

DOCUMENTOS DE PROYECTO

Inclusión financiera de pequeños productores rurales: Estudio de caso en la República Dominicana

Ramón Rolando Reyes Luna

DOCUMENTOS DE PROYECTO



CEPAL



Invertir en la población rural

Inclusión financiera de pequeños productores rurales: Estudio de caso en la República Dominicana

Ramón Rolando Reyes Luna



Este documento fue preparado por el consultor Ramón Rolando Reyes Luna, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL-FIDA, bajo la supervisión de Cambiz Daneshvar y Francisco G. Villarreal, funcionarios de la Unidad de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

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

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Intermediación financiera y panorama del acceso y uso de los servicios financieros	9
A. Demanda de efectivo para fines de transacciones y grado de intermediación financiera	9
B. La encuesta de cultura económica y financiera del Banco Central y el acceso de las poblaciones pobres y rurales a los servicios financieros.....	12
C. Participación de las cooperativas y del banco agrícola en el crédito rural	16
D. El avance de la inclusión financiera en América Latina y la República Dominicana: Análisis comparativo	18
E. El crecimiento del microcrédito y su impacto en la inclusión financiera	19
II. Pagos gubernamentales y reglamentos financieros con impactos de inclusión financiera	21
A. El subagente bancario como figura de alto impacto en la inclusión financiera	21
B. El grado de acceso a los servicios bancarios a través del subagente	22
C. Impactos actuales y potenciales del subagente bancario en la bancarización de las poblaciones rurales	23
D. Incidencia de la digitalización de los pagos gubernamentales y de otros reglamentos financieros en la bancarización.....	25
III. Modernización y expansión del sistema de pagos y surgimiento de nuevos instrumentos: impactos en el acceso y en la inclusión financiera	29
A. Reforma, modernización y expansión del sistema de pagos	29
B. La inclusión financiera a través del sistema de pagos.....	31
IV. Formulación de una estrategia formal de inclusión financiera, EIF	35
A. Articulación de objetivos específicos y líneas de acción de la END en una EIF	35
B. Formulación de los objetivos de la EIF a partir de los resultados de los capítulos anteriores y de lo establecido en la END.....	36

V. Reformas y políticas públicas necesarias para viabilizar la EIF	39
A. Reforma para la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito	39
B. Nueva arquitectura del Banco Agrícola y del FEDA	41
C. La educación financiera, la creación de capacidades y las reformas reglamentarias adicionales para aumentar la inclusión financiera de los grupos vulnerables	41
Bibliografía	43

Cuadros

Cuadro 1	República Dominicana: relación entre PIB, préstamos y depósitos, 2007-2015	10
Cuadro 2	República Dominicana: indicadores de uso del efectivo como medios de pago, 2007-2015	11
Cuadro 3	República Dominicana: población que posee actualmente distintos tipos de productos financieros	12
Cuadro 4	República Dominicana: ingreso de la población según tipos de productos y servicios financieros utilizados	14
Cuadro 5	República Dominicana: tipo de producto o servicio financiero utilizado por zona geográfica	15
Cuadro 6	República Dominicana: población rural y montos de préstamos por provincias	17
Cuadro 7	República Dominicana: población que tiene cuentas en instituciones financieras, 2011 y 2014	18
Cuadro 8	América Latina y el Caribe: población que tiene cuentas en instituciones financieras, 2011 y 2014	18
Cuadro 9	República Dominicana: evaluación de la cartera de instituciones especializadas en micro créditos, 2009-2015	19
Cuadro 10	República Dominicana: población rural y cantidad de subagentes bancarios, 2015	24
Cuadro 11	República Dominicana: volumen y valores de pagos electrónicos ejecutados a través del sistema de pagos del país, 2010 a 2016	26
Cuadro 12	República Dominicana: estadísticas de instrumentos de pago, a enero 2008	31
Cuadro 13	República Dominicana: estadísticas de instrumentos de pago, a junio 2016	32

Resumen

En el caso de la República Dominicana, la inclusión financiera —definida como la proporción de la población que tiene acceso y hace uso de algún tipo de producto financiero formal— ha evolucionado sin una estrategia integral de política pública que busque su fomento. No obstante lo anterior, el acceso de pequeñas y medianas empresas al crédito productivo ha sido una preocupación constante de la política financiera y de fomento productivo.

Desde la reforma financiera de inicios de la década de 2000 hasta la fecha, se han registrado diversos hitos regulatorios orientados a promover el acceso a crédito productivo de pequeños productores, donde se destaca las modificaciones al Reglamento de Evaluación de Activos de 2004. En este sentido, 2013 puede considerarse un punto de inflexión en la inclusión financiera, pues en esa fecha se incorporaron nuevos canales de distribución de los servicios financieros, tales como la figura del subagente bancario, el cual permite a instituciones financieras ofrecer sus servicios a través de diferentes tipos de establecimientos comerciales.

No obstante el levantamiento de la Encuesta Nacional de Cultura Financiera en 2014, hasta la fecha no se ha realizado ningún estudio que evalúe el papel de los diferentes hitos regulatorios y de supervisión sobre la inclusión financiera de poblaciones pobres y rurales. El objetivo del presente estudio es aportar elementos para llenar este vacío. Para ello se realiza una reseña de la evolución de la inclusión financiera reciente, la cual se contrasta con el desempeño del promedio de América Latina. Posteriormente se analiza el papel de diversos ordenamientos regulatorios y de supervisión sobre la inclusión financiera, enfatizando el caso de los pequeños productores rurales.

A partir del análisis y considerando lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, el estudio concluye con una propuesta sobre los elementos que deben ser considerados en la formulación de una estrategia formal de inclusión financiera.

Introducción

La inclusión financiera,¹ definida como *la proporción de la población que tiene y utiliza algún tipo de producto o servicio de instituciones financieras*, ha evolucionado de manera natural, sin ninguna fuerza de impulso desde el ámbito de la política pública, pues como se sostiene en este informe, a pesar de la existencia de normas y reglamentos orientados a facilitar el acceso a productos y servicios financieros, hasta ahora no ha existido en el país una estrategia explícita de inclusión financiera orientada a facilitar, de forma sistemática, el acceso de las poblaciones pobres y rurales a los productos de crédito, de ahorro, y a los medios de pago electrónicos.

No obstante lo anterior, el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) urbanas y de los pequeños productores rurales al crédito bancario ha sido una preocupación permanente de la política pública. En ese sentido, se podría decir que la primera acción de la política pública a favor del acceso al crédito fue la creación del Banco Agrícola de la República Dominicana en 1947,² creado para financiar a la actividad agropecuaria en general, y aunque ha otorgado y otorga crédito a los medianos y grandes productores, su segmento de mercado está compuesto por pequeños agricultores.

Muchas de las iniciativas o programas han surgido como acciones propias de gobiernos y de instituciones públicas, sin un marco institucional o legal de tipo regulatorio explícitamente orientado a promover la inclusión financiera. De hecho, hasta el inicio de la reforma financiera que significó la aprobación de la Ley Monetaria y Financiera en 2001, y sus reglamentos posteriores, los pequeños créditos y el financiamiento a la microempresa no estaban separados de los grandes, y no existía diferencia en cuanto a los criterios de evaluación del riesgo crediticio.

En este mismo sentido, las modificaciones al Reglamento de Evaluación de Activos (REA) (BCRD, 2004) significó un avance muy importante para la facilitación del acceso al crédito por parte de las micro, pequeña y mediana empresa, pues la división entre pequeños y grandes deudores marcó una diferencia sustancial en cuanto a los criterios de historial de pago y capacidad de pago, y a su preponderancia para la evaluación del riesgo crediticio de los deudores del sistema bancario regulado.

El año 2013 podría marcar un punto de inflexión en la inclusión financiera, pues en dicho año se incorporaron nuevos canales de distribución de los servicios financieros, pues en el mismo se aprobó

¹ Guerrero, R. M. y otros (2012), definen la inclusión financiera como “como el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población excluida”. Al igual que en la definición adoptada en este estudio, en esta también se incluye la utilización de los servicios como condición para la existencia de dicha inclusión.

² Una historia de las operaciones y transformaciones de dicha institución desde su creación hasta 2015 puede encontrarse en Banco Agrícola (2015).

y su puso en vigencia el Reglamento del Subagente Bancario (RSB) (BCRD, 2013), el cual permite que los servicios financieros básicos sean ofrecidos a través de diferentes tipos de establecimientos comerciales. La inclusión financiera se profundiza con la aprobación y puesta en vigencia del Reglamento de Microcréditos del 14 de agosto de 2014 (BCRD, 2014b), y posteriormente con el Reglamento de Protección a los Usuarios de Servicios y Productos Financieros y sus modificaciones del 30 de septiembre de 2015 (BCRD, 2015). También hay que señalar que los reglamentos del Sistema de Pagos, de Tarjeta de Crédito, y de Tarjeta de Débito o de prepago deberían tener un impacto positivo en la inclusión financiera en la medida que facilitan y profundizan la utilización de medios de pagos administrados a través de las entidades de intermediación financiera.

En 2014 se realizó la primera Encuesta Nacional de Cultura Financiera (BCRD, 2014a), con la que por primera vez se midió a nivel nacional el grado de bancarización y se obtuvo una radiografía completa del uso de productos y acceso a servicios financieras de toda la población.

Sin embargo, hasta ahora no se ha realizado ningún estudio orientado al análisis y la medición del impacto del RSB en el grado de acceso de las poblaciones pobres y rurales a los servicios bancarios. Tampoco se ha analizado el impacto de la flexibilización de las normas que han significado las modificaciones al REA, ni de la puesta en vigencia del Reglamento del Microcrédito, ni de los demás reglamentos con impactos en la inclusión ya citados.

El estudio contenido en el presente informe pretende aportar elementos para llenar este vacío. El mismo está ordenado de la siguiente manera: en el capítulo I se analiza el grado de intermediación financiera y el uso del efectivo como factores determinantes de la evolución del grado de inclusión financiera medida a través del uso de medios de pago procesados a través de las instituciones financieras. Luego se continúa con un análisis de los datos de la Encuesta de Cultura Económica y Financiera del Banco Central, de la participación del Banco Agrícola y las cooperativas en el crédito rural, y culmina con un análisis comparativo de la inclusión financiera en República Dominicana contra lo observado en América Latina, y del impacto del crecimiento de los microcréditos en la inclusión financiera.

El tema del capítulo II es el análisis de los reglamentos financieros con impactos en la inclusión financiera, con especial énfasis en el Reglamento del Subagente Bancario. Con relación al mismo, se cuantifican sus impactos iniciales en la cantidad de transacciones y montos de las mismas a través de este nuevo canal de distribución, así como la relación de su distribución geográfica por provincias con la participación de la población rural en las mismas. Se concluye con el análisis de la incidencia de otros reglamentos en la inclusión financiera.

El impacto de la modernización y expansión del Sistema de Pagos en la inclusión financiera es el tema del capítulo III, en el cual se analizan los datos de las transacciones de pagos reportadas por el Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) desde el punto de vista de la inclusión financiera.

Partiendo de lo que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo, en el capítulo IV se presentan los elementos a tomar en cuenta para la formulación de una estrategia formal de inclusión financiera, mientras que en el quinto y último capítulo se presenta el análisis de las reformas y políticas públicas que contribuirían a viabilizar la estrategia presentada en el capítulo IV.

I. Intermediación financiera y panorama del acceso y uso de los servicios financieros

El presente capítulo está dedicado a presentar el panorama de la inclusión financiera en la economía dominicana, incluyendo el proceso de intermediación financiera, en tanto esta se puede considerar como indicador agregado de dicha inclusión. También incluye un análisis de la primera Encuesta Nacional de Cultura Económica y Financiera, y del avance de la Inclusión Financiera en América Latina, comparado con el de República Dominicana. El crecimiento del microcrédito, y de la participación de las cooperativas y del Banco Agrícola en el crédito, son puntos esenciales de una posible estrategia o plan de inclusión financiera, razón por la cual su análisis también es incluido en este capítulo.

A. Demanda de efectivo para fines de transacciones y grado de intermediación financiera

Aunque mientras mayor es el grado de intermediación financiera (medido como la participación de los ahorros y los créditos de las instituciones en el PIB), y mientras menor es la participación de los billetes en poder público, mayor es la profundidad financiera o intensidad con que las instituciones financieras canalizan el ahorro y la inversión y el uso de medios de pago diferentes al efectivo, eso no necesariamente es sinónimo de avance de la inclusión financiera, pues ese resultado se podría registrar si se produce un aumento en los ingresos y en la cantidad de personas que utilizan los servicios financieros, sin que aumenten la inclusión financiera tal y como ha sido definida.

Tomando en cuenta la observación anterior, en el cuadro 1 se presenta la participación del ahorro y los créditos de las instituciones financieras en el PIB durante los últimos diez años. Según se desprende del análisis del mismo, durante los últimos diez años la intermediación financiera ha crecido en alrededor de 7% del PIB, y aunque este no es un indicador directo de inclusión financiera (no se puede calcular la cantidad de cuentas o de personas que usan los productos de crédito o de ahorro), si lo es del grado de intermediación y de la importancia de los productos del ahorro y el crédito de las instituciones financieras formales y sujetas a la regulación.

Se observa que el grado de intermediación se acelera a partir de 2009, año en el que se inician las operaciones del Sistema de Pagos de la República Dominicana (SIPARD) que opera el Banco Central, y habría que esperar que la modernización y eficiencia de dicho sistema tenga una relación positiva con el grado de intermediación.

En el cuadro 1 se puede observar que al final de 2015, la participación de los créditos en el PIB alcanzó su punto máximo con un 29%, cifra que es significativamente superior al promedio histórico de la región de América Latina y el Caribe.

Aunque no se pueda demostrar estadísticamente, la profundización de la intermediación financiera a partir de 2007 debe tener una relación positiva con los esfuerzos para la inclusión financiera representada por los reglamentos puestos en vigencia antes de la aprobación del Reglamento del Subagente Bancario (asunto que es analizado más adelante en este informe). En ese tenor, debería esperarse que las flexibilizaciones del Reglamento de Evaluación de Activos aprobadas a partir de 2005, y las acciones orientadas a expandir el microcrédito tuvieran impactos positivos en la participación de los préstamos en el PIB.

En ese mismo sentido, la modernización del Sistema de Pagos (introduciendo los pagos electrónicos a través de tarjetas y medios electrónicos) y la facilitación y regulación de los procedimientos de emisión de tarjetas de crédito y de débito deberían tener también un impacto positivo en la participación de los ahorros como proporción del PIB, pues la apertura de cuentas o el depósito previo es una condición previa para recibir o hacer pagos electrónicos.

Sin embargo, es importante destacar la necesidad de separar el efecto del margen intensivo del extensivo en cuanto al impacto de los medios de pagos en la inclusión financiera. Un aumento de la cantidad de transacciones de usuarios con cuentas no es un indicador de aumento en el grado de inclusión, pues para que tal condición se produzca es necesario que se registre un aumento en el número de usuarios, asunto que será analizado en el capítulo III del presente informe.

Cuadro 1
República Dominicana: relación entre
PIB, préstamos y depósitos, 2007-2015

Años	PIB	Total de préstamos	Total depósitos y valores distintos de acciones	Prestamos vs PIB	Depósitos comparados con el PIB
Dic-2007	1 455 253,30	314 243,00	452 468,80	0,22	0,31
Dic-2008	1 656 961,70	370 043,30	497 243,70	0,22	0,30
Dic-2009	1 729 468,40	411 726,90	575 598,80	0,24	0,33
Dic-2010	1 978 851,90	469 018,20	657 021,10	0,24	0,33
Dic-2011	2 218 428,80	517 806,30	744 942,50	0,23	0,34
Dic-2012	2 377 503,70	578 096,20	808 673,70	0,24	0,34
Dic-2013	2 558 585,60	677 212,20	906 585,60	0,26	0,35
Dic-2014	2 786 229,70	751 852,80	992 686,50	0,27	0,36
Dic-2015	3 023 116,10	872 426,20	1 109 688,20	0,29	0,37

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 2 se presenta la participación del efectivo en poder del público como proporción de la oferta monetaria ampliada y del dinero en sentido amplio. Se debe esperar que a medida que avanza la intermediación financiera y aumenta la participación de los instrumentos de pagos electrónicos en el total de los medios de pago, la importancia de los billetes en poder del público disminuya su participación en las medidas del dinero en sentido general.

Tal y como se puede observar en el cuadro citado, este resultado se ha registrado en el caso dominicano durante los últimos diez años. Al igual que en el caso anterior, se observa que la importancia del efectivo como medio de pago empieza a disminuir con la entrada en operación del Sistema de Pagos (SIPARD) del Banco Central en 2009, y que esa disminución es menor cuando el mismo se mide con relación a la definición de dinero en sentido amplio.

Cuadro 2
República Dominicana: indicadores de uso del efectivo como medios de pago, 2007-2015

Indicadores Banco Central	Dic. 2007	Dic. 2008	Dic. 2009	Dic. 2010	Dic. 2011	Dic. 2012	Dic. 2013	Dic. 2014	Dic. 2015
Billetes y monedas en poder del pueblo	49 060,80	50 325,60	55 208,60	59 367,20	61 228,10	66 612,60	73 498,36	82 545,50	89 372,50
Oferta monetaria ampliada m2	389 733,60	407 899,20	466 359,20	512 921,30	565 480,50	617 966,20	684 113,10	754 289,90	841 639,20
Dinero en sentido amplio m3	478 733,60	504 171,40	572 392,70	643 014,30	723 849,10	796 047,70	891 137,80	973 897,70	1 091 477,50
Billetes y monedas/m2	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
Billetes y monedas/m3	0,10	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Banco Central de la República Dominicana.

Se observa que la participación de los billetes y monedas con respecto a la oferta monetaria ampliada y el dinero en sentido amplio se estabiliza a partir de 2011. Este resultado no necesariamente podría estar reflejando un estancamiento del grado de avance del sistema de pagos, pues debería esperarse que en algún momento los crecimientos de la demanda de dinero para transacción tanto en forma de billetes como de dinero electrónica se igualen y se estabilicen, llegando ambas variables a un estado estacionario.

B. La encuesta de cultura económica y financiera del Banco Central y el acceso de las poblaciones pobres y rurales a los servicios financieros

Según la encuesta citada en el título de este acápite, el 61,2% de la población dominicana estaba “bancarizada” (término utilizado en el informe de la Encuesta) a inicios de 2014. Es importante resaltar que en la encuesta se consideró que estaba bancarizada cualquier persona que utilizara al menos un producto financiero, y que la lista de productos incluyó los seguros de vida y de salud. En ese sentido, la cifra anterior se refiere a la cantidad de personas que al momento de la encuesta poseía un seguro de salud. Sin embargo, si se limita la definición a la cantidad de personas que posee un producto de ahorro o de crédito, el porcentaje de personas bancarizadas se reduce a un 43%.

En el cuadro 3 se presenta el porcentaje de la población que utiliza los distintos tipos de servicios y productos financieros que ofertan las entidades de intermediación financiera reguladas y otras instituciones no reguladas y de servicios relacionados con el sistema financiero general.

Cuadro 3
República Dominicana: población que posee actualmente distintos tipos de productos financieros
(En porcentajes)

Tipo de producto o servicio	Población que lo posee
Seguro de salud	61,9
Cuenta de ahorro	43,0
Cuenta de nómina	27,8
Fondo de pensiones administrado por institución privada - AFP	24,8
Tarjeta de crédito	22,5
Seguro vehicular de ley	14,1
Seguro de vida	13,1
Cuenta de ahorro en cooperativa	12,2
Otro préstamo personal o de consumo	11,7
Fondo de pensiones administrado por empleador	7,7
Tarjeta prepago	7,4
Préstamo de cooperativa	7,1
Seguro accidentes personales	6,1
Cuenta corriente/chequera	4,8
Servicio de banca electrónica por internet	4,7
Préstamo de nómina	4,6
Préstamo para compra de electrodomésticos, equipos o activo fijo	3,8

(continúa)

Cuadro 3 (Conclusión)

Tipo de producto o servicio	Población que lo posee
Depósito a plazo fijo o certificado financiero	2,9
Préstamo pyme de Banca Solidaria o PromiPYME	2,6
Préstamo o línea de crédito/crédito diferido	2,6
Préstamo/crédito vehicular	2,5
Préstamo/crédito hipotecario/adquisición y/o remodelación	2,3
Préstamo pyme de Banca privada	2,0
Cuenta de ahorro o depósito a plazo fijo en moneda extranjera	1,4
Préstamo pyme de ONG o micro financiera	0,8

Fuente: Encuesta Nacional de la Cultura Financiera.

Como se puede observar en el cuadro 3, un 43% de la población posee una cuenta de ahorro y un 22,5% posee una tarjeta de crédito, resultados que son muy superiores a los que la creencia generalizada de la opinión pública había planteado.

Por último, hay que resaltar dos resultados sumamente importantes. En primer lugar, la población que mantiene cuenta de ahorro en cooperativas (instituciones que hacen intermediación financiera sin estar reguladas por las autoridades) es muy superior a la población que tiene préstamos de este tipo de entidades.

En segundo lugar, la población que tenía préstamos de la banca pública de microcréditos (Banca Solidaria), de instituciones sin fines de lucro y microcréditos de la banca privada es muy similar a la proporción de la población que tiene préstamos de consumo de la banca privada formal, lo cual es un indicador del grado de penetración o utilización de este tipo de financiamiento.

En el cuadro 4 se presenta el porcentaje de la población que utiliza los distintos tipos de servicios y productos financieros que ofertan las entidades de intermediación financiera reguladas y otras instituciones no reguladas y de servicios relacionados con el sistema financiero general, según el nivel de ingresos. Como se puede observar, y como era de esperarse, el porcentaje de utilización de los principales productos y servicios financieros aumenta con el nivel de ingreso.

Sobresalen los casos de las cuentas de nómina, de chequeras, de ahorro, tarjeta de crédito y préstamos de toda clase, en los que la participación de las poblaciones de ingresos mediano, bajo y más bajo cae de manera significativa con relación a la de ingresos altos y mediano altos, lo cual puede ser explicado por el hecho de que los grupos de altos ingresos utilizan con más intensidad estos productos y servicios que los de ingresos bajos.

Hay que resaltar de manera individual el caso de las cuentas de nóminas, la que resulta ser el segundo producto de mayor participación (excluyendo el seguro de salud) en el estrato de ingresos mediano bajo y más bajo, lo cual permite reafirmar el hecho de que el pago de los salarios mediante este instrumento ha contribuido de manera importante a la “bancarización” de los más pobres.

Pero el producto de mayor participación (excluyendo nuevamente el seguro de salud) en este estrato de ingresos es la cuenta de ahorro, con un 30,1%. Sin embargo, esta alta participación no se corresponde con la importancia que normalmente le otorgan las autoridades y las instituciones financieras a la promoción de la “bancarización” a través de las cuentas de ahorro.

Por último, hay que destacar entre la población de ingreso mediano bajo y más bajo la relativa alta participación que tiene el producto tarjeta de crédito, ascendente a 10,8%, ya que, si se toma en cuenta los requisitos y exigencias de las instituciones emisoras de dicho instrumento, la participación de los grupos de menores ingresos podría considerarse como relativamente alta.

Cuadro 4
República Dominicana: ingreso de la población según tipos
de productos y servicios financieros utilizados
(En porcentajes)

Tipo de Producto o Servicio Financiero	Ingreso más alto y mediano alto	Ingreso mediano	Ingreso mediano bajo y más bajo	No sabe o no contesta
Cuenta de nómina	50,6	36,0	21,4	8,4
Cuenta de ahorro	73,5	61,6	30,1	34,9
Cuenta corriente/chequera	19,5	6,4	1,8	0,0
Cuenta de ahorro en cooperativa	29,7	15,4	8,3	2,7
Depósito a plazo fijo o certificado	12,1	3,5	1,2	0,7
Cuenta de ahorro o depósito a plazo fijo en	3,4	1,7	1,1	0,0
Tarjeta de crédito	56,5	37,4	10,8	8,4
Tarjeta prepago	23,6	11,5	3,1	0,4
Préstamo de nómina	12,5	6,7	2,7	0,0
Préstamo/crédito vehicular	13,3	3,3	0,5	0,0
Préstamo o línea de crédito/crédito	6,4	5,7	0,6	2,7
Préstamo para compra de	8,5	6,5	1,8	2,7
Otro préstamo personal o de consumo	22,3	17,6	7,8	3,6
Préstamo de cooperativa	14,7	8,7	5,6	0,0
Préstamo/crédito hipotecario/adquisición	7,4	3,7	0,8	2,7
Préstamo PYME de Banca Solidaria o	5,3	3,5	1,6	5,4
Préstamo PYME de ONG o	0,2	2,1	0,5	0,0
Préstamo PYME de Banca privada	2,3	3,1	1,5	0,5
Fondo de pensiones administrado por	54,3	31,2	18,1	4,8
Fondo de pensiones administrado por	15,2	10,5	5,6	0,9
Seguro de salud	81,1	70,2	56,0	46,3
Seguro de vida	32,0	18,7	8,1	2,6
Seguro accidentes personales	20,1	7,4	3,4	1,2
Seguro vehicular de ley	45,2	21,9	5,9	4,6
Servicio de banca electrónica por internet	20,9	7,0	1,2	0,0
26-enero-2000	21,2	5,7	1,5	0,0
27-enero-2000	1,3	0,0	0,2	0,0
28-enero-2000	1,3	0,4	0,2	0,0

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Financiera.

En el cuadro 5 se presenta el porcentaje de la población que utiliza los distintos tipos de servicios y productos financieros que ofertan las entidades de intermediación financiera reguladas y otras instituciones no reguladas y de servicios relacionados con el sistema financiero general, según su condición de residencia urbana o rural.

La cuenta de nómina (producto que no es de la libre elección del usuario) es utilizada por la población urbana en una proporción que supera en diez puntos porcentuales a la rural, lo que probablemente responde a la mayor incidencia de informalidad en el ámbito rural. Pero en el caso de la tarjeta de crédito (que si es de libre elección y fundamental para un buen manejo financiero) la diferencia en el uso urbano y rural es igual que en la cuenta de nómina.

El hecho de que la diferencia entre el uso de la cuenta de nómina y de la tarjeta de crédito sea igual en la población urbana y la rural demuestra que la diferencia entre la penetración de los medios de pago y de crédito no es significativa entre estas dos poblaciones. Sin embargo, hay que tomar en cuenta las diferencias entre estos dos productos, pues la tarjeta de crédito implica una mayor intensidad del grado de inclusión financiera.

Cuadro 5
República Dominicana: tipo de producto o servicio
financiero utilizado por zona geográfica
(En porcentajes)

Tipo de Producto o Servicio Financiero	Rural	Urbana
Cuenta de nómina	18,5	28,8
Cuenta de ahorro	31,6	44,2
Cuenta corriente/chequera	2,8	5,0
Cuenta de ahorro en cooperativa	9,8	12,5
Depósito a plazo fijo o certificado financiero	2,2	3,0
Cuenta de ahorro o depósito a plazo fijo en moneda extranjera	0,6	1,5
Tarjeta de crédito	13,2	23,4
Tarjeta prepago	5,7	7,5
Préstamo de nómina	3,5	4,8
Préstamo/crédito vehicular	1,2	2,7
Préstamo o línea de crédito/crédito diferido	2,1	2,7
Préstamo para compra de electrodomésticos, equipos o activo fijo	2,0	3,9
Otro préstamo personal o de consumo	11,1	11,8
Préstamo de cooperativa	7,5	7,1
Préstamo/crédito hipotecario/adquisición y/o remodelación	1,2	2,5
Préstamo pyme de Banca Solidaria o PromiPYME	1,2	2,8
Préstamo pyme de ONG o microfinanciera	1,0	0,8
Préstamo pyme de Banca privada	1,9	2,0
Fondo de pensiones administrado por institución privada - AFP	16,4	25,7
Fondo de pensiones administrado por empleador	7,2	7,7
Seguro de salud	61,7	62,0
Seguro de vida	9,2	13,5
Seguro accidentes personales	4,8	6,3
Seguro vehicular de ley	14,6	14,1
Servicio de banca electrónica por internet	2,6	5,0

Fuente: Encuesta nacional de Cultura Financiera.

La diferencia se amplía en el caso de la cuenta de ahorro, aunque hay que resaltar que en los casos de los productos de crédito o préstamos, dicha diferencia se hace mucho menos significativa, destacándose el caso de los préstamos personales o de consumo, en el que dicha diferencia no es significativa. Esto último podría explicarse en el hecho de que muy probablemente las condiciones y las razones que llevan a las personas a demandar préstamos personales y de consumo no está influenciada por el territorio donde resida.

Aunque como era de esperarse, la participación de la población urbana en los distintos tipos de productos y servicios es significativamente mayor que la rural en casi todos los casos, llama la atención el caso de los préstamos de cooperativas, en los que la situación es inversa, lo cual refleja la vocación rural de las cooperativas por el lado de los préstamos.

C. Participación de las cooperativas y del banco agrícola en el crédito rural

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen una vocación eminentemente rural, y debería esperarse que sus oficinas estén concentradas en los distritos municipales, secciones y parajes rurales. Es por eso que llama la atención el hecho de que el porcentaje de la población que tiene cuentas de ahorro en cooperativas sea significativamente mayor en el caso urbano que el rural.

Sin embargo, el porcentaje de la población rural que tiene préstamos de cooperativas es muy similar al de la población urbana que tiene préstamos de dichas instituciones. Por tanto, si existe algún factor de exclusión de acceso a estos proveedores de servicios financieros, el mismo vendría dado por el lado de la insuficiencia de ingresos de la población rural para abrir cuentas de ahorro en las cooperativas.

Por otra parte, la exclusión de las cooperativas del Sistema de Pagos y de los instrumentos de pago electrónico a través de tarjetas y móvil se convierte de hecho en una restricción al acceso de las poblaciones rurales que geográficamente dependen de las mismas para el acceso a los servicios financieros.

El hecho de que no exista un ente regulador de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera determina la inexistencia de estadísticas consolidadas de este tipo de entidades. Sin embargo, la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC) agrupa a las principales entidades de esta categoría, y según dicha institución, sus miembros aplican esquemas de autorregulación.

En 2014 los activos totales y la cartera de préstamos de los miembros de AIRAC eran RD\$33.465,1 millones y RD\$23.850,3 millones, respectivamente. Al cierre de dicho año la cartera de crédito del sistema financiero consolidado ascendía a RD\$725.586,3 millones, lo que significa que la cartera de crédito de las cooperativas miembros de AIRAC representaba el 3,3% de la cartera total de todo el sistema financiero.

Si se toma en cuenta el universo completo de todas las cooperativas de ahorro y crédito, probablemente la cartera de préstamos de estas instituciones sea muy cercana al 5% de la cartera total de todo el sistema financiero, lo cual también podría considerarse como una cifra que amerita de un mayor esfuerzo de control y regulación de las autoridades de este importante segmento del sistema y de la misma intermediación financiera.

Tanto por el monto de sus activos como por el tamaño de su cartera de préstamos, el Banco Agrícola es mucho menos importante que el conjunto de las cooperativas de ahorro y crédito agrupadas en AIRAC. En 2014 el Banco Agrícola desembolsó préstamos por un monto de RD\$14.765,3 millones, y su cartera de crédito cerró en RD\$11.561,4 millones. Lo anterior significa que las cooperativas agrupadas en AIRAC prestaban 2,1 pesos por cada peso prestado por el Banco Agrícola, lo que podría aumentar a 3 si se tomaran en cuenta las cooperativas no agrupadas en AIRAC.

El hecho de que las cooperativas no reguladas y supervisadas administren una cartera de crédito que es tres veces superior a la de la principal institución pública de financiamiento a la agricultura y al desarrollo rural es un indicador más claro de la importancia y la urgencia que tiene la supervisión y la regulación de estas instituciones.

Para fines de analizar el impacto del Banco Agrícola en la bancarización y el acceso al crédito de las poblaciones rurales se ha preparado el cuadro 6, el cual presenta los préstamos por provincias y la población rural de las mismas. En base a los datos de dicho cuadro se calculó la participación de la población rural de cada provincia y la participación de cada provincia en el total de préstamos de dicha entidad.

Si el Banco Agrícola contribuye al acceso al crédito de la población rural, entonces la distribución de los préstamos por provincias debería ser mayor en aquellas que tienen una mayor participación de la población rural en la total. Si la hipótesis es verdadera, entonces el coeficiente de correlación entre la participación de la población rural y la participación de los préstamos por provincias debería ser positivo y estadísticamente significativo.

Cuadro 6
República Dominicana: población rural y montos
de préstamos por provincias
(En pesos dominicanos)

Provincias	Población rural	Monto de préstamos
Azua	48 908	366 378 800,00
Bahoruco	27 953	233 202 500,00
Barahona	30 969	240 420 000,00
Dajabón	25 730	304 000 000,00
Duarte	97 696	813 735 650,00
El Seibo	42 577	231 490 000,00
Elías Piña	32 600	250 087 500,00
Españolat	126 751	677 000 000,00
Hato Mayor	22 005	677 000 000,00
Hermanas Mirabal	65 544	285 000 000,00
La Altagracia	60 554	478 575 798,00
La Vega	209 104	1 450 319 500,00
María Trinidad Sánchez	66 906	530 947 500,00
Monseñor Nouel	52 919	389 932 500,00
Monte Plata	94 118	450 600 000,00
Montecristi	51 383	485 530 000,00
Peravia	58 810	280 250 000,00
Puerto Plata	133 830	333 000 000,00
Samana	57 304	160 400 000,00
San Cristóbal	274 391	235 345 000,00
San José de Ocoa	22 078	650 060 000,00
San Juan	92 713	645 588 500,00
Sánchez Ramírez	66 185	1 249 986 801,00
Santiago	234 938	410 088 000,00
Santiago Rodríguez	29 917	290 007 500,00
Santo Domingo	289 719	1 300 376 960,00
Valverde	33 959	825 000 000,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Estadística.

Sin embargo, sorpresivamente y contrario a lo esperado, el coeficiente de correlación tiene un signo contrario al esperado, es decir, es negativo, lo cual significa que la participación de los préstamos por provincias disminuye a medida que aumenta la participación de la población rural en la total. Pero cuando el análisis de correlación se hace tomando en cuenta solo el valor absoluto de la población rural, el signo de la misma no solamente es el esperado, sino que también es estadísticamente significativo, lo cual permite concluir que las operaciones del Banco Agrícola sí tienen una incidencia positiva en el acceso al crédito de las poblaciones rurales.

El resultado anterior sugiere que el tamaño de la población rural debería ser un criterio de primer orden a la hora de diseñar políticas públicas de inclusión financiera, tales como la apertura de oficinas de servicios y de redes de comunicación que faciliten el acceso a los servicios financieros. Hasta ahora la necesidad de incorporar la población rural no ha sido parte explícita de ninguna política pública.

D. El avance de la inclusión financiera en América Latina y la República Dominicana: análisis comparativo

Un punto importante para evaluar los impactos de las acciones de inclusión financiera ejecutadas y para formular los objetivos de una posible estrategia o plan de inclusión financiera es la comparación del nivel de inclusión del país con el resto de la región de América Latina y el Caribe. *The Global Findex Database* del Banco Mundial reporta los datos de inclusión financiera a nivel mundial. Para los fines de este informe se han procesado los datos de dicha base para extraer de la misma las informaciones básicas de la inclusión financiera de la República Dominicana y las agregadas para la región de América Latina y el Caribe. En el cuadro 7 se presenta el nivel de las seis variables seleccionadas para el caso de la República Dominicana para 2011 y 2014.

Cuadro 7
República Dominicana: población que tiene
cuentas en instituciones financieras, 2011 y 2014
(En porcentajes)

Nombre	2011	2014
Población general	38,20	53,99
Población Femenina	37,38	55,81
Población del 40% más pobre	22,85	41,82
Población del 60% más rico	48,64	62,63
Población con educación primaria o menos	25,27	41,09
Población rural	29,59	46,47

Fuente: Banco Mundial.

Una de las diferencias más significativas es la del grupo perteneciente a la población rural, que en el caso dominicano superó a la región en 6,1%. En el caso de la cantidad de la población general con cuenta en instituciones financieras, la República Dominicana superó a la región en 3,4%. Ambos datos deberían conducir a la conclusión de que en la República Dominicana la inclusión financiera es —en general—, mayor que en la región de América Latina y el Caribe. Es muy probable que el mayor avance del país con relación al resto de la región se explique por el hecho de que también la modernización del Sistema de Pagos fue más acelerado que en los demás países.

Cuadro 8
América Latina y el Caribe: población que tiene
cuentas en instituciones financieras, 2011 y 2014
(En porcentajes)

Nombre	2011	2014
Población general	39,26	51,14
Población femenina	34,77	48,50
Población del 40% más pobre	24,14	40,92
Población del 60% más rico	49,47	58,05
Población con educación primaria o menos	30,02	42,88
Población rural	34,99	45,74

Fuente: Banco Mundial.

E. El crecimiento del microcrédito y su impacto en la inclusión financiera

Como ya se ha citado en secciones anteriores, las acciones reglamentarias tendientes a facilitar y promover el financiamiento a la micro y pequeña empresa (las cuales se analizan en la sección D del capítulo II) han tenido un impacto fundamental en el acceso a productos de créditos de las poblaciones pobres urbanas. Aunque el Gobierno tiene un Programa de Financiamiento para los micros empresas, ejecutados a través de la entidad Banca Solidaria, hay que señalar que existen entidades privadas especializadas en el microcrédito, de las cuales las más sobresalientes son la Asociación para el Desarrollo de la Microempresa (ADEMI), y el Banco de la Mujer, conocido como ADOPEM.

Las flexibilizaciones del REA y las acciones del Banco Estatal (a través de su programa Banca Solidaria) en materia de financiamiento a la microempresa han sido un factor determinante de que el microcrédito se duplicara entre 2009 y 2015 (véase el cuadro 9).

Cuadro 9
República Dominicana: evaluación de la cartera de instituciones especializadas en micro créditos, 2009-2015

Entidades especializadas	Dic-2009	Dic-2010	Dic-2011	Dic-2012	Dic-2013	Dic-2014	Dic-2015
ADEMI	6 127,13	7 319,57	8 574,86	9 574,66	10 910,38	12 157,78	13 260,84
ADOPEM	1 777,84	2 131,24	2 598,37	2 994,28	3 603,69	4 335,44	5 164,05
Total instituciones privadas	7 904,97	9 450,82	11 173,23	12 568,93	14 514,07	16 493,22	18 424,89
Total préstamos Microcréditos	11 422,20	10 252,20	11 842,20	11 598,40	13 075,60	16 972,80	22 701,10

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Estadísticas Financieras de las Instituciones.

Pero como también se puede observar en el cuadro citado, los activos totales de las dos entidades privadas especializadas más importante se han más que duplicado, lo cual significa que el impacto de estas instituciones en el crecimiento del microcrédito ha sido más importante que el otorgado por la banca pública en sus programas de microcréditos.

II. Pagos gubernamentales y reglamentos financieros con impactos de inclusión financiera

Tal y como lo indica el título, este capítulo está dedicado a presentar y analizar la principal estrategia de inclusión financiera implícita en aprobación y aplicación del Reglamento del Subagente Bancario (RSB), y con la aprobación y modificaciones a los demás reglamentos que tienen impacto positivo en dicha inclusión. Se incluye también un análisis similar al del capítulo anterior para determinar el impacto de la cantidad de subagentes bancarios en la bancarización de las poblaciones rurales de cada una de las provincias del país. La última sección incluye un análisis del impacto de la digitalización de los pagos gubernamentales en la inclusión financiera.

A. El subagente bancario como figura de alto impacto en la inclusión financiera

La constitución de la República Dominicana y la Ley Monetaria y Financiera facultan a la Junta Monetaria y al Banco Central a dictar los reglamentos necesarios para la adecuada regulación del sistema monetario y financiero de la Nación, así como para introducir los cambios e innovaciones necesarios para una mayor eficiencia de los servicios financieros. En su sesión del 14 de febrero de 2013 la Junta Monetaria aprobó el RSB, en cuyos considerandos se puede leer lo siguiente:

“CONSIDERANDO que existe una tendencia de fomentar el diseño de políticas públicas para incrementar la inclusión financiera, la cual es promovida y financiada por diversos organismos internacionales, procurando que los diversos países adopten medidas que incentiven a la población más empobrecida y que no participa en el sistema financiero formal, facilitándole los medios y oportunidades para que estos tengan acceso a los servicios financieros.

CONSIDERANDO que de acuerdo con las fuentes consultadas de varios países, se ha observado la presencia de un nuevo canal de distribución de los productos y servicios que ofrecen las instituciones financieras al público en general, mediante establecimientos comerciales abiertos al público o empresas formales no bancarias, a través de los cuales se prestan algunos servicios financieros y se realizan determinadas operaciones, favoreciendo así a aquellos sectores que cuentan con poca o ninguna presencia de entidades financieras, logrando de esa manera que un mayor número de personas cuenten con servicios financieros, lo que a su vez mejora el nivel de bancarización e inclusión financiera.

CONSIDERANDO que las acciones gubernamentales han contribuido al proceso de bancarización, tales como el pago de nómina a través de cuentas de ahorro electrónicas, así como el proceso de pago de los subsidios correspondientes a los programas sociales, es decir, Bono Luz, Bono Gas y Comer es Primero. Igual situación ha ocurrido en las empresas privadas, que han ido incorporado cada vez más la modalidad de pagos electrónicos retirables por los beneficiarios con el uso de tarjetas de débito.

CONSIDERANDO que en consonancia con la tendencia regional y en base a los lineamientos de política social y financiera de la Administración Monetaria y financiera, de darle mayor profundidad al proceso de bancarización del país, fomentando el crédito a los sectores tradicionalmente menos favorecidos, como mecanismo para ampliar la inclusión financiera, se propone el Proyecto de Reglamento de Subagente Bancario”.

Lo anteriormente citado indica claramente que el RSB tiene la categoría de una reforma reglamentaria con un potencial de alto impacto en la inclusión financiera. Se trata de una innovación en cuanto al canal de distribución de los servicios financieros que facilita de manera significativa el acceso a los servicios financieros básicos, sin disminuir la calidad de los mismos y sin aumentar el riesgo operativo de las instituciones financieras.

B. El grado de acceso a los servicios bancarios a través del subagente

Según la citada Resolución que pone en vigencia el RSB, a través de los subagentes bancarios las entidades financieras pueden ofrecer los siguientes servicios:

- a) recibir pagos en efectivo, de préstamos y tarjetas de crédito, otorgados por la entidad contratante, así como pagos en efectivo y por medios electrónicos de facturas de servicios, tasas, impuestos o cualquier otro pago por cuenta de terceros que previamente haya sido contratado con la entidad de intermediación financiera por cuenta de quien opera el Subagente Bancario;
- b) envío o recepción de transferencias dentro del territorio nacional en la moneda acordada;
- c) recibir depósitos en efectivo en cuentas de ahorros o corrientes propias o de terceros;
- d) permitir retiros en efectivo de cuentas de ahorros, efectuados únicamente por el cliente titular de la cuenta;
- e) venta, recarga y retiro de fondos asociados a tarjetas pre pagadas;
- f) entrega a los beneficiarios finales de remesas/transferencias recibidas, en la moneda acordada;
- g) recepción y tramitación de todo tipo de solicitudes de productos y servicios, incluyendo préstamos y tarjetas de crédito;
- h) consultar movimientos de cuentas y balances de productos del titular;
- i) recepción de solicitudes de reclamaciones de los clientes, y
- j) otros servicios que autorice la Junta Monetaria.

El recibimiento de todo tipo de pagos, de depósitos, de retiros, de tramitación y solicitudes de crédito, y de otros tipos de productos y servicios es lo que hace que el Subagente bancario sea una “cuasi sucursal” bancaria al lado de poblaciones rurales pobres y aisladas de los grandes centros urbanos en todo lo relacionado a operaciones bancarias a usuarios con cuentas abiertas. Sin embargo, el hecho de que no se incluya la apertura de cuenta entre los servicios incluidos, limita el impacto en la inclusión

financiera a una mayor intensidad en el uso de los servicios financieros de aquellas personas que previamente habían tenido acceso a algún producto financiero.

Hacia enero de 2016 existían un total de 3.106 subagentes, empleados por nueve instituciones financieras, las cuales a su vez representaban cerca del 80% del total de los activos del sistema de intermediación financiera.

Según Alexis Cruz,³ “...Las transacciones realizadas en los subagentes bancarios, al corte de junio 2015 totalizaron RD\$431,10 millones. El principal servicio utilizado en los subagentes fue el pago de créditos, que representó RD\$338,52 millones, equivalente al 78,52% del monto total transado. Sobresaliendo los pagos realizados a tarjetas de crédito, que ascendieron a RD\$190,11 millones, con un pago promedio mensual de RD\$7.526, seguido de los pagos de microcréditos que totalizaron RD\$130,99 millones, con pagos promedios mensuales de RD\$2.350. El resto de los créditos recibieron pagos ascendentes a RD\$17,42 millones”.

Los datos anteriores apoyan lo planteado anteriormente y sugieren que hasta ahora los esfuerzos hacia la inclusión financiera a través de la figura del subagente bancario no ha tenido impactos significativos en términos de incluir nuevas personas al acceso a servicios financieros, pues el monto de las transacciones realizadas es completamente insignificante con relación al total de transacciones del sistema, y la distribución por tipos de transacciones indica claramente que hasta ahora el nuevo canal que representa el subagente está siendo utilizado por personas que ya tenían acceso a servicios financieros.

La utilización del canal del subagente tuvo en rápido crecimiento, y las instituciones planifican utilizar una mayor cantidad de establecimiento como subagentes, tal y como se desprende de la encuesta contenida en el documento citado en la nota 5 de pie de página de este informe. Por tanto, la conclusión que se desprende de lo anterior es que si bien hasta ahora el subagente no ha tenido un impacto en la inclusión financiera, el potencial para lograrlo en el futuro es verdaderamente significativo. Al respecto es muy importante tomar en cuenta que en opinión de algunos expertos y conocedores del tema, todavía no ha transcurrido el tiempo suficiente para observar el impacto esperado.

C. Impactos actuales y potenciales del subagente bancario en la bancarización de las poblaciones rurales

Tal y como se desprende del contenido de la sección anterior, hasta ahora la estrategia del subagente bancario no ha tenido un impacto importante en la inclusión financiera de las poblaciones rurales. Sin embargo, para medir su impacto potencial en el futuro habría que tomar en cuenta la distribución geográfica de los establecimientos comerciales aprobados como subagentes, y el tamaño e importancia de la población rural de las provincias o territorios donde se encuentran dichos establecimientos.

En el cuadro 10 se presenta la distribución de la población rural y de la cantidad de subagentes bancarios por provincias. Los datos de la población rural están tomados el Censo Nacional de población y familia, y los datos de la cantidad de subagentes están tomados de Alexis Cruz (*op. cit.*).

Al igual que en el caso del cuadro 6, se repitió nuevamente el análisis de correlación entre la población rural y la cantidad de subagentes, arrojando como resultado una correlación positiva equivalente a casi tres veces la obtenida en el caso del cuadro 6, lo cual significa que la distribución geográfica de los subagentes tiene casi tres veces más relación con la población rural que los préstamos realizados por el Banco Agrícola.

Por tanto, la conclusión general que se obtiene del análisis aquí presentado es que aunque todavía la inclusión financiera a través del subagente bancario no ha tenido un impacto significativo en la

³ Véase su artículo “Los subagentes bancarios: una nueva vía para fomentar el ahorro privado en la República Dominicana”.

bancarización de la población rural, la ubicación de estos en las provincias con grandes poblaciones rurales permitiría predecir que en el futuro cercano si habría un alto impacto en dicha inclusión financiera.

Cuadro 10
República Dominicana: población rural y cantidad de subagentes bancarios, 2015

Provincias	Población rural	Cantidad de subagentes
Azúa	48 908	21
Bahoruco	27 953	4
Barahona	30 969	44
Dajabón	25 730	16
Duarte	97 696	13
El Seibo	42 577	6
Elías Piña	32 600	9
Españillat	126 751	17
Hato Mayor	22 005	9
Hermanas Mirabal	65 544	12
Independencia	10 539	7
La Altagracia	60 554	48
La romana	14 121	32
La Vega	209 104	104
María Trinidad Sánchez	66 906	18
Monseñor Nouel	52 919	12
Monte Plata	94 118	24
Montecristi	51 383	13
Pedernales	11 242	2
Peravia	58 810	12
Puerto Plata	133 830	37
Samana	57 304	17
San Cristóbal	274 391	65
San José de Ocoa	22 078	5
San Juan	92 713	42
San Pedro de Macoris	46 243	41
Sánchez Ramírez	66 185	20
Santiago	234 938	209
Santiago Rodríguez	29 917	0
Santo Domingo	289 719	409
Valverde	33 959	33

Fuente: Oficina Nacional de Estadística y Banco Central de la República Dominicana.

Sin embargo, el marco regulatorio que elimina la posibilidad de abrir cuentas limita significativamente el impacto del RSB en la bancarización. En ese sentido sería altamente recomendable analizar la posibilidad de definir y aplicar un mecanismo abreviado y simplificado de apertura de nuevas cuentas en los establecimientos comerciales autorizados a operar como subagente, sin que aumenten los riesgos operativos de los intermediarios financieros y sin que aumenten los costos de operación del subagente.

En ese sentido, sería conveniente explorar las posibilidades tecnológicas que permitan conectar al establecimiento comercial con el sistema informático de la entidad financiera, de forma tal que la información de apertura de una nueva cuenta pueda ser enviada y registrada en dicha entidad. Quizás este debería ser el principal punto de agenda de una próxima reforma al RSB.

D. Incidencia de la digitalización de los pagos gubernamentales y de otros reglamentos financieros en la bancarización

Una decisión de política pública que ha tenido un alto impacto en la Inclusión Financiera es la digitalización de los pagos de nómina y de subsidios gubernamentales. Aunque los datos del Sistema de Pagos publicados por el Banco Central no desagregan a los tenedores de tarjeta de débito obtenidas para la realización de pagos en puntos de ventas de aquellos que recibieron dicho instrumento para recibir sus pagos de nómina, es importante tomar en cuenta que ya desde 2008 (año de entrada del nuevo Sistema de Pagos) una cantidad no determinada de los empleados públicos recibía sus pagos de nómina a través de tarjetas de débito. Por otra parte, a partir de 2007 los pagos de los subsidios gubernamentales empezaron a pagarse a través de tarjeta de débito, pero solo a partir de 2013 se iniciaron las publicaciones de los datos de los mismos.

Para analizar el impacto de los pagos de subsidios gubernamentales y de las tarjetas de débito tanto para pagos en puntos de venta como para pagos de nómina, así como la tarjeta de crédito y de prepago en la extensión y la intensidad de los medios de pagos electrónicas en la inclusión financiera, se ha preparado el cuadro 11 que se presenta a continuación.

La tarjeta de débito es por mucho el instrumento electrónico de pagos más utilizado, superando en más un millón de unidades a la tarjeta de crédito. Sin embargo, es muy importante tomar en cuenta que aunque lo anterior significa un aumento la cantidad de personas “bancarizadas” (según los resultados del análisis de la encuesta de Cultura y Económica y Financiera del Banco Central presentados en el capítulo I, sección B, el 27,8% posee una cuenta de nómina), la intensidad en el uso de los servicios financieros no aumenta de la misma forma, ya que una parte de los usuarios de cuenta de nómina se limita a recibir su pago mediante este mecanismo, retirando posteriormente el efectivo para realizar pagos en efectivo.

El análisis de los datos del cuadro citado también tiene que tomar en cuenta el pago de la nómina pública y de los subsidios gubernamentales. Si se toma en cuenta que según la encuesta de trabajo del Banco Central la cantidad de la fuerza laboral empleada en el sector público al inicio de 2016 era de 603.919 personas, y la cantidad de tarjetas para pagos de subsidios gubernamentales era de 986.224 unidades, y que la suma de ambas cifras se restan de la cantidad de tarjetas de débito existente a dicha fecha, entonces se concluye que la cantidad de tarjetas de débito obtenidas por individuos que no son empleados públicos, que no reciben subsidios gubernamentales, y que obtuvieron dicho instrumento para pagos privados, asciende a 1.718.940 unidades, cifra significativamente menor que la cantidad de tarjetas de crédito.

Otra acción pública que ha tenido impacto en la Inclusión Financiera es la promulgación y aplicación de algunos reglamentos financieros que tienen una relación positiva con la inclusión financiera. El Reglamento de Evaluación de Activos, el Reglamento de Protección a los Usuarios de Productos y Servicios Financieros, y el Reglamento de Microcréditos, son los tres reglamentos con el mayor impacto directo en la inclusión financiera.

El Reglamento de Evaluación de Activos ha tenido dos grandes modificaciones, con grandes implicaciones para la inclusión financiera de los micros y pequeños empresarios a través del acceso al crédito de las instituciones financieras. La primera modificación, de julio de 2009, aumentó el límite de crédito para la clasificación de los pequeños deudores comerciales hasta el monto de RD\$ 15 millones, en base a la cual el riesgo crediticio de todos los deudores de hasta dicho monto pasó a ser evaluado en base a la morosidad de sus compromisos de pago.

Cuadro 11
República Dominicana: volumen y valores de pagos electrónicos ejecutados a través del sistema de pagos del país, 2010 a 2016

Tipos de tarjetas	Dic-2010	Dic-2011	Dic-2012	Dic-2013	Dic-2014	Dic-2015	Jul-2016
Cantidad de tarjeta de débito	3 068 394	3 329 294	3 296 797	3 290 107	3 327 324	3 295 037	3 594 824
Cantidad de tarjeta de crédito	1 668 514	1 994 972	2 160 107	2 420 054	2 339 569	2 210 698	2 399 113
Cantidad de tarjetas pre pagadas	177 252	220 160	254 354	91 746	76 797	83 276	139 422
Cantidad tarjetas de subsidios gubernamentales					924 648	975 399	950 385
Transacciones de tarjeta de crédito	1 827 198 019	19 199 038	21 371 298	25 126 974	31 451 110	15 078 655	23 996 379
Transacciones de tarjeta de débito	9 918 208 435	50 806 703	56 873 846	63 707 081	73 596 061	34 352 144	57 388 397
Transacciones de tarjeta prepago					792 734	187 180	381 230
Transferencia tarjetas de subsidios gubernamentales					25 731 309	10 610 169	15 330 144
Valores de tarjeta de crédito	20 919 554 540	24 449 568 702	27,979,315,644	33,044,892,032	42 119 794 501.8	202 351 849 418.0	31,126,391,391
Valores de tarjeta de débito	114 244 533 492	137 924 900 728	156 396 328 624	175 058 112 204	18 777 092 492	86 081 680 505	139 723 384 349
Valores de tarjeta prepago					1 159 581 650	235 848 044	572 917 563
Valores de tarjetas de subsidios gubernamentales					12 996 137 370	5 469 300 659	801 228 451
Totales	146 914 408 646	162 450 019 597	184 459 600 670	208 197 640 198	75 190 845 566	294 205 471 184	172 328 101 648

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Cabe mencionar que en el momento de la primera modificación citada la inclusión financiera no fue un argumento a favor de la flexibilización, ya que el considerando más vinculado a dicho concepto establecía “que en consonancia con la estabilidad económica registrada en el país en los últimos años, es conveniente tomar las medidas necesarias a los fines de garantizar el acceso a las fuentes de financiamiento para el sector de las micro y pequeña empresas, como un factor clave para continuar con el desarrollo económico del país, al tiempo que propicia la generación de empleos y el dinamismo de la economía nacional”.

El principal impacto de esta modificación en el aumento de la inclusión financiera a través de los productos de crédito se produjo mediante las instituciones crediticias especializadas, y tal y como fue presentado en el cuadro 9 de este informe, en 2010 la cartera de crédito de ADEMI y ADOPEM aumentó en un 19,5%, manteniéndose en ritmo crecimiento similar hasta llegar a duplicarse entre el 2015 y el 2010.

La segunda modificación se produjo en marzo de 2013. En la misma se aumenta a RD\$25 millones el límite de crédito para la clasificación el riesgo crediticio de los pequeños deudores comerciales en base a la morosidad de sus compromisos de pagos. En esta modificación se toma en cuenta por primera vez el debido equilibrio entre la promoción y el fomento de las pequeñas y medianas empresas y el riesgo de las entidades de intermediación, pues en la misma se establecía “que las modificaciones introducidas por la Administración Monetaria y Financiera al Reglamento de Evaluación de Activos (REA) desde 2009, han tenido como objeto dinamizar el crédito bancario y motorizar la actividad productiva que se ha visto afectada por la crisis financiera internacional, pero siempre bajo el criterio de no desnaturalizar el espíritu perseguido por las autoridades con estas normas, que es el de minimizar el riesgo que asumen las entidades de intermediación financiera en sus operaciones y mantenerlo debidamente provisionado.

Al incrementar la confianza de los consumidores, las reglamentaciones tendientes a aumentar la protección a los usuarios de los productos financieros deberían también aumentar la inclusión financiera, pues más personas se incorporarían al sistema como usuarios regulares. El Reglamento de Protección a los usuarios de Servicios y Productos Financieros, aprobado en enero de 2006, fue modificado en septiembre de 2015 para incluir un mayor número de mecanismos de protección e intensificar los existentes (ver el considerando sexto de la Primera Resolución de la Junta Monetaria del 5 de febrero de 2015). Sin embargo, el impacto de este tipo de reglamentación en la inclusión financiera es imposible de cuantificar, pues no existen datos sobre la cantidad de personas que abren cuentas debido o motivado por un mayor nivel de protección de sus derechos.

De lo que no cabe duda que la modificación al citado Reglamento tuvo motivaciones de incidir en la inclusión financiera, pues en su segundo considerado la Resolución aprobatoria establece que el mismo “tiene por objeto establecer los principios y criterios que procuren una efectiva protección de los derechos de los usuarios de los productos y servicios financieros, actualizar la normativa vigente para adecuarla a los principios y mejores prácticas internacionales. Al considerarse que la salvaguarda de los derechos del usuario constituye un elemento fundamental en la consolidación de los procesos de inclusión financiera, este proyecto de modificación vendría a complementar las iniciativas que las Autoridades Monetarias y Financieras han venido implementando para promover mayores niveles de bancarización en el sistema financiero dominicano”. De este modo, las modificaciones al Reglamento introdujeron procedimientos de quejas internas y requisitos sobre la revelación adecuada de los costos de los servicios financieros, los derechos de los consumidores y las obligaciones de los proveedores de los servicios financieros, así como la prohibición de prácticas abusivas y ventas agresivas, y el fortalecimiento de la Comisión Pro Competencia.

El tercer reglamento con impacto directo en la inclusión financiera es el de Microcrédito, aprobado mediante la Segunda Resolución de la Junta Monetaria del 14 de agosto de 2014, en cuyos considerandos se establece “que uno de los problemas que enfrentan los microempresarios es la exclusión financiera en que se encuentran, vista como la imposibilidad de acceso a los servicios financieros en forma adecuada. Esta exclusión puede ocurrir como resultado de las condiciones, precios o la propia autoexclusión en respuesta a malas experiencias o percepciones negativas sobre la banca”.

y “que las entidades de intermediación financiera ofrecen servicios financieros básicos, a los que cada persona debe tener acceso, utilizándose unos u otros en función de las necesidades de cada quien. Los servicios a los cuales se considera que se debería tener acceso son: transacciones, cuentas bancarias, préstamos y seguros...”

Se definen como microcréditos préstamos a personas físicas o morales de montos menor o igual a 40 salarios mínimos, y cuyos ingresos brutos no pasen de los RD\$6 millones. Sin embargo, hay que señalar que la reforma que hace que dicho reglamento tenga impacto en la inclusión financiera mediante productos de crédito es la flexibilización mediante la cual se permite que estos créditos sean evaluados sobre la base de la morosidad de los mismos, y la exención de la documentación formal para fines de evaluación del riesgo crediticio.

III. Modernización y expansión del sistema de pagos y surgimiento de nuevos instrumentos: impactos en el acceso y en la inclusión financiera

El acceso a los medios de pago es una condición necesaria para que exista una verdadera inclusión financiera, ya que el uso de cualquier otro medio diferente al efectivo requiere de la utilización de una cuenta de débito o de depósito, o de algún otro producto de crédito. Tal y como se verá en este capítulo, en la República Dominicana la expansión de los medios de pago ha tenido un impacto significativo en la inclusión financiera. En el mismo se presenta un análisis descriptivo del Sistema de Pagos de la República Dominicana y del impacto de la modernización y expansión del mismo en el acceso a servicios de pagos en el grado de inclusión financiera.

A. Reforma, modernización y expansión del sistema de pagos

Según el Banco Central, “el marco legal en el cual se apoya el Sistema de Pagos de la República Dominicana parte de la Ley Monetaria y Financiera 183-02 del 21 de noviembre de 2002. El Artículo 27 de dicha Ley establece lo siguiente:

Sistema de Pagos y Compensaciones: “El sistema de pagos y el de compensación de cheques y demás medios de pagos, es un servicio público de titularidad exclusiva del Banco Central. La reglamentación de la organización y el funcionamiento del sistema de pagos y compensación por parte de la Junta Monetaria, tendrán como objetivos fundamentales, asegurar la inmediación y el buen fin del pago, pudiendo establecer distintos subsistemas, teniendo como referencia los estándares internacionales en la materia. Todas las entidades de intermediación financiera estarán obligatoriamente adscritas a dicho sistema y no podrán organizarse sistemas multilaterales de compensación y liquidación de medios de pago fuera del previsto en este Artículo. Corresponde al Banco Central actuar como supervisor y liquidador final del sistema de pagos y compensación. La prestación material del servicio podrá ser concedida a entidades privadas, en la forma que determine reglamentariamente la Junta Monetaria. En ningún caso, el Banco Central podrá cubrir una posición negativa de una entidad de intermediación financiera, por transitoria que ésta sea. La Junta Monetaria podrá establecer un régimen de fianza colectiva o de garantías adecuadas para los participantes. Las cuentas de encaje y demás fondos depositados por las entidades de intermediación financiera en el Banco Central, servirán como cuenta corriente para el sistema de compensación y de pagos, conforme lo determine la Junta Monetaria”.

La reforma y modernización del Sistema de Pagos se inició en 2001, y según el mismo Banco Central, “las tendencias internacionales, los esquemas regionales, estabilidad, desarrollo y competitividad del sector monetario y financiero; conjuntamente con las necesidades insatisfechas del

mercado y la precariedad en términos de eficiencia y seguridad de los mecanismos relacionados con la transferencia de fondos en la economía, fueron los principales elementos tomados en consideración para llevar a cabo la reforma del Sistema de Pagos de la República Dominicana. La reforma estuvo orientada, a ampliar y mejorar el marco legal, a eficientizar los procesos de compensación y liquidación, e implementar un Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real, garantizando de este modo el buen fin de los pagos y la reducción de los riesgos asociados”.

El Banco Central presenta la cronología del proceso de reforma y modernización de la siguiente manera:

2001: el BCRD solicitó al Banco Mundial y a la Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental (IHO) elaborar un diagnóstico del Sistema de Pagos de la República Dominicana, a fin de conocer el punto de vista de los expertos sobre las condiciones del mismo;

2002: una misión de la IHO visitó Santo Domingo y llevó a cabo una evaluación de los sistemas de pago de la República Dominicana, identificando posibles medidas para mejorar su seguridad, eficiencia e integridad;

2003: elaboración del informe “Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en la República Dominicana” (conocido como el Libro Amarillo) punto de partida para el proceso de reforma de un sistema nacional de pagos. El Libro Amarillo contiene una descripción sistemática y profunda de los sistemas de pago y liquidación de valores de la República Dominicana a marzo de 2003, fecha en que fue publicado oficialmente por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA);

2004: suscripción del convenio de préstamo No. 7216-DO para el programa “Asistencia Técnica al Fortalecimiento del Sistema Financiero” entre el Gobierno de la República Dominicana y el Banco Mundial, a través del cual se financió el proyecto de reforma del SIPARD;

2005: el Banco Central procedió a la creación del Departamento de Sistemas de Pagos dentro del organigrama de la Institución;

2006: suscripción de la República Dominicana al Tratado Regional de Pagos;

2007: aprobación del Reglamento de Sistemas de Pago que establece el régimen jurídico y los procedimientos aplicables al SIPARD y a los administradores de sistemas de pago y liquidación de valores. Posteriormente, fueron elaborados Instructivos complementarios;

2008: implementación del Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real;

2009: Liquidación en BCRD de operaciones del mercado de valores y de la seguridad social;

2008 a 2011: Implementación nuevo formato de cheques y estandarización cuentas clientes;

2011: implementación del Sistema de Interconexión de Pagos (SIP), en conjunto con los Bancos Centrales de Centroamérica;

2013: implementación de la nueva Cámara de Compensación Electrónica de Cheques (CCE) y reducción del tiempo de acreditación de fondos en cuentas de beneficiarios.

2014: Modificación del Reglamento de Sistemas de Pago, acorde a los nuevos principios aplicables a las Infraestructuras del Mercado Financiero (IMF), que establecen normas que armonizan y fortalecen las regulaciones sobre sistemas de pago, depósitos centralizados de valores, sistemas de liquidación de valores, entidades de contrapartida central y registros de operaciones; emitidos en abril de 2012 por el Comité de Pagos e Infraestructura de Mercado (CPMI, por sus siglas en inglés) del Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) y el Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés).

2014-2015: implementación del Servicio de Pagos al Instante a través del Sistema LBTR.

B. La inclusión financiera a través del sistema de pagos

Tal y como se ha planteado anteriormente en este informe, el acceso a los medios de pagos es una condición necesaria para la inclusión financiera, así como también lo es el acceso a productos de ahorro y de crédito. Como se presentó en la sección anterior, con la entrada del Sistema de LBTR desde 2008, la masificación y la cobertura de pagos y compensaciones electrónicas entre entidades registró una significativa aceleración, pero también la disponibilidad de medios de pagos, ahorros y créditos electrónicos para personas registró un significativo crecimiento, con su consiguiente impacto en la inclusión financiera.

Tal y como se puede observar en los cuadros 12 y 13, entre enero de 2008 (primer mes para el que se publicaron estadísticas consolidadas del LBTR) y junio de 2016, el Sistema de Pagos experimentó una verdadera explosión en términos de crecimiento de los pagos electrónicos mediante transferencias y tarjetas de débito y crédito.

Cuadro 12
República Dominicana: estadísticas de instrumentos de pago, a enero 2008

Concepto	Total	
	Número de operaciones	Valor (en SRD)
Cheques pagados	2 861 006	161 648 615 838,2
-En baja	1 573 155	47 747 918 093,9
-Por cámara de compensación	1 287 851	113 936 697 744,3
Transferencias por medios de papel		
-Iniciadas por el cliente	30 399	1 863 245 067,9
Transferencias electrónicas*		
Débitos directos	5 885 689	110 121 797 056,6
-Entre clientes del banco	5 872 603	98 982 645 411,1
-Fuera del banco	13 086	11 139 151 645,5
Débitos indirectos	1 976 861	119 476 301 157,2
-Entre clientes del banco	1 932 989	100 693 426 240,1
-Fuera del banco	43 872	18 782 874 917,1
Cajeros electrónicos	5 226 615	11 935 933 421,5
-Tarjetas de débito	4 837 300	10 963 921 928,1
Clientes propios	3 709 816	8 592 402 388,1
Clientes otras entidades	1 127 484	2 371 501 540,0
-Tarjetas de crédito	389 315	972 011 493,5
Clientes propios	214 448	344 074 985,5
Clientes otras entidades	174 867	627 936 508,0
Puntos de venta	4 930 288	8 681 820 398,9
Tarjetas de débito		
-Consumo realizados	1 201 197	1 372 179 021,6
En moneda nacional (RD\$)	1 191 415	1 340 790 174,0
En moneda extranjera (expresado en RD\$)	9 782	31 388 847,6
Tarjetas de crédito		
-Consumo realizado	3 729 091	7 309 641 377,3
En moneda nacional (RD\$)	3 496 981	5 868 172 043,7
En moneda extranjera (expresado en RD\$)	232 110	1 441 469 333,6
-Monto financiado		12 687 291 790,8
En moneda nacional (RD\$)		11 073 508 135,0
En moneda extranjera (Expresado en RD\$)		1 613 783 655,7
Otros	533 923	242 002 167,4

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Cuadro 13
República Dominicana: estadísticas de instrumentos de pago, a junio 2016

Concepto	Total	
	Número de operaciones	Valor (en RD\$)
Cheques	2 075 826	170 404 291 716
-Pagados en caja	1 212 070	7 139 208 982
-Por cámara de compensación	863 756	99 012 282 734
Devueltos por insuficiencia de fondo	18 792	1 855 780 526
-Recibidos en de pósito	8 536	796 323 297
-Por cámara de compensación	10 256	1 059 457 229
Transferencias solicitadas por medios de papel		
-Recibidos por el cliente	93 632	38 462 014 991
Transferencias electrónicas		
Débitos directos	12 228 219	281 011 358 793
-Entre clientes de banco	12 197 334	271 356 637 516
-Fuera de banco	30 885	9 654 721 277
Créditos directos	5 459 726	318 148 531 965
-Entre clientes de banco	5 144 897	281 898 911 252
-Fuera de banco	314 829	3 624 962 713
Cajeros automáticos	7 704 295	26 196 010 153
-Tarjetas de débito	7 026 538	24 560 282 594
Clientes propios	6 554 783	23 215 367 431
Clientes otras entidades	471 755	1 344 915 163
-Tarjetas de crédito	652 559	1 614 236 160
Clientes propios	515 788	1 242 885 991
Clientes otras entidades	136 771	371 350 169
-Tarjetas pre-pagadas	7 107	18 938 025
Clientes propios	7 107	18 938 025
Clientes otras entidades	-	-
-Venta tiempo aire (tarjetas de llamada)	18 091	2 553 375
Clientes propios	17 753	2 498 100
Clientes tras entidades	338	55 275
Puntos de venta	11 776 753	24 617 673 082
Tarjetas de débito		
-Consumo realizados	3 350 191	4 347 552 653
en Moneda Nacional (RD\$)	3 245 268	4 076 475 450
en Moneda Extranjera (Expresado en RD\$)	104 923	271 077 203
Tarjetas de crédito		
-Consumo realizados	8 360 627	20 166 451 962
en Moneda nacional (RD\$)	7 829 295	16 687 246 139
en Moneda Extranjera (Expresado en RD\$)	531 332	3 479 205 822
-Tarjetas pre-pagadas		
-Consumo realizados	65 935	103 668 467
en Moneda Nacional (RD\$)	49 535	81 092 094
en Moneda Extranjera (Expresado en RD\$)	16 400	22 576 373

(continúa)

Cuadro 13 (Conclusión)

Concepto	Total	
	Número de operaciones	Valor (en RD\$)
Puntos móviles	620 254	420 845 862
-Recarga de minuto	491 127	47 797 525
-Pagos de facturas	47 161	96 152 054
-Transferencia de fondos	78 263	267 368 391
-Consumo en puntos de venta	1 320	984 125
-Retiros de efectivo	2 383	8 543 767
Tarjeta de subsidios gubernamentales		
-Consumo en Moneda Nacional (RD\$)	2 255 392	1 205 870 996
Pagos de bienes y servicios gubernamentales		
-Locales (en RD\$)	830 795	2 688 116 559
Tarjetas de débito	402 563	987 267 423
Tarjetas de crédito	146 154	156 266 190
Tarjetas prepagadas	256 218	830 418 189
Otros	191	583 044
-Internacionales (expresado en RD\$)	-	-
Tarjetas de débito	428 232	1 700 849 136
Tarjetas de crédito	122 389	229 377 694
Tarjetas prepagadas	290 552	1 451 784 878
Otros	15 291	19 686 563
Total financiado con tarjetas de crédito		38 165 485 083
-En Moneda Nacional (RD\$)		32 293 935 410
-En Moneda Extranjera (Expresado en RD\$)		5 871 549 673

Fuente: Banco Central.

Mientras el valor de los cheques pagados registró un crecimiento de apenas un 5,4%, los débitos directos mediante transferencias electrónicas aumentaron en 39,2%, pasando de RD\$110.121,7 millones en enero de 2008, a RD\$ 281.011,3 millones en junio de 2016.

Durante el período citado el valor de las transacciones a través de cajeros electrónicos o automáticos aumentó en un 45,4%, mientras que los pagos con tarjeta de crédito en puntos de venta aumentaron en un 36,3%, pasando de RD\$ 7.309,6 millones a RD\$ 20.166,4 millones. Una tasa de crecimiento similar se registró en el valor de pagos realizados con tarjeta de débito. Es importante destacar que ya para dicha fecha existía un significativo número de tarjetas de débito, lo que como ya se ha mencionado, se explica porque a esa fecha una gran cantidad de empresas formales pagaba sus nóminas de manera electrónica.

Entre 2008 y 2016 (años incluidos en los cuadros anteriores) se produjo un astronómico crecimiento de los medios de pagos, ya que en dicho intervalo de tiempo se emitieron las tarjetas de pagos de subsidios gubernamentales, surgieron las cuentas de usuarios de pagos móviles, y se multiplicaron las cantidades de tarjeta de débito y de crédito.

El impacto de estos fenómenos en la inclusión financiera también debe haber sido significativo en cuanto a la inclusión financiera o porcentaje de la población con una cuenta en una institución financiera. Sin embargo, el avance de la “bancarización” no necesariamente significa mayor inclusión financiera de los grupos vulnerables, especialmente de los más pobres y de las poblaciones rurales. Considérese el caso de las tarjetas de crédito. Aunque el número de este instrumento o producto aumentó en un 45%, la participación de los grupos con límites de crédito menor a los RD\$20 millones pasó de un 62% en 2008, a un 46% en 2016.

IV. Formulación de una estrategia formal de inclusión financiera, EIF

En los capítulos anteriores se ha visto que aunque se han ejecutado acciones y se han emitidos normas y reglamentos con impacto significativo en la inclusión financiera de la población excluida, hasta ahora no ha existido una estrategia explícita de inclusión financiera en general, ni mucho menos focalizada en los pobres urbanos y en los pequeños productores rurales. Las diferencias en el grado de inclusión entre la población urbana y la rural son significativas, así como también lo es la diferencia entre los grupos pobres y muy pobres y los de altos ingresos.

Aunque no existe una estrategia formal y explícita de inclusión financiera, la misma está implícita en los objetivos específicos y en las líneas de acción contenidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, END 2030. Por tanto, la formulación de una Estrategia de Inclusión Financiera (EIF) debería tomar en cuenta lo establecido en esta Ley y partir de los instrumentos de promoción de inclusión financiera en operación.

A. Articulación de objetivos específicos y líneas de acción de la END en una EIF

A continuación se presentan cuatro objetivos específicos de la Ley de la END relacionados con la inclusión financiera y siete líneas de acción cuya ejecución requeriría como condición previa, para asegurar su viabilidad y un alto impacto, la existencia de una EIF formal y explícita.

Objetivo específico 3.1.3: consolidar un sistema financiero eficiente, solvente y profundo que apoye la generación de ahorro y su canalización al desarrollo productivo. Líneas de acción del objetivo específico 3.1.3:

- 3.1.3.5. Promover el desarrollo de cooperativas y otras formas asociativas, que fomenten el ahorro y faciliten el acceso al crédito a sectores tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal, incluyendo a jóvenes y mujeres, e integrarlas al proceso de supervisión bancaria tomando en cuenta la especificidad de su tamaño y naturaleza.
- 3.1.3.6. Crear condiciones y mecanismos para el desarrollo del microcrédito, con el propósito de facilitar el acceso al crédito de las unidades productivas y grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal.

- 3.1.3.7. Desarrollar medios de protección confiable y asequible para proteger el crédito y reducir los riesgos del incumplimiento y la mora.

Objetivo específico 3.4.3: elevar la eficiencia, capacidad de inversión y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Líneas de acción del objetivo específico 3.4.3:

- 3.4.3.1. Desarrollar mecanismos sostenibles que permitan el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) a servicios financieros que tomen en cuenta sus características, incluyendo la perspectiva de género.

Objetivo específico 2.3.2: elevar el capital humano y social y las oportunidades económicas para la población en condiciones de pobreza, a fin de elevar su empleabilidad, capacidad de generación de ingresos y mejoría de las condiciones de vida.

Líneas de acción del objetivo específico 2.3.2:

- 2.3.2.4. Fomentar las iniciativas emprendedoras y el desarrollo y la sostenibilidad de las micro empresas, incluyendo las microempresas de mujeres y jóvenes, mediante un adecuado marco institucional para la provisión de servicios de financiamiento y capacitación.

Objetivo específico 2.4.2: reducir la disparidad urbano-rural e interregional en el acceso a servicios y oportunidades económicas, mediante la promoción de un desarrollo territorial ordenado e inclusivo. Líneas de acción del objetivo específico 2.4.2:

- 2.4.2.5 Proveer servicios integrales para mejorar la gestión de las microempresas rurales.
- 2.4.2.6 Impulsar acciones afirmativas dirigidas a las mujeres rurales que garanticen su acceso a los recursos productivos (titularidad de la tierra, crédito, etc.) con el fin de superar los obstáculos que dificultan la autonomía y desarrollo personal.

Dado que los objetivos específicos se derivan de los objetivos generales, y las líneas de acción de los objetivos específicos, si las líneas de acción se agrupan por áreas temáticas, entonces los grupos resultantes pueden definirse como objetivos específicos de un objetivo general que se plantea aumentar la inclusión financiera de los pequeños productores rurales y de los grupos urbanos pobres y muy pobres vinculados a las actividades informales, la micro y la pequeña empresa.

B. Formulación de los objetivos de la EIF a partir de los resultados de los capítulos anteriores y de lo establecido en la END

Douglas Pearce,⁴ del Grupo Banco Mundial, después de demostrar que no siempre una mayor profundización financiera conduce a una mayor inclusión financiera (la correlación entre el ingreso *per cápita* y el porcentaje de la población con una cuenta transaccional no es muy robusta), y después de argumentar a favor de inclusión en términos de los beneficios que representan la mayor capacidad para construir activos, gestionar riesgos, reducir la inseguridad alimentaria y aumentar la facilidad de acceso a otros servicios, entra a considerar lo que esta entidad considera los cuatro ejes fundamentales de la inclusión financiera: Acceso, Uso, Calidad, e Impacto, definidos de la siguiente manera:

Acceso: permite a consumidores nuevos o desatendidos a obtener servicios y productos financieros. Refleja alcance (oferta) y barreras de la demanda;

Uso: regularidad y frecuencia de la asimilación de los servicios y productos financieros. Por ejemplo, saldos promedios de ahorros, número de transacciones por cuenta, número de pagos electrónicos, entre otros.

⁴ Véase [en línea] [<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/imflima2015/pdf/finincl1s4Pearce.pdf>].

Calidad: el grado en que los servicios y productos financieros satisfacen las necesidades de los consumidores. Es el grado en el que se pueden beneficiar de estos servicios;

Impacto: en términos de ingresos, pobreza, productividad, empleo, género, entre otros.

Uno de los tantos países con estrategia de inclusión financiera que mejor ha adoptado este enfoque es Paraguay.⁵ Según el mismo Banco Mundial, las cinco enseñanzas fundamentales del caso de Paraguay para todo proceso de formulación y ejecución de una estrategia de inclusión financiera son las siguientes: “Se necesita recopilar los datos exactos, obtener el respaldo político desde un inicio, diseñar un marco de apoyo efectivo, facilitar la participación de todas las partes interesadas pertinentes, y desarrollar un plan de acción claro y que se pueda evaluar”.⁶

Entre los resultados más sobresalientes presentados en los capítulos anteriores se encuentra la brecha significativa en términos de acceso entre las poblaciones rurales y urbanas, y entre las poblaciones pobres y los de más altos ingresos. Otro gran resultado apunta a que a pesar de que partir de 2009 ha aumentado de manera significativa la cantidad de personas adultas con cuentas transaccionales (tarjetas de débito, de crédito y de pagos móviles), los datos sugieren que la intensidad de su uso no se corresponde con el crecimiento de su cantidad.

Tomando en cuenta todo lo anteriormente expuesto, el autor considera que posiblemente el siguiente objetivo general, y los consiguientes objetivos específicos, podrían formar parte del punto de partida del proceso de formulación y ejecución de una Estrategia Integral y Explícita de Inclusión Financiera:

Objetivo general:

- Disminuir la brecha entre los grupos poblacionales rurales y urbanos, y entre los grupos de altos ingresos y de ingresos medianos y bajos de acceso y uso de los servicios financieros de crédito, ahorro y pagos, proteger el acceso de estos grupos vulnerables a dichos servicios, sin aumentar el riesgo de los proveedores de los mismos.

Objetivos específicos:

a) aumentar la participación de la población rural en las cuentas de ahorro y en otros productos de ahorros del sistema financiero formal, reduciendo la brecha con respecto a la población urbana existente a 2014;

b) aumentar la participación de la población rural en productos de créditos del sistema financiero formal, reduciendo la brecha con respecto a la población urbana existente a 2014;

c) aumentar la participación de las cooperativas de ahorro y crédito en el crédito total del sistema financiero formal y reducir sus riesgos mediante una reforma que permita su regulación y supervisión como entidades de intermediación financiera;

d) aumentar la participación del Banco Agrícola en el crédito rural total mediante una transformación y nueva arquitectura institucional que le permite actuar como banca de segundo piso y mayor especialización en los microcréditos rurales;

e) aumentar la participación de los microcréditos en los créditos totales del sistema financiero formal mediante una reforma a las normas y reglamentos vigentes, sin aumentar el riesgo de las entidades proveedoras de microcréditos y otros servicios financieros;

f) aumentar el acceso a medios de pago electrónicos y protección vulnerabilidad acceso a servicios, y

g) aumentar el grado de conocimiento de la población sobre los servicios financieros mediante acciones explícitas de educación financiera.

⁵ Véase [en línea] [<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=fefek2k813kc12kd11cck3111210fe12k3k5k7fefck311kefekckdkabdcecdced3ced1cbkek2k4fe09d&x=23230c1&y=16160b4>].

⁶ Véase [en línea] [<http://blogs.worldbank.org/voices/es/formulacion-de-una-estrategia-de-inclusion-financiera-la-experiencia-de-paraguay>].

V. Reformas y políticas públicas necesarias para viabilizar la EIF

La viabilidad de la consecución de los objetivos de aumentar la inclusión financiera de la población rural y el financiamiento y el acceso al crédito de los pobres del sector informal y de los menos pobres de las pequeñas y medianas empresas urbanas, sin aumentar el riesgo crediticio del sistema financiero y las probabilidades de corridas bancarias, requieren de la creación de un marco legal para la regulación y la supervisión de las cooperativas, una nueva arquitectura del Banco Agrícola y del FEDA, y de una adecuación de las normas y reglamentos con impactos en la inclusión financiera, incluyendo un programa de actividades de educación financiera. En el presente capítulo se orienta a la presentación del análisis de estos puntos.

A. Reforma para la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito

Tal y como se ha visto en la introducción y en el capítulo I del presente informe, las cooperativas de ahorro y crédito son muy importantes como para no tenerlas en cuenta en una estrategia nacional de inclusión financiera. Sin embargo, a pesar de que dichas entidades realizan actividades de intermediación financiera,⁷ las mismas no son reguladas ni supervisadas por la Autoridad Monetaria y Financiera, a pesar de que muchas de ellas cuentan con activos dos o tres veces mayores a los que tienen entidades de intermediación financiera debidamente reguladas.

Tomando en cuenta su alto grado de penetración en las poblaciones rurales, y su importante participación en el total del mercado financiero, y partiendo de la hipótesis de que la debida regulación y supervisión aumenta la confianza y la demanda del público de los servicios y productos de las cooperativas, una reforma orientada al logro de tal condición podría ser necesaria para el éxito de una estrategia de inclusión financiera.

⁷ En “Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe, CEMLA, 2012” a este tipo de cooperativas de ahorro y crédito se les llama “abiertas”, en oposición a las “cerradas”, que solo reciben aporte en capitalización de sus miembros.

La no regulación y supervisión limita el impacto de las cooperativas en la inclusión financiera por las siguientes razones:

a) serias limitaciones en cuanto a los productos y servicios que pueden ofrecer a sus clientes. De hecho la mayoría de ellas solo ofrecen cuentas de ahorro y préstamos de consumo, comerciales y algunos hipotecarios;

b) la inexistencia de una cuenta de compensación en el Banco Central les impide participar en el Sistema de LBTR de dicha entidad, y las excluye totalmente del Sistema de Pagos;

c) no pueden participar como emisores de medios electrónicos de pagos como tarjetas de créditos, de débitos y móviles, pues no están conectadas a los sistemas de pagos electrónicos de compensación, y

d) existe un fuerte sesgo de información, pues los clientes y los usuarios de las cooperativas no disponen de ningún tipo de información sobre la situación operativa y financiera de la institución en que tienen sus ahorros.

De acuerdo al estudio citado en la nota anterior, desde el punto de vista de la regulación y la supervisión, los casos existentes en América Latina y el Caribe puede incluirse en tres grandes grupos:

a) primero, el caso de países en que las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) no son consideradas como intermediarios financieros, por lo que no son sujeto de fiscalización por parte de una Superintendencia de Bancos (SB) o del Banco Central (BC) y sólo existen disposiciones muy generales establecidas en las leyes cooperativas. El Estado se limita a otorgar la inscripción en el Registro de Cooperativas y somete al control (normalmente inexistente o insuficiente), del instituto estatal de cooperativas. No existe una ley específica para CAC con una normativa prudencial, ni son incorporadas en la ley de bancos o reguladas en decretos especiales.

b) el segundo grupo está constituido por países donde algunas de las CAC son reguladas básicamente por la ley bancaria (aunque típicamente existe una amplia reglamentación secundaria) y tratadas como verdaderos intermediarios financieros (por ejemplo, las Cajas de Crédito en Argentina, las CAC Abiertas y Societarias en Bolivia y en Ecuador, y la Cooperativa de Intermediación en Uruguay), y

c) en el tercer grupo de países existen —aparte de las leyes cooperativas— leyes o decretos especiales para CAC (por ejemplo, en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Paraguay y Perú). Existe una fuerte tendencia a crear bases legales más específicas para la actividad de las CAC más allá de las leyes de cooperativas. De hecho prevalece en los últimos años claramente el tercer grupo mencionado arriba (es decir, las leyes o decretos especializados para la actividad financiera de las cooperativas).

En el caso de la República Dominicana, el país pertenece al primer grupo y esa es la razón por la que la expansión de la inclusión financiera y la disminución del riesgo del sistema financiero demanda de una reforma que produzca un régimen de regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.

El análisis riguroso del marco nacional y de las experiencias internacionales sugiere que existen las siguientes alternativas:

a) incluir las cooperativas en el ámbito de aplicación de la Ley Monetaria y Financiera, con lo cual estarían en las mismas condiciones que las demás entidades de intermediación financiera;

b) ponerla bajo la regulación y supervisión de la Autoridad Monetaria y Financiera, pero con una Ley Especial que tome en cuenta el carácter diferenciado del énfasis en el ahorro y el crédito rural, y que le permita su conexión al sistema de pagos con cuentas de compensación real y para productos electrónicos, y

c) la consideración de estas dos alternativas parte del hecho de una tercera opción representada por el mantenimiento del status quo de la no regulación y supervisión no existe o no es aceptable.

B. Nueva arquitectura del Banco Agrícola y del FEDA

El Banco Agrícola y el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA) son dos instituciones con alto impacto en el acceso de la población rural a los productos de ahorro y crédito, la primera porque es eminentemente una institución pública de intermediación financiera especializada en crédito agropecuario, y la segunda porque es una institución encargada de promover el desarrollo rural de grupos y asociaciones campesinas, la que en los últimos años se ha especializado en la ejecución de los programas de asistencia y financiamiento a que dan origen las visitas sorpresas del Presidente de la República.

Es obvio entonces que una reforma orientada a mejorar la focalización de ambas instituciones en grupos rurales pobres y excluidos del crédito bancario sería también una condición necesaria para el éxito y un alto impacto de una verdadera estrategia de inclusión financiera. Un primer paso es formular una política de financiamiento del FEDA a través del mecanismo de las visitas sorpresas, cuyos objetivos deben ser consistentes con la política agropecuaria del Gobierno y el resto de las políticas públicas.

Una primera condición necesaria para alcanzar ese objetivo es que los grupos que son objeto de las visitas sorpresas y sus proyectos financiables sean coherentes con la política de financiamiento del Banco Agrícola, pues al final de cuentas quien mantiene y administra una cartera de préstamos a los pequeños productores rurales es esta entidad.

Una vez que exista una política de ejecución de las visitas sorpresas y de la consiguiente política de financiamiento del FEDA, es necesaria realizar una transformación del Banco Agrícola orientada a convertirlo en un Banco de Segundo Piso, manteniendo en cartera solo los financiamientos de alto impacto social y de alto riesgo, tales como lo son efectivamente los del FEDA y las visitas sorpresa.

La propuesta de transformación de 2008 del Banco Agrícola⁸ plantea la creación de un Sistema de Financiamiento “conformado por dos instituciones de financiamiento: el Banco Agrícola, que actuará como banco de fomento agropecuario de primer piso, otorgando crédito agropecuario a los pequeños productores, y un banco de segundo piso, que otorgaría crédito a los medianos y grandes productores agrícolas y forestales, a través de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios”. Debe entenderse que los intermediarios no bancarios son las cooperativas de ahorro y crédito.

El autor de este informe considera que la propuesta del Banco Agrícola, anteriormente citada, incluyéndole a la misma que en el primer piso se incorporen los refinanciamientos otorgados por el FEDA y que se originen en las visitas sorpresas del Presidente, y eligiendo o priorizando los nuevos créditos a los pequeños productores de bienes agropecuarios sin historial o crédito previo, contribuirá de manera significativa al éxito de la estrategia propuesta en el capítulo anterior.

C. La educación financiera, la creación de capacidades y las reformas reglamentarias adicionales para aumentar la inclusión financiera de los grupos vulnerables

La reforma tendente a la creación de un marco para la regulación y la supervisión de las cooperativas, y la transformación del Banco Agrícola para priorizar la inclusión al crédito agropecuario de pequeños productores sin garantías y sin historial crediticio, son dos reformas que deberían complementarse con una revisión de los reglamentos financieros que tienen impactos en la inclusión financiera.

Como ya ha sido mencionado, el Reglamento de Evaluación de Activos (REA), el Reglamento del Subagente Bancario (RSB), el Reglamento del Microcrédito (RM) y el Reglamento de Protección al Usuario de Productos y Servicios Financieros (RPUPSF) son los cuatro reglamentos que tienen impacto directo en la inclusión financiera.

⁸ Véase [en línea] [http://www.bagricola.gob.do/images/stories/documentos/informacion_institucional/institucion/BA_3ra_reforma_ago_2008.pdf].

La revisión y actualización conjunta y simultánea de estos reglamentos debería hacerse tomando como punto de partida los cuatro ejes definidos por el Banco Mundial para la ejecución de una Estrategia de inclusión financiera: Acceso, Uso, Calidad e Impacto. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la revisión y flexibilización óptima sería aquella que aumenta la inclusión financiera sin aumentar el riesgo crediticio y sistémico del sistema financiero.

En ese sentido, el autor de este informe se limita a proponer una metodología para dicha reforma y revisión, ya que se entiende, según la tradición, las leyes y las normas, que este debe ser un proceso sometido a discusión y consulta pública. Se esperaría que el REA, el RSB, y el RM sean flexibilizados para aumentar el acceso al crédito de la población rural y los microempresarios, y para aumentar la cantidad de operaciones relacionadas con el acceso que se puedan hacer a través de los subagentes. Sin embargo, dicha flexibilización debería tener un límite en relación al riesgo asumido. Analíticamente se podría plantear la estimación de una curva que relaciona inclusión con riesgo, la cual tendría un mínimo o un máximo a ser establecido mediante un método heurístico.

La protección al usuario es un factor fundamental en la inclusión financiera. Pero igual que en el caso de los reglamentos anteriores, una protección excesiva puede conducir a una situación de riesgo moral en la que el exceso de protección conduzca a la realización de operaciones de alto riesgo, razón por la cual el esquema analítico anterior también sería válido en este caso.

La educación financiera y la creación de capacidades para administrar la Estrategia de Inclusión son dos asuntos transversales y necesarios para garantizar el éxito de la misma. En lo que se refiere a las capacidades necesarias para administrar una estrategia de inclusión hay que destacar que en la introducción al informe de la Primera Encuesta de Cultura Económica y Financiera se establece que “en el ámbito de planificación, las autoridades del Banco Central de la República Dominicana, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, convocaron a finales de 2013 a otras entidades públicas y privadas para conformar la Mesa de Trabajo para la Elaboración de una Estrategia Nacional de Cultura Económica y Financiera (ENCEF)”. El liderazgo del Banco Central en la ejecución de la Estrategia es un factor que aumenta la posibilidad de éxito de la misma.

En cuanto a la educación financiera como condición necesaria para garantizar el éxito de una Estrategia de Inclusión, hay que señalar que el uso (demanda de los servicios financieros) correcto, intensidad y cantidad de los productos financieros es un factor que depende esencialmente de los conocimientos y la cultura que los nuevos incorporados al Sistema tengan sobre dichos productos y servicios. Al respecto hay que señalar como primer elemento la campaña masiva de la Superintendencia de Bancos en cuanto al correcto uso de la tarjeta de crédito y de los préstamos personales.

Aunque la publicidad dirigida a educar la población en el mejor uso de los productos financieros está siendo ejecutada por la Superintendencia de Bancos, es necesario resaltar que el proceso de educación formal de los docentes que deben transmitir los conocimientos básicos de la cultura financiera ha sido y está siendo encabezada por el Banco Central. Esta institución ha capacitado de 1.800 maestros (600 en 2014 y 1.200 en 2015) en esta materia a nivel nacional.

Bibliografía

- Banco Agrícola (2015), “Evolución Histórica del Banco Agrícola, 1945-2015”, Banco Agrícola de la República Dominicana [en línea] [<http://www.bagricola.gob.do/images/stories/documentos/germanrenata/libro%20evolucion%20historica.pdf>].
- Banco Agrícola de la República Dominicana (2008), [en línea] [http://www.bagricola.gob.do/images/stories/documentos/informacion_institucional/institucion/BA_3ra_reforma_ago_2008.pdf].
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD) (2014a), “1ra. Encuesta de Cultura Económica y Financiera de la República Dominicana 2014”, Santo Domingo [en línea] [http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/otros/Encuesta20141119.pdf].
- _____ (2014b), “Reglamento de Microcréditos”, Aviso Banco Central de la República Dominicana.
- _____ (2013), “Reglamento de Tarjetas de Crédito”, Aviso Banco Central de la República Dominicana [en línea] [http://www.bancentral.gov.do/normativa/normas_vigentes/financieros/Evaluacion_de_Activos.pdf].
- _____ (2013), “Reglamento de Subagente Bancario”, Aviso Banco Central de la República Dominicana [en línea] [http://www.bancentral.gov.do/normativa/normas_vigentes/financieros/Reglamento_Subagente_Bancario.pdf].
- _____ (2013), “Reglamento de Protección a los Usuarios de Servicios y Productos Financieros”, Aviso Banco Central de la República Dominicana.
- _____ [En línea] [<http://www.bancentral.gov.do/sipard/antecedentes/>].
- _____ (2004), “Reglamento de Evaluación de Activos”, Aviso Banco Central de la República Dominicana.
- Confederación Alemana de Cooperativas (2012), “Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe”, CEMLA.
- Cruz, Alexis (2015), “Los subagentes bancarios: una nueva vía para fomentar el ahorro privado en la República Dominicana”.
- Gobierno de Paraguay, Banco Mundial (2014), [en línea] [<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=fefek2k813kc12kd11cck3111210fe12k3k5k7fefck311kefekckdkabdcedced3ced1cbkek2k4fe09d&x=23230c1&y=16160b4>].
- Grupo Banco Mundial, [en línea] [<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/imflima2015/pdf/finincl1s4Pearce.pdf>].
- Grupo Banco Mundial, Gobierno de Paraguay, (2016), [en línea] [<http://blogs.worldbank.org/voices/es/formulacion-de-una-estrategia-de-inclusion-financiera-la-experiencia-de-paraguay>].
- Guerrero, R., Silvia Espinosa y Kurt Focke (2012), “Aproximación a una visión integral de la inclusión financiera: aspectos conceptuales y casos prácticos”, en Banco Central del Ecuador y *Alliance for Financial Inclusion*, “Inclusión financiera. Aproximaciones teóricas y prácticas”, Banco Central del Ecuador [en línea] [<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuestiones/Inclusion%20Financiera.pdf>].

- Piña, L. (2016), “Subagentes: los colmados y pequeños negocios convertidos en brazos de la banca”, [en línea] [<http://www.argentarium.com/veedor/reportajes/14560-subagentes-los-colmados-pequenos-negocios-convertidos-brazos-la-banca-22/>].
- Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (2016), “Mapa Bancario de la República Dominicana 2016”, [en línea] [<http://www.sib.gob.do/content/mapa-bancario-de-la-rep%C3%BAblica-dominicana>].

DOCUMENTOS
DE PROYECTO

DOCUMENTOS
DE PROYECTO



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org