

Unclassified

Spanish - Or. English

11 September 2024

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Competencia,
Fintechs y Open Banking**

- Contribución de El Salvador -

9 y 10 de octubre de 2024

Se hace circular el documento adjunto elaborado por El Salvador PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 9 y 10 de octubre de 2024, en Santo Domingo, República Dominicana.

Sr. Paulo Burnier, Experto en Competencia Senior – Paulo.Burnier@oecd.org

JT03549225

Sesión I: Competencia, Fintechs y Open Banking

– Contribución de El Salvador –

Abogacía de la competencia respecto de las tecnologías financieras en El Salvador

1. Las autoridades de competencia enfrentan el reto de cumplir su mandato en mercados dinámicos, en un ambiente donde además confluyen materias de diversas políticas públicas, sin socavar, por una parte, estándares técnicos de análisis y, por otra, los incentivos para rivalizar o los beneficios derivados de la innovación.
2. En la última década, las redes internacionales y las autoridades de competencia han ganado más experiencia en comprender su rol en los mercados digitales, ya sea desde el fortalecimiento de capacidades técnicas, intercambio de experiencias, abogacía de la competencia o *enforcement*. Entre los productos suelen encontrarse guías, análisis de mercado, reformas a la normativa de competencia que han incorporado explícitamente el componente digital (*Anti-monopoly Law* de la República Popular de China, por ejemplo), normativas para los mercados digitales (como la *Digital Markets Act*) o reglas para las plataformas que operan en los mismos, actos de *enforcement* y análisis de concentraciones económicas.
3. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) identificó que no es unánime el tipo de herramienta o marco normativo ideal para atender las consideraciones de competencia respecto de las plataformas digitales. Por ejemplo, la experiencia más reciente de la Superintendencia de Competencia de El Salvador (SC) son actos de abogacía de la competencia que incluyen un monitoreo de plataformas digitales en los servicios de entregas a domicilio (2020), un informe exploratorio sobre compras en línea en el extranjero (servicios postales y plataformas digitales) de este año 2024 y múltiples opiniones a marcos normativos vinculados con distintos aspectos de la economía digital, algunos mencionados a lo largo de esta contribución, pues hasta la fecha no se han analizado concentraciones económicas o investigado prácticas anticompetitivas en mercados digitales.
4. Internacionalmente se reconoce el impacto de la evolución tecnológica y la transformación digital sobre el sector financiero, favoreciendo novedosos modelos de negocio y entrantes, lo que suele motivar a la administración pública a identificar oportunidades para trabajar coordinadamente en favor de una regulación de los servicios financieros consciente de su interacción con otros objetivos de política pública, como la competencia, competencia desleal, protección del consumidor, privacidad de los datos, estabilidad financiera, neutralidad y eficiencia.¹
5. UNCTAD recomienda que las autoridades de competencia de los países en desarrollo fortalezcan su comprensión de las dinámicas de los mercados digitales para el contexto de su jurisdicción, en coordinación con otras instituciones públicas y demás

¹ Frost, Jon; Feyen, Erik; Gambacorta, Leonardo; Natarajan, Harish; Saal, Mathew. Bank for International Settlements. Papers No 117 *Fintech and the digital transformation of financial services: implications for market structure and public policy*. Julio 2021 <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap117.pdf>

actores relevantes tanto a nivel nacional como internacional.² Coincidente con esta idea, la SC ha establecido mecanismos de coordinación con los entes reguladores para prevenir y combatir las prácticas anticompetitivas³, que incluyen convenios con el Banco Central de Reserva (BCR) y con la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), entidad reguladora y entidad supervisora del sistema financiero salvadoreño.

1. Inclusión financiera y Estrategia Nacional Fintech

6. El sistema financiero salvadoreño está regulado por el BCR, a través del Comité de Normas, y supervisado por la SSF. A partir de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, de 2011, se entiende que el sistema financiero nacional comprende a 1) las instituciones captadoras y de crédito, 2) los sistemas de pago, 3) pensiones, 4) seguros y fianzas, 5) mercados bursátiles, y 6) otras entidades, como auditores externos, peritos, entre otros.⁴

7. En El Salvador, la Ley de Competencia aplica a todos los mercados, incluso a los regulados, y la SC aprovecha la ejecución de un plan de trabajo anual en el marco de su convenio con el BCR para coordinar interinstitucionalmente y para participar en las actividades que organiza cada parte, que a lo largo de los años ha permitido participar en actividades de divulgación y presentaciones para conocer avances y/o análisis en materia de Bitcoin, inclusión financiera, fintech, digitalización financiera, dinero electrónico, *hub* de innovación, entre otros temas de interés bajo la competencia de cada institución, que, del lado de la SC le permiten fortalecer su comprensión sobre la evolución del sector financiero salvadoreño y las consideraciones de competencia relevantes al mismo, lo que nuevamente coincide con el sentido recomendado por UNCTAD.

8. La inclusión financiera es un asunto relevante en la agenda pública salvadoreña, por su incidencia sobre la reducción de la desigualdad económica y vulnerabilidad. La SC ha aportado una visión de competencia al sector financiero, desde su facultad de emitir opinión a requerimiento o de oficio sobre proyectos de leyes, ordenanzas o reglamentos en los que pudiera limitarse, restringirse o impedirse significativamente la competencia.⁵ Desde la perspectiva de la SC, los sistemas bancarios con mayor competencia favorecen un mercado más eficiente, con mejores precios y variedad de productos y servicios que satisfagan las diferentes necesidades de los usuarios.⁶

9. En 2015 se aprobó la Ley para facilitar la inclusión financiera, que entre otros comprende las cuentas de ahorro con requisitos simplificados y el dinero electrónico.⁷ En su opinión⁸ sobre este proyecto de ley, la SC destacó la pertinencia de desarrollar un marco regulatorio específico que permitiera asegurar la interoperabilidad de las aplicaciones y redes, y abordar asuntos como las barreras de acceso en el mercado de los servicios

² UNCTAD (2023) *Op cit.*

³ Artículo 13, letra “I” de la Ley de Competencia.

https://www.sc.gob.sv/index.php/sala_multimedia/ley-de-competencia-reglamento-y-glosario/

⁴ Oficina Nacional de Innovación Financiera (2023). *Ibid*

⁵ Artículo 14, letra “I” de la Ley de Competencia

⁶ SC-017-O/ON/R-2022 /Res.:31/05/2022 disponible en:

<https://www.sc.gob.sv/index.php/project/opinion-normativa-proyecto-reforma-ley-para-facilitar-inclusion-financiera-sc-017-o-on-r-2022/>

⁷ Oficina Nacional de Innovación Financiera (2023) *Op Cit.*

⁸ SC-033-S/ON/NR-2014/ Res.:06/05/2015 Disponible en :

<https://www.sc.gob.sv/index.php/project/opinion-en-relacion-proyecto-de-ley-para-facilitar-la-inclusion-financiera-sc-033-s-on-nr-2014/>

financieros móviles, reglas para la interconexión, discriminación tarifaria, entre otros elementos relevantes desde una óptica de promoción de la competencia.

10. En 2019, se creó el Consejo nacional de inclusión y educación financiera, y en 2021 este Consejo presentó la Política Nacional de Inclusión Financiera, cuyo pilar de digitalización e innovación financiera comprende los aspectos para facilitar la inclusión financiera mediante el uso de tecnologías digitales en el marco regulatorio, normativo y de supervisión, que permitan motivar el uso de servicios financieros digitales y acompañar el surgimiento de productos financieros innovadores.⁹ Siempre en 2021, el BCR y la SSF suscribieron un convenio interinstitucional para operativizar una Oficina de Innovación Financiera, a través de la cual se impulsó en 2023 la Estrategia Nacional Fintech, una política pública que amplía el pilar de digitalización e innovación financiera de la Política Nacional de Inclusión Financiera, que data de 2021, y que se suma a un marco legal que incluye, por ejemplo, la Ley Bitcoin, Ley de Activos Digitales y la Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura Tecnológica.

11. La hoja de ruta de la Estrategia Nacional Fintech incluye ocho etapas iniciando con su aprobación y con la promulgación de una Ley Fintech (aún no aprobada); la etapa 2 es la reorganización de la Oficina de innovación financiera interinstitucional y la conformación del Sistema de innovación financiera; y a partir de este punto las restantes seis etapas se transforman en pilares: 1) regulación, 2) política digital en entidades financieras públicas, 3) investigación, desarrollo y educación para la innovación, 4) política de banca abierta y finanzas abiertas, 5) ecosistema e infraestructura digital Fintech, 6) políticas públicas para la transformación digital.¹⁰ Los resultados más recientes de la Estrategia Nacional Fintech incluyen el anuncio en 2023 de la incorporación de estas empresas al sistema público de transferencias y pagos interbancarios (Transfer365), que inicialmente comprendía solamente a los bancos y cooperativas financieras.¹¹

12. En 2022, la SC opinó sobre una propuesta de reforma a la Ley para Facilitar la Inclusión Financiera¹², en la que se promovía el aprovechamiento de la tecnología financiera digital como favorecedor del acceso a servicios financieros. La SC no advirtió restricciones a la competencia y aprovechó para plantear que habilitar la prestación de servicios financieros innovadores y ampliar el acceso a más clientes, así como la igualdad de condiciones para que las instituciones del sector puedan prestar estos servicios constituye un entorno propicio para fomentar la inclusión financiera y que los operadores compitan por nuevos clientes, siempre que la creación de esos espacios se acompañe de reglas y supervisión efectiva del sistema financiero.

13. Existiendo un marco regulatorio apropiado, las fintech ofrecen eficientizar los servicios financieros y volverlos más competitivos e inclusivos respecto de los segmentos con menor acceso, aunque con riesgos tecnológicos, como una mayor exposición a amenazas de ciberseguridad, y potenciales riesgos sistémicos.¹³ El potencial de las fintech en términos de inclusión financiera es ampliamente reconocido, en tanto ofrece accesibilidad y asequibilidad a los servicios financieros para la gran mayoría de la

⁹ Oficina Nacional de Innovación Financiera (2023) *Op Cit.*

¹⁰ *Ibid.* Página 49.

¹¹ Diario El Mundo. *BCR integrará a las fintechs al sistema de pagos Transfer365*. 05 de diciembre de 2023 <https://diario.elmundo.sv/economia/bcr-integrara-a-las-fintechs-al-sistema-de-pagos-transfer365>

¹² SC-017-O/ON/R-2022 /Res.:31/05/2022 *Ibid*

¹³ Cevik, Serhan, “*The Dark Side of the Moon? Fintech and Financial Stability*”, International Monetary Fund Working Paper, WP/23/253

población, especialmente respecto de créditos y pagos, que facilitan operaciones a negocios como la pequeña y mediana empresa.¹⁴

2. Fintech en El Salvador

14. A nivel mundial, en la última década las fintech han ampliado la conveniencia y el acceso a servicios financieros, pero en varias jurisdicciones fue hasta la pandemia por COVID-19 que tomó mayor auge la conectividad digital, incrementándose significativamente el uso de medios de pago digitales, comercio digital, entre otros.¹⁵ En El Salvador, tal pandemia impulsó rápidamente el aprovechamiento de diversas tecnologías digitales, por ejemplo, las empresas fintech crearon nuevos productos, servicios y modelos de negocio que no estaban regulados en la normativa del mercado financiero con la que se garantiza un mercado justo, eficiente y transparente, un consumidor financiero protegido, y un sistema financiero estable.¹⁶

15. Las fintech son menos prevalentes que las instituciones financieras tradicionales, aunque se expanden rápidamente, como indica el valor total de las inversiones en tecnologías financieras (Fintech) a nivel mundial, que se ha incrementado de US\$1 mil millones de dólares en 2008 a US\$247 mil millones hasta la primera mitad de 2023, generando nuevas oportunidades y desafíos en el sector de servicios financieros.¹⁷ Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre 2017 y 2023, el ecosistema fintech en América Latina y el Caribe creció un 340% y respecto a la distribución de estas empresas, el 8.1% se ubica en un conjunto de 15 países¹⁸, que incluyen a El Salvador, donde 27 fintech aportan el 0.88% del total regional.¹⁹

16. Si bien no existe una clasificación estándar de los servicios fintech, normalmente se entienden comprendidos: 1) bancarios (depósitos y préstamos), 2) pagos, transferencias y divisas (*Forex*), 3) monedas digitales, 4) manejo del patrimonio y activos, 5) finanzas personales, 6) InsurTech, y 7) tecnologías e infraestructuras facilitadoras.²⁰ El Salvador destaca en regulación de criptoactivos, lo que aún constituye un desafío prevalente para la mayoría de jurisdicciones de América Latina y el Caribe.²¹ En cuanto al ecosistema fintech, el BCR y la SSF consideran que es necesario un desarrollo controlado²².

¹⁴ Ramos Muñoz, David; Villar García, Juan Pablo; *et al.* Parlamento Europeo. *In Depth Analysis Requested by the ECON Committee. Competition issues in the area of financial technology (Fintech)*. Study Presentation. Abril 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631061/IPOL_IDA\(2019\)631061_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631061/IPOL_IDA(2019)631061_EN.pdf)

¹⁵ Bank for International Settlements (2021), *Op cit*

¹⁶ Oficina Nacional de Innovación Financiera (BCR-SSF), *Estrategia Nacional Fintech*. 2023. <https://www.bcr.gob.sv/documental/public/docs/a052885d2370e01cb715112dde621b06.pdf>

¹⁷ Cevik, Serhan (2023). *Op Cit*.

¹⁸ Panamá, Bahamas, Paraguay, El Salvador, Bolivia, Jamaica, Honduras, Venezuela, Belice, Barbados, Nicaragua, Guyana, Haití, Trinidad y Tobago y Suriname

¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Fintech en América Latina y el Caribe: un ecosistema consolidado con potencial para aportar a la inclusión financiera regional*. Junio 2024 <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Fintech-en-America-Latina-y-el-Caribe-un-ecosistema-consolidado-con-potencial-para-aportar-a-la-inclusion-financiera-regional.pdf>

²⁰ Parlamento Europeo (2019) *Op Cit*.

²¹ BID (2024) *Op Cit*.

²² Oficina Nacional de Innovación Financiera (2023) *Op Cit*.

17. Los segmentos o verticales fintech más desarrolladas en El Salvador son las soluciones de pago y las plataformas de financiación alternativa y seguros (Insurtech), aunque también se está evolucionando la actividad fintech en gestión de finanzas personales, gestión de finanzas empresariales, negociación de activos financieros y mercado de valores, y empresas de tecnología para instituciones financieras.²³ Si bien la fintech favorece la inclusión financiera de grupos no bancarizados y una mayor oferta, el nivel de penetración de estos servicios demanda acceso a la tecnología y habilidades digitales, así como confianza del usuario en la digitalización.²⁴

18. Conforme la entidad reguladora y la entidad supervisora del sistema financiero actúan sobre el reto de adaptarse para incorporar las regulaciones necesarias, la Superintendencia de Competencia aprovecha los respectivos mecanismos de coordinación interinstitucional para comprender los desarrollos más recientes del mercado de servicios financieros y aportar oportunamente la perspectiva de competencia sobre los mismos, utilizando sus facultades de promoción.

²³ *Ibid.*

²⁴ Parlamento Europeo (2019) *Op Cit.*