

# en breve



Número 39 / junio de 2013

## BANCARIZACIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA A TRAVÉS DE LA TELEFONÍA MÓVIL: COMPRENDIENDO LOS DESAFÍOS DE LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS CON TECNOLOGÍA MÓVIL EN PARAGUAY\*

JULIO RAMÍREZ

### INTRODUCCIÓN

El presente documento resume los hallazgos de la investigación realizada en Paraguay, con el objetivo de analizar el ecosistema para el despliegue de los Servicios Financieros Móviles (SFM). Dicho estudio se enmarca en un esfuerzo por analizar este ecosistema para cuatro países de la región, de manera que una perspectiva comparada dé mayores luces sobre este aspecto. Para ello, se identificó países donde los SFM se encuentren en una fase inicial de desarrollo y cuenten un gran potencial para su despliegue, de manera que se entiendan las condiciones, así como los cuellos de botella, existentes para su expansión. Los países en donde se realizó la investigación fueron, además de Paraguay, Perú, Guatemala y El Salvador, de modo que se obtuvieron cuatro estudios de caso (uno por

país), y un documento comparativo que muestra los resultados en perspectiva comparada, a partir de lo anterior.

Estos estudios fueron posibles gracias al apoyo del Institute for Money, Technology and Financial Inclusion de la Universidad de California, Irvine, así como del Diálogo Regional para la Sociedad de la Información (DIRSI) y del Proyecto Capital.<sup>1</sup> Estas últimas iniciativas cuentan con el apoyo de la Fundación Ford y del IDRC, y se desarrollan en el marco de las actividades del área de economía del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Para esta investigación, se adaptó la metodología del Entorno Regulatorio de Telecomunicaciones (TRE, por sus siglas en inglés) (LIR-

\* Este documento está disponible en Proyecto Capital: <[www.proyectocapital.org](http://www.proyectocapital.org)>.

1. Este y los otros estudios estarán disponibles en la página web de DIRSI ([www.dirsi.net](http://www.dirsi.net)) y del Proyecto Capital (<[www.proyectocapital.org](http://www.proyectocapital.org)>).

NEAsia, 2008), que recoge percepciones de los actores relevantes, a través de cuestionarios. Dichos cuestionarios se enviaron (y fueron respondidos) entre setiembre y noviembre de 2012, periodo en el que se realizó el presente estudio, así como el resto de casos-país. Cada uno de ellos fue llevado a cabo por un equipo local, coordinado desde el proyecto DIRSI, ejecutado por el IEP.

## POTENCIAL DE LOS SFM

Es un lugar común en la economía señalar la importancia de proveer servicios financieros a la población de menores ingresos. Sin embargo, son muchas las barreras para ello, tales como los altos costos de infraestructura, requisitos para apertura de cuentas, número limitado de instituciones financieras y servicios, etcétera. Ante ello, los SFM se han erigido como una alternativa a considerar. Estos se refieren a servicios financieros, como, por ejemplo, transferencias, retiros, entre otros, que son provistos o entregados mediante un teléfono móvil. Así, la clave radica en que estos servicios aprovechan la penetración previa de la telefonía móvil, que al ubicarse en la base de la pirámide de ingresos, resuelve problemas de infraestructura para atender a estos grupos poblacionales. De este modo, se reducen notablemente los costos, así como varias de las barreras de oferta mencionadas. Este optimismo se refuerza por experiencias previas en varios países en vías de desarrollo.

En los últimos años, hubo en Paraguay un incremento notable en la penetración de la telefonía móvil en los hogares de los distintos estratos socioeconómicos, incluyendo a la población en situación de pobreza y a los habitantes de las zonas rurales.<sup>2</sup> Además, se experimentó la expansión de las instituciones financieras, tales como bancos, financieras y cooperativas, aunque la inclusión financiera aún dista de ser favorable. De esta manera, se ha tenido un fuerte despliegue del sector de

telecomunicaciones, que no ha sido tan notable en el sector financiero. A su vez, el programa de Transferencia Monetarias Condicionadas (TMC), Tekoporã, se ejecuta desde el 2005, ofreciendo la posibilidad de emplear los SFM para realizar estas transferencias.

En este contexto, los SFM muestran un fuerte potencial para incrementar la inclusión financiera en el Paraguay. De este modo, el objetivo del presente estudio es analizar el ecosistema para SFM, el cual se presenta como clave para el despliegue de los mismos. Para empezar, mostraremos algunos indicadores de inversión del sector financiero.

## INDICADORES DE INVERSIÓN

El sistema financiero paraguayo está liderado por el Banco Central de Paraguay (BCP) y la Superintendencia de Bancos (SIB). En general, presenta saludables indicadores de inversión y rentabilidad en los últimos años. Así, con datos de la SIB, en 2011, los activos del sector crecieron en 21,0% respecto al año anterior, mientras que la ganancia aumentó 16,8%. Sin embargo, nuestro principal interés se encuentra en la profundización financiera, así como el acceso financiero y sus usos.

La profundización financiera muestra una evolución favorable, logrando que los créditos (como porcentaje del PBI) aumenten de 27,7% a 41,8%, entre 2006 y 2011 (FMI 2012). El mismo indicador para depósitos ha aumentado de 21,2% a 36,0%, en el mismo periodo. A su vez, el acceso financiero muestra una mejora moderada, de manera que las sucursales de bancos comerciales por cada

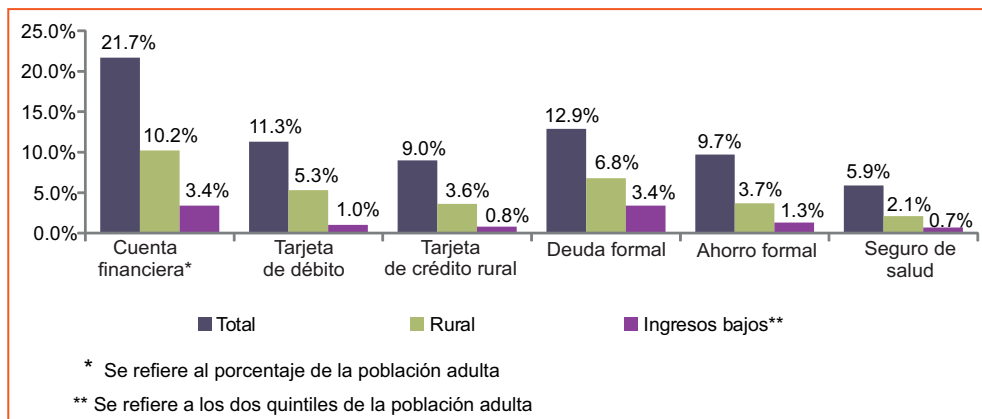
2. Por ejemplo, la densidad móvil aumentó de 53,8 líneas a 99,8 entre 2006 y 2011, según la entidad reguladora Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). En el mismo periodo, el porcentaje de hogares con teléfono móvil aumentó de 64,4% a 88,9%, con datos de la encuesta de hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.



100.000 adultos pasaron de 4,0 en 2005 a 9,5 en 2011. Este avance es mucho menor si se considera las sucursales por cada 1.000 km<sup>2</sup>, las cuales pasaron de 0,4 a 1,0, en el mismo periodo. Por su parte, los cajeros automáticos

(ATM por sus sigas en inglés) en 2011 sumaron 18,8 por cada 100.000 adultos, y 2,0 por cada 1.000 km<sup>2</sup> (Ibídem). Al mismo tiempo, los indicadores de uso financiero se muestran en el gráfico 1.

Gráfico 1: Uso financiero en Paraguay (% de la población con cuenta), 2011



Fuente: World Bank Group (2012), "Global Findex".

Elaboración propia.

## METODOLOGÍA

La metodología empleada es una adaptación de la metodología TRE (LIRNEAsia, 2008), que busca recoger las percepciones de los actores relevantes del sector sobre dimensiones clave para el despliegue de los SFM. Estas dimensiones se dividen en tres entornos establecidos *a priori*, a partir de la literatura revisada: (i) entorno institucional, (ii) entorno de mercado, y (iii) entorno de usuario final. El primero se compone de seis dimensiones; el segundo, de cinco; y el tercero, de tres; las 14 dimensiones se explican en el anexo 1. De este modo, se envió un cuestionario a los expertos identificados,<sup>3</sup> solicitando que califiquen cada una de las dimensiones del ecosistema para SFM, de acuerdo con la escala Likert (1932): 1, muy ineficaz, y 5, muy eficaz. De esta forma, una dimensión se considera eficiente toda vez que su evaluación promedio supere el umbral de 3.

3. La identificación de los expertos fue realizada por el mismo equipo local de cada país, previo a la aplicación de la metodología.

Estos actores relevantes fueron separados en tres categorías: (i) actores directamente afectados por la regulación de los sectores involucrados, (ii) actores que analizan el sector desde una perspectiva más amplia (por ejemplo, consultores de instituciones financieras), y (iii) actores con interés en la mejora del sector público (por ejemplo, académicos y organizaciones de investigación). Así, los cuestionarios señalados fueron enviados a miembros de las tres categorías, obteniendo un número distinto de respuestas por categoría. En tanto que es deseable que cada categoría tenga igual peso para llegar al resultado final, se aplicó una ponderación, de tal modo que a menor cantidad de respuestas obtenidas de una categoría, se le otorgaba un mayor peso a cada una de ellas. El anexo 2 muestra el número de expertos identificados, el número de respuestas obtenidas y el peso que se le asignó a cada una.

Sin embargo, para comprender los resultados sobre la base de percepciones, se elaboró un

diagnóstico previo del sector de telecomunicaciones, así como uno del sector financiero. En este último se incluye el diagnóstico del ecosistema para SFM, el cual es especialmente relevante para entender los resultados. A continuación, se muestra este último diagnóstico junto a los principales resultados obtenidos.

## ECOSISTEMA PARA SFM Y PRINCIPALES RESULTADOS

En Paraguay, empresas de telefonía móvil se han asociado con entidades bancarias para ofrecer SFM. De esta manera, la alianza de Tigo y Banco Visión, así como la de Personal y Banco Atlas, ya ofrecen estos servicios en el mercado. Sin embargo, el interés de este documento es analizar el ecosistema para los SFM, esto es, las condiciones que promueven la inversión y despliegue de dichos servicios. De este modo, a partir de la literatura revisada, se identificaron tres áreas a analizar: (i) entorno institucional, (ii) entorno de mercado, y (iii) entorno de usuario final. Cada una de ellas, se divide en varias dimensiones.

### Entorno institucional

El entorno institucional analiza las características asociadas a aspectos regulatorios y el rol de las principales entidades públicas involucradas. Se evalúa a partir de seis dimensiones:

Primero, **la regulación del sector financiero para SFM**, muestra que aún no existe una regulación específica sobre el tema, si bien el BCP está avanzando hacia ello. Así, se tiene un proyecto para establecer los requisitos para las empresas que ofrezcan SFM, diferenciándolas según provean el servicio vinculado a una cuenta bancaria, o no lo hagan con tal vinculación. Para estas últimas se exigirán mayores requisitos, tales como garantías de capital mínimo, solvencia y fideicomiso.

Por su lado, **la regulación del sector financiero hacia la inclusión financiera** también

es liderada por el BCP. Así, se ha iniciado un proyecto referido a las microfinanzas,<sup>4</sup> y otro relacionado a las cuentas básicas (bajas barreras a la entrada).<sup>5</sup> Ambos tienen como objetivo incluir a sectores de la población tradicionalmente excluidos del acceso financiero, con una mayor gama de servicios.

Respecto a **la regulación del sector de telecomunicaciones para SFM y hacia la inclusión financiera** se ve un avance ínfimo. Así, el ente regulador se ha mantenido al margen de la regulación para SFM, en parte, porque se consideran servicios de valor agregado que deben dejarse a la libre competencia entre operadores.

Aunado a lo anterior, **la coordinación y políticas conjuntas para la oferta de SFM** también se encuentra rezagada, debido a la falta de comunicación entre los entes reguladores de cada sector. No obstante, el BCP sí ha coordinado con las empresas de telefonía móvil Tigo y Personal para elaborar la regulación sobre SFM.

Finalmente, **la protección al consumidor en SFM** aún no cuenta con una regulación específica. Sin embargo, el BCP ha dispuesto (i) la creación de una oficina de atención de reclamos de usuarios financieros, (ii) la creación de un *link* en su página web para consultas y reclamos, y (iii) informar sobre la normativa que protege al usuario en la web. Por su parte, la CONATEL, sobre la base de su resolución 1063/2001, establece un reglamento de quejas y reclamos, pero se refiere más bien a los servicios móviles en general y no específicamente a los SFM.

4. El proyecto busca mejorar los artículos referidos al crédito de la ley 4457/12 de micro, pequeñas y medianas empresas, promulgada en el 2012.

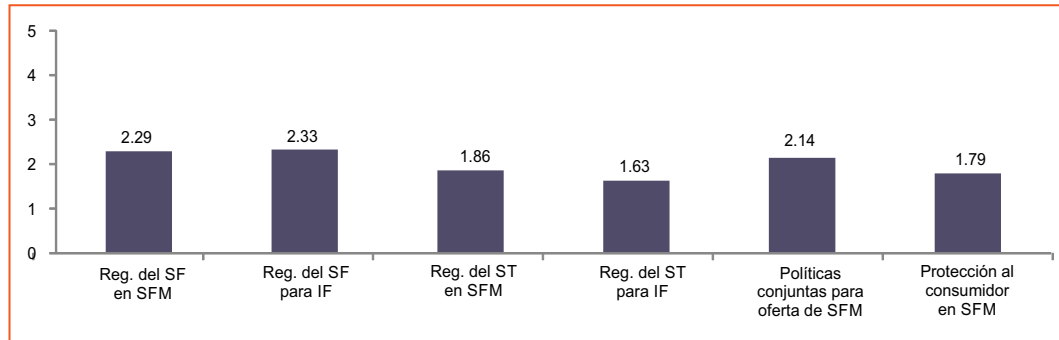
5. Estos proyectos derivan de una consultoría realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el 2011.



De este modo, puede observarse que la regulación aún es inexistente, o se encuentra en fase inicial. Así, es claro el rezago en todas las dimensiones, especialmente en las relacionadas con el

sector de telecomunicaciones. Esto se corresponde con el gráfico 2, el cual plasma los resultados obtenidos de este entorno, en la que ninguna dimensión supera el umbral de eficiencia.

Gráfico 2: Resultados de la evaluación del entorno institucional



### Entorno de mercado

El entorno de mercado evalúa aspectos asociados a la competencia de los operadores privados, grado de innovación y catalizadores en el desarrollo del ecosistema de los SFM. Este entorno se divide en cinco dimensiones:

Para empezar, la **competencia en el sector financiero** muestra una industria relativamente desconcentrada, respecto a varios países de la región, aunque con una moderada tendencia al alza. Así, la participación del mercado de los tres principales bancos muestra un aumento de 45,4% en 2006, a 51,0% en 2012, en lo referente a colocaciones, según la SIB. En cuanto a depósitos, el aumento, en el mismo periodo, es de 43,1% a 48,5%.

Por su lado, la **competencia en el sector de telecomunicaciones** muestra un mercado dominado por Tigo, seguido de Personal. Estas dos firmas poseían el 94,4% del mercado en el 2001, el cual pasó a 78,5% en 2006; actualmente (a fines de 2012), cuentan con 87,8% del mercado, según datos de la CONATEL. No obstante, vale decir que la competencia para captar y mantener clientes se presenta como saludable y dinámica.

Por su parte, la **innovación en el sector de telecomunicaciones** se muestra dinámica, con altos grados de tecnología. De este modo, se cuenta con la tecnología HSPA y HSPA+,<sup>6</sup> y ya se ha presentado un proyecto a la CONATEL para pasar a la tecnología «Long Term Evolution» (LTE).<sup>7,8</sup>

Respecto al **liderazgo del gobierno en SFM**, parece claro que el rol como catalizador hacia SFM no está siendo cumplido. En el país, existen programas de TMC desde 2005, mas no se ha dispuesto que los pagos se efectúen vía SFM. No obstante, se ha tratado de articular estos programas con otros de inclusión y educación financiera para los beneficiarios.

Finalmente, la **gestión de datos respecto a beneficiarios de programas sociales** se muestra con avances parciales. Así, se están registrando sus características socioeconómicas.

6. Para información sobre la tecnología HSPA+, ver: <<http://www.4gamericas.org/index.cfm?fuseaction=page&sectionid=248>>.

7. Para información sobre LTE, ver <<http://www.3gpp.org/LTE>>.

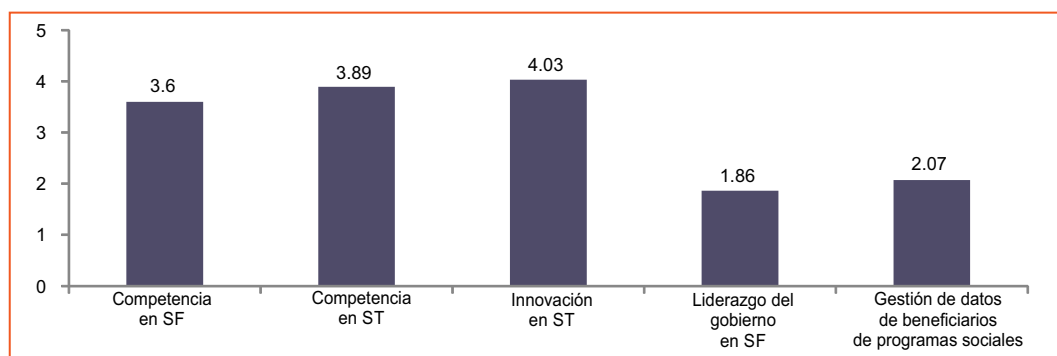
8. Cabe destacar que en Marzo de 2013 se empezó a ofrecer servicios LTE, pero solo en la capital y algunas ciudades principales.

cas en una base de datos denominada «ficha hogar»; sin embargo, esta información no es pública y es de difícil acceso.

A partir de esto, parece claro que las tres primeras dimensiones se presentan dinámi-

cas y saludables, mientras que las últimas, asociadas al rol del gobierno, evidencian un notable rezago. Este diagnóstico se condice bastante bien con lo hallado según la metodología TRE. Esto último se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3: Resultados de la evaluación del entorno de mercado



### Entorno de usuario final

El entorno de usuario final enfatiza el rol de agentes e infraestructura para SFM. Se divide en tres dimensiones:

La **infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes)** se encuentra relativamente atrasada, aunque no se cuentan con datos sobre dicho aspecto. Por una parte, esto se debería a la muy reciente legislación sobre el tema, la cual se aprobó a finales de 2011.

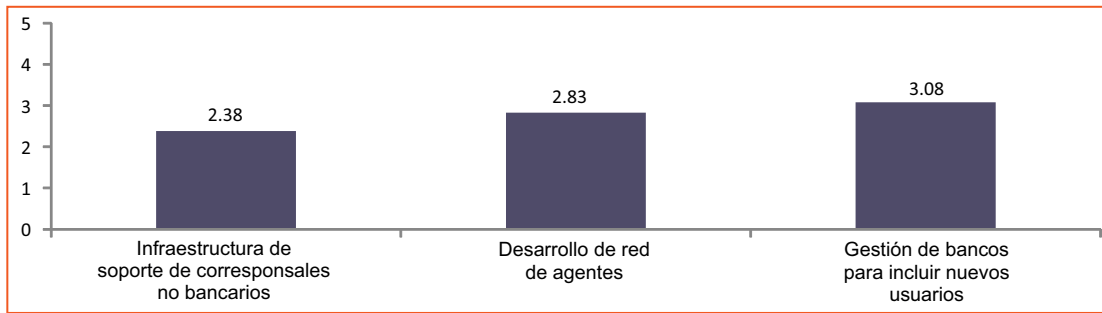
Junto a lo anterior, **el desarrollo (penetración) de la red de agentes** es muy débil y reciente. Así, a 2012, existían apenas 15 corresponsales no bancarios en el país. Asimismo, las entidades financieras se concentran en las áreas urbanas más desarrolladas del país, dejando de lado a las áreas rurales.

Finalmente, la **gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios** presenta algunas iniciativas interesantes. Así, la Financiera El Comercio posee un programa de microcréditos para el sector agrícola, ganadero y hotelero, además del sector comercial tradicional; además cuenta con el producto Banca Comunes, la cual se dirige a la población rural y periurbana de bajos recursos, lo cual se presta para ser provisto vía SMF. Por su lado, entidades bancarias están trabajando en microcréditos a ofrecerse vía banca móvil y/o SFM.

De este modo, se ve que la última dimensión es la más desarrollada, mientras que los avances aún son mínimos en las otras dos. Los resultados parecen consistentes al mostrar que solo la tercera dimensión supera el umbral de eficiencia. El gráfico 4 lo plasma.



Gráfico 4: Resultados de la evaluación del entorno de usuario final

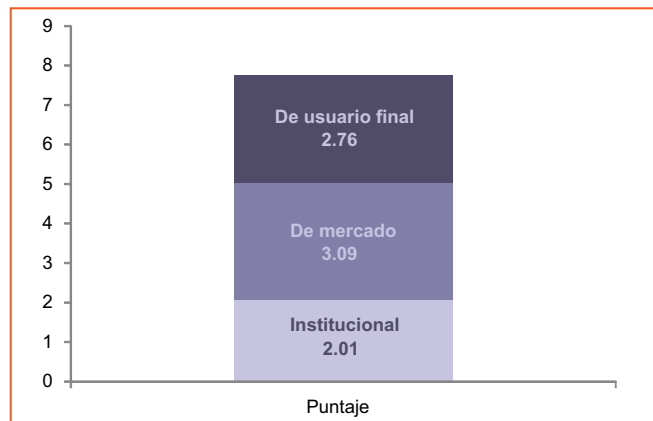


### Resultados globales

Finalmente, el gráfico 5 muestra los resultados globales, con el promedio de cada uno de los entornos. Como se pudo observar a partir de las subsecciones anteriores, el entorno institucional es el que parece más rezagado, al mostrar un desarrollo incipiente, lo que se refleja en que ningun-

na dimensión supera el umbral de eficiencia. Por el contrario, el entorno de mercado se percibe como el más eficiente, sobre todo por los puntajes de las tres primeras dimensiones.<sup>9</sup> Finalmente, el entorno de usuario final se presenta como el punto medio con solo una de las tres dimensiones por sobre el umbral de la eficiencia.

Gráfico 5: Resultados de la evaluación según entorno



### CONCLUSIONES

Este documento busca dar una aproximación a las condiciones existentes para el despliegue de los SFM. En primer lugar, destaca la evolución que evidencia el sector financiero, aunque aún se tiene un notable rezago, respecto a otros países de la región.

En cuanto al ecosistema para SFM, el diagnóstico previo y los resultados obtenidos de la adaptación de la metodología TRE se condicionan bastante bien. De este modo, el entorno insti-

tucional se presenta como el más débil, debido a que todavía no existe una regulación en el sector financiero, aunque ya existen avances hacia ello. Por un lado, el sector de regulación de las telecomunicaciones se ha mantenido al margen del proceso, con lo que la coordinación es también mínima. Respecto al entorno de mercado, los resultados mejoran notablemente en las dimensiones asociadas a la competencia e innovación. Sin embargo, el rol del gobierno para liderar y acompañar este proceso aún es percibido como ineficiente, obteniendo un puntaje mucho más bajo. Asimismo, el entorno de usuario final evidencia el escaso despliegue y desarrollo de la red e infraestructura de agen-

9. De hecho, Paraguay supera a Guatemala, Perú y el Salvador en el entorno de mercado.

tes, mas se reconoce la eficiencia de iniciativas de bancos para captar usuarios.

A partir de esto, es posible dar algunas recomendaciones. Para empezar, el BCP debe formalizar los avances emprendidos en materia de protección al consumidor en SFM. Asimismo, los entes del sector de telecomunicaciones deben involucrarse en la regulación para SFM y hacia la inclusión financiera, al ser un actor clave. Así, la coordinación entre sectores debe mejorar considerablemente. Además de ello, debe enfatizarse en el rol del gobierno, el cual debe

ser un catalizador fundamental para el desarrollo de los SFM; articular estos servicios a los programas TMC es una herramienta crucial. A su vez, se debe apoyar el despliegue de la red de agentes, así como una infraestructura adecuada para ello. Para terminar, en el plano académico, se debe impulsar un seguimiento de este estudio en los próximos años, de manera que pueda analizarse la evolución de las dimensiones a través del tiempo. Ello provee información valiosa para los hacedores de política, la cual difícilmente se obtendría de otro modo. ●

## ANEXOS

### Anexo 1: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM

Entorno	Dimensión	Aspectos cubiertos
Entorno institucional	Regulación del sector financiero en SFM	Licencias: complejidad del proceso y medidas específicas para emitir dinero electrónico.
	Regulación del sector financiero orientada a la inclusión financiera	Incorporación de mandatos de inclusión financiera
	Regulación del sector de telecomunicaciones en SFM	Servicio universal y requerimientos de cobertura, regulación de calidad, normas sobre conocimiento del cliente
	Regulación del sector de telecomunicaciones orientada a la inclusión financiera	Incorporación de mandatos de inclusión financiera
	Coordinación y políticas conjuntas para oferta de SFM	Políticas conjuntas del regulador financiero y de telecomunicaciones
	Protección al consumidor en SFM	Medidas de protección al cliente de SFM.
Entorno de mercado	Competencia en el sector financiero	Concentración de mercado, indicadores de rentabilidad y de calidad de servicio.
	Competencia en sector de telecomunicaciones	Concentración de mercado, indicadores de rentabilidad y de calidad de servicio.
	Innovación en mercado de telecomunicaciones	Grado de innovación
	Liderazgo del gobierno en el tema de SFM	Interés y nivel de apertura del Gobierno. Vinculación con programas TMC.
	Gestión de datos información respecto a usuarios/ beneficiarios de programas sociales	Bases de datos para entender comportamiento y necesidades
Entorno de usuario final	Infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios	Despliegue de infraestructura (ATM, PoS)
	Desarrollo (penetración) de la red de agentes	Redes de distribución de agentes (retails, vendedores de tarjetas prepago, etc.)
	Gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios	Políticas para captar nuevos usuarios





## Anexo 2: Especialistas identificados, respuestas obtenidas y ponderación aplicada por categoría

Categoría	Especialistas (N)	Respuestas (N)	Peso por respuesta
Categoría 1	14	6	1,1
Categoría 2	9	6	1,1
Categoría 3	10	8	0,83
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>20</b>	<b>--</b>

## REFERENCIAS

Banco Mundial (2012). Global Findex. Base de datos disponible en <<http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>>.

Likert, R. (1932). *A Technique for the Measurement of Attitudes*. Archives of Psychology, 140, 1–55

FMI (2012). Financia Access Survey. Base de datos disponible en <<http://fas.imf.org/>>.

LIRNEasia (2008). *Manual of instructions for conducting the Telecom Regulatory Environment (TRE) assessment*. Colombo: LIRNEasia.

World Economic Forum (2011). *The Mobile Financial Services Development Report 2011*. Ginebra-Nueva York.

Julio Ramírez, economista del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.



Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá – IDRC



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.