

LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO PARTE DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL

La lucha contra la pobreza es el centro nodal de las políticas e intervenciones para el desarrollo alrededor del mundo. Desde 1990 hasta 2015 (últimas estimaciones oficiales) la tasa de pobreza a escala mundial pasó de aproximadamente un 36 % a un 10 %, lo que equivale a una reducción del 70 %. Sin embargo, existen brechas que aún son difíciles de cerrar, debido a que ciertos grupos son afectados de manera más intensa por las barreras estructurales y coyunturales. Hoy en día 736 millones de personas aún viven en extrema pobreza (es decir, una persona por cada 10 habitantes en el mundo)¹. Esta realidad es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que el objetivo propuesto en la agenda de desarrollo sostenible es que nadie se quede atrás. Por lo cual los programas y estrategias gubernamentales tienen que alcanzar a cada vez más personas y hacer esto de manera más eficiente, buscando formas innovadoras para abordar las problemáticas que les afectan.

En ese contexto donde se necesitan estrategias renovadas y alternativas, el acceso a los servicios financieros se ha integrado a las discusiones de políticas públicas, en la medida que se evidencian importantes sinergias entre el acceso a instrumentos financieros y la mejora del bienestar especialmente en grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres y la población más pobre (como los habitantes de las zonas rurales y los pequeños agricultores)². Para términos de política pública «la inclusión financiera significa que los individuos y negocios tienen acceso a servicios y productos financieros útiles y asequibles para satisfacer sus necesidades»³.

Durante los últimos años han surgido diferentes esfuerzos de autoridades nacionales y organismos internacionales que buscan promover un mayor acceso a los servicios financieros en todas sus modalidades, entre las que se



Foto: <http://www.freepik.com>

La inclusión financiera es una herramienta efectiva para aumentar la resiliencia de los hogares y aliviar los niveles de pobreza, pero debe considerarse de manera integral fomentando no solo el acceso sino el uso de una canasta diversa de servicios diseñados para las poblaciones excluidas, que incluyan acompañamiento formativo y asegurando la calidad de las intervenciones.

puede destacar la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés), una iniciativa del G20⁴. En consecuencia, ha habido una mejora importante de los indicadores de inclusión a los servicios financieros en los últimos años. Según la base de datos Global Findex, solo entre 2014 y 2017 alrededor de 515 millones de adultos abrieron cuentas en instituciones financieras; a escala mundial, el 69 % de los adultos tiene al menos una cuenta en un banco o un proveedor de dinero móvil. Se trata de un incremento considerable con respecto al 51 % registrado en 2011⁵. No obstante, nuevos retos emergen a medida que se cosechan más avances. Por su parte, las tecnologías de la información surgen como una nueva oportunidad para

¹ Banco Mundial, *Piecing Together the Poverty Puzzle: Poverty and Shared Prosperity 2018*, (Washington: Banco Mundial, 2018).

² Mayada El-Zoghbi, et al., *Emerging Evidence on Financial Inclusion: Moving from White and Black to Color*, (Washington: Consultative Group to Assist the Poor, (CGAP)/Banco Mundial, 2019)

³ Ver: «Inclusión Financiera», Banco Mundial. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1>

⁴ Ver: «Página web de la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPFI)». Disponible en: <https://www.gpfi.org/>

⁵ Asli Demirgüç-Kunt et al., *La base de datos Global Findex 2017. Medición de la inclusión financiera y la revolución de la tecnología financiera (reseña)*, (Washington: CGAP/Banco Mundial, 2019).

Coordinación General
Margarita Cedeño

Vicepresidenta de la República y
Coordinadora del Gabinete de Coordinación
de Políticas Sociales

Contenido

Anna Cristina Hernández R.

Directora del
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

Gustavo Alejandro Oliva A.

Investigador cualitativo del
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

Jean David de Jesús

Investigador cuantitativo junior del
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

Yosendi Reyes

Edison Rodríguez

Apoyo Técnico de Investigación

Diseño gráfico y diagramación

Freddy Alcántara

Corrección de estilo

Alexis Peña

Milena Herazo



VICEPRESIDENCIA
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



GABINETE DE COORDINACIÓN
DE POLÍTICAS SOCIALES

ISSN 2613-8891

mejorar los modelos de negocios financieros y acelerar el proceso de inclusión⁶.

En el caso de la República Dominicana, como en la mayoría de los países en desarrollo, también se ha avanzado considerablemente en los últimos años. El tener cuentas de banco en el país pasó en tan solo seis años (2011-2017) de 38 % a 57 %. Empero, es evidente que existen brechas que deben ser atendidas ya que más de un tercio de la población está excluida, y el avance se ha desacelerado en los últimos años (del 2015 al 2017 el crecimiento de la inclusión fue solo de 2 %)⁷. A la hora de enfrentar estos retos, la República Dominicana debe tener en cuenta las implicaciones positivas y negativas de la inclusión financiera tanto para los potenciales beneficiarios como para el resto de los agentes del mercado en sí mismos (los usuarios, los proveedores, los reguladores estatales, la autoridad monetaria, etc.).

En el presente boletín se tratará la literatura teórica y la evidencia empírica sobre los múltiples beneficios de la inclusión financiera, así como sus riesgos, luces y sombras. También se tratará el estado de la inclusión financiera en el país y un recuento de las políticas que se han desarrollado nacionalmente. Así mismo, se señalan brevemente las nuevas oportunidades que presenta la inclusión financiera digital, planteando finalmente recomendaciones con base en las evidencias tanto a escala internacional como local.



CONCEPTOS CLAVE SOBRE INCLUSIÓN FINANCIERA

En la literatura económica existe un consenso sobre la necesidad de un sector financiero eficiente para lograr crecimiento económico de largo plazo⁸. Los mercados financieros funcionan (teóricamente) como un sistema natural de relocalización de recursos desde los entes económicos con exceso de capital hacia los sectores productivos que necesitan liquidez para aumentar la inversión y generar empleo y bienestar. Al respecto, investigaciones recientes concluyen que el desarrollo financiero de un país no solo es pro crecimiento, sino que apoya también la disminución de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, nuevos estudios están surgiendo que destacan no solo la necesidad de un mercado financiero desarrollado para alcanzar el crecimiento económico, sino también la importancia de la inclusión financiera para promover la movilidad social⁹.

6 Ramiro Conte, «Tecnología para la inclusión financiera» *Página web del BID*, 2017. Disponible en: <https://conexionintal.iadb.org/2017/06/02/tecnologia-para-la-inclusion-financiera/>

7 Cálculos propios con base en la «Global Findex Data base». Disponible en: <https://globalfindex.worldbank.org/>

8 Ross Levine, «Finance and Growth: Theory and Evidence», en *Handbook of Economic Growth*, eds. Philippe Aghion y Steven Durlauf, (Amsterdam: North Holland Elsevier Publishers, 2005).

9 Thorsten Beck y Asli Demirgüç Kunt, «Access to Finance: An Unfinished Agenda», *The World Bank Economic Review* vol. 22, n.º 3, (2008): pág. 383-396.

Para la Red Internacional de Educación Financiera (INFE, por sus siglas en inglés), la inclusión financiera es «la promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una gama de productos y servicios financieros regulados, así como la expansión de su uso por parte de todos los segmentos de la sociedad por medio de la implementación de acciones personalizadas e innovadoras que incluyan educación y conocimientos financieros, con el fin de promover el bienestar y la inclusión económica y social». El acceso al sistema financiero es importante porque los modelos teóricos y empíricos que se han presentado sobre el tema sugirieron que la falta de acceso financiero en la población más pobre inhabilita su capacidad de acumulación de capital físico (bienes productivos o duraderos) y humano (educación, salud, etc.)¹⁰.

Sin acceso formal a servicios financieros, la población más pobre se enfrenta a varias restricciones. Por ejemplo, recurrir a sistemas informales de ahorro que son más vulnerables al robo o la pérdida de valor, tales como el efectivo debajo de la cama o la compra de activos muebles como el ganado¹¹. En contraste, los que sí tienen acceso a medios financieros formales pueden tener beneficios que conllevan a la reducción de los riesgos, la suavización del consumo, mayor límite de crédito, etc.; formándose así

un círculo virtuoso que puede concluir en un aumento de la productividad y el ingreso¹². En la Figura 1 se enumeran algunos de estos beneficios a escala de hogares y empresas. En términos macroeconómicos, una mayor inclusión financiera se podría traducir en una diversificación de las fuentes de ahorro y por tanto en un sistema financiero más eficiente¹³.

Habría que decir también que la definición de inclusión financiera va más allá del simple acceso a cuentas de ahorro o al crédito. Para maximizar los beneficios potenciales, las políticas deben concebir a la inclusión financiera como el resultado del uso de una gama de productos y servicios, que pueden incluir además de los ya mencionados, otros instrumentos como los seguros, los medios de pago electrónicos y digitales, entre otros¹⁴. En la Tabla 1 están resumidos algunos tipos de productos financieros señalando las fortalezas particulares de cada tipo de instrumento. En ese sentido, las intervenciones que se diseñen deben tener en cuenta esta heterogeneidad y no limitarse a estereotipos de política que solo incluyen algunos de los aspectos mencionados.

12 Peer Stain et al., *Toward Universal Access Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion*, (Washington: International Finance Corporation (IFC), 2011).

13 Martin ihák, et al., *The Nexus of Financial Inclusion and Financial Stability: A Study of Trade-offs and Synergies*, (Banco Mundial, 2016).

14 GPF (Global Partnership for Financial Inclusion), *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance* (Washington: GPF/CGAP, 2011).

10 Thorsten Beck y Asli Demirgüç Kunt, ya citado.

11 OCDE, *Financial inclusion and consumer empowerment in Southeast Asia*, (OCDE, 2018).

Figura 1. Beneficios de la inclusión financiera

Facilitar transacciones económicas	▶ En la ausencia de servicios de pago, tanto emprendedores como personas individuales recorren largas distancias y esperan en filas para hacer transacciones. Esto puede ser riesgoso, costoso y tomar mucho tiempo.
Manejo de los recursos diarios	▶ Las familias de bajos recursos usualmente tienen un ingreso pequeño e impredecible. El acceso a crédito y el ahorro puede ayudar a estas familias a aprovechar las oportunidades inmediatas de negocios y a suavizar su consumo.
Mejorar la calidad de vida	▶ Las familias usan los servicios financieros para acceder a la educación, la salud y otras necesidades que mejoran su calidad de vida.
Proteger contra la vulnerabilidad	▶ Las familias de bajo ingreso tienen muchas vulnerabilidades, desde enfermedades, hasta robo y desempleo. Servicios como los ahorros, el crédito, los seguros y las remesas proveen métodos sustentables y costo efectivos para mitigar estas vulnerabilidades.
Invertir en el aumento de la productividad	▶ Los dueños de empresa pueden utilizar los ahorros y el crédito para hacer inversión en bienes productivos como lo son las máquinas de tejer, refrigeradores, etc.
Asegurar bienes	▶ Las familias de bajo ingreso tienen bienes tanto sociales y físicos, como muebles e inmuebles. Una estructura financiera adecuada puede ayudar al reconocimiento de estos bienes por parte del sector formal.
Construir una ciudadanía económica	▶ Los servicios financieros fomentan la independencia otorgándole a las personas la capacidad de ser participantes activos en sus comunidades y países.

Adaptado de Peer Stain et al., *Toward Universal Access Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion*, 2011.

La evidencia a favor de los diferentes instrumentos financieros y su efecto positivo en el bienestar de las personas más pobres es relativamente abundante¹⁵. Empero, no se pueden considerar los diferentes tipos de intervenciones y productos de inclusión financiera como infalibles. Por ejemplo, el caso de los microcréditos todavía sigue siendo objeto de debate en la literatura especializada¹⁶. El entusiasmo inicial sobre la efectividad de estos que se dio en los años 90 y principios de los años 2000, fue alimentado por evidencia anecdótica y estadística descriptiva sencilla; posteriores evaluaciones con metodologías más robustas revelaron efectos modestamente positivos, pero no transformativos¹⁷.

Esto se puede deber a que las personas en ocasiones no utilizan los productos financieros en la manera tradicional en la que fueron concebidos. Al respecto, la evidencia recogida por la Alianza para la Inclusión Financiera y el Banco Mundial sobre intervenciones para la inclusión financiera, sugiere que muy frecuentemente las personas emplean los productos financieros de manera no ortodoxa¹⁸. Por ejemplo, utilizando el crédito como un dispositivo de compromiso de ahorro, los seguros para ayudar a las inversiones, los sistemas de pago electrónico como mecanismos de seguro informal, etc. Lo que quiere decir que existe intercambiabilidad y complementariedad entre las funciones de los productos financieros usados por las personas y, de hecho, la misma investigación concluye que existe evidencia de que los microcréditos son a menudo utilizados por los hogares en pobreza como un mecanismo de resiliencia ante choques externos al ingreso familiar, en vez de como un apalancamiento a la inversión, que es lo que se esperaría.

Por su parte, los pequeños y medianos negocios en general sí se benefician de los créditos. La Corporación Internacional de Finanzas (IFC, por sus siglas en inglés) estima que el 70 % de las pymes en países en vías de desarrollo no puede acceder a todo el crédito que necesitarían, generando un déficit de financiamiento que supera los USD 2 billones¹⁹. La falta de recursos impide que las pymes aumenten su sostenibilidad y se incorporen a cadenas de valores internacionales, afectando su productividad, por lo cual las políticas de crédito para este grupo son vitales.


La lección aprendida es que la promoción de instrumentos financieros debe ser contextualizada al tipo de público, y que el éxito de estas políticas se puede expresar en distintas formas, y no necesariamente como los modelos teóricos predicen. También hay que tomar en cuenta que existen

riesgos asociados que de no ser tratados podrían culminar en el fracaso de las intervenciones, empobreciendo aún más a los beneficiarios o incluso desestabilizando los indicadores macroeconómicos²⁰. Por esta y otras razones, la extensión de la cobertura financiera a poblaciones vulnerables debe de ir acompañada de políticas educativas y de protección al consumidor para minimizar prácticas predatorias por parte de los proveedores bancarios y financieros²¹.

Por último, es necesario resaltar que la inclusión financiera se mueve en tres dimensiones: acceso, uso y calidad. Una persona que tenga productos financieros y no los use, no tiene una inclusión efectiva²². Una vez logrado el acceso, debe de incentivarse el uso en un contexto de calidad que incluya: 1) accesibilidad, 2) la diversidad de oferta de productos adecuados, 3) la viabilidad comercial y la sostenibilidad de los servicios prestados, y 4) que estos sean ofertados con seguridad y responsabilidad²³. En la Figura 2 se muestran los principios básicos que debe de incluir una intervención que busque aumentar la inclusión financiera, según la Alianza Global para la Inclusión Financiera.

20 Banco Mundial, *Global Finance Development Report 2014*, (Washington: Banco Mundial, 2014).
 21 GPF, *The G20 Principles for Innovative Financial Inclusion: Bringing the Principles to Life*, (Alliance for Financial Inclusion (AFI), 2011).
 22 Esteban Pérez Caldentey y Daniel Titelman eds., *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, (Santiago de Chile: Cepal, 2018).
 23 Banco Mundial/The People's Bank of China, *Toward Universal Financial: Models, Challenges, and Global Lessons*, (Banco Mundial/The People's Bank of China, 2018).

Tabla 1. Utilización tradicional de los servicios financieros formales

 Medios de pago	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disminución de los costes de transacción asociados al tiempo. ✓ Reduce la necesidad de portar efectivo. ✓ Facilita la construcción de historiales. ✓ Aumenta la confidencialidad y control de los usuarios (especialmente en el caso de las mujeres).
 Cuentas de ahorro	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Más seguro contra el robo o de la destrucción por causas naturales. ✓ Incentiva un mejor manejo del efectivo.
 Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumento de los topes de préstamo. ✓ Mejores términos crediticios.
 Seguros	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Distribución de los riesgos fuera del círculo familiar y/o comunitario.

Elaboración propia con base en Asli Demirgüç-Kunt et al., *Financial Inclusion and Inclusive Growth A Review of Recent Empirical Evidence*, (Washington: Banco Mundial, 2017).

Figura 2. Principios básicos de las políticas de inclusión financiera, según la Alianza Global para la Inclusión Financiera



Elaboración propia con base en GPMI, *G20 Principles for Innovative Financial Inclusion-Brochure*, 2011.

INCLUSIÓN FINANCIERA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA

La inclusión financiera en cifras

En la República Dominicana el sector financiero ha tenido un crecimiento importante durante los últimos años. En 2018, la intermediación financiera, seguros y actividades conexas representaron el 4.5 % de la economía nacional, en términos nominales²⁴. A pesar de este crecimiento, el grado desarrollo financiero del país sigue siendo relativamente bajo en comparación a otros países de la región. En el Gráfico 1 se puede observar la evolución del crédito total al sector privado desde la banca formal, que es una medida *proxy* de la profundidad del mercado financiero con relación al PIB, concepto que intenta medir el desarrollo de los mercados financieros.

Como se puede observar, la crisis financiera nacional de 2003 tuvo un impacto negativo importante en el aporte relativo de los créditos como total del PIB, que a partir de ese año se redujo considerablemente y cuya recuperación no alcanzó el dinamismo presentado antes de los 2000, alejándose considerablemente del promedio regional. Si bien es cierto que se evidencia un crecimiento importante al terminar la crisis, el país está aún muy por debajo del promedio regional de penetración del crédito privado con relación al PIB y otros indicadores de profundidad del mercado financiero. Esto no es necesariamente malo, especialmente porque los países con los niveles más altos

de crédito privado sobre PIB han tenido crisis financieras en años recientes. Sin embargo, bajos niveles de penetración financiera se asocian a niveles más elevados de pobreza y menor crecimiento económico²⁵.

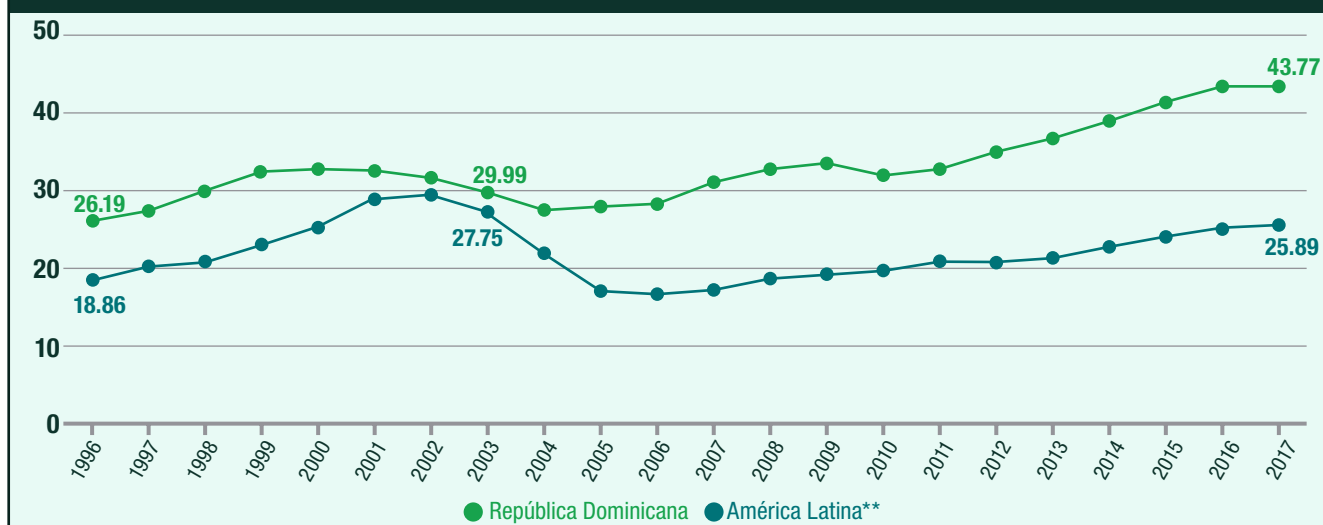
Por otro lado, como se puede ver en la Tabla 2, la estructura bancaria en la República Dominicana es bastante similar a la de sus socios del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), economías similares en tamaño. A 2018 el país contaba con un número de bancos similar al resto y un nivel de concentración de activos dentro del promedio, sino se toma en cuenta a Panamá que destaca por ser un centro financiero regional. Así mismo, el país cuenta con indicadores relativamente favorables en términos de eficiencia y estabilidad del mercado, un posible resultado de los cambios institucionales impulsados a partir de la crisis. Esto quiere decir que la baja penetración del sector no es por falta de estructuras y un marco institucional, sino por un debilitamiento de la capacidad del sistema para relocalizar recursos.

En cuanto a la inclusión financiera, la Estrategia Nacional de Desarrollo refleja esta necesidad en su objetivo específico 3.1.3 que procura «Consolidar un sistema financiero eficiente, solvente y profundo que apoye la generación de ahorro y su canalización al desarrollo productivo» en sus respectivas líneas de acción que sitúan en más de una ocasión el acceso a crédito y medios de ahorro como una prioridad del país²⁶. Las estadísticas de acceso reflejan mejoras progresivas, como se puede ver en el Gráfico 2. A pesar de ello, la brecha sigue siendo importante y el progreso se está desacelerando.

24 BCRD, «Estadísticas del Sector Real», 2020. Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/ad/2533-sector-real>

25 Ver: Banco Mundial, «Financial depth», 2020. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/financial-depth>
26 Estrategia Nacional de Desarrollo (END), Ley 1-12.

Gráfico 1. Deuda privada total de los bancos de depósitos con relación al PIB (%), 1996-2017



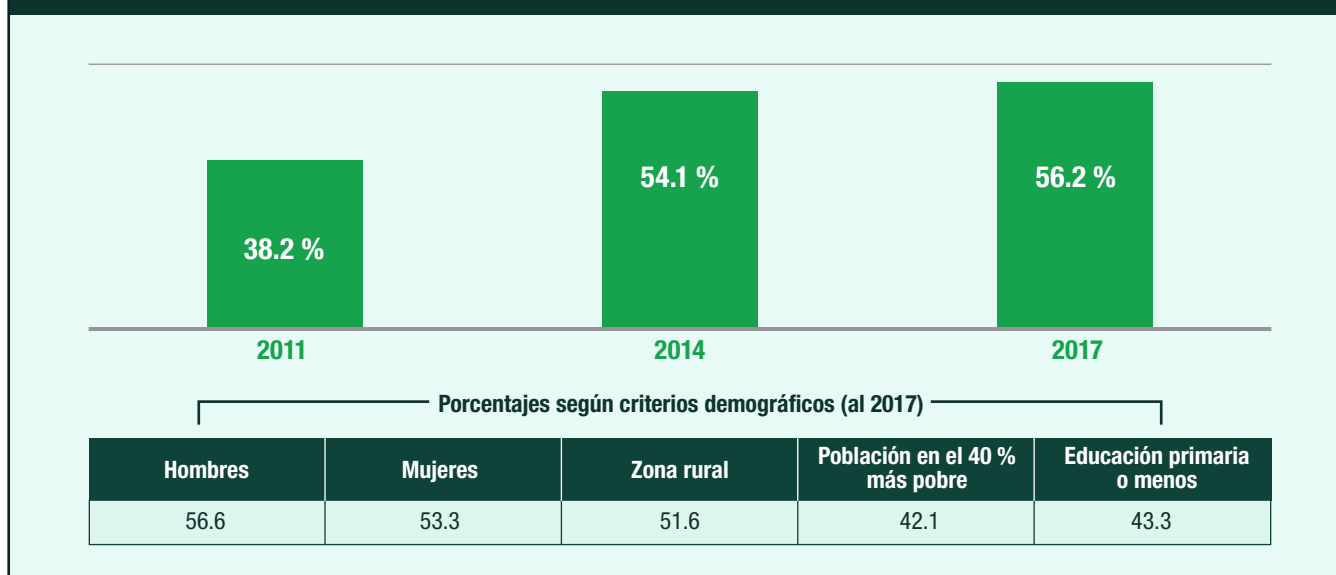
Elaboración propia con base en «Financial Development data base», Banco Mundial. Disponible en: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-financial-development>
 **Promedio simple. No incluye a Cuba ni Haití.

Tabla 2. Indicadores del sistema bancario de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2018

País	Número de bancos	Cinco bancos más grandes en activos totales (%)	Total de activos bancarios sobre el PIB (%)
Costa Rica	15	80.9	78.6
El Salvador	14	70.9	70.7
Guatemala	17	81.2	54.7
Honduras	15	91.2	78.3
Nicaragua	7	91.5	48.7
Panamá	49	54.7	87.6
República Dominicana	18	86.8	49.6

Adaptado del Consejo Monetario Centroamericano, *Informe del Sistema Bancario de Centroamérica, República Dominicana y Panamá 2018, 2019.*

Gráfico 2. Posesión de cuentas de ahorro y/o corriente (personas de 15 años o más), al 2017



Elaboración propia con base en «Financial Development data base», Banco Mundial/GPFI.

De la misma forma llama la atención que la brecha de acceso no se expresa tan pronunciadamente por sexo o zona de residencia, sino que esta es más visible de acuerdo con el nivel de ingreso o de educación. Esto apunta a que el coste económico de los servicios puede ser una de las variables que más condiciona el acceso financiero en el país.

Por su parte, los puntos de acceso físico muestran una ligera brecha con relación a los promedios regionales y mundiales; como se puede ver en la Tabla 3, el país presenta ligeramente menos cajeros automáticos y considerablemente menos sucursales bancarias que los promedios internacionales. Es necesario recalcar que la operación de estos puntos de acceso es significativamente costosa y un exceso de oferta podría inducir a un desequilibrio monetario, por lo cual, no se puede acusar al sistema de deficiente sin un análisis a profundidad.

A su vez, en el país aún hace falta profundizar no solo en el acceso a los productos financieros, sino en el uso. Según las estimaciones, el nivel de inactividad de las cuentas abiertas en el país aumentó de 8.7 % en 2011 a un 10 % en 2017²⁷. Además, aunque un 51.1 % de la población admitió haber tomado un préstamo y otro 51.9 % reconoció haber ahorrado, del total de encuestados solo un 30.3 % pidió prestado en instituciones financieras o con tarjeta de crédito, y solo el 19.5 % ahorró a través de medios formales en 2017, ambos números siendo tan solo la mitad del total de personas bancarizadas²⁸.

Y es que el dominicano prefiere métodos menos rígidos para gestionar su dinero. Aunque con datos de 2014, la Encuesta de Educación Financiera del BCRD ofrece un panorama contextualizado de la realidad nacional, recogiendo los medios informales de financiación y ahorro típicos de los dominicanos. Los resultados resaltan que el medio más

común de crédito de los hogares dominicanos es el «fiao», con un 33 % del total en dicho año. Según el Gráfico 3, los medios formales de financiación ocuparían el quinto puesto en popularidad. Aunque estas son prácticas culturales comunes, como se comentó anteriormente, el uso de productos financieros informales conlleva consecuencias no solo para los usuarios (como mayores costos), sino para el sector económico en su conjunto, ya que por lo general no distribuyen el riesgo de manera eficiente o afectan la liquidez de los negocios para sus operaciones.

Las razones que limitan el uso de servicios financieros son varias; sin embargo, del total de personas que no cuentan con acceso, solo el 1 % del total dijo no necesitar estos servicios, siendo la barrera más común la falta de fondos suficientes para abrir los servicios o solicitar los productos²⁹. Esto significa que el país necesita soluciones destinadas no solo a acercar los productos financieros a los grupos excluidos, sino encontrar modos eficientes y flexibles que permitan tarifas más asequibles y fondos mínimos que no afecten la liquidez de la población.

También existen otros temas importantes que vale la pena al menos señalar. El primero de ellos es el Sistema de Seguridad Social que en sí mismo es parte del abanico de productos que necesitan las personas para desenvolverse en un ecosistema financiero integral. El Seguro Familiar de Salud y el Seguro de Riesgos Laborales constituyen las primas de riesgo más generalizadas y, por tanto, de resiliencia en el país; el Seguro de Vejez y Sobrevivencia (las pensiones), por su parte, constituye un instrumento de ahorro obligatorio que ayuda a suavizar el consumo a lo largo del ciclo de la vida. Como se ha dicho en otras oportunidades, el país no solo tiene el reto de extender la cobertura de estos, sino también de mejorar su eficiencia, y en el caso de los fondos de pensiones, determinar de qué manera dicho patrimonio puede ser utilizado para dinamizar las inversiones en el país³⁰.

29 Aslı Demirgüç-Kunt et al., 2019, ya citado.

30 OPSD, *Situación del Sistema de Salud Dominicano: desafíos para la integración y la calidad de la atención*, 2019 y OPSD, *El Sistema de Pensiones de la República Dominicana desde la perspectiva de las políticas sociales*, 2018.

27 Banco Mundial, *The Little Data Book on Financial Inclusion*, (Washington: Banco Mundial, 2018).

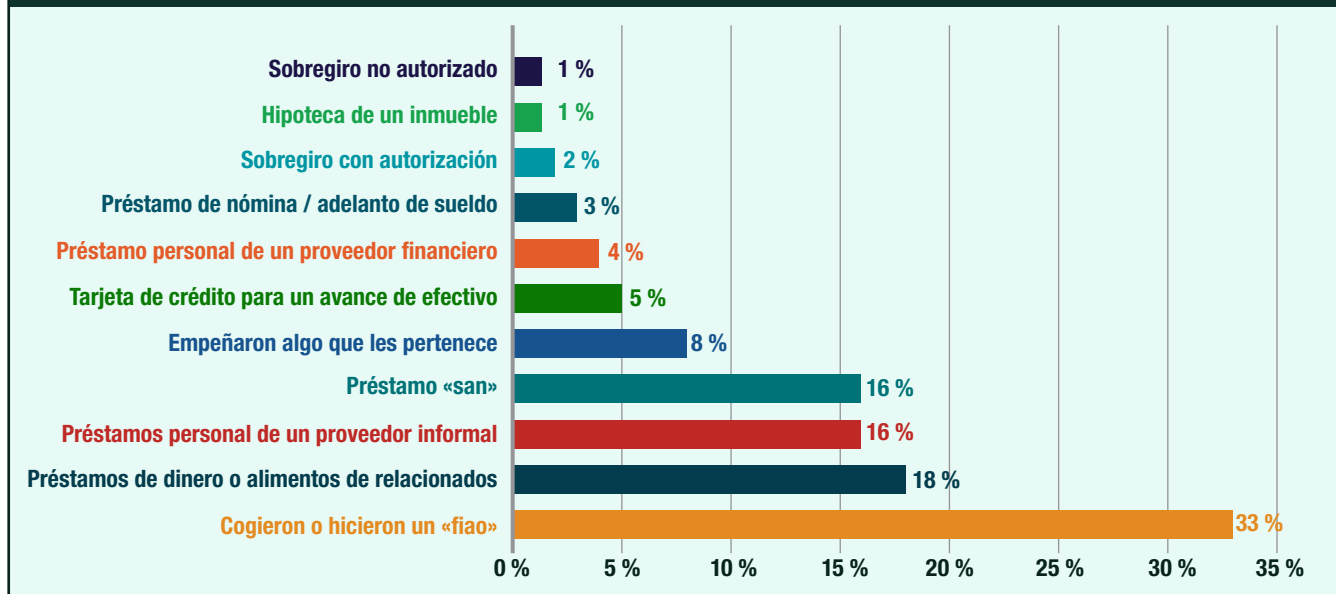
28 Banco Mundial, *The Little Data Book*, ya citado.

Tabla 3. Acceso físico bancario, según tipo de acceso, al año 2017

País	Sucursales bancarias por cada 100 000 hab.	Cajeros automáticos por cada 100 000 hab.
República Dominicana	13	40
América Latina y el Caribe	16.9	52.1
Mundo	18.1	55.5

Elaboración propia con base en «Financial Development data base», Banco Mundial/GPFI.

Gráfico 3. Detalle de cómo se endeudaron los hogares dominicanos para cuadrar el mes (del total de encuestados), 2014



Elaboración propia con base en BCRD, 1ra. Encuesta de Cultura Económica y Financiera de la República Dominicana 2014.

El segundo tema serían las remesas, que son una oportunidad para incluir financieramente a quienes las reciben y quienes las emiten³¹. Además, parece existir la necesidad de canalizar mejor su destino, ya que una gran parte de los flujos de dinero que envía la diáspora dominicana va destinado a consumo corriente, cuando tienen un gran potencial para impulsar las inversiones³².

Buenas prácticas para la inclusión financiera en la República Dominicana

Dado a que en el país todavía existen retos importantes que cubrir, diversas instituciones han desarrollado iniciativas con diferentes resultados de éxito en busca de impulsar la inclusión financiera. Desde el 2018 el Banco Central de la República Dominicana se encuentra en proceso de desarrollo de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, con el objetivo de coordinar y agrupar los esfuerzos que se vienen dando desde diferentes organizaciones públicas y privadas³³. Por igual, el país cuenta con una Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera desde 2015, que permitió que el Banco Central de la República Dominicana junto al Ministerio de Educación se comprometieran a desarrollar un programa curricular «que contempla el desarrollo de contenidos de enseñanza escolar y familiar en materias de economía y finanzas, dirigida a niños, adolescentes y jóvenes que cursan su formación en centros académicos de la

nación»³⁴. Ambas iniciativas buscan consolidar el accionar del aparato público con miras a lograr el objetivo común.

No obstante, previo a esto en el país ya existían múltiples intervenciones, tanto en el área institucional como intervenciones directas que impactaron e impactan cohesivamente en facilitar el acceso a los productos bancarios y financieros. En el lado institucional y normativo algunas de las intervenciones más importantes se resumen en la Figura 3, las cuales han permitido simplificar y facilitar los procesos de prestación de servicios, principalmente a consumidores pequeños, en áreas como los microcréditos, los puntos de acceso y los medios de pago. Esto promueve prácticas de inclusión financiera por parte del sector privado.

Gracias a las medidas tomadas, uno de los impactos más visibles ha sido la proliferación de los subagentes bancarios. Esta innovación permite que las entidades bancarias puedan suministrar atención a través de pequeños negocios minoristas ya establecidos, ampliando el alcance de los servicios financieros sin aumentar excesivamente el costo operativo de las instituciones bancarias y restringiendo el riesgo monetario asociado a la apertura de nuevas sucursales³⁵. Desde su puesta en marcha en 2015, el número de agentes bancarios ha crecido constantemente y a septiembre de 2019 existían más de 5000, siendo las tres instituciones de intermediación financiera con mayor número de estos el Banco Popular Dominicano, con 2405; el Banco de Reservas de la República Dominicana, con 1292; y el Banco Múltiple BHD León con, 716³⁶.

31 Randolph Gilbert et al., *Estrategias para el uso productivo de remesas familiares e inclusión financiera: estudios de casos de la cadena de lácteos en la República Dominicana*, (Ciudad de México: Cepal, 2019).

32 Salvador Bonilla, *Migración internacional, remesas e inclusión financiera: el caso de la República Dominicana*, (Santo Domingo: BCRD, 2015).

33 Ver BCRD, «Valdez Albizu anuncia Estrategia de Inclusión Financiera para RD», 2018. Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/3936-valdez-albizu-anuncia-estrategia-de-inclusion-financiera-para-rd>

34 Ver Yrene Puello «Inclusión Financiera en República Dominicana». Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/inclusion_financiera_bcrd.pdf

35 Sipen, «¿Qué es un Subagente Bancario?», 2020. Disponible en: <https://www.sib.gob.do/preguntas-frecuentes/subagentes-bancarios>

36 Registros oficiales de la Superintendencia de Bancos (SIB), 2020.

En la Figura 4, se puede observar que existe una concentración pronunciada de los subagentes bancarios en las provincias más desarrolladas del país. Hasta septiembre de 2019, solamente el Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago de los Caballeros contenían alrededor del 49.3 % de todos los subagentes bancarios, mientras que las provincias de la Región Sur y fronteras son las que cuentan con una menor cantidad de subagentes. Esto, aunque en un primer momento pueda parecer contradictorio con relación al objetivo de ampliar el alcance y dispersión de los puntos de acceso al sistema financiero, va acorde con la cantidad de pobladores que reside en las diferentes provincias del país.

En cuanto a las acciones directas del sector público, se podría decir que la primera política pública a favor de la inclusión financiera fue la fundación del Banco Agrícola en 1945³⁷, el cual fue creado como un proyecto

37 Nota: el Banco Agrícola de la República Dominicana fue creado mediante la Ley n.º 908, 1 de junio de 1945, con el nombre original de Banco Agrícola e Hipotecario de la República Dominicana. Más tarde, en 1948, sería renombrado como Banco Agrícola e Industrial de la República Dominicana.

para brindar crédito a actividades productivas en el área agrícola, la pecuaria y otras actividades afines³⁸. En la actualidad, la institución genera una parte importante del crédito ofrecido por parte de instituciones estatales, con alrededor de 28 738 préstamos activos a febrero de 2020, para un monto de DOP 24 257 millones. La institución representa casi la totalidad de los préstamos a la agropecuaria en el país, dado el bajo interés del sector privado, cuya participación en la oferta del crédito del sector fue de tan solo el 3 % en 2017³⁹. Por su parte, evaluaciones recientes dan cuenta positiva de las intervenciones del Banco Agrícola en cuanto al acceso a crédito de las poblaciones rurales, siendo los mayores beneficiados de sus programas los pequeños productores, representando alrededor del 99.6 % de todos los beneficiarios de la cartera de préstamos de la institución, sumando alrededor del 69.6 % de los activos de la cartera (ver Gráfico 4).

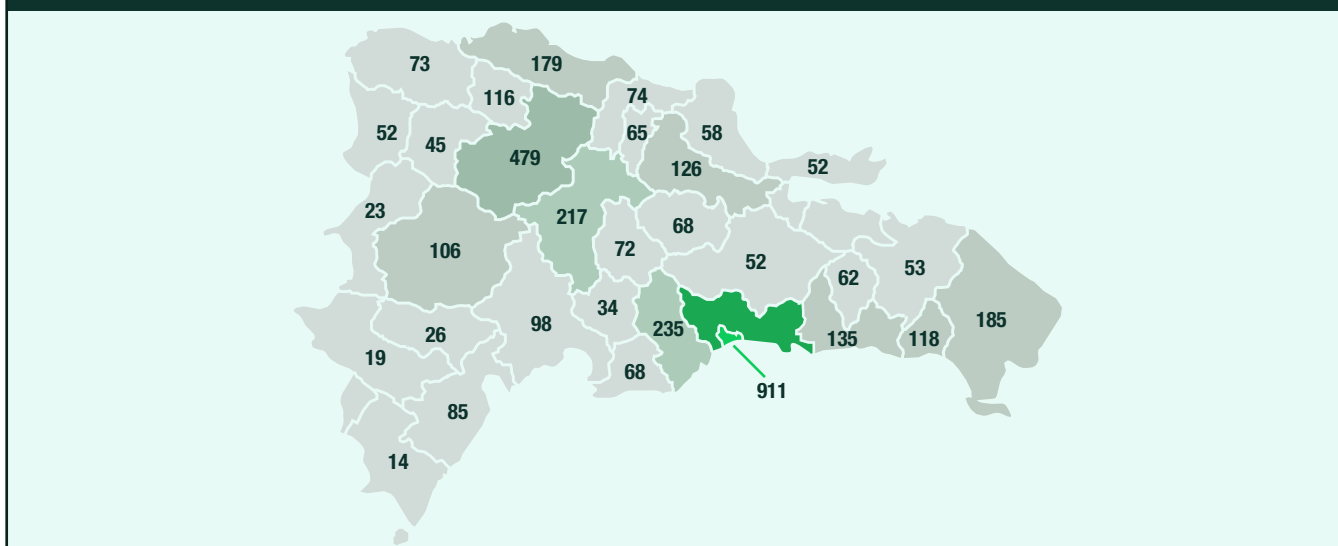
38 Bagrícola, *Evolución Histórica del Banco Agrícola de la República Dominicana 1945-2015*, S.F.
39 OPSD, *Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria*, (Santo Domingo: OPSD, 2018).

Figura 3. Principales iniciativas normativas o regulatorias que impactaron en la política de inclusión financiera en la República Dominicana



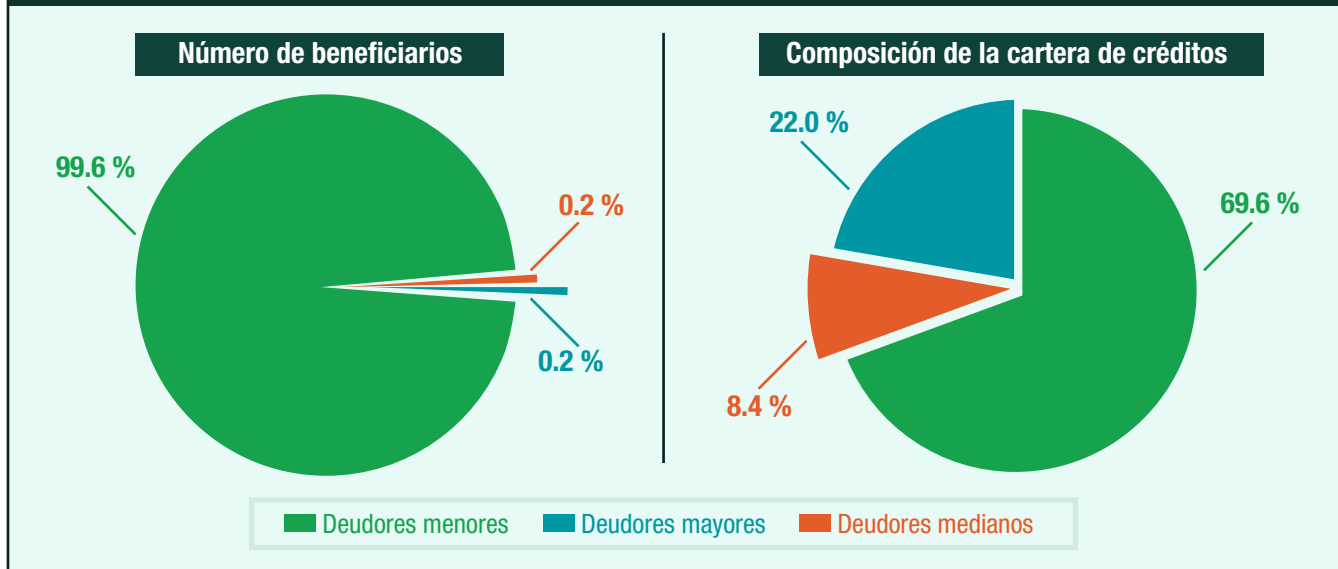
Elaboración propia con base en Rolando Reyes y Cameron Daneshvar, «Panorama y perspectivas de la inclusión financiera en la República Dominicana» en *Inclusión financiera de pequeños productores rurales*, Francisco G. Villareal ed., (Santiago de Chile: Cepal/FIDA, 2017).

Figura 4. Distribución de los agentes bancarios por provincia hasta septiembre de 2019



Elaboración propia con base en registros oficiales de la Superintendencia de Bancos (SIB), 2020.

Gráfico 4. Distribución de los beneficiarios de créditos del Banco Agrícola, según tamaño del prestatario



Elaboración propia con base en estadísticas oficiales del Bagricola, 2020.

Otro buen ejemplo de práctica positiva es el programa de Banca Solidaria iniciado en 2014. El programa tiene por objetivo el acercamiento de financiamientos y programas de educación financiera a micro y pequeñas empresas, con la intención de proveer medios para el desarrollo de actividades económicas⁴⁰. Los préstamos otorgados por esta institución van desde DOP 3000 a DOP 7 000 000, con tasas de un 12 % para actividades de comercio y servicios y 8 % para actividades de manufactura, artesanía e industria; para el 2019, la Banca Solidaria desembolsó alrededor de DOP 6.8 mil millones a 127 027 beneficiarios, en su mayoría población femenina, las cuales representaron el 70 % de todos los beneficiarios entre el 2016 y 2019⁴¹. Este programa de crédito se diferencia de las herramientas tradicionales por los programas de acompañamiento para los beneficiarios, los cuales tienen como objetivo que estos puedan maximizar el uso de los recursos recibidos.

Además del crédito, el Gobierno dominicano también ha intervenido en acercar a la población a sistemas de pagos novedosos y más eficientes. No obstante, de acuerdo con el informe Government E-payments Adoption Ranking de 2018, desarrollado por la revista The Economist, el país ocupa el puesto 58 con una puntuación de 56.7 (de 100) en cuanto a la utilización de métodos de pagos digitales. Esta escala toma en cuenta los movimientos y transacciones realizadas desde el Gobierno con la sociedad y las empresas, al igual que los contextos económicos, políticos, sociales y de infraestructura de telecomunicaciones para categorizar a los países de acuerdo con su desempeño. En el caso de la

República Dominicana, la relación de pagos desde las empresas al Estado es la dimensión que mejor valoración tiene con una puntuación de un 93.8, aunque hay que trabajar más en la infraestructura de telecomunicaciones pues es el área en donde el país presenta mayor deficiencia, con una puntuación de 21.3, destacando el estudio la falta de iniciativas por parte del Estado de generar más zonas públicas de wifi y un medio de identificación digital masivo⁴².

Por su parte, el reporte también resalta como una política positiva la alianza entre Visa y los programas sociales de transferencias condicionadas impulsados por Prosoli, que ha logrado digitalizar estos últimos mejorando la capacidad de monitoreo de dichas políticas y la seguridad de los fondos. Según datos de la Administradoras de Subsidios Sociales (Adess), en el 2020 la Red Autorizada de Suplidores (RAS) estaba compuesta por 5819 negocios en toda la geografía nacional; alrededor de un millón de tarjetas activas permiten a las familias participantes recibir de manera segura y eficiente las transferencias monetarias del Gobierno⁴³. La tarea pendiente del Gabinete de Coordinación de Política Sociales (GCPS) es elevar la capacidad de las tarjetas como instrumentos financieros (permitiendo que se pueda ahorrar, aumentando los puntos de pago, etc.) y así promover aún más la inclusión financiera.

Inclusión financiera en la era digital: una ruta inexplorada en la República Dominicana

En cuanto a las estrategias de inclusión digital, el país ha dado pocos avances más allá de reformas normativas. En la República Dominicana solo el 3.9 % del total de la

40 Banca Solidaria, «¿Quiénes somos?». Promipyme, 2020. Disponible en: <https://bancasolidaria.gob.do/sobre-nosotros/quienes-somos>

41 Datos oficiales del Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Promipyme). Disponible en: <https://bancasolidaria.gob.do/transparencia/datos-abiertos/category/beneficiarios-atendidos>

42 The Economist, *The 2018 Government E-Payments Adoption Ranking*, 2018.

43 Registros oficiales de ADEES, 2020.

población utiliza activamente este tipo de servicio, un valor que es significativamente bajo⁴⁴. En comparación, la penetración en Haití de este tipo de servicios es de más del 15 % (país que tiene menos móviles, menos internet y menos poder adquisitivo que el promedio regional).

El país debe evaluar la necesidad de promover estas herramientas ya que los servicios financieros basados en tecnología móvil, denominados *mobile money* son una herramienta eficaz para enfrentar las problemáticas de acceso, ya que necesitan poca infraestructura y operan a costos menores⁴⁵. Por ejemplo, en Kenia, la tasa de inclusión financiera alcanzó el 70 %, duplicándose en 5 años, gracias a la aplicación móvil M-Pesa, diseñada por el principal operador de teléfonos móviles del país⁴⁶. Además existen evidencias que apuntan a que el ahorro generado en los hogares por el uso de dinero móvil, ya sea en términos de tiempo, desplazamiento o en relación a las tarifas de otros medios de pago, se traduce en diferentes efectos positivos, como un aumento del consumo, además de ser una táctica de empoderamiento mayormente femenino que les permite a las mujeres tener un control de sus ingresos y gastos con discrecionalidad frente a sus maridos y otros miembros del hogar⁴⁷.

En este sentido, a pesar de que en la República Dominicana no parece existir una tendencia a la adopción de este método, grandes gigantes digitales como Facebook, Google, Apple y Samsung están desarrollando productos y servicios de finanzas digitales⁴⁸, lo cual evidencia una tendencia marcada hacia la expansión de este mercado. Es por esto que ante las posibilidades de estos cambios es necesario que el país promueva un ambiente de integración de este tipo de servicios.



DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

En conclusión, lo señalado hasta ahora apunta a que las políticas de inclusión financiera deben ser abordadas desde una perspectiva integral, ya que son cruciales para el desarrollo y la disminución de la pobreza. Al momento de ejecutarlas es necesario tener en consideración que no solo es importante el acceso, sino también el uso, y que el ecosistema financiero tiene que ser uno seguro para los usuarios y así ser verdaderamente inclusivo.

Así mismo, la oferta de servicios debe ser variada y no circunscribirse a limitadas opciones, que posiblemente no

satisfagan las necesidades de los usuarios potenciales. Los servicios financieros para promover la inclusión necesitan ser diseñados a la medida de la población objetivo. De ahí se deduce que el enfoque no debe ser coercitivo: la gente debe tener la oportunidad de elegir los productos que les convenga o no elegir ninguno.

Por otra parte, si bien «el fiao», «el san navideño», «la alcancía debajo de la cama» o «coger prestado al cuñado», entre otros elementos folclóricos, son parte de la dominicanidad, el país debe esforzarse por construir una cultura financiera más sostenible. Los frecuentes fraudes piramidales y esquemas Ponzi son evidencia de falta de regulación y una necesidad latente de medios de ahorro e inversión en la población, pero sobre todo de una ausencia de educación financiera. Algunas recomendaciones de política del Banco Mundial para lograr inclusión financiera sostenible incluyen (pero no se limitan a):⁴⁹

1. La necesidad de evaluar los requerimientos de la población con relación a los productos.
2. Las intervenciones no solo deben ser sostenibles para los empresarios que colaboran con las iniciativas de inclusión financiera.
3. El foco de las políticas públicas debe estar dirigido a enfrentar los fallos de mercado y sesgos cognitivos.
4. Y la educación financiera debe ser más que teoría en libros de texto.

Teniendo en cuenta todo lo esbozado, entonces ¿cuál sería el papel de una política de inclusión financiera dentro de las estrategias de promoción social? Para responder a esta pregunta lo más importante es tener en cuenta que la utilización de servicios financieros no es un fin sino una herramienta; además, la inclusión financiera puede impactar en algunos de los ODS como los relacionados a la pobreza, la alimentación, la igualdad, o el desarrollo de resiliencia «otorgando la posibilidad de acumular activos de manera segura, de apalancar los activos disponibles para realizar inversiones tanto en capital humano como en capital físico, y de gestionar los riesgos»⁵⁰.

En este contexto, el deber de la política pública social es acompañar a las autoridades financieras y monetarias competentes en el proceso de generación de un ecosistema variado de servicios, proveedores y canales de distribución de servicios financieros para la población que sale de la pobreza, donde cada grupo obtenga las herramientas financieras propicias para responder a sus necesidades. Esto se logra proveyendo educación y herramientas prácticas al respecto para los más vulnerables.

44 Banco Mundial, *The Little Data Book*, ya citado.

45 Xavier Faz y Ted Moser, «Advancing Financial Inclusion through Use of Market Archetypes», *Focus Note*, abril de 2013, 86.

46 Thyra Riley y Anoma Kulathunga, *Bringing the E-money to the Poor: success and failures*, (Washington: Banco Mundial, 2017).

47 Mayada El-Zoghbi, et al., ya citado.

48 Ver: Wall Street Journal, *Why Big Tech Is Getting Into Finance*, 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OKFpUZT7go4>

49 Banco Mundial, *Global Finance Development Report*, ya citado.

50 Francisco G. Villareal ed., ya citado.



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

ALIANZAS PARA LOGRAR OBJETIVOS

El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 17 de *Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*, a través de sus diecinueve (19) metas, propone que los esfuerzos necesarios a nivel país para alcanzar los objetivos, se complementen con los de múltiples interesados, tanto en las esferas pública, como privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos, el intercambio de conocimientos, las capacidades técnicas, las tecnologías, así como la movilización de recursos financieros.

INDICADOR 17.4.1

SERVICIO DE LA DEUDA COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

Servicio histórico de la deuda pública interna

Servicio histórico de la deuda pública externa

	2013	2016	2018
Principal	1950.84	844.4	1211.43
Intereses	970.73	884.91	1206.38
Comisiones	0.26	0.4	0.57
% del total de las exportaciones	31.0 %	17.6 %	22.2 %

	2013	2016	2018
Principal	1096.75	996.71	865.63
Intereses	480.03	911.98	1090.06
Comisiones	5.66	20.27	9.99
% del total de las exportaciones	16.8 %	19.6 %	18.0 %

**Cifras en millones USD.

Fuente:
Base de datos de la Dirección General de Crédito Público y el Banco Central de la República Dominicana.

Imágenes y logos:
Imagen de indicador y logo propiedad de las Naciones Unidas. Se usaron como apoyo visual y fueron tomados de su portal <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

@enfquesocialdo

info.opsd@gabsocial.gob.do | (809) 534-2105 Ext.: 860
www.enfquesocial.do | www.opsd.gob.do

ISSN 2613-8891