados Unidos, y el BCR le solicitó apoyo en dicho tema, lo cual se tradujo en una agenda de trabajo tutelada con expertos internacionales y administrada por el BCR.

Diagrama II.2

El Salvador: cronología del Programa de Inclusión Financiera, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia.

Estos expertos fueron aprovechando los avances que existían en el mercado, por medio de acciones que implementaban las instituciones financieras por ampliar la cobertura y el acceso de los servicios; así como los avances en una empresa de telefonía que brindaba operaciones financieras vía móvil de manera creciente; también, existía el interés de nuevos operadores con deseos de ingresar al mercado local, y que buscaban aprovechar las oportunidades de las nuevas tecnologías. Todo ese proceso culminó con la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera en agosto de 2015. En el diagrama II.2 se brinda una cronología de los hitos más relevantes del proceso.

1. Reformas financieras internas y debate de la inclusión financiera, 2008-2010

Como se ha señalado, en el período 2008-2010 se promovía en el ámbito internacional la agenda de la inclusión financiera, y en El Salvador las políticas públicas financieras se orientaban a crear el Programa de Educación Financiera (BCR, 2009), para fortalecer la comprensión de los servicios de parte de la población. En 2009 dio inicio el nuevo gobierno de la Administración Funes, que planteaba que en el ámbito financiero impulsaría una reforma a la institucionalidad, en la cual el BCR pasaría a dictar las regulaciones y normas del Sistema en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (Gobierno de El Salvador, 2010), y fusionaría las diferentes Superintendencias del ámbito financiero; y la segunda medida sería crear el Banco Nacional de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), transformando el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). Cabe señalar que durante 2009 el BCR recibió del Banco Mundial la consultoría “Informe de diagnóstico sobre el marco jurídico y normativo de la banca sin sucursales de El Salvador”, en la cual se proponían los corresponsales no bancarios para que realizarán pagos, celulares y dinero electrónico (*e-money*) (BCR, 2010). También en 2009 iniciaron los trabajos para plantear un nuevo esquema de Fondo de Garantías (BCR, 2010), para lo cual en 2010 recibió asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el “Diseño e implementación de un Fondo de Garantías para mipyme” (BCR, 2011).

2. Inicia el Proyecto de Inclusión Financiera en 2011

La Presidencia del BCR y funcionarios de la Gerencia de Desarrollo Financiero participaron en foros internacionales sobre inclusión financiera, al mismo tiempo que conocían de los avances que estaba registrando Guatemala (se suscribió a la AFI en 2010), México —que en octubre de 2011 creaba el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF) (Roa, 2013)—, y Colombia, que publicó el primer informe de inclusión financiera (Roa, 2013). Bajo ese contexto, la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (OTA) ofreció apoyo al BCR, acordando ambas instituciones que apoye el “Programa de Inclusión Financiera OTA-BCR” (BCR, 2011a), para lo cual asignaron a un experto por un año, quién desarrollaría los temas siguientes:

- a) realización de un diagnóstico de la inclusión financiera y construcción de una base de datos con el microcrédito del país; esta información era clave para la comprensión del problema;
- b) educación financiera, desarrollando programas para los pobres que acceden a microcrédito, comprendieran los programas y evitarán sobre endeudarse;
- c) fortalecimiento institucional, para que micro instituciones financieras entren a ser reguladas por BCR y supervisadas por la SSF;
- d) pagos móviles, para desarrollar una normativa local, basada en las mejores prácticas internacionales;
- e) revisión de regulaciones, para que considere y se adecúe el gran número de operaciones de poco monto, que se realizan por medio de microcrédito;
- f) fortalecimiento del régimen legal de garantías mobiliarias;
- g) microseguros, busca fortalecer la normativa que no se encuentra desarrollada en el país;
- h) micro pensiones, desarrollar una propuesta ya que existe una ausencia en el país;
- i) sobreendeudamiento, información preliminar muestra la agudeza del problema en el país, y planteara como reducirlo, y
- j) apalancamiento de microcrédito al sector productivo, destaca la importancia de apalancar el microcrédito con asistencia técnica específica al empresario, para que aumente su productividad¹⁰.

¹⁰ Se destaca que FUSADES, desde 1986, fue pionera en brindar asistencia a los microempresarios que financiaba ya que capacitó a 39.720 entre 1986 y 2007, y asesoró a 73.120; esto le permitió el éxito a su programa PROPEMI, ya que amplió su cartera de 2 millones de dólares, a 50 millones de dólares en 2007 año en que vendió la operación (FUSADES, 2008:19).

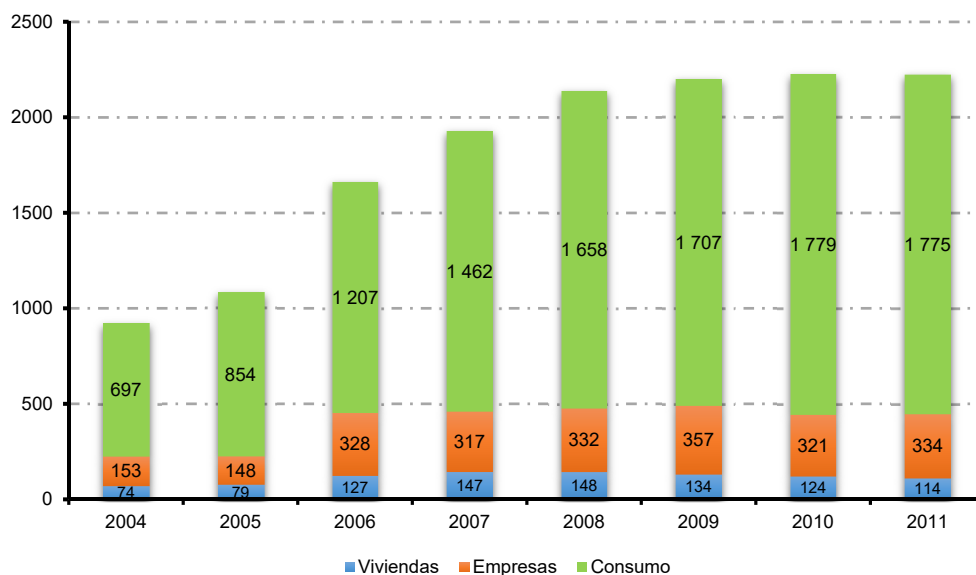
3. Creación del Grupo de Apoyo a Temas de Inclusión Financiera (GATIF), 2012

El BCR con apoyo de la OTA creó el GATIF, participando la Superintendencia del Sistema Financiero, el BANDESAL, el Ministerio de Economía y la Secretaría Técnica de la Presidencia, así como instituciones privadas y de microcrédito (BCR, 2013:20). Se destaca asimismo que en 2012 El Salvador se suscribió a la AFI y adoptó la “Declaración Maya”.

En 2012 se conoció uno de los resultados de la OTA, en términos de la creación de una base de datos estadísticos de microcrédito de instituciones reguladas y no reguladas, que indicaba que la mayoría estaba destinada a actividades de consumo y no de producción (BCR, 2013:19). De acuerdo con los datos difundidos por el BCR sobre microcréditos (considerados aquellos hasta un monto de 10.000 dólares) se destaca que los montos otorgados por instituciones reguladas y no reguladas (microfinancieras, entre otras) ascendieron a 2.223 millones de dólares en 2011, representando el 9,6% del PIB, un 24,2% del total de crédito otorgado por las instituciones reguladas. Asimismo, se destaca que el crédito al consumo representó el 79,8% de todo el microcrédito, seguido del crédito demandado por las empresas (15%); dichos porcentajes se mantienen estables a lo largo del período 2004-2011 (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

El Salvador: microcréditos otorgados por instituciones reguladas y no reguladas, 2004-2011
(En millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR) (microcrédito hasta 10.000 dólares).

El BCR ha seguido supervisando los microcréditos en las instituciones reguladas, y mantiene los criterios establecidos. En el período 2004-2014 las operaciones de microcrédito se han incrementado: por ejemplo, el número de prestatarios creció en promedio anual en 8,2%, alcanzando los 1,7 mil clientes en 2014, con respecto a los 0,9 mil de 2004; el monto otorgado de microcréditos alcanzó los 2.277 millones de dólares en 2014, creciendo en promedio anual 12,4% en la última década; y el monto promedio concedido de cada microcrédito logró los 1.309 dólares, superior a los 1.071 dólares de 2004 (véase el cuadro II.1).

Se destaca que, en 2014, los microcréditos formales representaron el 82,2% del total otorgado (formales e informales), previo a la crisis internacional era cercano al 90%. Al observar los resultados

por destino del crédito, sigue siendo mayoritaria la participación del consumo con el 91,2% del monto total de microcrédito, y de 92,5% del número total de micro clientes (véase el cuadro II.1); el segundo lugar, es para actividades empresariales con el 7,2 sobre el total prestado, caracterizándose por que el monto promedio del microcrédito es un poco mayor que el de consumo.

Cuadro II.1
El Salvador: microcréditos otorgado por instituciones reguladas
(En millones de dólares y en miles de prestatarios)

Año	Total			Vivienda		Empresa			Consumo	
	Nº de prestatarios	Saldo adeudado	Monto crédito promedio	Prestatarios	Saldo adeudado	Nº de prestatarios	Saldo adeudado	Monto crédito promedio	Nº de prestatarios	Saldo adeudado
2004	0,96	1 028	1 071	0,02	74	0,14	179	1,279	0,80	775
2005	1,06	1 252	1 181	0,02	75	0,15	186	1,240	0,89	991
2006	1,14	1 500	1 316	0,01	70	0,16	217	1,356	0,97	1 212
2007	1,28	1 722	1 345	0,03	92	0,14	186	1,329	1,11	1 444
2008	1,31	1 831	1 398	0,02	75	0,13	189	1,454	1,15	1 567
2009	1,33	1 837	1 381	0,02	65	0,16	190	1,188	1,14	1 582
2010	1,3	1 775	1 365	0,02	58	0,12	155	1,292	1,16	1 561
2011	1,39	1 828	1 315	0,02	54	0,12	168	1,400	1,25	1 607
2012	1,51	1 954	1 294	0,02	50	0,13	167	1,285	1,36	1 737
2013	1,74	2 132	1 225	0,02	43	0,14	167	1,193	1,59	1 921
2014	1,74	2 277	1 309	0,01	37	0,11	164	1,491	1,61	2 076

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

4. Formulación del anteproyecto de Ley de Inclusión Financiera (LIF) en 2013, y aprobación de los corresponsales financieros

El BCR elaboró el anteproyecto de LIF en julio de 2013, mismo que incorporaba las observaciones de los asesores de la OTA, de la SSF y de la AFI (BCR, 2014). En septiembre de 2013 el BCR sometió a consulta el anteproyecto a la industria financiera. Las observaciones recibidas fueron discutidas con la SSF y el Ministerio de Hacienda, sobre la cual se incorporaron varias de ellas, y al finalizar el año se disponía de una versión. De acuerdo con el BCR, las áreas que contemplaba esta versión se centraban en aprovechar las nuevas tecnologías y ampliar el ámbito de las transacciones a lugares donde no hay presencia física de instituciones, los temas del anteproyecto fueron: regular las transacciones de dinero electrónico, crear cuentas de ahorro con requisitos simplificados (BCR, 2014).

En julio de 2013 el BCR aprobó la normativa técnica para prestar servicios por medio de corresponsales financieros. Esta medida permitió ampliar la cobertura de los servicios financieros, siendo un componente importante para aumentar la inclusión financiera. Esta normativa facultó a las instituciones reguladas (Bancos, IFNB, SAC) a brindar servicios por medio de un contrato con corresponsales financieros, tales como tiendas, pequeños comercios, personas naturales. Esta figura permitió un incremento del acceso a los servicios a lugares remotos, con horarios ampliados; los servicios que se pueden prestar son los pagos de créditos, abonar y recibir depósitos de los clientes, así como recibir y pagar remesas (BCR, 2014).

Se destaca que el tema de corresponsales no era parte de la OTA, pero en entrevistas con instituciones financieras se mencionó que dos de ellas estaban muy interesadas en el modelo. Por una parte, una institución debido a que era un modelo que le había funcionado muy bien en el país de la casa matriz, Colombia (Banco Agrícola Comercial), y Colombia es uno de los países con mayor avance en inclusión financiera; la otra institución se caracteriza por su fuerte presencia en todo el país, y la figura de corresponsal le permitía ampliar su modelo de negocios y su posicionamiento territorial (FEDECRÉDITO).

5. Aprobación de la Ley de Inclusión Financiera en 2015

En mayo de 2014, el BCR remitió la propuesta de Anteproyecto de Ley, la cual pasó por el proceso de discusión, debate entre las instituciones financieras reguladas y las empresas de telefonía que realizan transacciones monetarias vía móvil. Una preocupación en ciertos actores, era el temor de que por medio de esta facultad para facilitar las transacciones financieras se incrementara la criminalidad (extorsiones que afectan a una de cada cuatro empresas en El Salvador), o el lavado de dinero. La ley fue aprobada en agosto de 2015, y a fines de agosto de 2016 el BCR aprobó las normas técnicas. A continuación los componentes clave de la ley (Asamblea Legislativa 2015):

- a) *sociedades proveedoras de dinero electrónico*: serán aquellas entidades que proveerán dinero electrónico, y operarán sistemas de pagos móviles. Estas podrán compensar y liquidar pagos con la autorización del BCR. Para su constitución, deberán disponer de un capital social de 500.000 dólares, depositado en el BCR;
- b) *dinero electrónico*: es el dinero efectivo que se almacena en un soporte electrónico, y cuyo titular lo usa para transferencias locales, pagos y conversión a dinero efectivo. El monto máximo por transacción no debe superar el salario mínimo urbano mensual (251,7 dólares), y en el mes no deberá superar de manera acumulada en transacciones (1.006,8 dólares). La ley establece que el dinero electrónico registrado no constituye un depósito, y no cuenta con la garantía del Instituto de Garantía de Depósitos;
- c) el artículo 10 plantea que las sociedades proveedoras de dinero electrónico deberán anticipar el monto que transaran, y realizar un depósito en efectivo de dicho monto en el BCR, el cual no será remunerado, con el fin de que sea un respaldo para las operaciones. Algunos actores del sistema financiero cuestionaron dicha modalidad debido al monto exigido (muy alto), y porque se podría instaurar otro tipo de modalidad que les permitiera recibir un cierto rendimiento de dichos recursos, y
- d) *depósitos en cuentas de ahorro con requisitos simplificados*: podrán ser abiertas por personas naturales en cualquier institución regulada (bancos, IFNB y SAC); la persona sólo podrá abrir una cuenta por institución, y su uso será exclusivo para transacciones electrónicas. Estos depósitos estarán sujetos a limitaciones por cada transacción que no podrá superar un salario mínimo (251,7 dólares), ni sobrepasar en forma acumulada (1.006,8 dólares). La cuenta se abrirá al presentar el DUI o pasaporte, y completar un perfil del cliente que establezca la actividad económica a que se dedica y el origen de los fondos. Se crean facilidades para que este tipo de cuentas puedan ser abiertas por los corresponsales, y para que clientes de las instituciones reguladas puedan abrirlas vía Internet. Algunas instituciones criticaron que se solicitara mucha información para abrir este tipo de cuentas, ya que en otros países han tenido éxito por su carácter expedito y sin muchos requerimientos para abrir la cuenta. Una de las argumentaciones en contra fueron los problemas que esto podría derivar debido a aprovechamientos de parte de la delincuencia.

D. Conclusiones principales

Desde 2011 el BCR asumió el liderazgo al impulsar una agenda entre diferentes instituciones financieras, para lo cual aprovechó la cooperación internacional con el fin de lograr transferir las mejores prácticas por medio de expertos internacionales que plantearan una agenda de trabajo.

La creación del Grupo de Apoyo a Temas de Inclusión Financiera fue un vehículo institucional que permitió que diferentes instituciones con funciones muy distintas (normativas, regulación, de desarrollo, de operación) adoptaran una agenda conceptual común, y empezarán a definir dentro de sus instituciones las acciones que podrían favorecer la inclusión financiera. El GATIF planteó la realización de una encuesta, y sobre dichos hallazgos propuso una agenda para crear una ley de inclusión financiera que se enfocó en los principales cuellos, para abaratar el costo y facilitar el acceso a familias de muy bajo ingreso, y aprovechar las nuevas tecnologías de transacciones usando el dinero electrónico vía móviles. Pero la agenda es mucho más amplia, y se podría decir que con la aprobación de la ley, se ha cerrado una primera fase.

Existen desafíos inmediatos, como será la implementación de la ley, que pasará dentro de sus primeras tareas, por la aprobación de las normas técnicas del BCR; pero, será necesario abrir una segunda gran fase que contemple estrategias más amplias y articuladas para lograr la inclusión financiera, y cerrar la brecha que existe con el promedio de la región. El BCR ha continuado trabajando, por medio de un convenio con la AFI, y en el presente año está implementando un conjunto de grandes encuestas para comprender mejor el acceso y uso de los servicios financieros en el país; estos resultados, podrán sustentar la segunda gran fase, y atender desafíos como la inclusión financiera en la zona rural.

III. Rasgos y análisis de la arquitectura institucional disponible

En este tercer capítulo se analizan varias áreas de la arquitectura institucional del sector financiero de El Salvador, empezando en la sección A por describir el marco legal que sustenta la estructura institucional de funciones, en la cual se le asigna al BCR la regulación del sistema en términos de la autorización y operación de entidades, y por otra parte, las funciones de supervisión bajo la responsabilidad de la SSF. En la sección B se identifican todas las instituciones financieras reguladas que apoyan al agro, sobresaliendo ampliamente los bancos del Estado que participan con el 72% de todo el crédito, también se analiza a qué subsectores se destina el apoyo, indicando que un 70% es para la agricultura y el 17% es de ganadería. En la sección C se analiza la evolución de los medios de pagos, en los cuales sobresale el rápido crecimiento de medios electrónicos. La sección D identifica los servicios y canales financieros que ofrecen las tres principales instituciones de apoyo en el área rural, siendo estas el BFA, el Banco Hipotecario y FEDECRÉDITO. Los mecanismos de protección de los usuarios se discuten en la sección E, donde se destaca el papel de la Defensoría del Consumidor en términos de las atribuciones que le confiere la ley, para resguardar la protección de los usuarios del sistema y la devolución de recursos ante la resolución favorable de denuncias. La sección F se aboca a la descripción de la infraestructura complementaria que apoya la ampliación de la producción agropecuaria o reduce el riesgo ante el cambio climático, se analiza el estado actual de dichas infraestructura, junto a los programas de apoyo que brinda el gobierno. Finalmente, la sección G concluye con un análisis de las condiciones legales para el cumplimiento de contratos, basados en la información del Banco Mundial y las medidas de evaluación de riesgo que utilizan los bancos para reducir la probabilidad de caer en litigios, también se analiza la nueva ley que regula los burós de crédito y la nueva ley de garantías que amplía las opciones que se pueden utilizar de garantía.

A. Política regulatoria y de supervisión

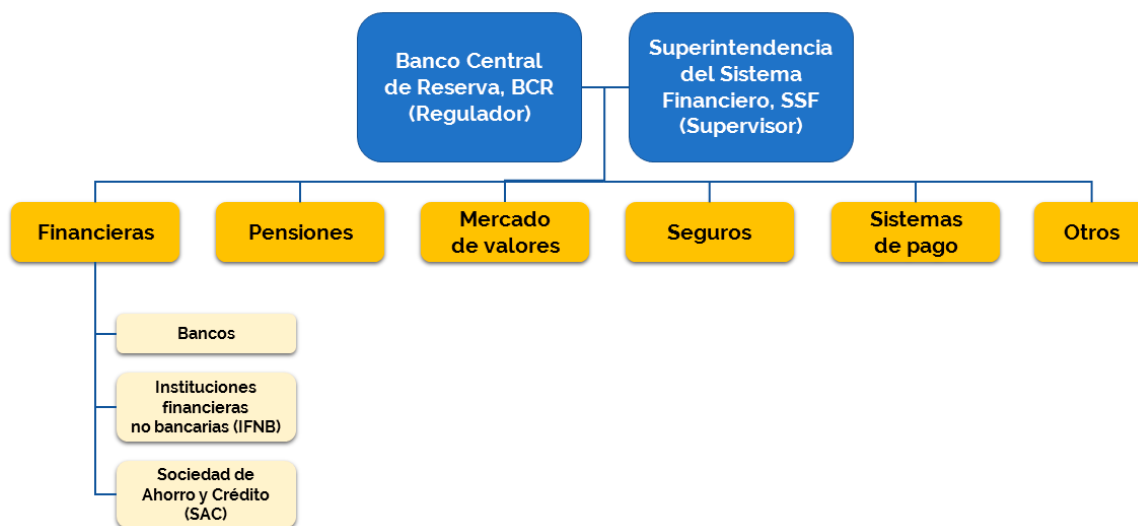
El análisis se desarrollará explicando en primer lugar la estructura del funcionamiento del Sistema Financiero, destacando las instituciones rectoras de la regulación y la supervisión; posteriormente, se analizarán cómo funcionan los requisitos para que pueda operar una entidad financiera regulada, y se analizarán los principales indicadores financieros que son establecidos por la Ley, y que se cumplen por medio de una norma dictada por el regulador.

1. Estructura del Sistema Financiero

El Sistema Financiero formal de El Salvador está definido en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (Asamblea Legislativa, 2011a)¹¹, la cual establece la estructura de instituciones sobre la que descansa el sistema financiero regulado y supervisado del país, identificando a dos entidades rectoras (véase el diagrama III.1). La Ley no es específica sobre el trabajo de coordinación entre ambas entidades, pero en el nuevo Comité de Normas del BCR está integrado por el Superintendente del Sistema Financiero y el Presidente del BCR, entre otros. La Ley establece que la SSF está adscrita al BCR, pero define las funciones siguientes: i) Banco Central de Reserva, que realiza la función de aprobar el marco de normas técnicas que regulan el sistema, y ii) Superintendencia del Sistema Financiero, como el supervisor del cumplimiento de las normas que rigen el sistema. Las entidades que conforman el sistema y que están sujetas a la regulación son los bancos comerciales, las Instituciones Financieras No Bancarias (bancos cooperativos y federaciones de bancos cooperativos), las entidades previsionales (Administradoras de Fondos de Pensión, Instituto de Pensiones Públicas, Instituto Previsional de la Fuerza Armada), las empresas de seguros y fianzas, las empresas bursátiles (Bolsa de Valores, casas corredoras de bolsa, instituciones públicas de crédito (Banco de Desarrollo de El Salvador, Banco Fomento Agropecuario, Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), Fondo Social para la Vivienda (FSV), Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSSAFI).

Diagrama III.1

El Salvador: estructura del sistema financiero regulado



Fuente: Adaptado del Banco Central de Reserva (BCR), estructura del Sistema Financiero.

¹¹ Esta Ley consolidó la regulación y la supervisión, anteriormente las normas eran emitidas por la SSF, y la supervisión estaba segmentada por entidades especializadas separadas, así: la Superintendencia de Bancos y Financieras, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Valores. Con la nueva ley, se consolidó.

Se subraya que existen otras entidades que no son reguladas o supervisadas por el BCR y SSF¹² y pueden ser muy variadas, como la Federación de Cajas de Crédito (FEDECACES) que son fiscalizadas por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOP), pero también pueden existir entidades no formales como los prestamistas.

El objetivo de la supervisión y regulación será “preservar la estabilidad del sistema financiero y velar por la transparencia y eficiencia del mismo y velar por la seguridad y solidez de los integrantes del sistema” (art. 2 de la Ley). A continuación se detallan las funciones, atribuciones y autonomía de las instituciones clave:

- a) *Banco Central de Reserva (BCR)* (regulador): en su ley orgánica (Asamblea Legislativa, 2011b) establece que su objetivo será velar por la estabilidad monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, las cuales en conjunto contribuyan a la estabilidad del país. Las funciones más vinculadas a la estabilidad del sistema financiero salvadoreño se destacan mantener la estabilidad monetaria, mantener la liquidez, promover un sistema eficiente, competitivo y solvente, regular la expansión del crédito del sistema financiero, velar por el sistema de pagos, dictar normas crediticias, monetarias, cambiarias y financieras (art. 3).

Cabe destacar que en la Ley citada de 2011 se estableció la facultad para emitir normas financieras y, por tanto, es responsable de revisar regularmente toda la normativa que permita resguardar los recursos de los depositantes, asegurados, inversionistas y pensionados (BCR, 2012). Esto implicó que el BCR creara el Comité de Normas para aprobar las normas, el cual está integrado por el Presidente y Vicepresidente del BCR, el Superintendente del SSF y los Directivos del BCR que representan al Ministerio de Economía y Hacienda (art. 99); las decisiones del Comité se aprueban por mayoría simple, y existen normas, si hay empate el Presidente del BCR tiene voto de calidad (art. 99). En ese contexto se fundó el Departamento de Normas del Sistema Financiero (agosto de 2011), y

- b) la *Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)* (supervisor). En la Ley (Asamblea Legislativa, 2011a), se define que su responsabilidad es supervisar¹³ de manera individual o consolidada a los integrantes del sistema financiero. Las atribuciones principales de la superintendencia son: hacer cumplir las leyes, reglamentos y normas a los entes supervisados, autorizar el funcionamiento o cierre de entidades del sistema, supervisar los riesgos del sistema, cooperar con la defensoría de derechos del consumidor. Las atribuciones a las cuales está facultado la superintendencia son: definir las políticas de supervisión, emitir resoluciones sobre los supervisados, autorizar el funcionamiento de entidades financieras reguladas, suspender operaciones, imponer sanciones, entre otros.

La autonomía de la superintendencia está definida por las fuentes de sus recursos para su sostenibilidad y operación, los cuales provienen de instituciones estatales que aportarán el 0,15% de sus activos totales, los bancos con 0,15% de sus activos, las administradoras de pensión con hasta el 4% de los ingresos, las aseguradoras con hasta un 0,08% de primas netas, los bancos cooperativos hasta 0,075% de los activos (art. 85).

¹² En septiembre de 2016, el BCR y la SSF presentaron a la Comisión Financiera de la Asamblea Legislativa un plan para hacer reformas a la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro (LBCySAC), en el cual se buscará ampliar la supervisión al sector cooperativo, reduciendo el umbral que establece la Ley para que más entidades cooperativas puedan ser reguladas. Al respecto, FEDECREDITO se pronunció indicando que dichas reformas son inconstitucionales, pero el debate recién empieza.

Véase <<http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/fedecredito-reformas-ley-bancos-cooperativos-son-inconstitucionales-127057>>.

¹³ De acuerdo con la Ley, la palabra supervisar abarca “vigilar”, “fiscalizar”, “evaluar”, “inspeccionar” y “controlar”.

2. Autorización y operación de instituciones reguladas y supervisadas

La SSF establece la normativa para autorizar bancos, IFNB y SAC. Estos procedimientos para los bancos se encuentran establecidos en la Ley de Bancos (Asamblea Legislativa, 2011c) y para las IFNB y SAC en la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito (SSF, 2008). Con base a dicho marco, ha establecido normas técnicas que definen el procedimiento para autorizar una nueva entidad financiera, siendo el siguiente:

- a) presentar un *proyecto de creación de la entidad financiera* a la superintendencia, el cual deberá contemplar un estudio de factibilidad técnica y financiera para un período mayor a cinco años, un estudio de mercado que analice el mercado objetivo, la demanda de servicios y la oferta de estos, deberá incluir como estará organizada la institución, dónde estarán sus ubicaciones geográficas, cuál sistema de información utilizará, una descripción de sus políticas (crédito, inversiones, captaciones, comisiones, tasas, etc.), y proyecciones. La SSF revisará este documento y podrá aceptar el proyecto, denegarlo o solicitar ampliaciones para su autorización. Para cumplir con todo lo requerido satisfactoriamente, puede implicar un proceso de dos a tres años;
- b) el *capital mínimo requerido*: para un banco el capital mínimo asciende a 17,6 millones de dólares (2015), y es menor para una SAC de 3,86 millones de dólares; este será depositado en una cuenta en el BCR, y deberá poderse comprobar el origen de los fondos, y
- c) *accionistas*: deberán ser como mínimo diez y podrán emitirse otro tipo de accionistas (ejemplo, con voto restringido). Se establece para bancos que el 75% de las acciones podrán estar en personas naturales o jurídicas del país o de Centroamérica, o de países que cuenten con una adecuada regulación. Se establecen inhabilidades para ser accionista, relacionadas a que sea deudor del sistema con créditos con reserva de saneamiento de más del 50%, o que haya cometido delitos, entre otros. Se aclara también, que los Directores propuestos de la entidad, están sujetos también a inhabilidades.

La SSF también define normas prudenciales que deberán cumplir las instituciones reguladas, con el fin de lograr un sistema financiero que goce de liquidez, solidez y estabilidad. Al respecto, se analizará un conjunto de indicadores base para analizar la estabilidad del sistema (véase el cuadro III.1):

- a) *la liquidez del sistema*, entendida como la capacidad de una institución de mantener recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones en todo momento. Su medición se realiza por medio del coeficiente de liquidez neta¹⁴ (CLN), que de acuerdo con la norma del BCR debe ser superior al 17%. En 2014 y 2015, el CLN para el sistema bancario fue 32,3% mayor que el 28,1% de 2008, ambas superiores al mínimo requerido. También, el Banco de Fomento Agropecuario como principal institución que otorga crédito agropecuario a los productores, muestra posiciones holgadas de liquidez para ambos años. Se puede decir que el sistema y el BFA tienen la liquidez suficiente para soportar exigencias de retiros de sus depósitos (véase el cuadro III.1);
- b) *la solvencia del sistema*, medida por medio del índice de solvencia, que se calcula por medio del ratio entre el fondo patrimonial y los activos ponderados por riesgo, la cual, de acuerdo con la norma, debe ser superior al 12%. Durante 2014 y 2015, para todo el sistema fue de 16,6% y 16,8%, respectivamente; mientras que para el BFA fue menor. Cabe destacar que la solvencia se incrementó de manera importante en los últimos años, posterior a la crisis internacional. La favorable solvencia del sistema, le permite disponer a las entidades financieras de un mayor espacio para expandir el crédito;

¹⁴ CLN, es la relación entre el total de activos líquidos menos pasivos líquidos entre depósitos más títulos de emisión propia con un año de plazo.

- c) *la calidad de los activos*: la mora bancaria, medida como la relación entre préstamos vencidos y préstamos brutos, para todos los bancos descendió a 2,3% en 2015, luego de haber superado el 4% en 2009 debido a la crisis internacional; para el BFA, la mora es mayor al 3,5% en 2015, un poco superior al 3,4% de 2014, se hace notar que en ambos años el BFA ha enfrentado una mayor exposición al incremento de la mora, ya que el sector agropecuario en cada año experimentó sequías muy prolongadas, que tuvieron impactos negativos en la producción agropecuaria;
- d) la cobertura de reservas por saneamiento de activos en riesgo en el sistema fue de 115,9% en 2015, superior a la tasa de 100% requerido. En el BFA la cobertura de reservas se encontró en el límite (100,1% en 2015), mientras que en 2014 había mostrado una posición mejor. El BFA ha manejado de manera prudente los riesgos climáticos que ha enfrentado, así como los daños que significó la roya en el cultivo del café. Dicho entorno, ha implicado un aumento en el crecimiento de los créditos vencidos (9,7% en 2015, siendo muy alto con respecto al 2,1% que observa todo el sistema).

Cuadro III.1

El Salvador: indicadores financieros claves para bancos y BFA, 2014-2015
(En porcentajes)

Conceptos	Banco de Fomento Agropecuario		Total	
	2014	2015	2014	2015
<i>Liquidez</i>				
Coefficiente de liquidez neta	36,97	33,91	28,09	32,26
<i>Solvencia</i>				
Coefficiente patrimonial	14,61	14,38	16,60	16,82
<i>Calidad de los activos</i>				
Índice de vencimiento	3,39	3,50	2,36	2,31
Cobertura de reservas	102,02	100,15	119,01	115,91
Préstamos vencidos (variación anual)	(0,54)	9,73	5,59	2,07
<i>Eficiencia administrativa</i>				
Eficiencia del gasto	6,39	6,47	3,60	3,59
<i>Rentabilidad</i>				
Retorno patrimonial	5,41	1,06	9,99	7,93
Retorno sobre activos	0,59	0,12	1,28	1,02

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).

- e) *eficiencia administrativa*, medida como el porcentaje de las utilidades que son absorbidas por los gastos administrativos, las cuales mostraron una tasa de 3,6% en 2015, la cual ha venido disminuyendo en la medida de la incorporación de los avances en la tecnología y la gestión de cobros. Para el caso del BFA, el gasto administrativo es mayor (6,5%) lo que en parte se explica debido a la gestión del crédito en sectores agrícolas alejados de las oficinas y por la naturaleza de microcréditos en el sector que demandan más gestión de recursos, y
- f) *rentabilidad*: el retorno sobre el patrimonio de los bancos fue de 7,9% en 2015, descendiendo con respecto a 2014, explicado en buena parte por el menor crecimiento de la economía, y por un mayor saneamiento de activos. Por su parte, el BFA observó una limitada rentabilidad (0,1%), impactada por los efectos de la sequía (véase el

cuadro III.1). Los usuarios del sistema financiero regulado tienen la oportunidad de contar con la garantía en sus depósitos. Esta prestación la ofrece el Instituto de Garantía de Depósitos (IGD), el cual se financia con aportes de las entidades financieras reguladas; en la actualidad ofrece una cobertura de hasta por 10.171 dólares por ahorros que se encuentren en cuentas de ahorro, corrientes y a plazo. La garantía se ejecuta cuando la SSF cierra una entidad o en la reestructuración; están facultados a recibir la garantía personas nacionales o extranjeras que hayan depositado los recursos en una de las instituciones cubiertas por el IGD (bancos, IFNB, SAC). Cabe señalar que el BFA no está cubierto por el IGD. Los depositantes no pagan por este seguro, este es otorgado de forma gratuita por las entidades sujetas al IGD.

B. Intermediarios financieros para el agro

De acuerdo con los resultados de la EHPM, los productores agropecuarios que solicitaron financiamiento entre un 54% (2010) a 64% (2014) lo obtuvieron de instituciones financieras reguladas. Si a este grupo agregamos lo que obtuvieron de familiares y amigos, el financiamiento de productores puede oscilar entre el 79% y el 89%, lo cual deja un margen del 10% al 20% de financiamiento que reciben de instituciones no formales. Cabe resaltar que sobre estas últimas no se cuenta con estadísticas sistematizadas, y además, que varias de las instituciones que brindan fondeo al sector no divulgan cifras de manera pública. Por tanto, el análisis de los intermediarios financieros se centrará en las instituciones reguladas.

Los intermediarios financieros regulados se clasifican en bancos, que representan el 92% del total de crédito otorgado y están conformados por 14 bancos en 2015; le siguen los bancos cooperativos (IFNB), que representan el 6,7% del crédito y participan siete entidades; y las SAC, que brindaron el 1,4% del crédito y se encuentran autorizadas cuatro instituciones. En ese contexto, el crédito al sector agropecuario ascendió a 383,1 millones de dólares y representó el 3,2% de todo el financiamiento otorgado en 2015, siendo una cifra sustancialmente baja. Al analizar, el crédito agropecuario por segmento se observa que los bancos aportaron el 96% del crédito, seguido de las SAC (3%), y por último, los bancos cooperativos (1%). Sobre estos últimos, cabe destacar que FEDECACES que participó con el 35% del crédito de las cooperativas, opera como una institución de segundo piso, ya que le presta a entidades adscritas (cooperativas que operan en el interior del país) alrededor del 60% de sus recursos, pero no reporta a que sectores les otorga el financiamiento dichas entidades, y muy probablemente una parte de dichos recursos se destine al sector agropecuario.

Los dos bancos del Estado (BFA e Hipotecario) prestaron el 60% de los recursos al sector agropecuario en 2015. El BFA (orientación al agro) brindó 125 millones de dólares, equivalente al 32,7% del total, mientras que el Banco Hipotecario (orientación a mipymes) otorgó 102,3 millones de dólares, es decir el 26,7% del total (véase el cuadro III.2). Luego, le siguen el Banco Agrícola que otorgó 56,6 millones de dólares (14,8%), y junto a tres bancos más acumulan el 90% de todo el crédito otorgado. En los bancos privados se destaca que el financiamiento se enfoca en empresas y agricultores medianos y grandes, salvo el Banco Procredit que desde su inicio se orientó a micro y pequeños empresarios. En el séptimo lugar aparece Integral, una SAC que otorgó 11,3 millones de dólares y que atiende a pequeños productores, el décimo lugar lo ocupa el banco cooperativo FEDECRÉDITO orientado a un segmento micro y pequeño productor, y el onceavo lugar es ACCOVI, banco cooperativo (véase el cuadro III.2).

Es importante analizar, por qué los bancos comerciales privados y bancos cooperativos tienen poca participación en el crédito agropecuario (en conjunto menos del 40%). Este resultado se puede explicar por tres factores vinculados a temas de riesgo y costos, así: i) costos, la gran mayoría de productores agrícolas o pecuarios se caracterizan por desarrollar su actividad en micro parcelas para autoconsumo y con baja productividad (esto aumenta el riesgo de no pago); al ser micro parcelas, se vuelve administrativamente más caro el manejo de créditos de bajos montos, y que al enfrentar retrasos,

el cobro administrativo resulta más caro por estar en el interior del país, en lugares de poco acceso; ii) cambio climático, en los últimos años se han experimentado fuerte sequías que han provocado pérdidas millonarias en cultivos, esto aumenta los riesgos de no pago ya que las actividades de pequeños productores son basadas en régimen de lluvias, y muy pocas bajo sistemas técnicos de regadío, por tanto las entidades financieras observan riesgos de no recuperabilidad de los préstamos, y en años anteriores organizaciones de productores agropecuarios han promovido el impago de los adeudos vía decretos, lo cual se convierte en un desincentivo para recuperar los recursos; iii) la delincuencia y violencia, las maras continúan ampliando su presencia territorial en zonas rurales, lo cual provoca conflictos entre las bandas, conlleva mecanismos para extorsionar productores, y por último, establecen patrones de control territorial en el cual no permiten el ingreso de personas que no sean de la comunidad. Esto último implica que una institución financiera enfrenta riesgos de seguridad en su personal para enviarlo a visitar la zona de habitación del cliente. La combinación de los tres factores genera incentivos perversos, llevando a las entidades financieras privadas a reducir la exposición del riesgo en actividades productivas agrícolas.

Cuadro III.2
El Salvador: intermediarios financieros que prestan al agro, 2015

	<i>En miles de dólares</i>	<i>En porcentajes del total</i>	<i>Agro Porcentajes de la cartera</i>
BFA ^a	125 092	32,7	56,1
Hipotecario ^a	102 223	26,7	16,1
Banco Agrícola ^a	56 558	14,8	1,9
Davivienda ^a	29 847	7,8	1,9
Procredit ^a	21 408	5,6	9,4
Promerica ^a	12 981	3,4	1,8
INTEGRAL ^c	11 388	3,0	14,6
G&T ^a	10 013	2,6	2,8
BAC ^a	4 861	1,3	0,4
Citi ^a	2 903	0,8	0,3
FEDECRÉDITO ^b	1 599	0,4	0,6
ACCOVI ^b	1 371	0,4	1,2
Scotiabank ^a	1 190	0,3	0,1
Primer Banco de los Trabajadores ^b	482	0,1	0,6
Azul ^a	448	0,1	0,6
CONSTELACIÓN ^c	350	0,1	5,1
Multi Inversiones ^b	137	0,0	0,2
CREDICOMER ^c	91	0,0	0,2
Banco de los Trabajadores ^b	77	0,0	0,2
Industrial ^a	66	0,0	0,0
Banco Izalqueño ^b	1	0,0	0,0
Azteca ^a	-	0,0	0,0
COMEDICA ^b	-	0,0	0,0
Multivalores ^c	-	0,0	0,0

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).

^a Bancos.

^b Instituciones Financieras No Bancaria (IFNB) (cooperativas).

^c Sociedad de Ahorro y Crédito (SAC).

También se analizó para cada institución que porcentaje de su cartera estaba destinada al sector agropecuario. El primer lugar lo ocupa el BFA con 56,1% de su cartera de préstamos, le sigue el Banco Hipotecario con 16%. Entre los bancos privados destaca Procredit con 9,4% de su cartera; el resto de bancos no exponen más allá del 3% de su cartera al sector agropecuario. Además de los factores señalados en el párrafo anterior, se comenta que el principal cultivo de exportación, el café, enfrentó una crisis por la caída de los precios internacionales de dicho producto en 2001, lo cual provocó pérdidas millonarias para todos los productores, y aquellos que tenían créditos con garantías de sus fincas las perderían por no poder honrar sus préstamos.

Ante dicha situación, siete bancos privados enfrentaron problemas para recuperar los préstamos otorgados a caficultores, por lo cual se creó el Fideicomiso Ambiental para la Conservación del Bosque Cafetalero (FICAFE) por un valor de deuda de 210 millones de dólares en 2005 (FitchRatings, 2013). Este mecanismo permitió a los productores no perder sus fincas (aunque forman parte de la garantía), y se comprometieron a pagar certificados anuales con los recursos obtenidos de las cosechas de café. En 2013 se registró un fuerte ataque de roya en los cafetales, y los productores cabildearon y lograron que la Asamblea Legislativa (2013b) aprobara un decreto de suspensión de pagos de las cuotas de FICAFE hasta 2018. El FICAFE creó una reticencia en las entidades financieras para prestar al agro, y el reciente decreto refuerza el temor a asumir más riesgos en el agro.

Cuadro III.3
El Salvador: crédito por subsectores agropecuarios, 2015
(En miles de dólares y en porcentajes)

	Total		Bancos		BFA	Hipotecario	IFNB (cooperativos)		SAC	
	En miles de dólares	%	En miles de dólares	%	En miles de dólares	En miles de dólares	En miles de dólares	%	En miles de dólares	%
1. Agricultura	268 033	70	261 287	71	78 739	84 085	1 554	42	5 193	44
a. Café	90 914	24	90 589	25	21 909	55 900	121	3	205	2
b. Algodón	14	0	4	0	-	4	0	0	10	0
c. Caña de azúcar	107 870	28	105 223	29	6 776	21 113	1 244	34	1 403	12
d. Maíz	32 575	9	30 785	8	30 473	26	135	4	1 655	14
e. Frijol	3 533	1	3 343	1	3 134	114	0	0	190	2
f. Arroz	3 572	1	3 076	1	2 334	161	0	0	496	4
g. Otros productos agrícolas	29 556	8	28 267	8	14 114	6 768	55	1	1 234	10
2. Ganadería	49 288	13	44 699	12	26 564	5 777	652	18	3 937	33
3. Avicultura	18 764	5	16 927	5	339	1 279	1 222	33	615	5
4. Pesca, apicultura y otros	13 952	4	12 359	3	2 965	3 504	237	6	1 356	11
5. Refinanciamientos	33 047	9	32 319	9	16 486	7 577	1	0	728	6
Total agropecuario	383 086		367 590		125 092	102 223	3 666		11 829	

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).

Las actividades agrícolas recibieron el 70% de todo el crédito agropecuario en 2015. El peso está principalmente relacionado con los productos tradicionales de exportación el café y azúcar, que entre ambos acumulan el 52% del crédito, seguido de maíz (9%) y otros productos agrícolas (8%). Las otras actividades agropecuarias recibieron un fondeo menor: la ganadería (13%), la avicultura (5%) y la pesca, con un 4% (véase el cuadro III.3). Cabe señalar que en ganadería existen productores que se encuentran vinculados con contratos a la industria láctea, lo cual los convierte en clientes bancarios, pero el pequeño productor enfrenta los desafíos de la subsistencia con dificultades para competir con los bajos precios que enfrenta de Nicaragua. En avicultura, existen empresas muy bien posicionadas en el país, tanto en producción de huevos como carne de pollo, aunque enfrentan la presión de la competencia con la importación de piezas de pollo provenientes de los Estados Unidos, en virtud del acuerdo de libre comercio del CAFTA-RD. En cuanto a la pesca, existe un aumento de la oferta de pescados vía la acuicultura, que ha demandado financiamiento para el abastecimiento del mercado interno.

Sobre el crédito agrícola se destaca que los bancos privados tienden a concentrar sus recursos en las actividades agrícolas vinculadas a la exportación (café y azúcar), luego ganadería, avicultura y finalmente pesca. El BFA es prácticamente quien financia los granos básicos: en maíz, con 30,5 millones de dólares otorga el 99%; en frijol, 3,1 millones de dólares (94%) y en arroz, 2,3 millones de dólares (76%); estas actividades son realizadas en micro parcelas y por pequeños productores. Por su parte, los bancos cooperativos replican la estructura de asignación de préstamos que tienen los bancos, y en similar forma las SAC (véase el cuadro III.3).

C. Sistemas de pago

La bancarización electrónica ha incrementado la inclusión financiera en el país, debido al aumento del número de tarjetas, como por el mayor número de transacciones e incremento del gasto promedio por operación. También se ha registrado un incremento de la red de dispositivos electrónicos en todo el país. Estas redes representan una oportunidad para aumentar la inclusión financiera de zonas lejanas, además que su amplia oferta aumenta la competencia entre los operadores existentes, y facilita la entrada de nuevos operadores con un costo menor.

El Banco Central de Reserva difunde información sobre los medios de pago en el país, por lo que analizaremos como ha aumentado la inclusión a partir del creciente aumento de las operaciones electrónicas realizadas por medio de las estadísticas disponibles sobre las tarjetas de crédito y de débito (ampliamente utilizadas para pago de salarios y fuente de ahorro). En ese contexto destaca que en las tarjetas de crédito el número de transacciones viene aumentando; en cambio el valor de cada transacción promedio fue de 61,4 dólares en 2011. Este valor ha venido disminuyendo en los últimos cuatro años, ya que en 2007 había ascendido a 86,4 dólares por operación (véase el cuadro III.4). Esta caída está influenciada por la crisis que hemos mencionado, y probablemente por un mayor número de clientes de menores ingresos que hacen uso de tarjetas. La falta de información actualizada a 2015, no permite distinguir que factor incidió más.

Por su parte, el valor de transacción en tarjetas de débito fue de 31,4 dólares en 2011, inferior en 50% con respecto a las tarjetas de crédito. También el monto transado total en tarjetas de débito fue de 348 millones de dólares, inferior a lo operado en tarjetas de crédito, y muy inferior a los pagos realizados en años previos a 2008 (véase el cuadro III.4).

El número de tarjetas de crédito fue de 640.000 en noviembre de 2013, lo que representa una disminución de acuerdo con el último dato disponible de 749.000 tarjetas en 2009 (Superintendencia de Competencia, 2011). De acuerdo con la Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA), la razón de esta disminución fue la implementación de la Ley Contra la Usura de 2013 (Asamblea Legislativa, 2013b) que implicó retirar tarjetas de crédito que se excedían de dicho límite. Un estudio sobre las condiciones de competencia en el mercado de tarjetas de crédito que elaboró la Superintendencia de Competencia, documentó de 2004 a 2009, la evolución del número de tarjetas de crédito y débito. Las cifras del estudio

destacan que desde 2004 a 2009 el número de tarjetas de crédito y débito se expandió, y un comportamiento similar observaron las tarjetas de débito. Este comportamiento, nos señala el aumento del dinero plástico en el país, y refleja la migración de los salvadoreños a realizar más transacciones electrónicas (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.4
El Salvador: tarjetas de crédito y débito, 2003-2011
(Promedio de dólares por transacción)

Año	N° de operaciones (en millones de dólares)		Pagos (en millones de dólares)		Gastos de operación (en millones de dólares)	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito
2003	6,7	n/d	216,7	358,5	32,3	n/d
2004	15,8	6,5	582,8	404,6	36,9	62,2
2005	16,2	9,4	641,8	620,4	39,6	66,0
2006	18,8	13,0	780,3	881,5	41,5	67,8
2007	15,4	8,0	857,5	691,2	55,7	86,4
2008	15,0	9,7	837,3	666,2	55,8	68,7
2009	8,8	6,1	256,8	395,4	29,2	64,8
2010	10,4	11,6	306,6	759,0	29,5	65,4
2011	11,1	12,8	348,1	786,2	31,4	61,4

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

Cuadro III.5
El Salvador: evolución del número de tarjetas de crédito y débito, 2004-2010 y noviembre de 2013

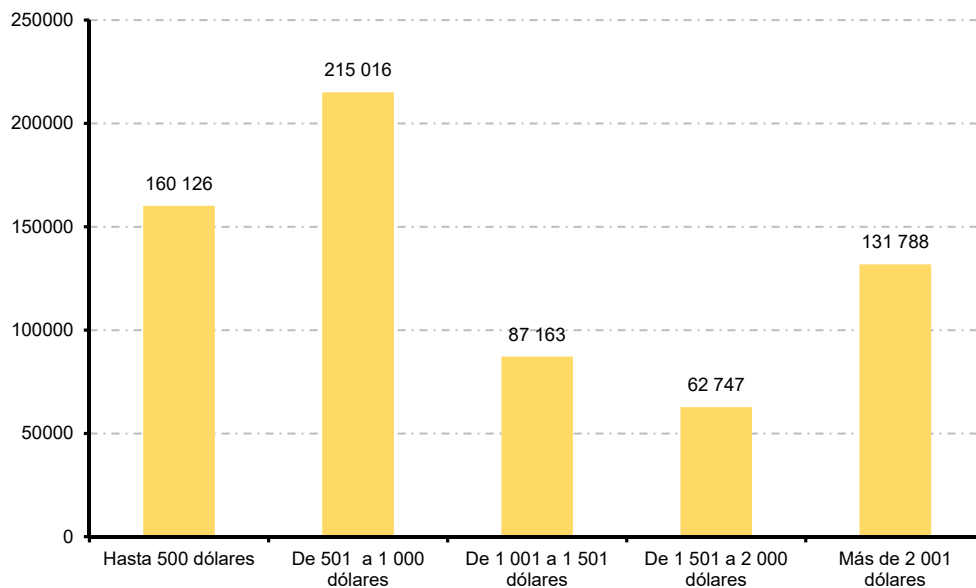
Año	Tarjeta de crédito		Tarjeta de débito	
	Unidades	Variación en porcentajes	Unidades	Variación en porcentajes
2004	600 532	11,9	1 206 996	8,12
2005	672 035	11,9	1 206 995	0,0
2006	723 653	7,7	1 362 674	12,9
2007	725 492	0,3	1 292 816	-5,1
2008	794 893	9,6	1 335 544	3,3
2009	749 808	-5,7	1 343 975	0,6
2010	656 840			
2011-2013	646 000		n/d	

Fuente: Superintendencia de Competencia y ABANSA (2010 y 2013).

En el marco de la discusión de la Ley Contra la Usura, ABANSA divulgó la estructura de tasas de interés clasificadas por los montos máximos de crédito de las tarjetas. Al respecto, en 2010 difundió que existían un total de 656.840 tarjetas de crédito (FUSADES, 2011), de las cuales cerca de un 57% se concentraban en tarjetahabientes que disponían de un límite de crédito máximo de 1.000 dólares por tarjeta; se destacaba que la mayor concentración por segmentos se presentaba en las tarjetas de 501 dólares a 1.000 dólares, ya que representaban el 32,7% (215.016 tarjetas de personas con bajo

ingreso). Un 9,6% del total de tarjetas se encuentra otorgado entre los límites de 1.500 dólares a 2.000 dólares, y un 20% para aquellas arriba de 2.000 dólares (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1
El Salvador: estructura de tarjetas de crédito por límite de crédito



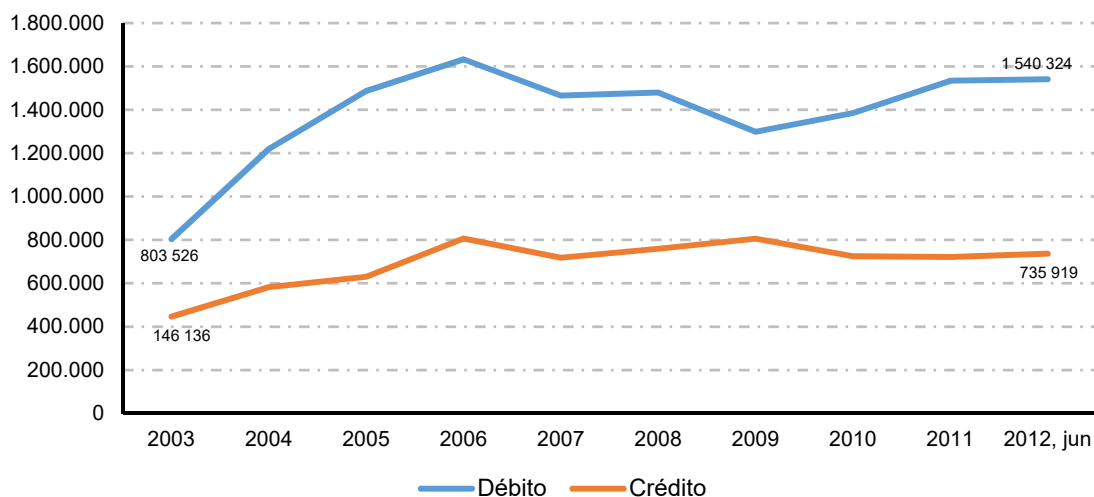
Fuente: Superintendencia de Competencia.

El uso de tarjetas de crédito y débito se incrementó notablemente en El Salvador debido a la disponibilidad de dispositivos electrónicos en puntos de venta. Hasta 2012, el número de redes que prestaban los servicios de pagos electrónicos eran cinco, las cuales tenían una amplia cobertura. Por su parte, el número de dispositivos para tarjetas de crédito ascendía a 735.919 en junio de 2012 (último dato disponible por BCR), el cual observó un aumento de 15.221 puntos al compararlo con diciembre de 2011. Este comportamiento está acorde con el dinamismo del crédito de consumo señalado anteriormente. Se destaca que después de la crisis financiera internacional, el número de dispositivos observó una reducción, ya que alcanzó hasta las 805.563 tarjetas. Los datos históricos muestran que desde 2003, el número de dispositivos se incrementó hasta 2006, lo cual estuvo explicado por un aumento del crecimiento de la economía (véase el gráfico III.2).

Un comportamiento similar observa los dispositivos de tarjetas de débito, ya que estos se expandieron de 803.000 en 2003, hasta 1,6 millones en 2006. En los siguientes años se observó un descenso, al registrar 1,2 millones en 2009, y luego se recuperó en 2012 (véase el gráfico III.2). Cabe destacar que en dicho período, se presentó la adquisición de los principales bancos locales por bancos internacionales, por lo que probables fusiones implicaron un aumento de eficiencia en las redes.

Se destaca que en el país, grandes bancos cuentan con su propia red de cajeros; pero también existen empresas que brindan servicios de pagos electrónicos y gozan de una amplia cobertura geográfica; estas redes son “Punto Express” y “Red Multiservicios AKI”. A continuación se presenta un detalle de la red de ambas entidades (véase el cuadro III.6).

Gráfico III.2
El Salvador: dispositivos electrónicos de puntos de venta de tarjetas de crédito y débito, 2003-2012 (al mes de junio)
(En número de dispositivos)



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

Cuadro III.6
El Salvador: agencias y puntos de pago

Empresa	Cantidad de puntos de pago	Tipo de transacción
Punto Express	91 Salas de Súper Selectos, cobertura nacional 28 Restaurantes Biggest 71 Farmacias Económicas 2 Salas de Walmart 2 Salas de Despensa Familiar 6 Almacenes El Gallo más gallo 49 Almacenes Prado 29 Farmacias La Buena (Oriente) 5 Tiendas Galo (Oriente) 1 Gasolinera Puma (American Park) 1 Almacén Sears Multiplaza Total: 285	Pago de préstamos de SAC Integral, Credi Q, FINCA, Presta Fácil, LOTIVERSA, Óptima, FADEMYPE Pago de colectores: electricidad, telefonía fija y celular, cable, aseguradoras, Pago de tarjetas de crédito de Banco Agrícola, CITI, Simán, Prisma Moda, Primer Banco de los Trabajadores Cobro de remesas de diversas empresas Cobro de subsidio de gas Pago de universidades Suscripción a periódicos Pago de ventas por catálogo
Red Multiservicios AKI (empresa hermana de SERSAPROSA)	20 Farmacias Virgen de Guadalupe 16 Farmacia El Centro 4 agencias propias en el AMSS 6 Almacenes El Baratillo 25 Súper tiendas locales en ciudades del interior 2 Gasolineras Texaco 12 Farmacias locales en ciudades del interior 20 comercios como librerías, kioscos de celular, almacenes locales Total: 105	Pago de colectores: electricidad, telefonía fija, móvil, internet, cable (Todas las compañías) Pago de colegios y universidades Pago de primas de aseguradoras Pago de ventas por catálogo Próximamente pagos a tarjetas de crédito, préstamos y remesas de instituciones que se asociarán

Fuente: Elaboración propia.

D. Servicios financieros y canales de distribución

Debido a la amplia variedad de instituciones que ofrecen servicios financieros al sector rural en el país, y ante la falta de sistematización de dicha información, se adoptó la estrategia de identificar las tres principales instituciones que brindan apoyo al sector rural; para analizar posteriormente los servicios financieros que ofrecen, y comentar los canales de distribución.

1. Identificación de instituciones financieras

La identificación se realizará con base a la información de los productores agropecuarios (demanda) que proviene del módulo agropecuario de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (véase el cuadro I.2); mientras que por el lado de la oferta, se analizará la información que divulga la SSF sobre las instituciones financieras reguladas que brindan crédito rural (véanse los cuadros III.2 y III.3).

Por el lado de la demanda, los usuarios que solicitaron financiamiento lo obtuvieron principalmente del BFA (28,6% del total), seguido de bancos privados (16,5%), cooperativas (5%) y cajas de crédito (3,3%). Mientras que por el lado de la oferta, el BFA (banco estatal) ocupa el primer lugar (32,7%) de todo el crédito regulado (bancos, IFNB y SAC), en segundo lugar, el Banco Hipotecario (banco estatal) con el 26,7%, seguido del Banco Agrícola (14,8%), mientras que FEDECRÉDITO —que otorga financiamiento a pequeños productores— ocupa el 11° lugar. Con base en lo anterior presentaremos el análisis de los productos financieros para el BFA, Banco Hipotecario y FEDECRÉDITO.

2. Servicios financieros agropecuarios: BFA, Banco Hipotecario y FEDECRÉDITO

Las tres instituciones seleccionadas tienen una forma distinta de operar para brindar sus servicios financieros. Para el caso del BFA, se trata de la institución del Estado encargada de dirigir el crédito al sector, atendiendo a segmentos de mayor riesgo, como los granos básicos o los microcréditos en la zona rural. En lo que toca al Banco Hipotecario, tiene un enfoque de apoyo a las pymes, y su cartera en el agro se enfoca a los productores agropecuarios de exportación (91% de la cartera en café y azúcar). FEDECRÉDITO goza de una amplia red rural de proveedores de créditos, y aunque los montos de crédito al sector agropecuario son bajos, su cartera de créditos a micro negocios es importante.

a) Banco de Fomento Agropecuario

Con base en las cifras del SSF, el BFA disponía de una cartera de créditos por 222,8 millones de dólares en 2015, asignada al sector agropecuario (56,1%, 125 millones de dólares). Por su parte, en su “Memoria de Labores” (BFA, 2016), la institución indicó que realizó desembolsos de créditos por 152 millones de dólares en 2015, alcanzando los 50.199 préstamos, de los cuales un 34% fueron recibidos por mujeres. El BFA se caracteriza por su amplia cartera de microcréditos, 88% para montos menores a 5.000 dólares y de 5.001 a 10.000 dólares fueron un 9%. El crédito del BFA registró un impacto muy positivo al generar 159.000 empleos directos, beneficiando a alrededor de 636.000 salvadoreños. Por sector empresarial, se destaca que se benefició al sector informal con 32.000 créditos (63,4% del total), y a las microempresas con 16.524 préstamos (32,9% del total).

Los segmentos de mercado que atiende el BFA, le implica asumir más riesgos que un banco comercial, por lo que la gestión y conocimiento del mercado han sido clave para mantener una cartera sana (cartera A y B, arriba del 88%), pese a encontrarse afectado por el alto índice de delincuencia rural, los bajos precios internacionales del café y azúcar, y la exposición a los efectos negativos del cambio climático, el cual en los dos últimos años se ha caracterizado por una sequía. El BFA cuenta con tres grandes segmentos de crédito, estos son:

- a) *Agropecuario*: se otorgó 88,6 millones de dólares en 2015, que representó el 58% del total. Estos recursos se brindaron por medio de 28.000 préstamos, que en su mayoría (88,7%) fueron destinados micro y pequeños productores con un monto inferior a 5.000 dólares. El Banco brindó apoyo para cultivar 116.900 manzanas en el país, de las cuales 80.000 fueron para granos básicos. Debido a que el BFA es la principal fuente de financiamiento en granos básicos (más del 95%), a manera de ejemplo se analizará las condiciones para solicitar un crédito de avío para dichos productos, siendo estas: i) pueden solicitar personas naturales o jurídicas con calificación crediticia A, B y C; ii) la tasa de interés es 3% para montos inferiores a 3.000 dólares (muy por debajo del promedio nacional), y de 9% arriba de dicho monto; iii) la comisión será de 3% hasta los 3.000 dólares, y 1,5% para cantidades superiores; iv) garantía, puede ser hipotecaria, fianza y con el Programa de Garantías Agropecuarias (PROGARA) hasta un 70%; y v) el pago del crédito se realizará en función de la venta de la cosecha. Por otra parte, se destaca que el BFA financió a 37 cooperativas en 2015, con un monto de 20,2 millones de dólares.
- b) *Microcréditos*: se asignaron 26,5 millones de dólares (17%), alcanzando un número de préstamos de 14.952, de los cuales un 94,3% corresponde a montos menores de 5.000 dólares. De acuerdo con la página electrónica del BFA, las condiciones para otorgar este tipo de créditos son: i) se orienta a financiar la compra de mercadería, maquinaria, equipo y vehículos de trabajo para actividades como: tiendas, ventas de ropa, verduras y fruta, bazares, salas de belleza, panaderías, carpinterías, talleres de mecánica, enderezado y pintura, sistema eléctrico, comedores, pupuserías, entre otras actividades productivas; ii) los requisitos son poseer negocio y experiencia; iii) documentos solicitados fotocopia de DUI y NIT, recibos de agua, luz o teléfono; iv) el monto a otorgar desde 115,00 dólares; v) plazo hasta 48 meses; vi) forma de pago: semanal, quincenal o mensual, según el giro del negocio; vii) garantía solicitada, pueden ser bienes del hogar, maquinaria y equipo, vehículos.
- c) *No agropecuario*, concedió 36,9 millones de dólares (24% del total). Los segmentos de mercado a atender por esta vía son muy variados, como el acceso o reparaciones en vivienda, crédito para realizar estudios, crédito para proyectos turísticos, etc. Sobre la línea de turismo, se orienta a mipymes del sector, con calificación crediticia A o B, y puede ser utilizado para capital de trabajo o inversión.

El BFA ofreció a sus clientes depósitos que ascendieron a 236 millones de dólares en 2015, observando un crecimiento anual de 12%, y correspondió a 156,6 mil cuentas, que se caracterizan por pertenecer a micro depositantes 88,5% (montos menores a 1.000 dólares); de los cuales un 50% fueron en cuentas de ahorro a plazo fijo, de ahorro 38,8%, y el resto a la vista.

Servicios de seguro que ascendieron a 52.000 operaciones, con un monto de 1,1 millones de dólares, estos fueron principalmente micro seguros, observando una siniestralidad en 141 casos, con un monto de 0,6 millones de dólares, registrando una alta siniestralidad de 60,3%.

b) Banco Hipotecario (BH)

El BH es un banco estatal enfocado en apoyar a las mipyme, pero ocupa el segundo lugar en asignar recursos al sector agropecuario, con 102,2 millones de dólares; no obstante, se diferencia del BFA, ya que sus recursos se concentraron en 75,3% para atender la demanda de los cultivos de agro exportador con 76 millones de dólares, su exposición en granos básicos es mínima (0,3% de toda la cartera), y el resto de fondos lo otorga a cultivos más permanentes como frutales, ganadería, pesca, avicultura.

Sobre el crédito a café, se destaca su financiamiento para renovar el parque cafetalero del país, el cual en los últimos años sufrió un severo ataque de roya y otras enfermedades, que dañaron sustancialmente el bosque cafetero. También apoya de manera importante, a los cultivadores de caña en el país, ya sean estos productores individuales, cooperativas o ingenios.

c) FEDECRÉDITO

El Sistema de FEDECRÉDITO consolida las operaciones de una amplia red de bancos cooperativos distribuidos en todo el país, el cual se caracteriza por realizar operaciones a pequeños productores y microcréditos a personas. En 2015, el monto de créditos ascendió a 266,8 millones de dólares; se destaca el fuerte incremento que han observado sus operaciones en los últimos años, ya que en 2010 el monto otorgado fue 141,8 millones de dólares. El crédito que otorgó al sector agropecuario fue mínimo (0,6% del total), equivalentes a 1,7 millones de dólares, de los cuales cerca de 0,9 millones de dólares corresponde a un convenio con el MAG para otorgar microcrédito a pequeños productores (162 préstamos) del nororiente del país, por medio del Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural en la Región Oriental, PRODEMORO (FEDECRÉDITO, 2016).

Se destaca que FEDECRÉDITO se ha consolidado como un operador de segundo piso para sus entidades socias, por lo que en 2015 proporcionó cerca de 201,4 millones de dólares; sobre esto último, se debe considerar que los recursos que llegan a las entidades socias no se difunde un consolidado sobre aquellos sectores a los que finalmente llega el crédito, por lo que es muy probable que el monto a pequeños productores agropecuarios sea mayor.

3. Canales financieros: BFA, Banco Hipotecario y FEDECRÉDITO

Los canales de distribución se clasifican en oficinas físicas distribuidas en todo el país, un creciente desarrollo de corresponsales financieros, servicios por medio de cajeros automáticos, y proyectos de pagos por medio de telefonía móvil. Cada una de las instituciones posee diferentes niveles de desarrollo, de este modo:

a) FEDECRÉDITO

La institución ha impulsado una estrategia agresiva para consolidar su presencia en los 14 departamentos, y en la mayor parte de los 260 municipios. En la actualidad impulsa el programa “a la vuelta de la esquina”, con el cual pretende disponer de un punto de acceso a los servicios financieros en el interior en el país. El Sistema de FEDECRÉDITO cuenta con 57 instituciones socias, siendo siete bancos de los trabajadores y 50 cajas de crédito ubicadas en los municipios. Los otros canales de distribución están compuestos por:

- a) *red de cajeros automáticos* (FEDE red 365), que cuenta actualmente con 160 cajeros distribuidos en todo el país, por medio de los cuáles se facilitó el acceso en efectivo por 2,2 millones de dólares, registrando un crecimiento de 50%, con respecto al año anterior (FEDECRÉDITO, 2016);
- b) *corresponsales financieros no bancarios* (FEDE punto Vecino), para ampliar la bancarización en el interior del país, se han autorizado 229 corresponsales (mayor a los 100 que posee el Banco Agrícola Comercial, realizando 836.000 transacciones)¹⁵, mediante los cuales se realizaron 1,6 millones de transacciones el año anterior, por un monto de 57,7 millones de dólares. Las transacciones mayormente realizadas fueron operaciones de remesas, pago de préstamos y depósitos, y pago de servicios básicos;
- c) *banca por celular* (Fede Móvil), por medio del servicio de mensajes SMS o por internet, se brindaron los servicios de consulta de saldos, transferencias de fondos, pago de tarjetas de crédito y pagos de préstamos;
- d) *Call center*, se realizan servicios de notificación de remesas, cobranza, consultas de saldos, y
- e) *tarjetas de débito y crédito*. A 2015 el número de tarjetas de débito alcanzó las 113.270 tarjetas, mientras que las de crédito ascendieron a 49.552.

¹⁵ Estos datos los brindó el Presidente del Banco en junio de 2016.
Véase <<http://elmundo.sv/ampliaran-red-de-corresponsales-financieros/>>.

b) Banco de Fomento Agropecuario

El BFA cuenta con 28 agencias, cuatro serviagencias (miniagencias), y nueve cajas *express* situadas en puntos estratégicos, como Ciudad Mujer¹⁶. En 2015, empezó un plan piloto con la instalación de tres cajeros propios y se espera ampliar los canales de servicio por esta vía. Mientras que por medio de banca electrónica ha facilitado transacciones a 5.034 clientes. Por medio de la banca telefónica, se mantiene el servicio a 5.935 clientes activos en el 2015. El BFA cuenta con el servicio de tarjetas de débito que alcanzó las 20.386 tarjetas.

c) Banco Hipotecario

El BH cuenta con 28 agencias físicas presentes en 12 departamentos del país, cuenta con 59 cajeros propios; dispone de un servicio de banca telefónica por medio del cual se pueden realizar diferentes operaciones como consultas de saldos en las cuentas y reserva de fondos. Otro canal es el de *e-banking*, la cual permite a sus clientes realizar transacciones en sus cuentas de forma ininterrumpida.

E. Mecanismos de protección a usuarios de servicios financieros

La Defensoría del Consumidor (DC), es la institución que tiene las facultades para defender los derechos de los consumidores, ante las diferentes faltas que pueden ocurrir en los intercambios de productos y servicios con las empresas. La DC enmarca sus actuaciones bajo la Ley de Protección al Consumidor (Asamblea Legislativa 2005) y su respectivo reglamento, se destaca que en referencia a transacciones financieras existen varios artículos que los norman, siendo las más relevantes los siguientes:

- a) *Art. 12, cálculo de intereses:* establece que se pagarán los intereses con base al saldo diario pendientes de cancelar. Sobre los casos de mora, establece que el interés moratorio se estimará sobre la base del capital vencido, y no sobre el total adeudado;
- b) *Art. 12 A, comisiones y recargos:* sólo podrán cobrarse las establecidas en el contrato, y que correspondan a un servicio adicional prestado y que no sea inherente al servicio o producto contratado. Cabe señalar que las comisiones sobre crédito fueron eliminadas para el sistema bancario, esto implicó un beneficio a los consumidores, y
- c) *Art. 20, prohibiciones a servicios financieros:* que se determine el notario que documentará el servicio financiero, y que se le determine la compañía de seguros con la que deberá trabajar. Aplicar cargos o utilizar garantías para otras obligaciones a cargo del consumidor. Emitir tarjetas de crédito que el consumidor no haya solicitado. Efectuar cargos por servicios o productos no solicitados por el consumidor. Cobrar comisiones por el manejo de cuentas de ahorro.

La DC con base en la ley brinda la atención a los consumidores; en el período de junio de 2014 a mayo de 2015 atendió a 58.682 personas (DPC, 2015), las cuales en su mayoría —44.438 (75,7%)— recibieron asesorías; mientras que 10.334 (17,7%) interpusieron una denuncia por una falta a la ley de la DC; por otra parte, se realizaron derivaciones (3,2%) en la cual la defensoría marginó a otras instancias para resolver el caso, ya que no aplica la ley DC; se registraron 1.506 (2,2%) gestiones, las cuáles la DC conversó por teléfono con una empresa para resolver un problema de un consumidor; y los avisos de infracciones fueron únicamente 505 (0,8%) (DC, 2015:16).

Se destaca que de los consumidores atendidos por la defensoría, la mayoría fueron por temas de servicios financieros 13.723 (23,4%), seguido de telecomunicaciones (18%). Por otra parte, las personas que interpusieron una denuncia (10.334), lo realizaron en primer lugar por el servicio de agua;

¹⁶ El programa Ciudad Mujer es una iniciativa del gobierno, a través de la cual en una oficina de atención a las mujeres se integran un conjunto de servicios que brinda el Estado; como lo son salud, formación, acceso a financiamiento, asesoría legal, seguridad, entre otros.

mientras que servicios financieros ocuparon el cuarto lugar con 10,1%. La defensoría puede recibir una denuncia de un cobro de tasa de interés superior a la ley de usura, dando lugar a la sanción respectiva, y comunicar al BCR, SSF y juzgados sobre el incumplimiento de dicha entidad financiera.

Los casos de denuncia que fueron analizados por la DC, y que finalizaron en devoluciones a los consumidores alcanzaron los 2,7 millones de dólares, de las cuales el sector financiero ocupó el primer lugar con 622,7 mil dólares, mientras que el año anterior se situó en segundo lugar con 651.000 dólares; seguido por el servicio de agua por 508,1 mil dólares.

Para el segundo semestre de 2015, la DC divulgó recientemente el listado de empresas más denunciadas, indicando que tres bancos aparecieron ocupando del séptimo al noveno lugar. Al efectuar una comparación con los mismos semestres de años anteriores, dos bancos se han mantenido entre los primeros 10 (véase el cuadro III.7).

Cuadro III.7
El Salvador: defensoría del consumidor - empresas con mayor denuncia,
segundo semestre de 2013, 2014 y 2015

	2° semestre 2015			2° semestre 2014			2° semestre 2013		
	Top	Denuncias	%	Top	Denuncias	%	Top	Denuncias	%
ANDA	1	3 199	58,6	1	2 301	44,3	1	2 654	46,4
Grupo Monge	2	280	5,1	3	244	4,7	3	275	4,8
Telecom • Personal •Claro	3	206	3,8	2	369	7,1	2	420	7,4
Telemóvil	4	161	3,0	5	184	3,5	4	197	3,5
Omnisport	5	136	2,5	6	140	2,7	8	95	1,7
Unicomer	6	100	1,8	7	114	2,2	6	110	1,9
Banco Azteca	7	95	1,7	9	78	1,5	5	173	3,0
Banco Agrícola	8	59	1,1	8	88	1,7	7	97	1,7
Banco de América Central/ Credomatic	9	54	1,0	12	47	0,9	14	49	0,9
Digicel	10	37	0,7	10	56	1,1	16	40	0,7
Top 10		4 327	79,2		3 621	69,7		4 110	71,9
Resto de proveedores		1 136	20,8		1 574	30,3		1 606	28,1
Total		5 463	100		5 195	100		5 716	100

Fuente: Defensoría del Consumidor (DC).

F. Infraestructura complementaria: almacenamiento, riego y clima

De acuerdo con el último Censo Agropecuario (2008) de El Salvador, existían 395.588 unidades productivas, de las cuales un 82% se catalogaban como pequeños productores (primero autoconsumo, y el excedente, lo vende) y 18% eran comerciales. Por tanto, la disponibilidad de infraestructura rural es clave para el aumento de la productividad de los agricultores, aunque se observan asimetrías en el acceso entre las zonas urbana y rural. Un primer ámbito de las asimetrías de acceso se encuentra asociado con los servicios sociales básicos que determinan la calidad de vida y de ingreso; al respecto, los indicadores de educación muestran en términos del grado de escolaridad promedio para la población de 6 años a más, que en las zonas urbanas alcanzó 7,8 grados, siendo muy superior a la rural de 4,9 (DIGESTYC, 2015). El acceso a energía eléctrica en el área rural fue de 90,3%, mientras que en el área urbana alcanzó el 97,8%. El acceso a agua por cañería, la asimetría es más amplia, ya que en el área rural únicamente un 72,1% cuenta con acceso, mientras que las zonas urbanas alcanzaron 93,9%, resultado muy superior en 21,8% de cobertura; es preocupante esta alta brecha para un recurso tan vital

para la vida. Producto de estas brechas, resulta que el diferencial de ingreso promedio mensual por los hogares es alto, en el área rural es de 356,8 dólares, el cual representa el 55,7% del área urbana 639,9 dólares (DIGESTYC, 2015). Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) señala que el 51% de los niños menores de un año presentó anemia por deficiencia de hierro, lo cual devela limitaciones en acceso a servicios de salud preventiva.

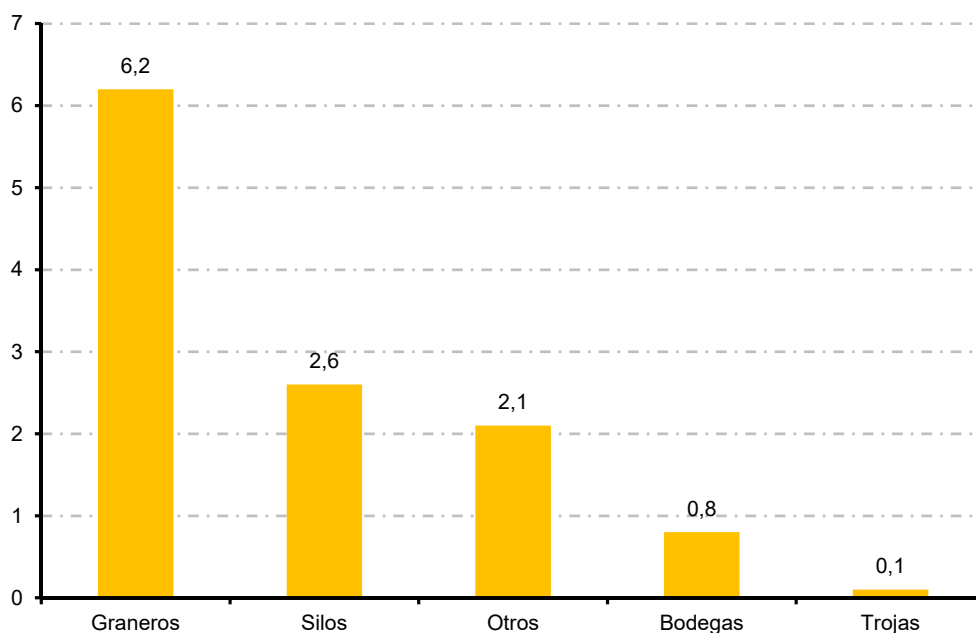
En infraestructura vial, es uno de los principales problemas en el área rural, ya que de la red de carreteras en el país, un 70% no están pavimentadas y están conformadas por vías terciarias y huella; cabe señalar que estas vías son las que conectan los municipios rurales más afectados por la pobreza. Otro tipo de infraestructura más específica a la producción de los pequeños productores rurales, se encuentran relacionados a los silos para poder manejar la post cosecha, ya que esto permite poder vender a mejores precios y guardar el producto de autoconsumo de manera prudencial. En los últimos años, el cambio climático ha provocado sequías y rezagos en el régimen de lluvias, por tanto la infraestructura disponible para el seguimiento de lluvias y de predicción resulta crucial. A continuación, se comentarán las acciones que se impulsan en los dos ámbitos:

a) Infraestructura de almacenamiento y riego

El Censo Agropecuario (DIGESTYC, 2008), indicó que la capacidad de almacenamiento de producción agrícola fue de 11,9 millones de quintales, distribuidos en graneros (6,2), silos (2,6), bodegas (0,8), otros (2,1). La superficie que se trabajó en el año del censo fue de 1,3 millones de manzanas, dedicándose alrededor del 59% a granos básicos, frutas, legumbres y agroindustria (véase el gráfico III.3). Para el caso de los granos básicos la producción fue de 16,9 millones de quintales.

El MAG ha seguido apoyando a los pequeños agricultores por medio de programas de facilitación de silos para almacenar granos básicos. Por otra parte, el Banco de Fomento Agropecuario está evaluando la modalidad de inversión de tres centros de almacenamiento de granos básicos en el país, los cuales se encuentran en desuso y deteriorados.

Gráfico III.3
El Salvador: infraestructura: capacidad de almacenamiento, 2008
(En millones de quintales)



Fuente: Censo Agropecuario (2008).

El MAG informa que por medio de la infraestructura de riego se logró producir una superficie aproximada de 30.000 manzanas en 2015 (MAG, 2015), para producir los siguientes cultivos: arroz, café, caña de azúcar, chile dulce, frijol, maicillo, maíz, mora, ornamentales, pasto cultivado, pasto natural, plátano, yuca y sorgo forrajero. En su informe señala que en el último año ha mantenido un plan de inversiones en tres principales distritos de riego en los departamentos de Santa Ana (El Porvenir), La Paz (San Rafael), y La Libertad (Zapotitlán); lo cual permitió incorporar alrededor de 2.000 manzanas adicionales, y benefició a 336 productores y asociados a cooperativas.

b) Infraestructura de monitoreo climático

El cambio climático está afectando con sequías prolongadas o inundaciones o desfases en las fechas tradicionales de inicio de la época de lluvias. En 2014, en El Salvador y el corredor seco de Centroamérica (que cubre un tercio de la región) se observó una fuerte sequía sólo comparable a un fenómeno que se sufrió en 1944; los daños estimados por el MAG¹⁷ en la reducción de cosechas fueron de 70 millones de dólares, que significaron una pérdida de 9 millones de quintales, con 102 municipios afectados (de un total de 260) o 12 departamentos (de un total de 14). En 2015, el fenómeno del Niño continuó, y de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)¹⁸, el período de sequía volvió a provocar pérdidas del 60% en las cosechas para El Salvador y Honduras. Para El Salvador se estimó que el costo de la sequía ascendió a los 28 millones de dólares, en semillas, fertilizantes, pesticidas y preparación de la tierra. En el ámbito regional, se ha creado el Grupo Técnico de Cambio Climático y de Gestión Integrada de Riesgo, del Consejo Agropecuario Centroamericano, con el fin de contribuir a realizar las proyecciones de escenarios climáticos en la región, y alertar anticipadamente sobre posibles sequías o temporales con inundaciones.

Estos fenómenos han provocado un cambio en las acciones que impulsa el MAG, que en el plazo inmediato concedió permisos para importar productos para reducir la escasez y el impacto en los precios; en segundo lugar, por medio de su programa de entrega de semillas, se empezó a promover el uso de nuevas variedades más resistentes a la sequía; y en tercer lugar, se redactó una política para la adaptación de la actividad agropecuaria al cambio climático, por medio de la cual se espera beneficiar a 450.000 pequeños agricultores y 70.000 de escala comercial (MAG, 2015). Otras medidas se han implementado para mejorar el monitoreo climático por zonas; al respecto se instaló una red de ocho estaciones agroclimáticas en zonas clave de producción, con el fin de mejorar el sistema de alerta temprana, y reducir las pérdidas.

El MAG realizó un estudio para caracterizar la zona del corredor seco en el país, lo cual abarcó 104 municipios y se identificaron los productos para cosecha, las características del suelo y la disponibilidad de recurso hídrico. Con esta nueva información se evaluará implementar un sistema de riego, proponer una variedad de plantas más resistentes al tipo de sequía.

F. Estado de derecho y administración de justicia

1. Cumplimiento de contratos

El Salvador presenta rezagos en términos de cumplimiento de contratos, dentro de los cuales se incluyen los créditos. El Banco Mundial elabora el Índice Haciendo Negocios, en el cual el país se ubicó en la posición 86 de un total de 189 naciones evaluadas en 2016 (World Bank, 2016). El índice está compuesto por 10 componentes, y el que ocupa el tercer lugar en términos de desventajas es el “cumplimiento de contratos”, ubicándose en la posición 109. La medición del cumplimiento de contratos se realiza evaluando tres áreas críticas como: el número de días que implica el proceso, el costo para hacer cumplir el contrato (porcentaje con respecto al total del contrato) y un índice de la

¹⁷ El MAG informó en septiembre de 2014 los efectos de la sequía.

Véase : <<http://www.laprensagrafica.com/2014/09/12/sequia-provoca-perdidas-de-70-millones-segun-el-MAG>>.

¹⁸ Véase: <<http://www.fao.org/news/story/es/item/328686/icode/>>.

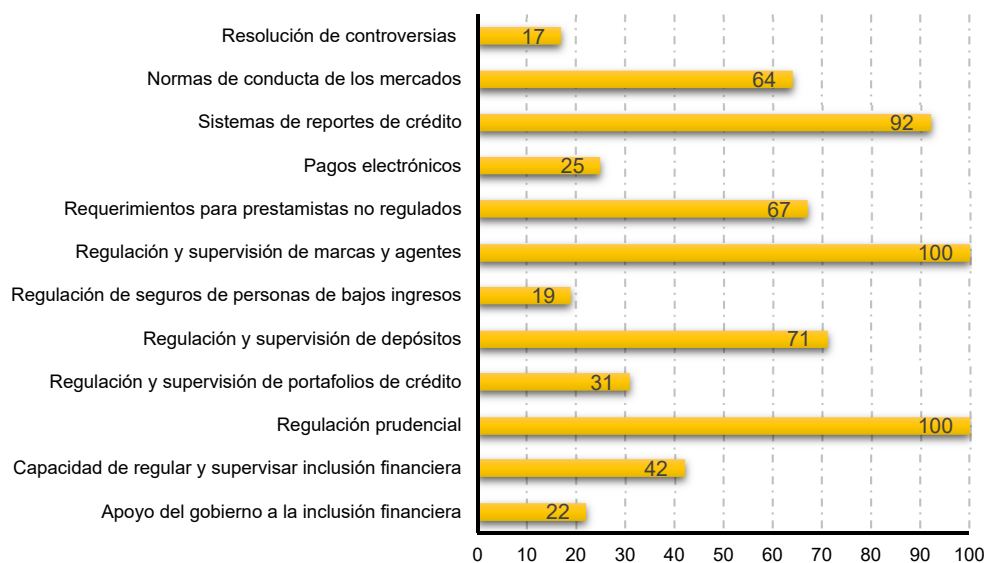
calidad de los procesos judiciales. Cabe destacar, que de los tres sub componentes, el número de días y el índice de calidad de los procesos judiciales son los que superan la media de América Latina y países de la OECD; mientras que el costo de la cantidad demandada representa el 19% en El Salvador, inferior a las dos comparaciones.

Hacer cumplir un contrato puede implicar esperar 786 días (2,2 años) para la resolución; los cuales estarían subdivididos en 40 días para la presentación y notificación, 381 días para el juicio y la sentencia, y 365 días para la ejecución de la sentencia. Este largo proceso judicial para cumplir los contratos, conlleva a las instituciones financieras a ser muy cautelosas en especial con crédito de bajo monto, por lo que implementan una serie de acciones previas antes de otorgar un crédito, las cuales son: analizan el riesgo de impago de los usuarios (basado en los burós de crédito, y del historial crediticio); adoptan medidas precautorias como los seguros de deuda; implementan mecanismos de monitoreo y cobranza; realizan programas de educación financiera para un adecuado manejo del crédito de parte de los usuarios; utilizan herramientas como los arbitrajes; y finalmente, ante problemas, recurren como última instancia a un proceso judicial de cumplimiento de contratos.

Se destaca que desde 2002, El Salvador cuenta con su Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje (LMCA), como una herramienta alterna y muy práctica para la solución de conflictos. En el marco de la Ley, la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES) es la única autorizada por gobernación para realizar arbitrajes, por medio del Centro de Mediación y Arbitraje.

Para el otorgamiento de créditos productivos o hipotecarios, las entidades evalúan la capacidad de generar ingresos para honrar las cuotas del crédito, así como el respaldo de los bienes que sirven de colateral. En el Índice de Hacer Negocios del Banco Mundial (World Bank, 2016), el componente de “facilidad para obtener crédito” es el mejor calificado y alcanzó la posición 15 en 2016, experimentando en el último año una mejora de 56 posiciones con respecto al año anterior. Esta importante mejora está relacionada a la aprobación de la Ley de Garantías Mobiliarias aprobada (Asamblea Legislativa, 2013) y su reglamento, lo cual facilitó la ampliación de bienes muebles que pueden ser inscritos como garantías, permitió definir trámites ágiles con estándares, ayudó a establecer en el Centro Nacional de Registros (CNR) un sistema confiable y eficiente para establecer garantías, mayor agilidad en el proceso registral. Con las ventajas anteriores, aumentaron las posibilidades de obtener un crédito de manera ágil, y por ello El Salvador experimentó un sustancial avance.

Gráfico III.4
El Salvador: *Microscope*, desempeño de indicadores, 2015



Fuente: The Economist Intelligence Unit (2015).

The Economist Intelligence Unit (2015) publicó el “*Global Microscope 2015, The enabling environment for financial inclusion*”, donde se ha analizado el desempeño de las microfinanzas. El Salvador alcanzó una calificación de 49 en *Microscope* (normalizada la valoración a 100, y donde 100 es mejor), bajando tres posiciones con respecto a la medición de 2014, se ubicó en el lugar 26 de 55 naciones evaluadas, y se situó en segundo lugar en Centroamérica. El *Global Microscope* se construye sobre la base de 12 subindicadores (calificaciones estandarizadas a 100), en la cual se observa que el componente de “solución de controversias” es el que registra la más baja calificación (17), la cual es consistente con los resultados que muestra el *Doing Business* del Banco Mundial. Por otra parte, existen dos indicadores que alcanzan la máxima valoración (100), los cuáles son la “regulación prudencial” y la “regulación y supervisión de agentes”. Un indicador que registró la tercera más baja calificación fue “el apoyo gubernamental para la inclusión financiera”, valoración 22, lo cual muestra la necesidad de institucionalizar una agenda de apoyo para desarrollar la inclusión en el país (véase el gráfico III.4).

2. Buró de crédito: nueva ley de historial crediticio

El Salvador ha contado desde hace muchos años atrás con empresas que han brindado sus servicios sobre historial de crédito, con el fin de cerrar las asimetrías de información. Empresas como Procredito han prestado dichos servicios desde finales de la década de 1960; por su parte, la firma DICOM/EQUIFAX empezó a brindar los servicios desde 1996, logrando un favorable posicionamiento en el mercado. Si bien contribuyó a expandir de manera más amplia el crédito a las personas y empresas, también se presentaron quejas sobre falta de actualizaciones en los historiales crediticios o de períodos demasiados largos en los cuales era mantenida una persona con bajo rating. No obstante, de acuerdo con los resultados de *Global Microscope* (The Economist Intelligence Unit, 2015), el indicador de sistemas de reportes de crédito alcanzó la tercer mejor posición (92), de los 12 índices evaluados (véase el gráfico III.4).

Ante una ola de crecientes quejas a la defensoría del consumidor por problemas enfrentados por personas con una inadecuada calificación de su historial crediticio o con venta de las bases de datos con el historial, sin el consentimiento de las personas o clientes, el BCR presentó la “Ley de Regulación de los servicios de Información sobre el Historial de Crédito de las Personas” (Asamblea Legislativa, 2011), que fue aprobada en noviembre de 2011. La nueva Ley estableció como objetivo principal “garantizar el derecho al honor, confiabilidad, veracidad, y el buen manejo del historial crediticio de los agentes, así como regular las actividades de las empresas operadoras de la información crediticia”. La ley facultó a la SSF para aprobar y revocar el funcionamiento de cualquier empresa que presta los servicios de historial, y estableció que la Defensoría del Consumidor será la receptora de quejas de los usuarios y podrá establecer sanciones por faltas cometidas por las empresas que manejan el historial.

La ley estableció que las empresas de historial crediticio deberán suministrar la información que los consumidores requieran, actualizar mensualmente el estatus de los créditos, proporcionar información gratuita a los clientes, permitir auditorías informáticas de la SSF, disponer con un centro de atención regional para facilitar el acceso en el interior del país, eliminar a los tres años un dato negativo sobre los clientes desde su clasificación, y una vez que el cliente pague la deuda deberá eliminarse dicha información negativa de su historial en el transcurso de un año. La ley estableció prohibiciones para los burós de crédito, incluir el historial de pagos de los servicios sociales básicos sin consentimiento del usuario, publicar en cualquier medio de comunicación el nombre de personas (naturales o jurídicas) por incumplimiento de créditos y la comercialización de las bases de datos.

En 2013, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el art. 30 de la ley referida a las sanciones a las empresas que administren el historial crediticio; por lo cual en julio de 2016 se aprobaron nuevas reformas a la Ley, para cumplir la sentencia de la sala reformando el artículo 30. A fines de 2015, la Asamblea aprobó 32 reformas a la ley, siendo una de las principales reducir el tiempo en el cual una persona natural o jurídica queda en el registro con historial negativo, y si la mora es menor a la mitad de un salario mínimo el historial negativo se borra de forma automática.

3. Nueva ley de garantías mobiliarias

En 2013 se aprobó la Ley de Garantías Mobiliarias (Asambleas Legislativas, 2013), la cual sustituyó normas dispersas que se encontraban en la legislación civil y mercantil. Esta normativa ha incrementado las oportunidades de acceso a crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que permitió ampliar diferentes tipos de garantías, y brindó otras facilidades. El impacto de la nueva ley fue valorado positivamente por el Banco Mundial por medio del Índice de Haciendo Negocios, el cual mostraba que El Salvador mejoró 11 posiciones y alcanzó el lugar 86, de un total de 189 naciones en 2016; destacó asimismo que el aumento fue principalmente en el pilar de “acceso al crédito”, ya que mejoró sustantivamente hasta la posición 15, con respecto al lugar 71 que observaba en 2015. Este comportamiento favorable fue influenciado en gran parte por la aprobación de la nueva ley de garantías mobiliarias, la cual incrementará el acceso al crédito (World Bank, 2016).

La ley aprobada plantea en su artículo 4, que se considerará como garantía mobiliaria al derecho constituido por un deudor garante, a favor de un acreedor, por medio del cual establece una garantía del cumplimiento de obligaciones frente a un tercero. La ley, en el artículo 6, amplía lo que se podrá considerar como garantía, y aclara que estos complementarán los que ya se encuentran establecidos en otras leyes, siendo los siguientes: bienes corporales, bienes incorporeales, derechos sobre bienes futuros que el deudor garante adquiera con posterioridad a la constitución de la garantía, bienes fungibles, derechos de propiedad intelectual, elementos aislados de la empresa mercantil, acciones y participaciones sociales, y finalmente todo bien, derecho, contrato o acción a la que las partes le atribuyan valor económico.

También se establece la creación de un registro de garantías, el cual es administrado por el Consejo Nacional de Registro, inaugurado en octubre de 2014. El registro se realiza por medio de una plataforma electrónica, lo cual brinda una gran agilidad a los usuarios para registrar bienes o confirmarlos (puede tomar minutos, ya no días y puede ser electrónicamente), y facilita a las instituciones financieras disponer de información clave sobre el estatus de la garantía del solicitante de financiamiento. También se permite que los usuarios recuperen con mayor facilidad su garantía una vez que han finalizado sus compromisos.

G. Conclusiones

La institucionalidad de regulación y supervisión se ha reforzado en los últimos años, delegando al BCR la función de regulador, y a la SSF de supervisión; lo cual contribuye a la claridad de normas para la autorización y operación de instituciones financieras.

En los intermediarios financieros que apoyan al sector agropecuario, sobresale la participación de bancos del Estado (BFA y Banco Hipotecario) que en conjunto otorgan el 76,6% de todo el crédito a dicho sector; se ha observado una reducción de la participación del resto de bancos comerciales, así como de bancos cooperativos. Este comportamiento, puede estar explicado por el aumento del riesgo derivado del cambio climático (aumento de sequías históricas) y el incremento de la violencia e inseguridad rural.

El BFA dispone de una amplia variedad de instrumentos de apoyo al sector agropecuario en términos de crédito, depósitos, micro seguros, esquemas de garantías; por su parte, el Banco Hipotecario concentra su apoyo en actividades agrícolas tradicionales; mientras que FEDECRÉDITO reporta una limitada asignación a actividades propiamente agropecuarias, pero su amplia red en el interior del país facilita el crédito en el área rural, para otras necesidades no agropecuarias (turismo, comercio y microindustria).

La Defensoría del Consumidor ha fortalecido el apoyo a la resolución de las denuncias de los usuarios, recuperando recursos y devolviendo a los afectados; no obstante, presenta un limitado papel activo para mejorar las condiciones de acceso a la información de los usuarios, como se observa en el caso de otros países (por ejemplo, México).

En el Estado de derecho y la administración de justicia se observa que existen amplios períodos para la resolución de controversias, lo que ha llevado a que la Cámara de Comercio e Industria ofrezca servicios de solución de controversias, y que las instituciones financieras en general fortalezcan su evaluación de riesgos para reducir la probabilidad de un litigio.

Se han aprobado nuevas leyes para mejorar el acceso al crédito, como ha sido la Ley de Garantías que amplió la gama de garantías que se pueden inscribir, convirtiéndose en un incentivo para crear una plataforma electrónica para realizar trámites en línea, y que las instituciones puedan evaluar de mejor manera la situación de las garantías de los usuarios. Otra ley fue la de historial crediticio, que crea incentivos para facilitar información para el usuario, y regula el tiempo en el que un usuario puede permanecer con mala calificación en el sistema.

IV. Identificación y análisis de los instrumentos de política pública

La política pública de apoyo al financiamiento para el desarrollo productivo está concentrada en el Banco de Desarrollo de El Salvador, el cual contempla los recursos por medio de financiamiento directo, banca de segundo piso, fondos de desarrollo productivo, fondos de garantía, fideicomisos varios, así como educación financiera. Parte de estos recursos se orientan para apoyar el sector agropecuario tradicional y mipyme.

Otros recursos financieros para apoyar la productividad y la innovación se proporcionan por medio del Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) por medio del Ministerio de Economía de El Salvador. Por su parte, el MAG brinda un amplio programa de entrega de semilla para cultivo de granos básicos, otorga asistencia técnica a pequeños productores, y realiza programas para compensar los efectos de las sequías.

A escala nacional existe un esfuerzo por apoyar la educación financiera; las encuestas del BCR destacan el amplio reconocimiento de los usuarios al identificar a los bancos como principal fuente de educación financiera, si bien existen programas en instituciones públicas y bancos cooperativos.

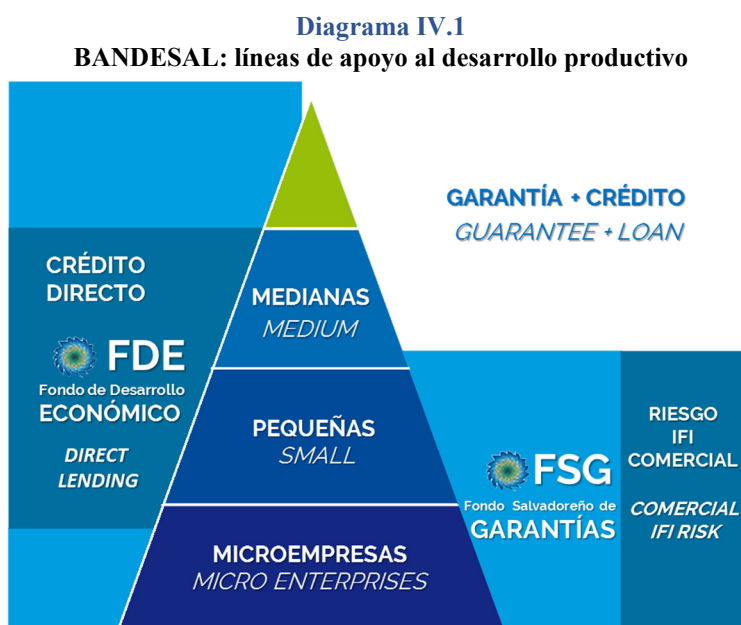
En el país se han observado diferentes innovaciones financieras que avanzan casi siempre más adelante que la regulación. Una de ellas es el servicio financiero de telefonía móvil que está creciendo rápidamente, y está compitiendo con la banca tradicional. También se están adoptando innovaciones que se han implementado con éxito en las matrices de los bancos internacionales que operan en el país, como fue la adopción de corresponsales financieros. Finalmente, las instituciones están creando departamentos especializados para atender y desarrollar la agenda de inclusión financiera. En las secciones siguientes se comentarán dichos programas.

A. Banca de Desarrollo: BANDESAL, FONDEPRO y MAG

Desde 1994 se había aprobado la creación del Banco Multisectorial de Inversiones, como una entidad de segundo piso, por medio de la cual las instituciones financieras podrían obtener recursos por medio de líneas orientadas a los sectores productivos. Si bien había canalizado recursos a diferentes actividades económicas, y apoyado a bancos y cooperativas con recursos para su expansión, seguía persistiendo el cuestionamiento que el crédito era muy limitado a las mipymes. En 2011 se aprobó una nueva ley del Sistema Financiero para el Fomento de Desarrollo productivo (Asamblea Legislativa, 2011); esta nueva

ley transformó el BMI, y creó el Banco de Desarrollo de El Salvador. La ley establecía que el sistema estaba compuesto por BANDESAL, realizando actividades de banca de segundo piso, préstamos directos, y administración de fideicomisos; además administra el Fondo de Desarrollo Económico (FDE) y el Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG). Toda esta institucionalidad estaría enfocada al segmento de mipyme, para lo cual coordinaría las acciones con el BFA, el Banco Hipotecario, el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO).

La ley estableció que el BANDESAL debería contribuir con el crecimiento de los sectores productivos, propiciar el desarrollo de la mipyme, así como promover exportaciones y empleo (artículo 2). Algunas de las facultades conferidas se enumeran a continuación: i) banca de primer piso, que puede otorgar créditos de manera directa al sector privado; esta facultad no era parte del BMI ya que se consideraba que podría existir una competencia desleal con las entidades financieras locales, aunque el enfoque actual es apoyar sectores claves¹⁹ y hasta un máximo de 50% del proyecto; ii) banca de segundo piso, para otorgar créditos por medio de instituciones financieras que financien programas de apoyo sectoriales; iii) administrar dos importantes fondos (FDE y FSG); iv) actividades varias, como realizar estudios técnicos, promover capacitaciones, brindar asesoría técnica, invertir en títulos valores, entre otros. También le fueron establecidas prohibiciones a BANDESAL, como (artículo 3): financiar directamente o indirectamente al Estado; captar depósitos a la vista, de ahorros y a plazos; financiar créditos al consumo o aquellos que no sean productivos; condonar deudas; financiar las alcaldías municipales, entre otros (véase el diagrama IV.1).



La gobernabilidad del Banco estará constituida por una Asamblea de Gobernadores, que será conformada por el Ministro de Hacienda (MIHAC), el BCR, el Ministro de Economía, el Secretario Técnico de la Presidencia, el Presidente del Banco y representantes del sector agropecuario, industrial, mipyme y universidades (no incluye al Ministro de Agricultura). Sus atribuciones serán aprobar los lineamientos generales, nombrar los miembros de Junta Directiva, aprobar el plan financiero anual con sus respectivos planes de crédito e inversiones, entre otros. La dirección administrativa del Banco será

¹⁹ La Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva divulgada por el Ministerio de Economía de El Salvador en 2014, dio prioridad a los siguientes sectores: agroindustria, alimentos y bebidas, textil y confección, química, plásticos, electrónica, calzado, artesanías de exportación, papel y cartón, servicios a distancia, logística, industria informática, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo.

mediante una Junta Directiva, la cual estará conformada por un presidente nombrado por el Ejecutivo, representantes del MIHAC, BCR, MINEC, MAG, sector agropecuario, industrial, mipymes y universidades. Con la nueva normativa, BANDESAL dispone de cuatro grandes líneas para apoyar el acceso a financiamiento de empresas; destacando que desde 2012 viene trabajando por promover un mayor financiamiento para mipymes. A continuación, se ilustrarán las cuatro líneas:

1. Banca de segundo piso o financiamiento indirecto

Sigue siendo la principal operación (herencia BMI), por medio de la cual se apoya el desarrollo productivo por medio de líneas de financiamiento que son otorgadas por medio de 42 instituciones financieras (BANDESAL, 2016). En 2015, el saldo de la cartera ascendió a 367 millones de dólares, observando una expansión de 7,1% con respecto a 2014 (343 millones de dólares). Se tiene registrado el número de créditos que se otorgaron con dichos recursos: para 2015 fueron alrededor de 22.000; en años previos el monto ha sido similar, salvo en 2012 cuando fueron 19.000 (BANDESAL, 2013). Se destaca que el sector agropecuario participó con el 17% del total otorgado, equivalente a 62 millones de dólares en 2015; en 2014 se registró la menor asignación del 11% del total, pero el promedio desde 2012 muestra que la participación del sector es de 16%; las líneas que se financiaron fueron: i) agricultura intensiva, ii) fomento agropecuario, iii) inversión en fincas cafeteras, iv) fomento a la agricultura familiar, v) rehabilitación de la agricultura, vi) avío para seguridad alimentaria, vii) avío cultivos tradicionales, viii) control de enfermedades de café (BANDESAL, 2014).

Cuadro IV.1

BANDESAL indirecto: otorgamiento de crédito total y agropecuario, 2012-2015

(En millones de dólares y en números de créditos)

	2012		2013		2014		2015	
	En millones de dólares	Nº de créditos	En millones de dólares	Nº de créditos	En millones de dólares	Nº de créditos	En millones de dólares	Nº de créditos
Agropecuario	59	3 351	49	2 503	38		62	
% Agro del total	20%		15%		11%		17%	
Total	293	18 827	327	21 916	343	21 000	367	21 997
% MIPYME				39%		49%		61%
% micro				37%		36%		22%
% pequeña				1%		11%		23%
% mediana				1%		2%		16%

Fuente: “Memorias de Labores”, BANDESAL, varios años.

Un aspecto que se destaca en el financiamiento de segundo piso es su enfoque hacia mipyme, ya que en 2015 representó el 61% del monto otorgado; al desagregar la composición, para microempresas se concedió el 22%, para la pequeña, 23% y la mediana, 16%; esta estructura es muy similar a la concedida en 2014, pero más diferente de años atrás. Este cambio en los dos últimos años, se debe a un préstamo que aprobó el BID, para apoyar las mipymes, el cual permite brindar una mayor cantidad de recursos. Al cierre de 2015 se habían concedido 26,9 millones de dólares en 1.310 créditos, destacando que el 45% se orientó al área rural y su impacto en el empleo había permitido crear 1.000 nuevos, y mantener 8.500; estos recursos se destinaron a mipymes en 84% (BANDESAL, 2016).

2. Financiamiento directo o crédito con sujetos elegibles

La ley habilitó que se puede otorgar crédito a sujetos elegibles identificados como personas naturales o jurídicas del sector privado, siendo nacionales o extranjeros (Art. 3, Asamblea Legislativa, 2011). Para que un interesado en crédito se convierta en sujeto elegible, deberá cumplir varios requisitos: presentar un estudio de factibilidad técnica y económica, estar solvente en tributos, garantías. Con respecto a los

fondos a prestar, se deberá considerar que el banco sólo prestará como máximo el 50% del valor del proyecto, y el monto a solicitar no podrá ser mayor al 10% del patrimonio neto de reservas, y el rango de recursos a solicitar fue para 2015, un mínimo de 8,9 millones de dólares y un máximo de 22,3 millones de dólares (BANDESAL, 2016).

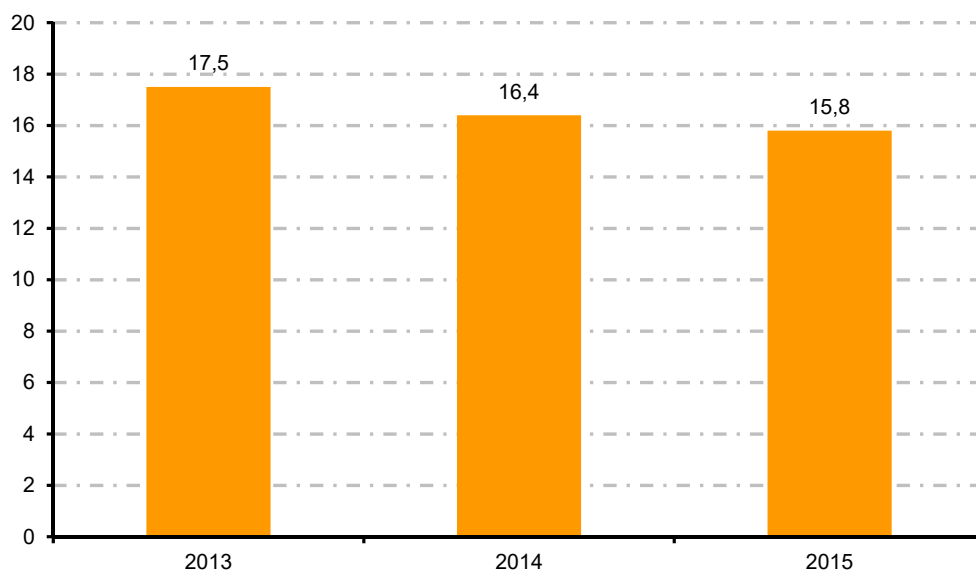
Bajo este mecanismo se apoyó lo siguiente (véase el gráfico IV.1):

- 2013: se desembolsó un total de 17,5 millones de dólares, principalmente para proyectos de expansión del sector industrial. Se estima que esto desencadenó inversiones por un monto cercano a los 74 millones de dólares (BANDESAL, 2014);
- 2014: se contrataron 25 millones de dólares, cerrando el año con un saldo de 16,4 millones de dólares. Los recursos se enfocaron en proyectos de generación de energías renovables, lo cual contribuyó a que se invirtiera alrededor de 144 millones de dólares (BANDESAL, 2015), y
- 2015: durante este año se contrataron 30,4 millones de dólares, pero el saldo al cierre del año fue de 15,8 millones de dólares; estos recursos fueron orientados a proyectos de energías renovables que se estima se traduzcan en una inversión alrededor de 270 millones de dólares. Se hace notar que, desde el inicio de operaciones de esta modalidad, se han colocado 55,4 millones de dólares que en coinversión lograron invertir 272 millones de dólares.

Gráfico IV.1

BANDESAL: crédito directo a sujetos elegibles en saldos, 2013 a 2015

(En millones de dólares)



Fuente: “Memoria de Labores”, BANDESAL, varios años.

3. Fondo de Desarrollo Económico

Uno de los nuevos instrumentos creado con un patrimonio especial que alcanzó los 65 millones de dólares, que se conformó con aportes de 30 millones de dólares del Fondo especial de los recursos provenientes de la privatización de ANTEL (FANTELE), 25 millones de dólares del BCR, 10 millones de dólares de MIHAC, entre otros. Los recursos del FDE se orientan a las siguientes finalidades: i) incrementar la producción y la exportación, ii) apoyar las cadenas productivas, iii) promover la competitividad empresarial, iv) apoyar MIPYME. El FDE podrá otorgar recursos de manera directa a personas naturales o jurídicas y otorgar recursos a instituciones financieras elegibles para apoyar determinadas líneas productivas. Se prohíbe que el FDE pueda ser utilizado para financiar al Estado, a

instituciones o empresas no calificadas por riesgo de la SSF, así como invertir en acciones, o apoyar créditos de consumo.

El FDE apoyó el sector agropecuario otorgando 10 millones de dólares en 2015, lo que representó el 20% del total; el monto de recursos asignados ha venido creciendo, ya que en 2012 había recibido cinco millones de dólares que constituyeron el 49% del financiamiento total (véase el cuadro IV.2). Las líneas que fueron atendidas en el sector se relacionan a la formación de capital agropecuario, el fomento de actividades agropecuarias, la inversión en fincas, el avío para cultivos tradicionales, el fomento de inversión agroindustrial y transferencia de tecnología (BANDESAL, 2014).

Cuadro IV.2
BANDESAL: Fondo de Desarrollo Productivo, 2012-2015
(En millones de dólares y en número de créditos)

	2012		2013		2014		2015	
	En millones de dólares	Nº de créditos	En millones de dólares	Nº de créditos	En millones de dólares	Nº de créditos	En millones de dólares	Nº de créditos
Agropecuario	5		7	30	12		10	
% agro de total	49%		26%		27%		20%	
Total	10	18 877	27	12 000	43	24 300	49	27 400
% MIPYME		97%		85%		94%		83%
% micro		81%		19%		32%		n/d
% pequeña		13%		50%		40%		n/d
% mediana		3%		16%		22%		n/d

Fuente: “Memorias anuales de labores”, BANDESAL, varios años.

El FDE brindó financiamiento por un total de 49 millones de dólares en 2015; el saldo se ha venido expandiendo desde 2012, cuando brindó 10 millones de dólares. Un aspecto importante a destacar es que su orientación ha sido esencialmente para mipyme, ya que un 83% fue para este segmento en 2015, aunque en 2014 fue de 94%, siendo para microempresa un 32%, para pequeña empresa un 40%, y para la mediana empresa un 22%.

4. Fideicomisos de apoyo al agro

Cuenta con una amplia variedad de fideicomisos —11 al finalizar 2015— que ascienden en activos a 1.679,5 millones de dólares (BANDESAL, 2016), pero aquí se comentarán únicamente aquellos relacionados con el sector agropecuario. Estos son:

- a) *Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA)*, utilizado para dos modalidades: i) una que brinda incentivos inversión en infraestructura agropecuaria, permitiendo reducir la tasa de interés en proyectos financiados con fondos de las entidades financieras del país; y ii) la concesión de garantías para créditos agropecuarios, que se realiza por medio del Programa de Garantías Agropecuarias (PROGARA) que brindó 31.000 garantías por 72,1 millones de dólares en 2012 y 69,8 millones de dólares en 2013 (BANDESAL, 2014). También brinda garantías por medio del Programa de Garantía a la Pequeña Empresa (PROGAPE), que otorgó 26,5 millones de dólares en 2012 y 19,7 millones de dólares en 2013) (BANDESAL, 2014);
- b) *Fideicomiso de apoyo a la producción de café*, que otorga apoyo e incentivos a los productores del Consejo Salvadoreño de Café;
- c) *Fideicomiso de apoyo a la inversión de la Zona Norte, FIDENORTE*, que provee financiamiento a las pyme de la zona norte de El Salvador, enfocado para el sector agroindustrial, lácteos, turismo y artesanías, y

- d) *Fideicomiso Ambiental para la Conservación del Bosque Cafetalero (FICAFE)*. Al finalizar 2012, este fideicomiso ascendía a 107 millones de dólares, y debido a los problemas de la roya y otras enfermedades del café; la Asamblea Legislativa otorgó una moratoria de pagos en 2013. Pese a dicho beneficio, los productores realizaron pagos y el monto descendió hasta 88,5 millones de dólares.

5. Programas estratégicos Banca Mujer y Emprende

Desde 2015, se impulsa Banca Mujer, un programa orientado a promover la inclusión financiera de la mujer, ofreciendo créditos, garantías y capacitaciones y beneficiando a 3.600 usuarias (BANDESAL, 2016). Este programa comprende iniciativas articuladas de apoyo con Ciudad Mujer, y ha otorgado alrededor de cinco millones de dólares de créditos, por medio de las líneas de BANDESAL (segundo piso), FDE y FIDEMYPE. Por otra parte, el programa ha soportado 1,7 millones de dólares en garantías y directamente a 900 mujeres, que ha promovido 26 millones de dólares; finalmente, se han capacitado más de 1.400 mujeres.

Otro programa de apoyo inclusivo es Banca Emprende, por medio del cual apoya iniciativas emprendedoras mipymes, otorgando en crédito 75.000 dólares, garantías por 78.000 dólares, y capacitación a 577 emprendedores. Desde noviembre de 2014, el programa empezó como crédito de segundo piso, pero en 2015 inició una segunda fase de apoyo directo desde BANDESAL, por medio del Centro de Formación se capacita a los jóvenes para que estructuren un plan de negocio bien formulado. Cuando empezó esta iniciativa, se realizaba con el apoyo de Comisión Nacional para la Pequeña Empresa (CONAMYPE), pero tenía un costo muy alto, por lo que BANDESAL impulsó talleres de formación (capacitación, asistencia y formulación de negocios) seleccionando 70 emprendedores, con el apoyo de FUNDAMICRO, CENTROMYPE y FIAGRO.

Esta iniciativa necesita un mayor impulso, y deberá adoptar las mejores prácticas internacionales, haciendo alianzas con universidades y fundaciones orientadas a apoyar los emprendedores, así como mejorar el ecosistema emprendedor del país.

6. Fondo de Desarrollo Productivo del MINEC

Se trata de un fondo que surgió en 2002, y apoya por medio de cofinanciamientos no reembolsables a la mipyme, a fin de fortalecerla en su competitividad y generar impacto económico en términos de empleo, ventas, nuevos productos o mercados. El cofinanciamiento cubre 60% del proyecto para mipymes dentro del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), 75% para las empresas ubicadas fuera del AMSS y 50% para adquisición de maquinaria, equipo, software especializado e infraestructura por cumplimiento de normativas de calidad. El cofinanciamiento se otorga después que el empresario a ejecuta el proyecto, luego solicita al Fondo el reembolso hasta en el porcentaje y monto de cofinanciamiento aprobado²⁰.

En 2015 el FONDEPRO apoyó 264 proyectos de mipymes, por un monto de 4 millones de dólares en fondos no reembolsables. Las empresas apoyadas en este período fueron micro (27%), pequeñas (40%) y medianas empresas (33%). Del total de recursos, un 50% fue para iniciativas de innovación y tecnología, en cadenas de valor y asociatividad (31%), desarrollos de mercado (10%), calidad y productividad (6%), y un 3% para iniciativas de producción más limpia (MINEC, 2015). No brinda información sobre los sectores económicos y, por tanto, no se conocen los proyectos directos sobre actividades agropecuarias o de alimentos.

²⁰ Véase <http://www.fondepro.gob.sv/>.

7. MAG: programas de apoyo productivo

El MAG ocupa la presidencia de la Junta de Gobernadores del BFA y por medio del Ministerio impulsa un programa sobre “soberanía y seguridad alimentaria y agricultura familiar”, dentro de la cual sobresale el programa de entrega de paquetes agrícolas (semillas y fertilizantes) para maíz (402.000) y frijol (182.000) que en conjunto sumaron 584.000; en este programa se invirtieron 24,7 millones de dólares, los cuales permitieron cultivar aproximadamente más de 400.000 manzanas. No existe un análisis, pero es muy probable que una parte de estos receptores de semillas, se convirtieron posteriormente en demandantes de financiamiento, ya que al observar las solicitudes de garantía para créditos asociados a la seguridad alimentaria estos alcanzaron más de 20.000 operaciones de garantía. Se hace notar que existe muy poca información de rendición de cuentas de los programas o proyectos, lo cual hace difícil la sustentación de la evaluación de los programas que se impulsan. A continuación, se analizarán los resultados de proyectos productivos apoyado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Con el apoyo del FIDA, el MAG impulsa el programa de Competitividad Territorial, conocido como “Amanecer rural”, con un monto de 36,6 millones de dólares, el cual entró en vigencia en junio de 2012 y finalizaría en junio de 2017. El programa busca beneficiar a 40.000 familias rurales, siendo que 14.000 de ellas se dedican a la producción agropecuaria (FIDA, 2015a). En mayo de 2015 se realizó una evaluación de los resultados de proyecto, los cuáles mostraban cierto retraso; aún no cuentan con el coordinador general de proyecto, pero han contratado todo el equipo del programa; han realizado 50 Planes de Negocio Participativos (PNP) y se han aprobado 26, lo que representa una baja ejecución de 26%, con respecto a la meta establecida. Por otra parte, el componente para apoyar los Servicios Financieros Rurales, han sido muy limitados por retrasos en las consultorías (FIDA, 2015b); sobre el componente de seguridad alimentaria y cambio climático, los avances son la aprobación de cinco perfiles ambientales por un monto de 18.000 dólares. El informe de FIDA señala que los retrasos se deben a problemas con la delincuencia que limita la ejecución en ciertas zonas del país, la poca disponibilidad de vehículos para el trabajo de campo, y retrasos en la contratación de parte de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés) (FIDA, 2015 b).

B. Garantía de crédito

BANDESAL es la institución que administra los diferentes fondos de garantía. A continuación se analizarán los que son relevantes para el sector agropecuario, como el Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG) que fue creado en 2011 (Asamblea Legislativa, 2011), y el Programa de Garantía Agropecuaria (PROGARA). Los fondos de garantía son instrumentos utilizados por las instituciones financieras para ampliar o acceder a nuevos mercados basados en un menor riesgo; les permite aumentar la rentabilidad sobre sus activos de riesgo, ya que sólo hacen reservas por la parte no cubierta por la garantía; mayor agilidad y liquidez en recuperar la parte garantizada (BANDESAL, 2014).

a) Fondo Social de Garantía

El FSG está enfocado a apoyar a las mipyme en diferentes sectores productivos, para lo cual disponía de 13 líneas, garantizó 48,4 millones de dólares al cierre de 2015, y concedió un total de 9.256 garantías. Desde su creación y sus primeras colocaciones en 2012, registró una expansión, ya que empezó cubriendo 14 millones de dólares, con 1.778 garantías (BANDESAL, 2016).

Cuadro IV.3
BANDESAL: Fondo Social de Garantía (FSG), 2012-2015
(En millones de dólares y en número de garantías)

	2012		2013		2014		2015	
	<i>En millones de dólares</i>	Nº de garantías	<i>En millones de dólares</i>	Nº de garantías	<i>En millones de dólares</i>	Nº de garantías	<i>En millones de dólares</i>	Nº de garantías
Agropecuario			0,1		n/d	n/d	0,5	
% agro de total			0%				1%	
Total	14	1 778	29	6 522	43	7 029	48	9 526
% MIPYME		91%	0,89	98%		96%		71%
% micro		30%	0	78%		80%		27%
% pequeña		48%	46%	17%		15%		34%
% mediana		13%	13%	3%		1%		10%

Fuente: “Memorias de labores anuales”, BANDESAL, varios años.

Tal como se muestra en los datos del cuadro IV.3, el sector agropecuario recibió una cobertura limitada, ya que en 2015 cerca de medio millón de dólares estaban garantizado, situación superior a los 100.000 dólares de 2013.

Programa de Garantía Agropecuaria

El Programa de Garantía Agropecuaria recibe financiamiento del Ministerio de Hacienda; el número de garantías que apoyó fue de 25.648, principalmente en mipyme, cubriendo un saldo en cartera por 61,8 millones de dólares. El programa orientó el 95,3% de la cartera a productores pequeños vinculados a cultivos para la seguridad alimentaria, PROGRARA y avío para cosecha de café (véase el cuadro IV.4). Se destaca que el 98% de las instituciones que utilizan las garantías son BFA, Banco Agrícola, Banco Hipotecario, Banco G&T y Continental (BANDESAL, 2016).

Cuadro IV.4
BANDESAL: Programa de Garantía Agropecuaria (PROGARA)
(En millones de dólares y en número de garantías)

Rubro	Nº de garantías	Saldo cartera <i>(En millones de dólares)</i>	En porcentajes
Seguridad alimentaria, 2015-2016	20 750	31,3	50,8
PROGRARA	2 823	16,3	26,5
Avío café, 2015-2016	82	11,1	18,0
Seguridad alimentaria, 2014-2015	658	1,0	1,6
Inversión en fincas de café	25	0,8	1,3
Seguridad alimentaria, 2013-2014	423	0,5	0,8
Seguridad alimentaria, 2012-2013	283	0,2	0,3
Avío café reactivación cosecha, 2015-2016	3	0,1	0,2
Avío café cosecha, 2014-2015	5	0,1	0,2
Reactivación caficultura, 2014-2015	4	0,1	0,2
Seguridad alimentaria, 2011-2012	79	0,0	0,1
Reconversión parque cafetero	2	0,0	0,0
Inversión café refinanciamiento	5	0,0	0,0
Total	25 142	61,6	100,0

Fuente: “Memoria de Labores”, BANDESAL, 2016.

C. Desarrollo de capacidades y educación financiera

BANDESAL dispone de un especializado Centro de Capacitación desde 2012, aunque ya años atrás brindaba educación financiera. En 2014 el Centro apoyó con cursos de formación continua a 5.502 personas, en los cuales predominó la presencia de mujeres (59%). También en 2014 se impartieron 211 capacitaciones, que estuvieron compuestas por 1.234 horas presenciales y 217 horas en línea. Es importante señalar un aumento considerable en el número de personas capacitadas, ya que cada año se ha triplicado su cantidad, comparado con las 1.247 personas de 2013 (véase el cuadro IV.5). Una tarea pendiente es disponer de un método de evaluación de impacto de las capacitaciones, que hasta el momento existe en términos de los programas de crédito, aunque no en los temas de formación.

En 2015, el Centro brindó capacitación especializada al sector agropecuario, mediante un acuerdo con el Consejo Salvadoreño del Café y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), en el cual se apoyaron a 343 mipymes productoras de café. Esta acción es muy promisoría, ya que permitirá a futuro realizar acuerdos con otros actores del sector agropecuario, y brindar apoyo a temas vinculados con el sector rural.

Cuadro IV.5
BANDESAL: centros de capacitación, 2013-2015
(En número de personas capacitadas)

	2013	2014	2015
Cursos especializados	---	1 385	1 706
Jornadas de especialización	572	1 235	1 575
Cursos de formación	81	410	748
Ética financiera	159		697
Talleres	259	144	377
Diplomado	134	240	210
Seminarios	42	92	173
CDMYPES y creceES	---	134	16
Total	1 247	2 255	3 796

Fuente: “Memoria de Labores”, BANDESAL, 2013-2015.

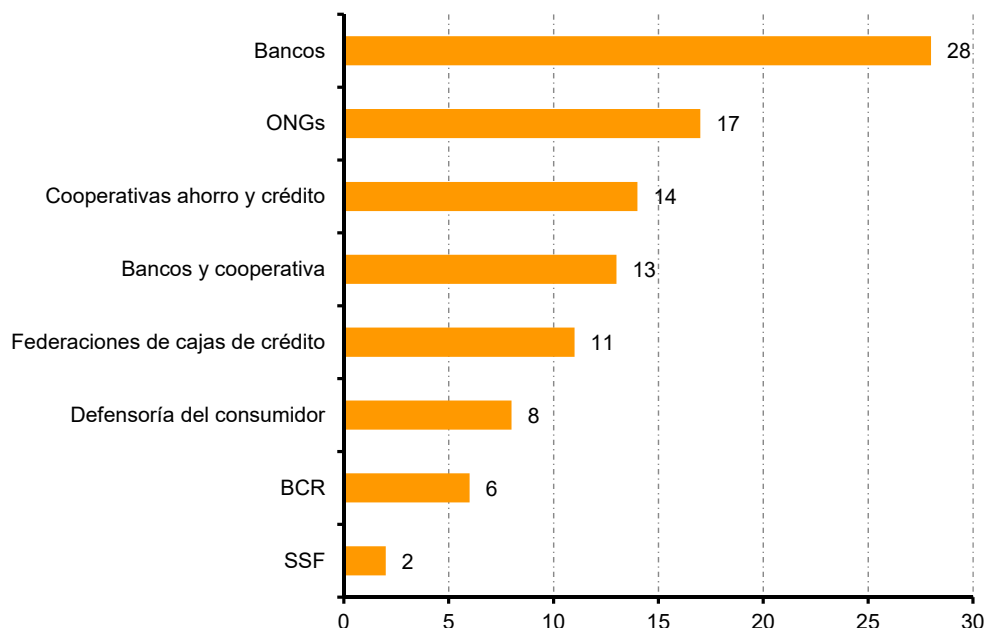
Por su parte, BANDESAL implementa programas estratégicos que contemplan la capacitación del recurso humano como una actividad clave para el desarrollo de los productores.

FEDECRÉDITO sobresale como una entidad que brinda un fuerte apoyo a sus asociados, ya que capacitó a 4.059 personas, por medio de capacitaciones de carácter permanente (3.111), estructural (306), puntual (294), y de otras modalidades.

El BCR realizó la encuesta de inclusión financiera 2016, y encontró que sólo el 4% de los entrevistados había recibido educación financiera. Esto ilustra que existe una gran tarea para profundizar la educación financiera, con objeto de comprender y mejorar el uso de los servicios financieros. Al consultar de qué institución había recibido educación, destacaron los bancos (28%), seguidos de ONG (17%), cooperativas (14%), y con una tasa muy baja de parte del BCR (6%) y la SSF (2%). Estos resultados, plantean dos grandes tareas: por una parte, incrementar de manera generalizada la educación, y por otra parte, realizar una mejor coordinación entre los diferentes actores, para dar a conocer las innovaciones financieras (véase el gráfico IV.2). Los entrevistados señalaron que la educación recibida fue sobre aspectos financieros (42%), cómo administrar el dinero (34%), cómo administrar un negocio (8%) y cómo solicitar un préstamo (5%).

Gráfico IV.2

El Salvador: educación financiera recibida por usuarios por medio de diferentes entidades
(En porcentajes del total)



Fuente: “Encuesta de inclusión financiera”, Banca Central de Reserva (BCR), 2016.

D. Innovaciones en servicios de inclusión financiera

Varias entidades del sistema financiero se encuentran implementando una serie de iniciativas innovadoras, y algunas están realizando cambios en la estructura organizacional para adecuar mejor sus programas de inclusión financiera. Se hace notar, que debido a su carácter innovador y de reciente implementación, es muy limitada la información documental, por lo que buena parte de la explicación de estas acciones se obtuvieron mediante entrevistas directas con actores claves del sistema. A continuación, se describirán algunas iniciativas, señalando que pueden existir más, y que hace evidente la necesidad de una mejor sistematización.

1. Tigo Money: Transacciones financieras vía telefonía móvil

Tigo Money es una herramienta para realizar transacciones financieras mediante el uso de teléfono móvil. En El Salvador se ha experimentado una elevada cobertura de telefonía móvil, y se estima que existe una tasa de móviles de 148% sobre el total de la población del país en 2014 (9,1 millones de celulares con una población de 6,2 millones). En El Salvador existen cuatro operadores de servicios de móviles, siendo la empresa Tigo Money la pionera en incursionar en el uso de su red de celulares para realizar operaciones financieras desde 2011. La encuesta de inclusión financiera (BCR, 2016), encontró que un 27% de los entrevistados había usado el servicio de transferencias y pagos vía celular, siendo principalmente para hacer transferencias de dinero (32%), recepción de remesas (11%), recargas (9%) y recepción de salarios (2%). Cabe destacar que un alto porcentaje de los entrevistados manifestó desaprobación para usar el celular para transacciones, un 35% indicó que no debería usarse para este tipo de transacciones, un 25% manifestó su desconfianza para usar este tipo de servicio y un 12% lo consideró como de alto riesgo.

Tigo Money tiene una amplia cobertura en los 14 departamentos del país, con más de 1.000 puntos de venta. El número de usuarios suscritos a Tigo Money alcanzó un millón de usuarios en 2015,

y ha venido creciendo fuertemente, ya que en 2011 disponían de 140.000 usuarios; asimismo el monto de las operaciones alcanzó 30 millones de dólares en 2015, mientras años atrás registraban 1,5 millones de dólares. La empresa ha facilitado una serie de transacciones mediante su red, como, por el ejemplo, las compras de gas subsidiado (un millón de usuarios), pagos de factura eléctrica, varias empresas pagan planillas vía celular a 10.000 trabajadores, pagos al programa adulto mayor (pensiones mínimas) las cuáles son pagadas vía móvil, aceptación de pagos móviles de 4.000 empresas del país. También ha firmado acuerdos para realizar transacciones con entidades financieras, como CREDICOMER (créditos para microempresas), microfinancieras como Enlace y Óptima, así como acuerdos con empresas que realizan operaciones en todo el país, como Avon.

La empresa analizó y aprovechó la experiencia y el desarrollo de servicios financieros móviles de África, las cuales fueron adaptando al país y a la naturaleza de las demandas de los salvadoreños. Se hace notar que la empresa realizó importantes inversiones en desarrollo de sistemas de seguridad, con el fin de brindar un servicio confiable a los usuarios, ya que los consumidores mantienen una alta desconfianza al realizar operaciones vía móviles. Al respecto, la empresa en su carácter de pionera, se ha visto obligada en invertir en campañas mediáticas y en sus puntos de servicio para reforzar la confiabilidad de sus servicios y una invitación con promociones para que los usuarios pierdan el temor a realizar las transacciones.

Tigo Money señala que la reciente Ley de Inclusión Financiera permitirá dar una mayor confianza a los usuarios, y también promoverá condiciones para una competencia entre operadores confiables. De acuerdo con funcionarios del BCR existen otras cuatro empresas interesadas en ser autorizadas para brindar servicios de dinero electrónico. Tigo Money señala, que una de las limitaciones principales que presentan por ahora los servicios financieros móviles es la limitada interoperabilidad de las redes móviles y de las entidades financieras, lo que limita las oportunidades de disponer de una amplia plataforma de servicios.

2. Banco Agrícola Comercial (BAC), promoviendo la inclusión financiera

El Banco Agrícola Comercial ocupa el primer lugar en créditos y activos en El Salvador y forma parte del conglomerado BANCOLOMBIA, institución que desde su casa matriz mantiene un liderazgo en acciones orientadas a promover la inclusión financiera. Al respecto destaca que durante 2016 se encuentra implementando una reforma organizacional, mediante la creación de una gerencia de inclusión financiera, la cual se encuentra realizando estudios y planeamientos estratégicos para adecuar los diferentes programas de bancarización de los que ya disponen, para acomodarlos bajo una estrategia de inclusión financiera, que tiene prevista una serie de nuevos servicios.

Dentro de los programas innovadores que impulsan, han optado por aprovechar su condición de ocupar el primer lugar como pagador de remesas del país, lo cual les permite acceder a personas que no tienen cuentas con el sistema bancario formal. Aplicando una metodología basada en riesgos, determinan la frecuencia de flujos de remesas por mes, y ante usuarios con disponibilidad de recepción de recursos estables, se ofrecen productos financieros a los usuarios que les permite aprovechar una amplia gama de servicios, siendo uno de ellos en ofrecer servicios como adelanto de pago de remesas (lo cual permite enfrentar de mejor manera una eventualidad), créditos educativos y vivienda, microseguros, capacitación en educación financiera, entre otros.

El Banco Agrícola cuenta con una red propia de más de 1.000 puntos de acceso a los servicios financieros en todo el país; y para seguir apoyando la inclusión financiera promovió e impulso recientemente la normativa de inclusión financiera (muy similar a la que ya funcionaba en su casa matriz en Colombia), el Banco ha ampliado su cobertura bajo ésta modalidad agregando a más de 100 corresponsales, y cuentan con un programa para ampliar su cobertura.

Sobre la Ley de Inclusión Financiera recientemente aprobada, establecen una serie de observaciones, señalando que su enfoque se centra en facilitar las transacciones electrónicas, dejando por fuera el tema del financiamiento o micro seguros. También establece que las normativas de defensa

del consumidor (artículo 12-a), prohíben cobrar comisiones por la prestación de un servicio financiero, pero en el caso del operador de telefonía, este cobra actualmente una comisión por prestar el servicio de pagador, por tanto al estar regulada la empresa, ésta deberá dejar de cobrar por el servicio. Existen otras áreas de transacciones electrónicas sobre las que todavía persisten dudas sobre la facilidad que puedan tener los usuarios para realizar transacciones electrónicas.

Es importante señalar, que instituciones maduras, con una larga tradición de servicios financieros, están invirtiendo recursos para definir su estrategia a cinco años de inclusión financiera, la cual comprende tareas básicas como la propia uniformidad de disponer de un concepto claro de lo que comprenderá inclusión financiera, y cuáles serán las acciones que impulsarán para cerrar la brecha de las personas excluidas. Al respecto, ABANSA podría jugar un papel importante, en apoyar a diferentes entidades financieras y al gobierno en el diseño de acciones que promuevan las mejores prácticas viables, factibles y de mayor impacto para la inclusión financiera; para que bajo esta óptica se pueda contar con una estrategia nacional de alto impacto.

3. BCR y SSF con reformas institucionales para apoyar la inclusión financiera

Desde 2012, la SSF acompañó las acciones de liderazgo que impulsó el BCR para promover la inclusión financiera, y en 2013 apoyó la formulación de la Ley de Inclusión Financiera. Ante la aprobación de la Ley en 2015, la SSF ha continuado su preparación institucional creando la Superintendencia de Inclusión Financiera en 2016, para la supervisión de las nuevas entidades que habilita la ley, aunque también abarcará otras actividades reguladas, como los burós de crédito, las sociedades de garantía recíproca, los agentes financieros receptores de remesas y las casas de cambio.

La SSF está apoyando las normas de supervisión para los proveedores de dinero electrónico, y está analizando y evaluando de manera integral lo relativo a banca electrónica, banca móvil, el manejo de la billetera electrónica y el papel de los corresponsales financieros en las transacciones electrónicas, La SSF es una de las entidades que oportunamente se están preparando de forma institucional y con personal técnico especializado para las tareas de supervisión que podrían observar una rápida expansión.

Desde 2012, el BCR cuenta con una unidad de Inclusión Financiera la cual se ha venido especializando para impulsar y apoyar las tareas del GATIF que permitieron aprobar la Ley de Inclusión Financiera de 2015, y actualmente se encuentran discutiendo el reglamento y las normas técnicas. En esta nueva fase el BCR (posterior a la aprobación de la ley), se encuentra recibiendo apoyo técnico y financiero de la AFI, bajo el “Proyecto de Inclusión Financiera para El Salvador”, el cual comprende las siguientes actividades: realizar de mesas de trabajo con la industria para discutir el acceso al crédito para la micro y pequeñas empresas, la capacitación a formadores del Programa de Educación Financiera, eventos de divulgación, y tres encuestas: i) la Encuesta Nacional de Acceso a los Servicios Financieros de El Salvador (inclusión financiera); ii) la Encuesta Nacional de Capacidades Financieras, y iii) Encuesta Nacional de Acceso al Crédito para la Micro y Pequeña Empresa.

En julio de 2016, presentó la primera encuesta sobre inclusión financiera, con preguntas muy similares a las que realizó el Banco Mundial (Global Findex), sólo que con una muestra mayor. En agosto de 2016 se presentó la segunda encuesta sobre capacidades financieras, y se adelantó que a fines de dicho año se divulgarían los resultados de la inclusión financiera en el ámbito de las micro y pequeñas empresas. Estas encuestas brindarán información clave para dar prioridad a acciones y articular una estrategia más integral.

E. La inseguridad aumenta el riesgo en el sector rural

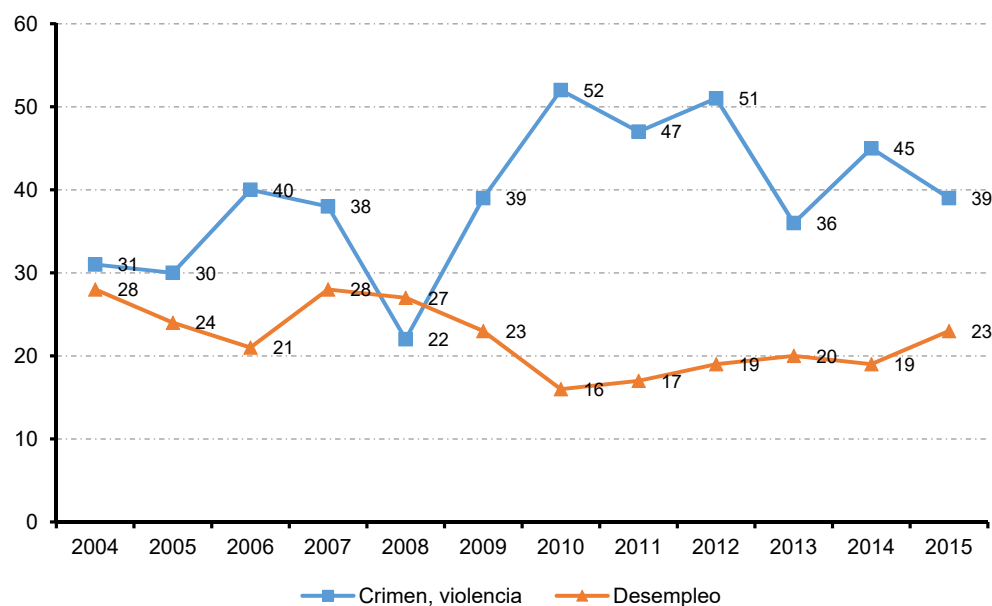
El Salvador registra un grave problema con la inseguridad y delincuencia, afectando a las personas y a las empresas. En el ámbito de las empresas, el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, 2015), que entrevista a empresarios de 144 naciones, encontró que al ser consultados sobre el impacto del crimen organizado, El Salvador ocupó la posición 140, y en los costos para los

negocios del crimen se situó en la posición 137; estos resultados revelan que la violencia se convierte en un cuello de botella que afecta los costos y calidad de vida de empresarios y trabajadores.

En la encuesta de CID-Gallup (2016) sobre opinión pública, se muestra que los ciudadanos, al ser consultados sobre el principal problema que enfrentaron, indican como primer lugar el crimen y la violencia desde 2004 a 2016 (exceptuando 2008), y, en segundo lugar, el desempleo. Desde 2009, la opinión del impacto del crimen supera en más del doble al segundo problema, lo cual ilustra la gravedad y permanencia de la delincuencia.

Al observar los resultados de la violencia entre lo urbano y lo rural, se observa un cambio de patrón de la violencia, siendo más fuerte en el área rural que en la urbana, ya que el número de homicidios entre 2012 y 2015 fue más alto en las áreas rurales que en las urbanas (INCIDE, 2016). En 2009 los homicidios en el área rural representaron el 47%, mientras que en 2015 ascendieron al 55% (véase el gráfico IV.3). Este fenómeno puede ser explicado por la mayor presencia policial y militar en las zonas urbanas, lo que provoca que los delincuentes-maras se muevan hacia zonas rurales, así como también se puede deber a la expansión de la zonificación que tienen las maras.

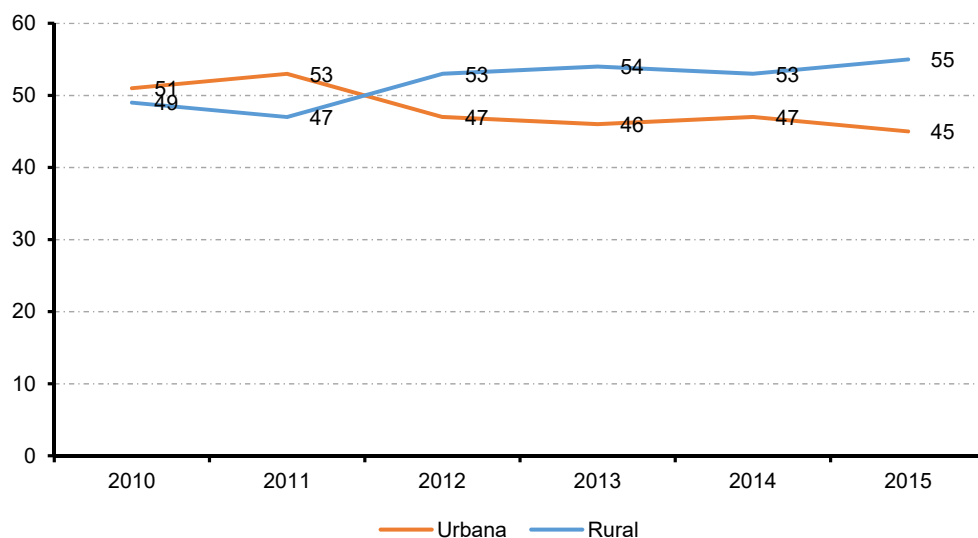
Gráfico IV.3
El Salvador: los principales problemas en el país son la violencia y la inseguridad, 2004-2015 (CID Gallup)
(En porcentajes)



Fuente: “Encuesta de Opinión Pública”, CID Gallup, mayo de 2016.

La delincuencia en el área rural provoca diferentes problemas y consecuencias que afectan el acceso al crédito rural y el mantenimiento del riesgo crediticio. Un productor agropecuario puede ser afectado por el cobro de la extorsión, lo cual aumenta los costos y puede reducir la viabilidad de su negocio, y llevarlo a limitar el pago de un crédito; también puede ser víctima de asaltos y amenazas contra su vida, lo cual puede implicar que decida abandonar la actividad productiva. Otro fenómeno que ha sucedido es que dos bandos de delincuentes disputen una zona de control, y las actividades productivas que se encuentren en dicha área se vuelvan inviables por los constantes enfrentamientos. Otro factor que afecta a las instituciones financieras, es que su personal de promoción de crédito no puede llegar al lugar de trabajo o casa del productor, ya que las bandas delictivas impiden el ingreso de personas que no sean lugareños de la zona.

Gráfico IV.4
El Salvador: homicidios por zona urbana y rural, 2010-2015
 (En porcentajes del total)



Fuente: Incide, 2016.

F. Conclusiones

BANDESAL ha venido ampliando sus operaciones y sus recursos en los últimos años. Su apuesta por apoyar el acceso de crédito a las mipymes se ve reflejada en su gestión como banco de segundo piso, con mecanismo de crédito directo, con el Fondo de Desarrollo Económico, y fideicomisos especiales para apoyar el agro. También el programa de garantías, el cual para el agro ha sido muy importante para ampliar más el crédito en instituciones como BFA.

BANDESAL implementa varios programas que apoyan el acceso y uso del crédito, cuenta con el potencial de ser un catalizador y promotor para una estrategia más articulada de inclusión financiera.

Hay una oportunidad para aprovechar las innovaciones en servicios de inclusión financiera que están ocurriendo en el sector privado y público. Las innovaciones se caracterizan por estar por delante de la regulación, para el caso un operador de telefonía Tigo Money ha experimentado un crecimiento sustancial de sus operaciones por medio de transacciones de dinero electrónico y ha logrado ser el líder del mercado. Banco Agrícola, como subsidiario de Bancolombia, ha recibido transferencias tecnológicas y de gestión de su casa matriz en Colombia, ya que allá el Banco impulsa una estrategia de inclusión financiera, y en esa dirección se convirtió en un promotor de crear los corresponsales financieros. Por su parte, el BCR y SSF son las instituciones del Estado que han creado unidades o gerencias para apoyar la inclusión financiera.

La inseguridad creciente y en especial en el área rural, provoca un incremento de la exclusión financiera. La violencia en sus diferentes manifestaciones, como robos, hurtos, extorsiones y control del territorio por las maras, incrementa el riesgo de no pago por violencia, y también provoca que las instituciones no otorguen o envíen a sus empleados a zonas inseguras. Aumentar la seguridad rural tendrá efectos positivos indirectos en el aumento de la inclusión.

V. Principales retos para la inclusión financiera en productores rurales

La inclusión financiera en El Salvador es un tema relativamente nuevo. La agenda nacional empezó a ser liderada por el BCR, pero hasta el momento es conocida en mayor profundidad por algunos técnicos dentro de las instituciones y por algunas instituciones financieras del país. Los resultados de la última encuesta sobre inclusión financiera en El Salvador nos ilustran una exclusión, ya que apenas un 12% dispone de un crédito formal, un 16% realiza transacciones financieras por celulares, sólo un 20% de los entrevistados ahorra en el sistema de pensiones y un 23% tienen cuentas de ahorro. Sobre estos resultados se destaca un crecimiento muy acelerado de operaciones financieras por medio de celulares, considerando que es una innovación que tiene pocos años de estar disponible. No obstante, las diferentes tasas de cobertura tienden a guardar cierta coherencia, con la tasa de formalidad de 25% de la población económicamente activa (PEA) en 2014.

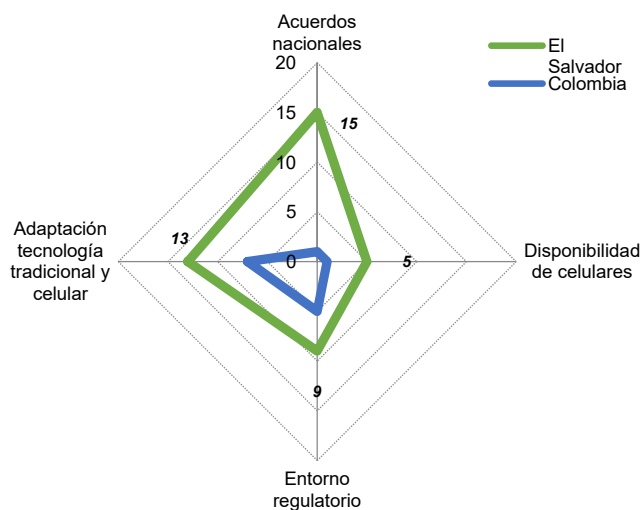
La limitada formalización de la PEA es un problema estructural, y plantea que un alto porcentaje de la sociedad no disponga de ingresos suficientes para utilizar los diferentes servicios del sistema financiero. Esto plantea un desafío para crear políticas públicas inclusivas, que por el lado del sector financiero se diseñen herramientas de acceso a un costo menor; se promuevan nuevas innovaciones financieras que faciliten el acceso a los segmentos de menor ingreso; y que se desarrollen programas que se adecuen a sus necesidades para apoyar su desarrollo. De manera simultánea se necesita una política nacional inclusiva, que apoye el aumento de la cobertura de acceso a la educación, salud, seguridad, servicios sociales básicos, desarrollo productivo, los cuales, combinados, generen oportunidades inclusivas para que todas las personas puedan desarrollar su potencial y encuentren el apoyo para su bienestar.

En agosto de 2016, *The Brookings Financial and Digital Inclusion Project (FDIP)* (Brookings, 2016), presentó los resultados de su segundo informe anual, en el cual incluyó a El Salvador dentro de las 26 naciones analizadas en diferentes áreas geográficas del mundo. El informe analiza el acceso, uso y accesibilidad de los servicios financieros formales para las poblaciones de limitados ingresos, con la cual se pueden definir y apoyar la implementación de mejores políticas públicas entre los países. En la clasificación de países, El Salvador ocupó la posición 16, superando en la región a países como la República Dominicana y Haití, pero todavía por debajo del Brasil, Colombia, Chile, México y el Perú. La clasificación evalúa cuatro pilares fundamentales en la inclusión financiera y digital (véase el diagrama V.1), siendo estos los siguientes (Brookings, 2016):

- a) *Comités nacionales de inclusión financiera*: el país ocupó el puesto 15, siendo este el pilar que presenta mayor rezago. En el informe se destaca que contar con consejos públicos y privados permite enfocar y coordinar mejor los recursos para avanzar más rápido. Al respecto, señalan en esa dirección la favorable experiencia de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera del Perú, de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia 2016, del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF) de México y su Política Nacional de Inclusión Financiera de junio de 2016. The Economist Intelligence Unit (2015), en el *Global Microscope*, mostraba que para El Salvador el indicador “apoyo del gobierno para la inclusión financiera” ocupa el tercer lugar (22) con la puntuación más baja de 12 índices evaluados, lo que refuerza la necesidad de institucionalizar el proceso en el país, sobre la base de lo ya avanzado;
- b) *la capacidad de celulares*: El Salvador está situado en el quinto lugar, con la mejor posición de todos los pilares. El indicador mide la disponibilidad de celulares en la población, debido a que esta representa la posibilidad de poder efectuar operaciones financieras vía móviles;
- c) *el entorno regulatorio*: El Salvador ocupó la novena posición; este indicador hace referencia a la regulación para la interoperabilidad de las redes móviles con la banca tradicional con el fin de promover más competencia y una red más amplia para operaciones. El informe destaca la experiencia del Perú, ya que en febrero de 2016 inició una plataforma de interoperabilidad para los pagos digitales financieros y la red móvil, y
- d) *la adopción de servicios financieros tradicionales y móviles*, donde el país ocupó la posición 13 con una baja tasa de adopción de 42% sobre 100%. Este indicador mide la combinación del acceso a cuentas de ahorro, crédito, acceso de mujeres a los servicios, tarjetas de débito y crédito, pagos de servicios móviles.

Diagrama V.1

El Salvador y Colombia: clasificación de los cuatro pilares de la inclusión financiera y digital
(Clasificación sobre 26 países)



Fuente: The Brookings (2016).

Como se puede observar, los resultados del FDIP ilustran que El Salvador enfrenta rezagos en diferentes ámbitos de la inclusión financiera, como contar con una institucionalidad pública-privada de coordinación para definir, impulsar e implementar una estrategia coordinada con todos los actores nacionales. Pero este problema en el ámbito nacional se hace más preocupante a escala rural, debido a

que no existe una agenda de carácter público-privado; el BFA se encuentra impulsando una agenda apropiada en función de su visión y sus recursos y responsabilidades, pero no existe hasta el momento un andamiaje institucional público-privado de coordinación para implementar una agenda de inclusión rural, o al menos que se esté pensando en realizar encuestas más especializadas al sector rural, para obtener información de las principales brechas, y plantear sobre esas necesidades una agenda. Algunas instituciones, como FEDECRÉDITO, tienen una agenda estratégica de dirigir la cobertura nacional de acceso a servicios financieros, pero su esfuerzo podría ser mejor aprovechado bajo una agenda nacional.

En el contexto descrito anteriormente, el BFA-MAG puede tener la oportunidad para dirigir un esfuerzo de inclusión rural, y puede aprovechar la experiencia de otros países. Una experiencia interesante es Colombia, ya que su Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera (2016), contempla al sector rural dentro de sus cuatro prioridades y ha propuesto un conjunto de líneas de acción específicas para el área rural, las cuáles son: i) facilitar el uso del redescuento de las Institución que financia el sector agropecuario; ii) fortalecer el esquema de garantías rurales, iii) el diseño de productos y canales para el sector, iv) el fortalecimiento de la política de manejo de riesgo rurales. El BFA-MAG podría diseñar una estrategia entre instituciones pares que atienden el área rural, y lograr introducir en la agenda nacional, un conjunto de acciones claves, como el ejemplo de Colombia.

Considerando la elevada informalidad de la economía y los problemas nacionales y del sector rural, se propone avanzar en la creación de un vehículo institucional público-privado que dirija y coordine la inclusión financiera nacional, y que dentro de sus prioridades incorpore al sector rural. Estos resultados se pueden aumentar, si forman parte de una estrategia nacional de crecimiento inclusivo. En las siguientes secciones se describirán brevemente los principales desafíos.

A. Diseño de estrategia de inclusión financiera

El Salvador deberá institucionalizar la estrategia nacional de inclusión financiera, para lo cual se propone crear el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF). El Consejo propuesto, deberá enfocarse en tres retos estratégicos para corregir tres fallas importantes que se presentan en políticas públicas complejas, estas son: i) fallas de coordinación entre entidades públicas y privadas; ii) fallas de información entre los que ofrecen y demandan los servicios, y iii) fallas de regulación-competencia, en términos de la interoperabilidad de las redes tradicionales bancarias y las redes de servicios móviles para operaciones financieras.

1. El reto de la coordinación entre instituciones financieras públicas y privadas

Han existido importantes avances, que ha liderado el BCR en términos de la coordinación de entidades por medio del GATIF, el cual contó con el apoyo permanente de un experto internacional (el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos), que promovió la interacción entre los diferentes actores. Este proceso fue crucial para realizar la primera fase de coordinación entre instituciones públicas y enfocar los esfuerzos para la creación y aprobación de la Ley de Inclusión Financiera en 2015. El BCR ha continuado trabajando y cuenta con el apoyo de la AFI, la cual se ha enfocado durante 2016 a la realización de encuestas a la ciudadanía y a las empresas, con el objetivo de disponer de un diagnóstico más completo urbano y rural.

La presente investigación permitió constatar la existencia de varias iniciativas de inclusión financiera que están dispersas entre instituciones públicas y privadas. Cuando se realizaron las entrevistas en abril de 2016, varios actores indicaron que se habían suspendido las reuniones de coordinación interinstitucional; no obstante, cada entidad comentó su satisfacción por haber participado y conocido las diferentes iniciativas que se estaban impulsando por instituciones, y poder comprender mejor la complementariedad o duplicidad en ciertas actividades.

En la región se comentan los avances que han registrado países como Colombia, México y el Perú en términos de contar con una entidad nacional público-privado, que coordine el esfuerzo de inclusión financiera, define la política nacional, identifica prioridades, establece programas, asigna recursos y promueve acciones conjuntas. Al respecto, se destaca que, de acuerdo con Brookings (2016), Colombia y el Perú son los únicos países que tienen el 100% de un Comité Nacional funcionando, mientras en el caso de México es de 94%.

Se recomienda que, para efectos de coordinación, la CNIF disponga de una gestión corporativa, conformada por el BCR (presidente), SSF, STP, MINEC, MAG, BANDESAL, BFA y el sector privado. Las funciones del CNIF, serán las siguientes:

- a) proponer al Gobierno la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), en la cual se establezcan las recomendaciones sobre normas o iniciativas legislativas, proponiendo las actividades que las entidades deberán implementar y ejecutar de la PNIF;
- b) coordinar los lineamientos que impulsarán las instituciones públicas y privadas, con el fin de incrementar la inclusión, con un especial énfasis para el área rural;
- c) recomendar la implementación de medidas para gestionar la financiación de la ejecución de la PNIF, entre los sectores público y privado, y
- d) crear un grupo técnico especializado rural para que diseñe una estrategia de inclusión financiera rural, integrando las entidades reguladas y las no reguladas, y que considere la dispersión de sus actores y las limitaciones de infraestructura, y alta informalidad y pobreza, con el fin de poder con acciones coordinadas en productos y servicios financieros a la medida del sector, con énfasis en pequeños productores, y en zonas geográficas rezagadas.

2. El reto de la información financiera entre oferentes y demandantes

Los usuarios de los productos financieros enfrentan la dificultad del acceso fácil a la variedad de servicios financieros que pueden acceder en las diferentes instituciones. Para el sector rural, se presenta una sustancial deficiencia de información, ya que la difusión de información está estructurada bajo el ámbito de actividades agropecuarias, lo cual deja por fuera a otras actividades como el turismo (que se da en sectores rurales), micro y pequeños comercios rurales y los receptores de remesas. Se recomienda que el CNIF realice las siguientes tareas:

- a) coordinar la realización de las actividades, programas publicitarios y/o capacitaciones de inclusión financiera en el país; se sugiere coordinar entre el Gobierno y ABANSA un evento ancla —la semana de la educación financiera—, que permita mostrar todos los programas que se impulsan en El Salvador; y que un día sea dedicado al sector rural para difundir lo que hacen entidades públicas y privadas (reguladas y no reguladas);
- b) diseñar programas de aumentos de la infraestructura financiera con énfasis en el área rural, debido a que municipios no cuentan con cobertura, aumentar la oferta de servicios financieros en municipios que experimentan elevada exclusión financiera. La cobertura de las encuestas del BCR puede brindar una base de información para este diseño;
- c) continuar ampliando los programas de apoyo rural, ante los impactos negativos que está causando el cambio climático. Evaluar la cobertura del micro seguro, su eficiencia, y revisar la experiencia internacional, como el caso de Colombia;
- d) diseñar un portal sobre servicios financieros bancarios y móviles para facilitar que el usuario disponga y conozca de todos los servicios, y
- e) elaborar y publicar informes semestrales sobre la oferta de servicios financieros en el sistema financiero formal e informal, con un área dedicada a los servicios rurales y las innovaciones financieras (móviles y en línea). Este informe podrá también brindar una evaluación del avance de la estrategia de inclusión financiera.

3. El reto de la regulación e interoperabilidad de nuevas tecnologías

La aprobación de la Ley de Inclusión Financiera en 2015 incrementa las oportunidades para ampliar los servicios financieros por medio de celulares (billetera electrónica) y facilita el acceso a más segmentos a un costo menor. Un desafío será lograr una interoperabilidad de las redes de telefonía móvil y de la industria bancaria, que permita crear un ecosistema de transacciones que facilite una mayor inclusión.

El Salvador se puede beneficiar de los avances que ha logrado el Perú, al crear el “Modelo Perú”, en el cual se ha creado un canal digital mediante celulares (cualquier tipo, con saldo o sin saldo), en la cual participan en una red interoperable para hacer transacciones entre 34 emisores financieros conectados al “Modelo Perú”, junto con tres de las cuatro compañías telefónicas; y el proceso por autorizar más entidades continúa, y se espera que dentro de cinco años beneficie a más de 5 millones de personas. Lograr este resultado de interoperabilidad en el Perú, ha sido factible debido a la creación de normativas entre el regulador y supervisor bancario, con el regulador de telecomunicaciones; también, ha sido clave la disposición de las entidades financiera y de telecomunicaciones para unirse en un objetivo nacional y lograr una mayor inclusión financiera; también se prevé que surgirán innovaciones en servicios que beneficiaran a más usuarios (BBVA Research, 2016).

El modelo peruano de billetero electrónico busca reducir las barreras que frenan la inclusión financiera en el Perú y que son coincidentes con las de El Salvador, como lo son “la distancia a las sucursales financieras, los costes de los servicios, la confianza en el sistema y los complicados requisitos para abrir una cuenta bancaria” (BBVA Research, 2016). El modelo de interoperabilidad puede cubrir potencialmente hasta 10 millones de cuentas, y la Asociación de Bancos Peruanos estima que en los próximos cuatro años se suscriban 3,5 millones de clientes (BBVA Research, 2016).

La interoperabilidad es clave para reducir los costos y aumentar la cobertura, propiciando más competencia entre los actores. La interoperabilidad financiera presenta dificultades técnicas, de seguridad y confiabilidad en el sistema; los bancos tradicionales que han invertido años en consolidar su credibilidad podrán tener más temor de participar debido a los riesgos que esto implica; mientras que los nuevos operadores no tienen reputación que perder, sino más bien su desafío consiste en ganar con calidad y eficiencia. Dirimir estas dos realidades, y apostar a ser un catalizador que genere confianza, será un papel clave que deberán propiciar los entes reguladores (SSF, BCR, SIGET).

Una parte importante de los beneficios de la interoperabilidad será percibida por la población rural, por los productores agropecuarios, y las mipymes rurales; ya que estos se encuentran muy dispersos en todo el territorio, enfrentan costos de transacción más altos para llegar a una entidad financiera, corresponsal o cajero automático. El canal digital por medio de celulares podrá tener un impacto mayor para proveer conectividad e inclusión a dichos segmentos del país.

La reciente Ley de Inclusión Financiera genera las condiciones para autorizar y regular la participación de operadores móviles que brinden servicios de transacciones electrónicas; un primer reto, será que la normativa cree las condiciones que faciliten el ingreso de nuevos operadores; en el mercado Tigo Money tiene una ventaja en su posicionamiento y liderazgo, pero también empresas como Mobile Money (MoMo), se encuentran brindando servicios en el país: MoMo ha firmado un convenio con BFA para apoyar la estrategia de inclusión financiera móviles del banco (BFA, 2015), y se ha convertido en la primera iniciativa que aprovecha el marco de la nueva LIF.

MoMo, como otros operadores, ha mostrado su interés de aplicar a la LIM. No obstante existen ciertos riesgos en materia de barreras a la competencia, tal como fue el caso de Colombia, donde el regulador de telefonía dictó normativas para reducir barreras de entrada a la red, cuando los operadores móviles definen tarifas muy altas a terceros por operaciones, la negación de servicios, o bien la mala calidad de los servicios de comunicación. En El Salvador el artículo 22 de la LIM, norma dichas prácticas y la SIGET será la encargada de velar la apropiada implementación de la ley; el cumplimiento de la normativa creará incentivos para que más operadores entren y los costos a los usuarios sean a precios y calidad muy competitivos. La Superintendencia de la Competencia deberá también monitorear

que no se presenten barreras a la entrada por operadores ya establecidos, y deberá promover y apoyar más competencia, mediante una interoperabilidad de redes que cumpla con las condiciones de seguridad y confiabilidad del sistema financiero y móvil.

Se sugiere que el BCR, SSF, ABANSA y la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones realicen visitas técnicas para conocer el Modelo Perú, y se realicen gestiones de cooperación interinstitucional para que expertos que gestionaron el proyecto en el Perú, compartan dicho modelo y la estrategia que siguieron.

Bibliografía

- ADB (Asian Development Bank) (2011), “Framework of inclusive growth indicators”, *Special Supplement*, Mandaluyong, Philippines, ASI 2011.
- AFI (Alianza para la Inclusión Financiera) (2015), “The Maya Declaration”, *Alliance for Inclusion Financial*, updated as of September 2015, [en línea] <http://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/maya_declaration_2015.pdf>.
- _____ (2012), “Informe acerca del Foro mundial sobre políticas de inclusión financiera 2012 de la AFI: haciendo que la inclusión financiera sea una realidad”, diciembre de 2012, Sudáfrica.
- Aguera, P. (2015), “Financial inclusion, growth and poverty reduction”, World Bank, presentation *Financial for all: promoting financial inclusion for Africa*, March 2015, Congo.
- Ángel, A., (2011), “Panorama productivo e infraestructura para el desarrollo rural en El Salvador”, *Proyecto Estado de la Región/RUTA/FIDA*, marzo de 2011.
- Asamblea Legislativa (2015), “Ley para facilitar la inclusión financiera”, septiembre de 2015.
- _____ (2013), “La Ley de garantías mobiliarias”, septiembre de 2013.
- _____ (2013a), “Ley especial transitoria para la suspensión de embargos por créditos otorgados al sector productor de café”, octubre de 2013.
- _____ (2013b), “Ley contra la usura”, enero de 2013.
- _____ (2011), “Ley del sistema financiero para fomento al desarrollo”, octubre de 2011.
- _____ (2011a), “Ley de regulación de los servicios de información sobre el historial de crédito de las personas”.
- _____ (2011b), “Ley orgánica del Banco Central de Reserva”, enero de 2011.
- _____ (2011c), “Ley de bancos”, enero de 2011.
- _____ (2005), “Ley de defensoría del consumidor”, agosto de 2005.
- BCE (Banco Central del Ecuador) (2012), “Inclusión financiera: aproximaciones teóricas y prácticas”, Banco Central del Ecuador, 2012, Quito.
- BM (Banco Mundial) (2015), “The Global Findex Database 2014, Measuring financial inclusion around the world”, *Policy Research, Working Paper 7255*, April 2015,
- _____ (2014), “Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion”, Washington, D. C.
- _____ (2008), “Informe sobre el crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente”, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, Bogotá, 2008.
- BANDESAL (Banco de Desarrollo de El Salvador) (2016), “Memoria de Labores 2015”
- _____ (2015), “Memoria de Labores 2014”.
- _____ (2014), “Memoria de Labores 2013”.
- _____ (2013), “Memoria de Labores 2012”.

- BBVA Research (2016), “BIM: el billetero móvil peruano para los no bancarizados”, *Situación de la Economía Digital*, marzo de 2016, [en línea]: https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2016/03/Situacion_ED_Mar16_Cap3.pdf.
- BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador) (2016), “Demanda nacional de servicios financieros”, julio de 2016, San Salvador.
- _____ (2015), “Memoria de Labores 2014”, *Ejercicio 81*, San Salvador.
- _____ (2014), “Memoria de Labores 2013”, *Ejercicio 80*, San Salvador.
- _____ (2013), “Memoria de Labores 2012”, *Ejercicio 79*, San Salvador.
- _____ (2012), “Memoria de Labores 2011”, *Ejercicio 78*, San Salvador.
- _____ (2012a), “Estructura del Sistema Financiero” [en línea] <http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=313>, 17 de abril de 2012, San Salvador.
- _____ (2011), “Memoria de Labores 2010”, *Ejercicio 77*, San Salvador.
- _____ (2011a), “Programa de Inclusión Financiera OTA-BCR”, septiembre de 2011, San Salvador.
- _____ (2010), “Memoria de Labores 2009”, *Ejercicio 76*, San Salvador.
- _____ (2009), “Memoria de Labores 2008”, *Ejercicio 75*, San Salvador.
- BFA (Banco de Fomento Agropecuario) (2016), “Memoria de Labores 2015”, febrero de 2016, San Salvador.
- _____ (2015), “Alianza estratégica entre BFA y Mobile Money”, diciembre de 2015, San Salvador.
- Brookings Institution (2016), “The 2016 Brookings Financial and Digital Inclusion Project Report: advancing equitable financial ecosystems”, *The Brookings Institution*, August, 2016, Washington, D. C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), “Objetivos del Desarrollo Sostenible y retos del desarrollo rural en Centroamérica y República Dominicana”, LC/MEX/L.1205, febrero de 2016, Ciudad de México, [en línea]: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39900/1/S1600221_es.pdf>
- _____ (2014), “Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe”, Libros de la CEPAL, N° 128 (LC/G.2618-P), Santiago de Chile, [en línea]: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/1/S201483_es.pdf>
- CID Gallup (Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo, S.A.) (2016), “Estudio de Opinión Pública: El Salvador”, mayo de 2016, [en línea]: <<https://www.cidgallup.com/es/virtual-library/download/380->>.
- Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera (2016), “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia”, mayo de 2016.
- DIGESTYC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (2015), “Encuesta Nacional de Hogares y Propósitos Múltiples”, octubre de 2015, San Salvador.
- _____ (2009), “IV Censo agropecuario 2007-2008, resumen de resultados”, noviembre de 2009, San Salvador.
- Defensoría del Consumidor (2015), “Memoria de Labores 2015”, julio de 2015, San Salvador.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2015), “The Global Microscope, the enabling environment for financial inclusion”, Sponsored by MIF/IDB, CAF, Action and the MetLife Foundation, New York, U. S. A.
- FAO (2015) Impacto de la sequía en 2015, “El niño provoca cuantiosas pérdidas en las cosechas de América Central”, [en línea]: <<http://www.fao.org/news/story/es/item/328686/icode/>>.
- FEDECRÉDITO (Federación de Cajas de Crédito) (2016), “Memoria de Labores 2016”, San Salvador.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2015a), “Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales”, abril de 2015.
- _____ (2015b), “Programa de Competitividad Territorial: amanecer rural”, *Informe de misión*, 8 de mayo de 2015.
- FitchRatings (2013), “Fideicomiso Ambiental para la Conservación del Parque Cafetalero-Scotiabank El Salvador”, *Informe de la clasificación*, 23 de abril de 2013.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2016), “Informe de Coyuntura Económica”, Departamento de Estudios Económicos (DEC), mayo de 2016, San Salvador.
- _____ (2011), “Límite a las tasas de interés ¿a quienes afecta?”, *Memorandum ejecutivo* N° 22, octubre de 2011, San Salvador.

- _____ (2009) “Cómo está El Salvador”, Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), San Salvador, julio de 2009.
- _____ (2008), “Historias de éxito: las micro y pequeñas empresas y el progreso de El Salvador”, *Programa de Apoyo a la Microempresa (PROPEMI)*, San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2010), “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”, El Salvador, San Salvador.
- INCIDE (Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social) (2016), “El Salvador: nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015)”, agosto de 2016.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador) (2015), “Informe de rendición de cuentas 2014-2015”, agosto de 2015.
- MINEC (Ministerio de Economía de El Salvador) (2015), “Rendición de cuentas mayo de 2014 - junio de 2015”.
- Roa, María José, (2013), “Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad”, Centro de Estudios Monetarios de Latinoamérica (CEMLA), *Boletín del CEMLA*, LIX, julio-septiembre de 2013, [en línea]: http://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LIX03-01.pdf.
- Sahay, R., Cihák, M., y otros (2012), “Financial inclusion: Can it meet multiple macroeconomic goals?” International Monetary Fund, *IMF Staff Discussion Note*, September 2015.
- SSF (Superintendencia del Sistema Financiero) (2008), “Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito”.
- SC (Superintendencia de Competencia) (2011), “Estudio sobre las condiciones de competencia en el sector de tarjetas de crédito y débito en El Salvador”, agosto de 2011.
- WB (The World Bank) (2016), “Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency”, Washington, D. C.
- _____ (2009), “What is inclusive growth?”, PRMED Knowledge Brief, *Economic Policy and Debt*, Washington, D. C.
- WEF (World Economic Forum) (2015), “The Global Competitiveness Report 2015-2016”, Genova.

Anexo

Anexo

Personas entrevistadas

BCR (Banco Central de Reserva)

- Otto Boris
Jefe del Departamento de Desarrollo Financiero
- Clemente Blanco
Coordinador de Inclusión Financiera

FEDECRÉDITO

- Ernesto Pacheco
Director de Desarrollo de Productos

BANDESAL (Banco de Desarrollo de El Salvador)

- Óscar Ventura
Gerente de Proyectos y Programas de Desarrollo

BFA (Banco de Fomento Agropecuario)

- José Peñate
Gerente General

Banco Agrícola (El Salvador)

- Tito Barrera
Gerente
Banca Personal e Inclusión Financiera

SSF (Superintendencia del Sistema Financiero)

- Silvia Matute
Intendente de Inclusión Financiera
- Walter Rodríguez
Jefe del Departamento de Inclusión Financiera

Tigo Money

- Javier Urdampilleta
Vicepresidente de Servicios Móviles Financieros
- Daniel Barrientos
Vicepresidente del Área Digital
- José Ayala
Jefe de Tecnología y Oficial de Información

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

El presente estudio sistematiza de la manera más amplia posible los diferentes esfuerzos que se han realizado en El Salvador en los últimos años para promover la inclusión financiera. Para ello se reseña la evolución reciente del acceso y uso de diferentes segmentos de la población a servicios financieros formales. A continuación se describe el proceso que derivó en la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera, donde se destaca el liderazgo del Banco Central de Reserva. Posteriormente, se analizan tanto la arquitectura institucional disponible para promover la inclusión financiera, como los instrumentos de política pública vigentes.

A partir de dicho análisis el estudio concluye con una reflexión sobre los principales retos que enfrenta la inclusión financiera de pequeños productores rurales, de la cual se identifican tres áreas prioritarias: i) La coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas; ii) El desarrollo de capacidades tanto de usuarios como de oferentes de servicios financieros; y iii) El reto de la regulación y supervisión de los servicios financieros a la luz de las innovaciones tecnológicas recientes.