

UC Irvine

Final Reports

Title

Bancarización de los pobres a través de la telefonía móvil: Comprendiendo los desafíos para la expansión de los servicios financieros con tecnología móvil en Guatemala

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/38b5033r>

Authors

Rayo, Mariano
Castillo, Juan David

Publication Date

2013-07-01

Copyright Information

This work is made available under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike License, available at <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Peer reviewed

Bancarización de los pobres a través de la telefonía móvil

Comprendiendo los desafíos para la
expansión de los servicios financieros
con tecnología móvil en Guatemala

Mariano Rayo – Consultor independiente

Juan David Castillo – ASIES

Julio, 2013



Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información



Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de fondos asignados al IEP por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Ottawa, Canadá.

Mariano Rayo y Juan David Castillo

Bancarización de los pobres a través de la telefonía móvil: comprendiendo los desafíos para la expansión de los servicios financieros con tecnología móvil en Guatemala. Lima: Diálogo regional sobre Sociedad de la Información, 2013. 52 pp.



Este documento cuenta con una licencia Creative Commons del tipo: Reconocimiento - No comercial - Compartir bajo la misma licencia 2.5 Perú

Usted puede: copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas, bajo las condiciones establecidas en la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/pe/legalcode>

Contenido

Contenido	ii
Índice de ilustraciones	iv
Índice de tablas	v
Índice de mapas.....	vi
Resumen.....	vii
Introducción.....	1
1 Diagnóstico del sector de telefonía móvil.....	2
1.1 Indicadores generales de inversión	3
1.1.1 Inversión y densidad telefónica.....	3
1.1.2 Penetración de los servicios financieros móviles	4
1.2 Principales actores	9
1.3 Entorno Regulatorio	9
1.3.1 Entrada al mercado	10
1.3.2 Acceso a recursos escasos	12
1.3.3 Interconexión y regulación tarifaria.....	13
1.3.4 Regulación tarifaria	14
1.3.5 Regulación de prácticas anticompetitivas	14
1.3.6 Servicio Universal Obligatorio (USO)	15
1.4 Servicios de transferencia en efectivo.....	15
1.5 Hechos de importancia	16

2	Diagnóstico del sector financiero	17
2.1	Indicadores generales de inversión	17
2.2	Principales actores	21
2.3	Ecosistema para SFM	22
2.3.1	Entorno institucional.....	26
2.3.2	Entorno de mercado	28
2.3.3	Entorno de usuario final.....	32
2.4	Hechos de importancia	34
2.5	Posibilidades de desarrollo de servicios financieros a través de transferencias monetarias condicionadas	34
3	Metodología.....	36
4	Resultados	39
	Conclusiones.....	43
	Recomendaciones.....	45
	Anexo 1 – Cuestionario sobre Servicios Financieros Móviles.....	49
	Anexo 2 – Pautas para la entrevista a expertos	51

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Valor agregado en el sector de telecomunicaciones (millones de US\$) .	3
Ilustración 2: Telefonía móvil: densidad telefónica.....	4
Ilustración 3: Penetración de los servicios de telefonía móvil (millones de líneas en servicio)	5
Ilustración 4: Participación por empresa (número de líneas en servicio, 2011).....	11
Ilustración 5: Participación por empresa (número de líneas en servicio, 2004).....	11
Ilustración 6: Número de agencias bancarias en Guatemala, 2006-2011	18
Ilustración 7: Escala de evaluación	37
Ilustración 8: Resultados de la evaluación del entorno institucional.....	39
Ilustración 9: Resultados de la evaluación del entorno de mercado	40
Ilustración 10: Resultados de la evaluación del entorno de usuario final	40
Ilustración 11: Resultados de la evaluación según entorno.....	41

Índice de tablas

Tabla 1: Líneas móviles en servicio por operador , 2004-2007	5
Tabla 2: Líneas móviles en servicio por operador , 2008-2011	6
Tabla 3: Número de hogares que cuentan con servicio de celular	7
Tabla 4: Principales usos del teléfono móvil.....	8
Tabla 5: Evaluación de uso de servicios de valor agregado.....	8
Tabla 6: Participación por empresa, según número de líneas en servicio	11
Tabla 7: Agencias por distribución departamental, 2006, 2009, 2011.....	18
Tabla 8: Agencias por departamento por cada 1000 km ² y cada 100 000 habitantes, 2006, 2009, 2011.....	20
Tabla 9: Pagos por medio de móvil en mayores de 15 años, 2011.....	21
Tabla 10: Distribución de puntos de venta (POS) por departamentos, 2012	32
Tabla 11: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM.....	36
Tabla 12: Definición de categorías	37
Tabla 13: Número de especialistas por categoría	38
Tabla 14: Número de respuestas por categoría	38
Tabla 15: Pesos por categoría	38

Índice de mapas

Mapa 1: Distribución de radiobases por departamento (año 2011)	7
Mapa 2: Distribución departamental de agencias bancarias, 2012	19

Resumen

Guatemala posee una legislación para las telecomunicaciones bastante abierta y liberal, que favorece que la competencia marque el desarrollo de la oferta de servicios. Esto ha redundado en una densidad móvil, para el año 2011, de 141 líneas móviles en servicio por cada cien personas, mientras que la penetración de los servicios de telefonía móvil alcanzó 20,7 millones de líneas móviles, lo cual representa un crecimiento de 554% en el período 2004-2011.

Tres operadores de telefonía móvil prestan el servicio a nivel nacional, cuya cobertura alcanza, en su conjunto, el 97% del territorio, con una amplia concentración en el área metropolitana, donde se ubica la ciudad capital. La estructura del mercado ha sufrido una transformación en los últimos años, durante los cuales el principal operador alcanza el 49%, y los otros dos, 32% y 19%, respectivamente. Se considera que por la singularidad de la legislación nacional —que otorga, por veinte años renovables, los títulos de usufructo para el derecho de operar las frecuencias por medio de subasta pública—, difícilmente ingresarán nuevos operadores al mercado.

En el servicio de telefonía móvil, los usuarios en Guatemala utilizan mayoritariamente la modalidad prepago (93%), y el principal valor agregado es el mensaje de texto (79%). Esto último genera una oportunidad para *text-banking*, poco utilizado hasta el momento.

El proceso de ampliación, penetración, modernización e innovación de los servicios de telefonía móvil ha sido liderado por los mismos proveedores, no solo por la ausencia de políticas públicas sino, en particular, porque el marco normativo vigente desde 1996 ha mostrado su eficacia para promover la competencia como motor de su desarrollo.

El ecosistema en el país es bastante favorable para la implementación de servicios financieros móviles (SFM), dado que se cuenta, desde noviembre del año 2011, con una norma específica para la prestación de estos servicios, emitida por la Superintendencia de Bancos (SIB). Esta norma fue elaborada sin la participación de los operadores de telefonía móvil. Una barrera en la ley para la prestación de SFM es la obligatoriedad de abrir una cuenta bancaria para los posibles usuarios. Sin embargo, esta condición es defendida con el argumento de que de esta manera, la red de protección de ahorros alcanzará a dichos usuarios.

La habilitación de agentes bancarios desde el año 2010 (4050 a finales del 2011) y una red nacional de 3125 agencias bancarias, así como trámites simplificados para contar con una cuenta bancaria, están facilitando el proceso de bancarización.

Guatemala tuvo su primer programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) entre el 2008 y el 2011, pero fue clausurado. A partir de mediados del año 2012 se inicia un nuevo programa, que hoy llega a alrededor de 20% de la población. El aporte para educación (150 quetzales) y salud (150 quetzales) se deposita en libretas de ahorro de un banco del sistema. Esto ha empezado a generar un incipiente proceso de bancarización de los beneficiarios, aunque simple y sencillo.

El Estado guatemalteco no posee aún una política pública de inclusión financiera. Incluso carece de los índices e indicadores sobre inclusión financiera internacionalmente aceptados. Aun sin una regulación específica sobre competencia, la percepción generalizada es que tanto el mercado de telefonía móvil como el mercado financiero se desarrollan e innovan por altos niveles de competencia entre los oferentes de los servicios. Sin embargo, se considera que los bajos niveles de educación en general, y de educación financiera en particular, constituyen el obstáculo más grande para ampliar los SFM.

El Estado debe, por medio de una normativa moderna y flexible, no intervenir, sino estabilizar y equilibrar las reglas de participación para la prestación de SFM, con el fin de hacerlos más accesibles a la base de la pirámide.

Introducción

El objetivo de este documento es evaluar cuán eficaz resulta el ecosistema de los servicios financieros móviles (SFM) en Guatemala como soporte para el despliegue de este tipo de servicios, identificando los cuellos de botella que estos enfrentan para su penetración entre las poblaciones pobres. El estudio se realiza a partir de la percepción de los actores relevantes del sector, tal como propone la metodología para evaluar el entorno regulatorio de las telecomunicaciones desarrollada por [LIRNEasia \(2008\)](#).

La metodología empleada propone el análisis de tres áreas para el ecosistema de los SFM: (i) entorno institucional, (ii) entorno de mercado y (iii) entorno de usuario final. Dentro de estas, se evalúan diversas dimensiones que son claves para explicar la rentabilidad y los niveles de inversión.

Este estudio aplica, por primera vez en Guatemala, la metodología para evaluar el ecosistema de los SFM, metodología que se emplea para diversos estudios de caso en otros países de América Latina. Aquí se da inicio a la numeración en arábigos, el texto es normal.

1 Diagnóstico del sector de telefonía móvil

Hasta principios de la década de 1960, en Guatemala, las telecomunicaciones internacionales estaban en manos del monopolio estadounidense Tropical Radio Telephone Co, mientras que el servicio de telefonía nacional era prestado por la Dirección de Teléfonos Nacionales, que actuaba también como entidad reguladora de los servicios de telefonía. En 1966, el gobierno de turno fusionó ambas entidades y creó la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones Internacionales (GUATEL), que se constituyó en 1971 como entidad autónoma y descentralizada.¹

En 1986 el gobierno concesionó, por un período de quince años, la banda de telefonía celular en 800 MHz a la empresa Comunicaciones Celulares, S. A. (COMCEL). Esta empresa, de capital guatemalteco, retuvo la concesión sin prestar servicio alguno hasta la década de 1990.

En el período 1986-2000, que abarca cuatro gobiernos diferentes, Guatemala entra en un proceso de reforma económica y privatización de empresas estatales, con el objetivo de contribuir a la eficiencia y desmonopolización de los mercados, así como a la atracción de inversiones extranjeras.

Entre 1996 y 1998, con el gobierno del presidente Álvaro Arzú, el papel del Estado en la economía pasó de ser benefactor a subsidiario ([Urizar 2007: 10-11](#)), se sancionó una nueva Ley General de Telecomunicaciones, se creó una nueva empresa de sociedad anónima con el patrimonio mayoritario de la empresa estatal GUATEL, y se vendieron, por licitación pública internacional, las acciones de la nueva empresa y, por subasta pública internacional, las frecuencias determinadas en la ley general.

Así, se abrió la oportunidad a empresas de telefonía nacional o internacional para prestar el servicio telefónico móvil y para que, a través de la competencia entre ellas, se obtuviera mayor cobertura, calidad de servicio y precios competitivos y asequibles ([Urizar 2007: 12](#)). Para el año 2001, ofertaban los servicios de telefonía móvil las empresas privadas siguientes:

¹ Ley Orgánica de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones.

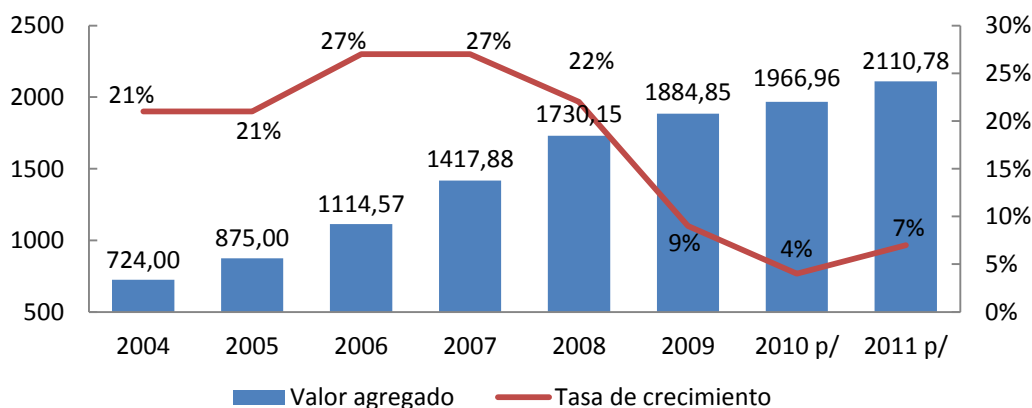
COMCEL, TELGUA, Telefónica y Bellsouth. Y para el 2012, compiten en el mercado las tres primeras, dado que la cuarta fue adquirida por Telefónica.

1.1 Indicadores generales de inversión

1.1.1 *Inversión y densidad telefónica*

Esta subsección trata de medir la relación e incidencia existente entre inversión y densidad telefónica. En Guatemala no se cuenta con un registro de inversiones realizadas por los operadores de telefonía móvil en la ampliación de cobertura, actualización de tecnología e infraestructura digital, pues no existe ninguna obligación legal para que las empresas telefónicas reporten ni a la autoridad reguladora, ni al público, los montos de sus inversiones anuales. Ninguna de las tres operadoras cotiza en la bolsa nacional, con lo que tampoco por esa vía se pueden obtener los datos. Otra fuente posible sería la declaración de impuestos, pero esta se encuentra protegida constitucionalmente. Tratando de lograr alguna aproximación a lo invertido por el sector, se presentan los datos del valor agregado en el sector Telecomunicaciones (ilustración 1), determinado en las cuentas nacionales del país.²

Ilustración 1: Valor agregado en el sector de telecomunicaciones (millones de US\$)



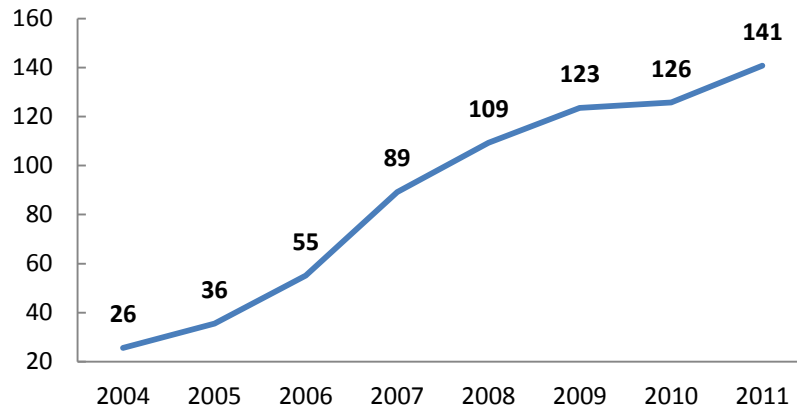
Nota: p/ = cifras preliminares.

² El valor agregado se refiere a la diferencia entre el valor de los bienes y servicios y el costo de los materiales y suministros utilizados en su producción.

Fuente: Banco de Guatemala / Elaboración propia

La densidad móvil reporta crecimiento, ya que en el 2004 había 26 teléfonos móviles por cada cien habitantes, mientras que en el 2011 la proporción era de 141 líneas móviles en servicio por cada cien personas (ilustración 2).

Ilustración 2: Telefonía móvil: densidad telefónica



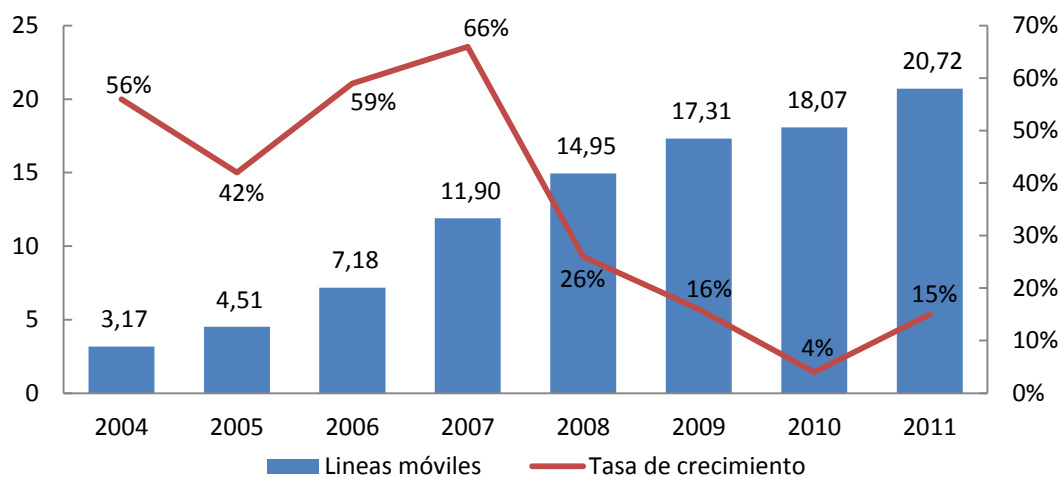
Fuente: SIT / Elaboración propia

1.1.2 Penetración de los servicios financieros móviles

La penetración de los servicios de telefonía móvil hace referencia al número total de líneas móviles en servicio. Para el año 1997, año del inicio de la restructuración del mercado de las telecomunicaciones, el número de líneas fijas era de 429 712, y el de líneas móviles, 64 194. Para el inicio del presente siglo, los números habían crecido a 676 631 y 856 831, respectivamente.

En Guatemala se ha experimentado un crecimiento dinámico en los últimos ocho años, al haberse pasado de 3 168 256 líneas en el 2004 a 20 715 677 en el año 2011, un crecimiento de 553,85% para el período (ilustración 3).

Ilustración 3: Penetración de los servicios de telefonía móvil (millones de líneas en servicio)



Fuente: SIT / Elaboración propia

En el 2005, el crecimiento de las líneas telefónicas móviles en relación con el año anterior fue de 42,4%. La expansión fue liderada por Telecomunicaciones de Guatemala (TELGUA), con 2 093 693 líneas. En los años 2006 y 2007, el mercado de telecomunicaciones experimentó un fuerte crecimiento de 59,17% y 65%, respectivamente. La empresa Comunicaciones Celulares (COMCEL) encabezó el mayor crecimiento. El tercer operador de telefonía móvil en Guatemala es Telefónica, que registró, para el 2011, alrededor de cuatro millones de líneas en servicio. El total de líneas móviles activas reportadas a la SIT alcanzó, para finales del 2011, la cifra de 20,7 millones.

Tabla 1: Líneas móviles en servicio por operador , 2004-2007

Empresa	Año / Indicador							
	2004		2005		2006		2007	
	Líneas móviles	Δ%	Líneas móviles	Δ%	Líneas móviles	Δ%	Líneas móviles	Δ%
COMCEL	1 021 746	23,6%	1 262 815	81,9%	2 297 336	87,6%	4 310 838	20,0%
TELGUA	1 403 163	49,2%	2 093 693	40,7%	2 945 053	55,3%	4 574 196	29,1%
Telefónica	743 347	55,2%	1 153 559	67,9%	1 936 356	55,6%	3 012 529	28,5%
Total	3 168 256	42,4%	4 510 067	59,2%	7 178 745	65,7%	11 897 563	25,6%

Fuente: SIT / Elaboración propia

Después del rápido desarrollo del mercado de telefonía móvil entre el 2004 y el 2007, los años posteriores mostraron una desaceleración. La tasa de crecimiento total para el 2007 fue de 25,6%, casi 40 puntos porcentuales menos que el año anterior. En el 2010, la tasa fue de 4,4%, llegando a las 18 067 970 líneas móviles. Para el 2011, el mercado de telefonía móvil se había recuperado con un incremento de 14,7%, situándose en 20 715 667.

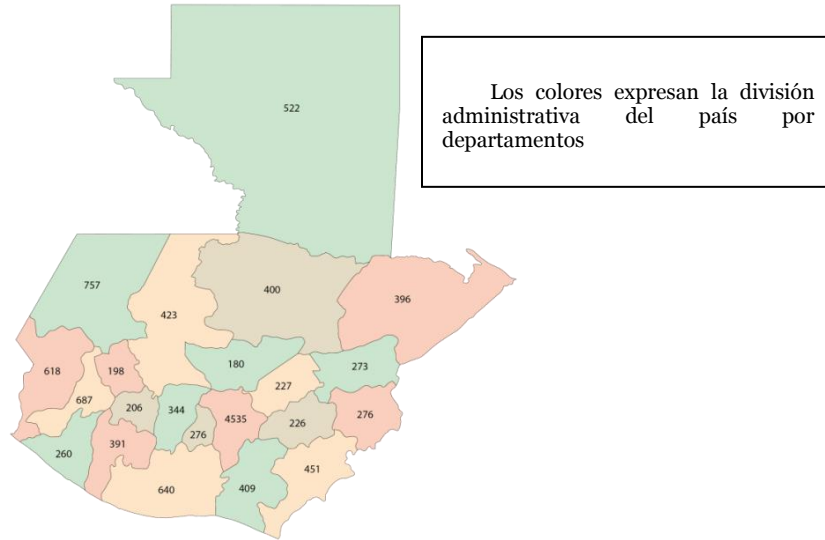
Tabla 2: Líneas móviles en servicio por operador , 2008-2011

Empresa	Año / Indicador							
	2008		2009		2010		2011	
	Líneas móviles	Δ%	Líneas móviles	Δ%	Líneas móviles	Δ%	Líneas móviles	
COMCEL	5 172 580	28,4 %	6 643 565	16,3%	7 728 054	31,0%	10 122 122	
TELGUA	5 904 153	9,4%	6 458 108	-4,5%	6 165 622	6,5%	6 564 324	
Telefónica	3 871 907	8,6%	4 205 786	-0,7%	4 174 294	-3,5%	4 029 231	
Total	14 948 640	4,4%	17 307 459	4,4%	18 067 970	14,7%	20 715 677	

Fuente: SIT / Elaboración propia

La cobertura nacional puede medirse por el número total de regiones con cobertura geográfica móvil. En Guatemala, la cobertura de la telefonía móvil se ha extendido por todo el país. Las regiones con mayor número de radiobases en servicio son la metropolitana y la suroccidental, con 4535 y 2360 radiobases, respectivamente. En el mapa 1 se observa el número de radiobases que posee cada departamento del país.

Mapa 1: Distribución de radiobases por departamento (año 2011)



Fuente: SIT / Elaboración propia

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2006, de un total de 2 653 000 hogares encuestados, 1 453 600 hogares guatemaltecos poseían servicio de celular. El área urbana poseía 66,7% de hogares con servicio de celular, y el área rural, 40,8%.

Tabla 3: Número de hogares que cuentan con servicio de celular

Hogares	Área geográfica		
	Total	Urbana	Rural
Personas con servicio			
1 453 600	54,7%	66,7%	40,8%

Fuente: INE, ENCOVI 2006 / Elaboración propia

El INE volvió a realizar una ENCOVI en el año 2011, pero no se obtuvo la misma información que en el 2006, debido a un cambio en la pregunta relacionada con el sector de telecomunicaciones: se pasó de preguntar por la posesión de teléfono móvil a la de servicio móvil en el hogar.

En la tabla 4 se encuentran los resultados de una encuesta para conocer los usos que los guatemaltecos dan al teléfono móvil, entre los cuales destacan enviar mensajes SMS dentro

del territorio nacional (58%); recibir mensajes SMS dentro del país (13%) y realizar llamadas internacionales (9%).

Tabla 4: Principales usos del teléfono móvil

Uso del celular	Porcentaje de encuestados
Enviar SMS dentro del país	58%
Recibir SMS dentro del país	13%
Realizar llamadas internacionales	9%
Revisar correo de voz	4%
Enviar SMS fuera del país	3%
Recibir llamadas internacionales	3%
Navegar en redes sociales	3%
Chatear	3%
Descargar música, imágenes, juegos	2%
Visitar páginas de internet	2%
Recibir SMS de promociones	2%
Escuchar música	2%
Otros	7%

Fuente: Encuesta Gallup, 2011 / Elaboración propia

En otra encuesta llevada a cabo un año antes (2010) igualmente aparece el mensaje de texto o SMS como el principal uso de la telefonía celular (tabla 5).

Tabla 5: Evaluación de uso de servicios de valor agregado

Uso del celular	Porcentaje de encuestados
Mensajes de texto	79%
Buzón de voz	42%
Ringtones	15%
Llamadas por cobrar	12%

Descarga de imágenes	8%
Llamadas de voz	4%
Descarga de juegos	4%
Mensajes multimedia	4%
Otros	5%

Fuente: Usos y Actitudes de Telecomunicaciones, 2010 / Elaboración propia

Según el informe *Observatorio móvil de América Latina 2011* ([GSMA 2012](#)), en el 2008 y el 2010, de 20 países considerados, Guatemala se ubicó en el decimotercer lugar en el puntaje de penetración móvil.

1.2 Principales actores

El principal actor del mercado de telefonía móvil en Guatemala es la SIT, un organismo técnico adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI). La SIT, conforme a la Ley General de Telecomunicaciones, tiene, entre otras, las funciones siguientes:

- a) Crear, emitir, reformar y derogar sus disposiciones internas.
- b) Administrar y supervisar la explotación del espectro radioeléctrico.
- c) Administrar el Registro de Telecomunicaciones.
- d) Dirimir las controversias entre los operadores surgidas por el acceso a recursos esenciales.
- e) Aplicar, cuando sea procedente, las sanciones contempladas en la ley.

1.3 Entorno Regulatorio

El entorno regulatorio de las telecomunicaciones en Guatemala, incluida la telefonía móvil, está determinado por la Constitución Política de la República de Guatemala, el Decreto 94-96 del Congreso de la República (Ley General de Telecomunicaciones) y el Decreto Ley 433 (Ley de Radiocomunicaciones). La Constitución establece que las frecuencias radioeléctricas son bienes del Estado, y que para enajenarlos, la ley fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales.

1.3.1 Entrada al mercado

COMCEL fue la primera compañía en ofrecer servicios de telefonía móvil en el país. A través de la concesión de la banda de telefonía celular 800 MHz, otorgada por el gobierno en 1986, por un periodo de quince años, COMCEL empezó a brindar un servicio limitado a principios de la década de 1990, en el departamento de Guatemala ([Fuentes 2008: 27](#)). En 1993, COMCEL inicia su expansión de cobertura instalando una antena en Escuintla. En 1994 extiende su red a los municipios de Quetzaltenango, Retalhuleu, Tecún Umán, Mazatenango y Coatepeque. El servicio celular era limitado y exclusivo, debido al alto precio de adquisición de los aparatos móviles y del precio cobrado por las llamadas ([Fuentes 2008: 27](#)).

En 1998, 95% de las acciones de TELGUA fueron adquiridas por la empresa Luca S. A., formada por un grupo de inversores nacionales y centroamericanos. El valor de la venta fue de 1300 millones de dólares. Posteriormente, Luca S. A. vendió 79% de las acciones a Telmex. En el 2001, Telmex adquirió la totalidad de TELGUA.

La compañía española Telefónica entró al mercado de telefonía celular en 1999, y junto con TELGUA, con su marca PCS digital, se adjudicaron las licencias en la frecuencia 1900 MHz. En 1999 entró al mercado BellSouth Internacional e inició operaciones en el 2000 en la banda de 1900 MHz. En el 2002 amplió su cobertura en la Ciudad de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla (Región Central), además de cubrir algunas carreteras de los departamentos principales.

El 15 de octubre del 2004, Telefónica anuncia la fusión por absorción de BellSouth, lo que da vida a la nueva marca Movistar ([Prensa Libre 2004](#)). En enero de 2007, COMCEL, por medio de su nueva marca Tigo, aligera la competencia en el mercado de telefonía móvil e introduce el cobro por segundo. Ya años antes había sido eliminado por todos los prestadores de telefonía móvil el cobro de las llamadas entrantes.

Tabla 6: Participación por empresa, según número de líneas en servicio

Operador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
COMCEL	32%	28%	32%	36%	35%	39%	43%	49%
TELGUA	44%	46%	41%	39%	39%	37%	34%	32%
Telefónica	24%	26%	27%	25%	26%	24%	23%	19%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SIT / Elaboración propia

En el período de análisis hubo un cambio en la estructura de los prestadores de servicios de telefonía móvil, porque mientras que en el año 2004, la mayor participación la tenía TELGUA con 44%, para el año 2011 era la empresa COMCEL la que había alcanzado un 49%. Movistar se ha mantenido en tercer lugar y su participación ha disminuido de 24% a 19% al final del período (ilustración 4 y 5).

Ilustración 5: Participación por empresa (número de líneas en servicio, 2004)

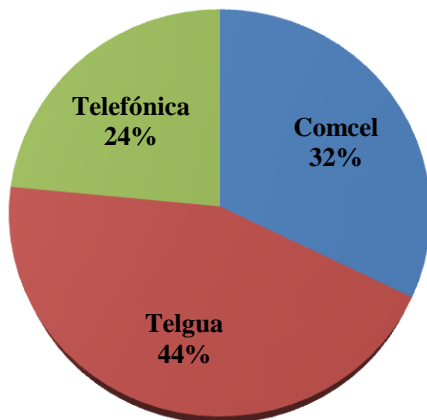
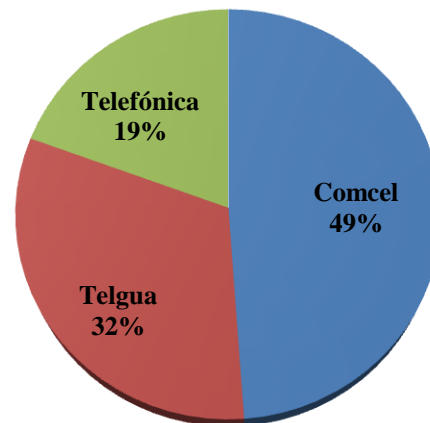


Ilustración 4: Participación por empresa (número de líneas en servicio, 2011)



Fuente: SIT / Elaboración propia

En Guatemala no existen barreras de entrada al mercado de telefonía móvil. Por el contrario, la Ley General de Telecomunicaciones garantiza la libertad de entrada a los distintos mercados. Sin embargo, la estructura actual del mercado, el número de líneas móviles en servicio, la capacidad de pago de la población, así como la reciente renovación de los títulos de usufructo de frecuencias (TUF) por quince años adicionales, hacen muy difícil que nuevos operadores puedan considerar entrar al mercado guatemalteco.

No obstante, el Gobierno de Guatemala, por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones, aún no ha puesto a subasta pública internacional, conforme a la ley, algunas frecuencias que aún están reservadas para prestar servicios 4G o LTE. Ello podría ser una oportunidad para la entrada de un nuevo operador al mercado.

1.3.2 Acceso a recursos escasos

En Guatemala la ley menciona, inicialmente, recursos esenciales, y los define y determina de la manera siguiente:

Recursos esenciales. Para el propósito de esta ley, serán considerados como recursos esenciales solamente los siguientes:

- a) Terminación en la red de una de las partes, de telecomunicaciones originadas en cualquier otra red comercial.
- b) Transferencia de telecomunicaciones originadas en la red de una de las partes a cualquier otra red comercial de telecomunicaciones seleccionada por el usuario final, implícita o explícitamente.
- c) Señalización.
- d) Datos necesarios para la facturación de los servicios prestados.
- e) Derechos de publicación de datos y registro de usuarios en las páginas blancas de todo directorio telefónico.
- f) Derecho de acceso a las bases de datos de los directorios públicos de los clientes de otras empresas de servicios de telecomunicaciones, con la única finalidad de su publicación en las páginas blancas de su directorio telefónico.
- g) Traspaso de identificación automática del número de identificación del usuario que origina la comunicación.

El acceso a recursos esenciales está normado en la Ley General de Telecomunicaciones. En el año 2006, con la entrada en vigencia del Tratado de Libre

Comercio con los Estados Unidos de América (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), se realizaron varias reformas a la Ley General de Telecomunicaciones, y dentro de ellas, se adicionó un artículo 27 bis, relacionado con los recursos adicionales, el que indica lo siguiente:

Artículo 27 bis. Recursos Adicionales. Para el propósito de esta ley serán considerados como recursos adicionales solamente los siguientes:

- a) Reventa;
- b) Paridad de discado;
- c) Acceso a derecho de paso;
- d) Acceso al uso de sistemas de cable submarino incluyendo las instalaciones de plataforma en el territorio de Guatemala.

Con excepción de los Operadores indicados en el artículo 22 bis, los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones deberán proporcionar acceso a recursos adicionales a cualquier operador que lo solicite mediante el pago correspondiente. El acceso deberá otorgarse con la calidad y en los nodos solicitados, en términos y condiciones que sean razonables, no discriminatorias y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones. En caso de conflicto en torno al acceso a recursos adicionales, la Superintendencia deberá aplicar el procedimiento para resolver conflictos en torno al acceso a recursos esenciales, debiendo pronunciarse el perito, en este caso, en cuanto a la razonabilidad y carácter no discriminatorio de los términos y condiciones ofrecidos.

El espectro radioeléctrico y los códigos de numeración son considerados como recursos escasos para brindar el servicio de telefonía móvil, razón por la cual van de la mano con la entrada al mercado ([Barrantes y Pérez 2007: 10](#)).

1.3.3 Interconexión y regulación tarifaria

En la Ley General de Telecomunicaciones (art. 26), la interconexión se entiende como «la función mediante la cual se asegura la operabilidad entre redes, de tal modo que se pueda cursar tráfico de telecomunicaciones entre ellas». La ley también es explícita en cuanto a que la interconexión es libremente pactada entre las partes, exceptuando lo referente a los recursos esenciales.

En lo que respecta a la interconexión internacional, el reglamento de prestación del servicio telefónico contiene normas más específicas. Los convenios de interconexión

internacional que sean celebrados entre un operador de puerto internacional con operadores de red extranjera deben ser inscritos en el Registro de Telecomunicaciones.

1.3.4 Regulación tarifaria

En Guatemala, la asignación de precios de servicios comerciales de telecomunicaciones se establece por libre acuerdo entre las partes contractuales. Los precios no están sujetos a regulación e intervención del Estado, excepto lo relacionado con el acceso a recursos esenciales. Por lo anterior, la Superintendencia de Telecomunicaciones no está facultada para intervenir o regular las tarifas por servicio de telefonía móvil.

1.3.5 Regulación de prácticas anticompetitivas

Guatemala no posee una regulación específica de prácticas anticompetitivas en general, ni en el sector de telecomunicaciones. La Ley General de Telecomunicaciones indica en varios artículos que su objetivo es fomentar la libre competencia. De manera más concreta, señala que los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones deberán abstenerse de realizar prácticas anticompetitivas.

La función de la SIT es actuar como árbitro y no posee facultades expresas para ser un órgano de sanción de prácticas anticompetitivas en el mercado de las telecomunicaciones.

Dado que no hay regulación específica, supletoriamente se puede utilizar el contenido de la norma constitucional que prohíbe los monopolios y privilegios. Así también el Código de Comercio, en el artículo 362, sobre competencia desleal, indica:

Todo acto o hecho contrario a la buena fe comercial o al normal y honrado desenvolvimiento de las actividades mercantiles, se considerará de competencia desleal y, por lo tanto, injusto y prohibido.

El Código Penal, entre los delitos contra la economía nacional y el ambiente, hace referencia al delito de formación de monopolio, y especifica que al que incurra en este delito se le sancionará con prisión de seis meses a cinco años y multa de 500 a 1000 quetzales, equivalentes a 1277 dólares estadounidenses.

1.3.6 Servicio Universal Obligatorio (USO)

El USO es un paquete de servicios garantizados a toda la población, con una calidad mínima y a precios asequibles. Tanto el precio como la calidad del servicio deben ser uniformes geográficamente ([Cremer et al., 2001: 5-7](#)). La no discriminación es uno de los principios básicos del USO. Cada país define los servicios y las condiciones en las que se prestan, así como los operadores que se encargan de proporcionarlos.

En Guatemala no está vigente alguna norma para garantizar o promover el USO. Sin embargo, la Ley General de Telecomunicaciones creó el Fondo de Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL), que promueve la expansión del servicio telefónico de línea fija.

FONDETEL ha desarrollado y ejecutado, desde el inicio de sus operaciones en 1998, 51 proyectos relacionados con la telefonía básica, en beneficio de las comunidades del área rural, con énfasis en proveer servicio mediante teléfonos comunitarios e institucionales. Por las características geográficas y topográficas del país, la implementación de infraestructura de los 51 proyectos ejecutados se realizó mediante sistemas de red satelital, inalámbrica y red fija.

1.4 Servicios de transferencia en efectivo

COMCEL, a través de su marca Tigo, está operando un nuevo servicio de transferencias de efectivo a bajo costo, Tigo Money, dentro del territorio nacional, a través del teléfono móvil. La empresa tiene como objetivo extender el servicio de remesas desde Estados Unidos ([El Periódico 2012](#)).

El servicio permite el envío de dinero desde 5 hasta 5000 quetzales a un costo de 1,50 quetzales por cada 25 quetzales que se envíen. Para el envío y retiro de efectivo, la persona debe contar con línea móvil Tigo, llenar un formulario con datos personales, teléfono celular al que será enviado el dinero y presentar su documento de identificación personal.

El 14 de junio del 2012 Tigo hizo un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de impulsar un sistema de pagos de préstamos por medio de la plataforma de telefonía móvil. Esta alianza busca soluciones prácticas para la inclusión financiera, con el propósito de beneficiar al 65% de los guatemaltecos que carecen de un medio de pago formal ([Siglo 21 2012](#)).

1.5 Hechos de importancia

Por la singularidad del marco legal guatemalteco, reconocido internacionalmente como ejemplo de modernidad y estabilidad para el desarrollo libre de las telecomunicaciones, son las decisiones que inciden en este las que se consideran hechos de importancia.

Ha sido la libre competencia entre los operadores de telefonía móvil, y no una decisión política o regulatoria, la que ha ido transformando los servicios prestados y su calidad. Por ejemplo, a finales de la década de 1990, se cobraban las llamadas entrantes y salientes, pero un operador ofertó solo cobrar las salientes y los otros lo siguieron. Hasta el 2005 se cobraba por minuto o fracción de minuto. La decisión de un operador de ofertar el cobro por segundo, por llamada o por minuto transformó el mercado; así sucedió con las ofertas para servicios prepago. Hoy los usuarios esperan las ofertas de compra de tiempo de aire, porque las operadoras ofertan doble, tripe, cuádruple y hasta séxtuple tiempo por quetzal invertido.

Así también, el mecanismo de subastas públicas de las frecuencias, el otorgamiento de los TUF y su mecanismo casi automático de renovación, dejan al margen de la incidencia política o de decisiones administrativas lo relativo al espectro radioeléctrico. A la SIT, en su calidad de supervisor del espectro, solo le corresponde verificar los aspectos técnicos del uso de las frecuencias, así como convocar a nuevas subastas.

2 Diagnóstico del sector financiero

El sistema bancario guatemalteco está organizado con el sistema de banca central. El Banco de Guatemala está dirigido por la Junta Monetaria y es complementado por los bancos comerciales, las sociedades financieras privadas, los almacenes generales de depósito, casas de bolsa, compañías de seguros, entidades fuera de plaza (*off-shore*), empresas de fianzas y casas de cambio, que cuentan con una normativa específica para la realización de sus operaciones. A través de estas instituciones funciona la intermediación financiera, particularmente de los bancos comerciales ([González Arévalo 2008](#)).

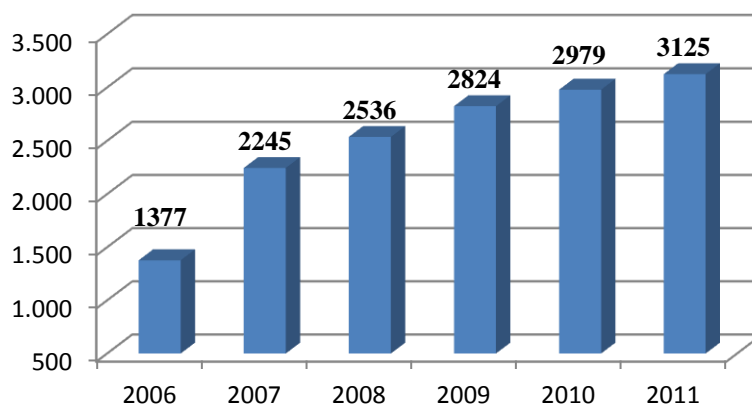
2.1 Indicadores generales de inversión

Entre los indicadores generales del sistema financiero guatemalteco, se encuentran la evolución de los activos por institución y los indicadores de inclusión financiera. Los activos del sistema bancario ascendieron a 22 336,97 millones de dólares en el 2011, con lo que aumentaron 2757,43 millones de dólares (14,1%) respecto al 2010. Para septiembre del 2012, el sistema bancario posee 23 790,83 millones de dólares en activos. Las sociedades financieras poseen, para septiembre del 2012, activos totales por 844 901 millones de dólares.

Las entidades fuera de plaza (*off-shore*) han tenido una recuperación en sus activos, que se ubicaron en septiembre del 2012 en 3 053 390 millones de dólares, después de la crisis financiera internacional. Los grupos financieros —agrupación de dos o más personas jurídicas que realizan actividades de naturaleza financiera, de las cuales una es banco— han tenido una tasa de crecimiento constante en activos en los últimos años. En el 2009 poseían activos por 20 052 millones de dólares, y para el mes de septiembre del 2012, alcanzaron los 26 635 millones de dólares en activos, un crecimiento mayor de 27%.

La siguiente ilustración muestra la evolución y el crecimiento de las agencias bancarias a nivel nacional. En el 2007 el número de agencias bancarias se incrementó en 868, un 63% más que en el año anterior; este fue el año que más incremento de agencias reportó. En el 2008, el aumento fue de 291 agencias; en el 2009 se alcanzó un incremento del 11%, unas 288 agencias más que el año anterior. En los siguientes años el crecimiento fue del 5%; en el año 2011 se alcanzaron 3125 agencias bancarias.

Ilustración 6: Número de agencias bancarias en Guatemala, 2006-2011



Fuente: SIB / Elaboración propia

La tabla 7 muestra el crecimiento en el número de las agencias bancarias, así como su distribución en los 22 departamentos del país. Para septiembre del 2012, el número de agencias había aumentado a 3197, con cobertura en todos los departamentos y municipios (mapa 2).

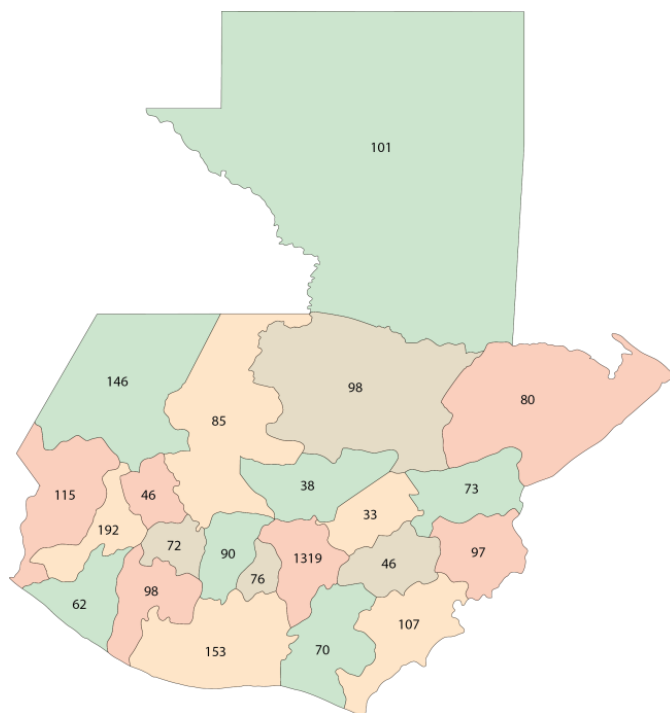
Tabla 7: Agencias por distribución departamental, 2006, 2009, 2011

Departamento	Número de agencias		
	2006	2009	2011
Guatemala	644	1220	1289
El Progreso	13	31	34
Sacatepéquez	27	68	73
Chimaltenango	32	77	85
Escuintla	69	137	151
Santa Rosa	20	54	66
Sololá	22	63	69
Totonicapán	10	29	44
Quetzaltenango	80	161	185
Suchitepéquez	38	87	94
Retalhuleu	29	51	58
San Marcos	41	101	116
Huehuetenango	50	117	144

El Quiché	32	69	83
Baja Verapaz	13	34	36
Alta Verapaz	47	83	98
El Petén	28	77	101
Izabal	42	73	80
Zacapa	37	66	72
Chiquimula	40	96	99
Jalapa	22	37	45
Jutiapa	33	93	103
Total	1377	2824	3125

Fuente: SIB / Elaboración propia

Mapa 2: Distribución departamental de agencias bancarias, 2012



Nota: Datos hasta setiembre

Fuente: SIB / Elaboración propia

En la tabla 8 se puede observar la distribución de agencias por cada cien mil habitantes y por cada mil kilómetros cuadrados.

Tabla 8: Agencias por departamento por cada 1000 km² y cada 100 000 habitantes, 2006, 2009, 2011

Departamento	Año / Indicador					
	2006		2009		2011	
	1000 km ²	100 000 hab.	1000 km ²	100 000 hab.	1000 km ²	100 000 hab.
Guatemala	289	23	542	40	572	41
El Progreso	7	9	20	34	18	22
Sacatepéquez	58	10	146	22	157	23
Chimaltenango	16	6	39	13	43	14
Escuintla	16	11	31	20	34	22
Santa Rosa	7	6	18	16	22	19
Sololá	21	6	59	15	65	16
Totonicapán	9	2	27	7	42	9
Quetzaltenango	41	11	83	21	95	23
Suchitepéquez	15	8	39	18	38	18
Retalhuleu	16	11	28	18	31	19
San Marcos	11	5	27	10	31	11
Huehuetenango	7	5	16	11	20	13
El Quiché	4	4	8	8	10	9
Baja Verapaz	4	5	11	13	12	13
Alta Verapaz	5	5	10	8	11	9
El Petén	1	6	2	13	3	16
Izabal	5	12	8	19	9	19
Zacapa	14	18	25	31	27	33
Chiquimula	17	12	40	27	42	27
Jalapa	11	8	18	12	22	14
Jutiapa	10	8	29	22	32	24
Total	13	11	26	20	29	21

Fuente: SIB - INE / Elaboración propia

Una encuesta realizada con el apoyo del Banco Mundial en agosto de 2011 (Banco Mundial 2012) señala que 22,3% de adultos poseen una cuenta en una institución financiera formal (29,9% hombres; 15,6% mujeres). Entre los usos que les otorgan a las cuentas formales destacan: recepción de salarios (10%), recepción de remesas (4,3%), recepción de pagos del gobierno (3,5%), fines empresariales (2,5%) y 2,4% para envío de remesas.

Los principales medios para efectuar depósitos de dinero son las agencias bancarias, con 83,7%, los cajeros automáticos ATM, con 4,3%, y los agentes bancarios, con 0,7%. Entre los principales medios de retiro de efectivo se encuentran, con 59,2%, las agencias bancarias, seguidas por los cajeros ATM, con 26,2%, las tarjetas de débito, con 13%, y los agentes bancarios, con 0,6%. Esto muestra que las personas continúan usando más las agencias bancarias para depósitos y retiros.

En la tabla siguiente se detallan los principales pagos que realizaron las personas encuestadas en el año 2011 con el teléfono móvil: 3,7% usaron el móvil para recibir dinero, y 2,5% para el envío de dinero. Es importante destacar que las personas no utilizan el teléfono móvil para el pago de cuentas.

Tabla 9: Pagos por medio de móvil en mayores de 15 años, 2011

Uso del teléfono móvil	(% de población adulta)
Pagar cuentas	0,0
Enviar dinero	2,5
Recibir dinero	3,7

Fuente: [Banco Mundial 2012: 68](#) / Elaboración propia

2.2 Principales actores

Los principales actores del sistema financiero en Guatemala son:

- *La Junta Monetaria*, que tiene a su cargo, por mandato constitucional, «la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país, por la liquidez y solvencia del sistema bancario nacional, asegurando la estabilidad y el fortalecimiento del ahorro nacional».

- El Banco de Guatemala, banco central del país.
- La SIB, que, según la Constitución, es «el órgano que ejercerá la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, de seguros y las demás que la ley disponga».

2.3 Ecosistema para SFM

El sistema bancario es el principal actor en la implementación de servicios financieros móviles en Guatemala, debido a que este servicio se genera por iniciativa de los bancos comerciales, como parte de su estrategia de negocios y de brindar a la población un canal alternativo en la realización de sus operaciones financieras. Estos servicios financieros móviles se empezaron a prestar durante el 2010, sin una normativa que regulara su prestación.

Ante la situación planteada de hecho, la SIB elaboró, en coordinación con el sistema bancario, pero no con los operadores de telefonía móvil, el Reglamento para la Prestación de Servicios Financieros Móviles, que entró en vigencia el primero de noviembre del año 2011.

Este reglamento fija las reglas de juego sobre quiénes y cómo se pueden prestar los SFM: «Los servicios financieros móviles deberán estar vinculados a cuentas bancarias individuales de depósitos monetarios, depósitos de ahorro y/o líneas de crédito que correspondan al cliente que se encuentre afiliado».

Así, de las dieciocho instituciones bancarias, seis bancos brindan servicios financieros móviles:

a) Banco Industrial

Nombre del servicio: BIMÓVIL

Servicios que ofrece:

Operaciones

- Consultas de saldos y miniestados de cuenta
- Transferencias
- Pagos de tarjetas de crédito y préstamos

- Bloqueos de cuentas

Alerta

- Consumos en tarjetas de crédito y débito
- Movimientos de cuenta
- Retiros de cajeros automáticos

Notificaciones

- Recordatorios de pago de tarjetas de crédito y préstamos
- Notificaciones de nuevas funciones

Nuevo servicio

- Pago de servicio de luz

Costo del servicio: 10 quetzales mensuales que se debitan directamente de la cuenta bancaria.

b) Banco G&T Continental

Nombre del servicio: BANCACEL

Servicios que ofrece:

BANCACEL para Teléfonos Inteligentes:

Las personas reciben información de las siguientes operaciones:

- Transferencias de fondos entre sus cuentas
- Consumos por POS
- Retiros en ATM
- Pago de cheques
- Depósitos

- Operaciones con tarjetas de crédito

BANCACEL SMS (mensajes de texto)

Consulta de cuentas, transferencias y pagos.

Servicios en general

- Ver el saldo de cuentas
- Ver el estado de cuenta
- Realizar transferencias entre cuentas
- Pagar servicios

Costo del servicio: gratuito.

c) Banco de América Central

Nombre del servicio: BAC Móvil

Servicios que ofrece:

- Consultas de tipo de cambio
- Consultas de saldos
- Enviar estados de cuenta por correo electrónico
- Consulta de estados de cuenta
- Transferencias a terceros locales
- Pago de tarjetas de crédito

Costo del servicio: sin costo.

d) Banco Agro Mercantil

Nombre del servicio: BAMCEL

Servicios que ofrece:

- Consulta de cuentas bancarias y préstamos

- Consulta de saldos de cuentas monetarias y de ahorros; fondos de pensión, préstamos y tarjetas de crédito, así como de servicios varios, como agua, electricidad y teléfono
- Transferencias entre cuentas
- Pago de préstamos, tarjetas de crédito, seguros, cuentas a terceros y servicios

Costo del servicio: gratuito.

e) Banco Internacional

Nombre del servicio: InterMóvil

Servicios que ofrece:

- Consultas de saldos, bloqueos de cuenta, reenvíos de PIN
- Costo del servicio: gratuito.

f) Banco de Desarrollo Rural

Nombre del servicio: BANCAMIGO

Servicios que ofrece:

- Transferencias de celular a celular
- Consultas de saldos
- Depósitos y retiros
- Pagos en comercios afiliados
- Recepción de remesas internacionales
- Recargas de tiempo de aire

Costo del servicio: gratuito.

2.3.1 Entorno institucional

- Regulación del sistema financiero en SFM

El Reglamento para la Prestación de SFM tiene por objeto «regular los aspectos mínimos que deben observar los bancos, así como las empresas especializadas en emisión y/o administración de tarjetas de crédito que formen parte de un grupo financiero, en la prestación de servicios financieros móviles».

Para efectos de aplicación del reglamento, se entiende por SFM «la realización de operaciones y transacciones de una cuenta de depósitos o de una línea de crédito que, de conformidad con la ley, están facultadas para realizar las instituciones, por medio de un dispositivo móvil que utilice servicios de telefonía».

Para comprender la manera en que se han reglamentado los SFM y la lógica del ente supervisor y de la Junta Monetaria al aprobar el Reglamento, se han estudiado los considerandos. A partir de esto, se concluye que el ente fiscalizador ubicó dentro del ámbito de servicios bancarios ordinarios los servicios financieros móviles, con dos consecuencias claras:

- a. Toda la normativa bancaria prudencial aplica a los usuarios de SFM.
- b. Puede existir una limitación a la expansión de los SFM, al obligar a la bancarización previa, en particular de los ciudadanos provenientes de los estratos pobres que poseen una línea móvil.

El reglamento, que contiene regulación orientada a la prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo, es considerado «básico con poca regulación y con escasa definición del modelo de servicio financiero móvil dejando en libertad a los bancos la definición del mismo».³ Además, el sector de telefonía móvil lo considera como «una norma realizada a la medida del sector bancario y excluye la participación de las telefonías móviles en la prestación de servicios financieros móviles».⁴

- Regulación del sistema financiero hacia a inclusión financiera

³ Entrevistas con actores de la categoría 1 (19/09/2012).

⁴ Entrevistas con actores de la categoría 1 (20/09/2012, 25/09/2012).

Las únicas normas que, en Guatemala, contribuyen a la inclusión financiera son el Reglamento para la Realización de Operaciones y Prestación de Servicios por medio de Agentes Bancarios y el Reglamento para la Prestación de Servicios Financieros Móviles, ambos emitidos por la Junta Monetaria.

Algunos bancos y todos los operadores de telefonía móvil perciben como «limitante para la inclusión financiera el artículo 5 del reglamento de SFM, que obliga la vinculación del servicio con una cuenta de depósito y línea de crédito».⁵ La limitante radica en la falta de confianza en los bancos que tienen las personas, especialmente las del área rural. La SIB recién está trabajando a favor de la inclusión financiera en este aspecto.

- Regulación del sector telecomunicaciones para SFM

El país no posee normas regulatorias en SFM para el sector de telefonía móvil, y solo se cuenta con la regulación para el sistema financiero, aunque algunos bancos «consideran necesario involucrar en el marco regulatorio de SFM a las telefonías para evitar que presten SFM sin supervisión de una entidad estatal».⁶

Las operadoras de telefonía móvil, por su parte, demandan una flexibilización de la normativa específica emitida por la SIB, aunque rechazan que la Superintendencia de Telecomunicaciones considere alguna normativa al respecto.

- Regulación del sector telecomunicaciones hacia la inclusión financiera

Guatemala no posee reglamentos o normas de inclusión financiera para el sector de telefonía móvil debido a que solo existen los reglamentos anteriormente mencionados y por «la falta de coordinación entre las Superintendencias de Telecomunicaciones y de Bancos en implementar un marco regulatorio conjunto y que defina las acciones de supervisión de ambas».⁷

- Coordinación y políticas conjuntas para oferta de SFM

⁵ Entrevistas con actores de la categoría 1 (20/09/2012, 25/09/2012).

⁶ Entrevistas con actores de la categoría 1 (20/09/2012, 25/09/2012).

⁷ Entrevistas con actores de la categoría 1 (20/09/2012 y 4/10/2012).

Los SFM involucran a dos sectores económicos: las instituciones bancarias y las empresas de telefonía celular. Actualmente «no existe una coordinación entre ambos sectores y tampoco existen políticas gubernamentales que favorezcan la labor conjunta en la prestación de SFM». ⁸ Por ello, algunos entrevistados consideran necesario que ambas superintendencias elaboren un marco regulatorio que involucre ambos sectores.

- Protección al consumidor en SFM

En lo referente a la protección del consumidor de SFM, el reglamento no define con exactitud el tipo de protección para los usuarios que adquieren este servicio. En su artículo 14, indica: «La institución será la responsable por las operaciones y transacciones que realice por medio de servicios financieros móviles. En el o los contratos que se suscriban, deberá establecerse la responsabilidad que corresponda a los clientes afiliados y a los terceros, que utilicen o participen en los servicios financieros móviles».

Después de una somera revisión de la legislación guatemalteca, se puede concluir que no existen instrumentos legales para la protección y defensa de los usuarios de los servicios prestados y operaciones realizadas por las diversas entidades que conforman el sistema financiero de Guatemala (bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras y de seguros, entre otras) ([Mendoza 2009](#)).

2.3.2 Entorno de mercado

- Competencia en el sector financiero

Como comenta un entrevistado, «la competencia en el sector bancario es fuerte en la ampliación de sus productos financieros e inversiones en cobertura a nivel nacional tanto con agencias bancarias como con agentes bancarios, para brindar acceso a personas para realizar sus operaciones financieras». ⁹

En Guatemala, la Ley de Bancos y Grupos Financieros establece un coeficiente mínimo de suficiencia de capital de 10%, ponderando los activos de acuerdo con su riesgo. La evolución del coeficiente de adecuación de capital de los establecimientos de crédito, en el período 2007-2011, permite observar que el coeficiente se ha mantenido

⁸ Entrevistas con actores de la categoría 1 (28/09/2012).

⁹ Entrevistas con actores de la categoría 1 (19/09/2012).

sobre el 10% requerido y, por consiguiente, sobre el estándar internacional de 8%, alcanzando 15,4% en diciembre del 2011.

El indicador *cartera vencida neta de provisiones / capital* busca aproximar el porcentaje de capital en riesgo en el caso de que dicha cartera llegara a presentar una alta tasa de pérdidas. Durante el 2010 y el 2011, las provisiones se incrementaron en 10,1% y 4%, respectivamente, respecto de diciembre del año anterior. Adicionalmente, la cartera vencida se redujo en 18,5% en el 2010 y en 13,3% en el 2011. Lo anterior se traduce en que la cartera neta de provisiones se ha reducido sustancialmente. El índice de cartera vencida neta de provisiones respecto al capital alcanzó el nivel de 2,5% en el 2011.

En la evolución del indicador *cartera vencida / cartera total*, se observa una tendencia hacia la baja que evidencia un menor nivel de cartera deteriorada. Para diciembre del 2011, el indicador registró 1,6%, disminuyendo en 0,5 puntos porcentuales con respecto a diciembre del 2010 (2,1%).

En cuanto a la cobertura de la cartera vencida, se observa un crecimiento significativo de diciembre del 2008 a diciembre del 2011: ha pasado de 39,6% a 72,1% como resultado de un incremento de las reservas específicas de 43,3% en el período. Dicho aumento obedece, principalmente, a la aplicación de las disposiciones prudenciales.

Como consecuencia de la crisis económica global, el retorno sobre patrimonio (ROE) mostró menores valores en el 2009 (19,1%) y el 2010 (19,9%) que en los años previos. Sin embargo, en el 2011, se incrementó a 22,9%, lo cual demuestra una rentabilidad superior a la observada antes de la crisis. El comportamiento del retorno sobre activos (ROA) muestra una tendencia de crecimiento, partiendo de 2% en el 2009 hasta llegar a 2,2% en el 2011.

El sistema bancario, entre el 2009 y el 2010, evidenció que más de 91,5% de su margen operacional bruto proviene de sus actividades tradicionales de intermediación financiera. No obstante, esta relación disminuyó ligeramente en el 2011, y alcanzó 88,8%, un nivel similar al observado antes de la crisis económica global (más del 85% del 2005 al 2008).

El indicador de gastos de administración evidencia una mayor eficiencia en la gestión de las entidades bancarias. Luego de un repunte en el 2009, el indicador se mantiene alrededor de 67%.

La liquidez mediata representa la proporción de recursos de inmediata disponibilidad más inversiones de fácil realización, respecto de las fuentes de fondeo más otras exigibilidades de corto plazo (cuentas por pagar). Este indicador mide el grado en que los establecimientos de crédito podrían hacer frente a retiros de fondos de corto plazo sin sufrir problemas de liquidez.

La evolución de la liquidez mediata a partir del 2008 evidencia una tendencia al alza hasta ubicarse, en diciembre del 2010, en 44,9% en moneda nacional y 44,5% en moneda extranjera. En el 2011 este comportamiento continuó registrando en moneda nacional 47%, y en moneda extranjera, tuvo una disminución, ubicándose en 43,6%. Esto último es congruente con el incremento observado en el volumen de la cartera de créditos en moneda extranjera y con la disminución en el crecimiento de las captaciones en dicha moneda.

El coeficiente de activos líquidos representa la proporción de recursos de inmediata disponibilidad más inversiones de fácil realización respecto del total de activos netos, para hacer frente al potencial retiro de las fuentes de fondeo y al cumplimiento de otras exigibilidades de corto plazo. El comportamiento del coeficiente de activos líquidos es similar al del indicador de liquidez mediata, por las mismas causas. A partir del 2008, este comportamiento denota tendencia al alza hasta ubicarse, en diciembre del 2010, en 39,3% en moneda nacional y en 31,4% en moneda extranjera. En el 2011 el indicador en moneda nacional se ubicó en 40,9%, y en moneda extranjera, en 27,8%.

El indicador de sensibilidad al riesgo cambiario muestra una tendencia a la baja a partir de junio del 2009, y se situó en 3,1% en febrero del 2010. Esta caída coincide con una apreciación del tipo de cambio. A partir de esa fecha, el indicador se ha mantenido en niveles por debajo de 9%.

En cuanto a los servicios financieros móviles, son seis bancos los que prestan este servicio. Según uno de los entrevistados, «compiten tanto en calidad y seguridad en el uso del servicio como en el precio, ya que en algunos bancos cobran una cuota mensual por el uso de este servicio y otros lo brindan de forma gratuita».¹⁰

¹⁰ Entrevistas con actores de la categoría 1 (19-20/09/2012).

- Competencia en el sector de telecomunicaciones

De acuerdo con los entrevistados, «existe mayor competencia en el sector de telefonía móvil que en el sector bancario, derivado de las inversiones en innovación de estos sistemas de comunicación, gastos en anuncios comerciales, ofertas de tiempo de aire, especialmente para planes prepago y promociones. En cambio, en las instituciones bancarias, los productos que ofrecen son parecidos, hay menos anuncios publicitarios y promociones para la atracción de nuevos clientes».¹¹

- Innovación en el sector de telecomunicaciones

La libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones existente en Guatemala ha permitido la adopción de las nuevas tecnologías en tiempos relativamente cortos, así como la prestación de servicios innovadores. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para que los servicios financieros móviles se extiendan de manera significativa.

Por ejemplo, Guatemala posee, para el 2011, una tasa de usuarios activos de banda ancha de 4,1 por 100 habitantes, solo 7% de los hogares posee Internet (promedio mundial: 20,5%) y 11,7% de los habitantes del país utilizan Internet (promedio de los países en desarrollo: 24,4%) ([The Broadband Commission 2012](#)).

En Guatemala, el precio del plan más barato de banda ancha fija se ubica en alrededor de 20 dólares. En cuanto a los dispositivos móviles, los operadores han empezado a ofrecer teléfonos inteligentes de bajo costo, lo que podría permitir, en el futuro, ampliar los SFM y contar con más que *text-banking*.

- Liderazgo del gobierno en SFM

El gobierno ha tenido escasa participación en el desarrollo de los SFM. Ha cedido la iniciativa y el liderazgo al sector privado. Según uno de los entrevistados, «no existe un plan para la evolución de este servicio y tampoco para involucrarlo en los programas sociales que involucran transferencias monetarias condicionadas y el pago de salarios de sus trabajadores».¹²

¹¹ Entrevistas con actores de la categoría 1 (20/09/2012, 24/09/2012, 4/10/2012).

¹² Entrevistas con actores de la categoría 1 (24/09/2012 y 4/10/2012).

2.3.3 Entorno de usuario final

- Infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes)

Desde el 2010, se ha reglamentado la actividad de los agentes bancarios.¹³ Estos son personas individuales o jurídicas, involucradas en actividades comerciales, que suscriben un contrato con el banco para servir de intermediarios, realizando operaciones y servicios financieros autorizados. Estas funciones incluyen: (1) recibir depósitos y atender retiros de cuentas de depósitos de ahorro y cuentas de depósitos monetarios previamente constituidas en el banco contratante, (2) efectuar cobros por cuenta ajena que se dispongan en el contrato, (3) recibir y enviar transferencias de fondos y (4) recibir pagos de préstamos otorgados por el banco contratante.

Para desarrollar estas funciones, la infraestructura es fundamental, y dentro de esta, los POS cumplen un rol determinante. La tabla 10 muestra la penetración de POS a nivel departamental en el caso de Visanet, una de las dos empresas que brindan a los comercios el servicio de operaciones con tarjetas de débito y crédito.

Tabla 10: Distribución de puntos de venta (POS) por departamentos, 2012

Departamento	Indicador		
	Números de POS	POS por 1000 km ²	POS por 100 000 hab.
Guatemala	20 531	9 657	640
Quetzaltenango	1 997	1 023	247
Sacatepéquez	1 189	2 557	368
Escuintla	975	222	136
Izabal	648	72	153
Suchitepéquez	643	256	122
Chimaltenango	611	309	97
Chiquimula	552	220	138
Retalhuleu	538	290	173
Huehuetenango	510	69	44

¹³ En un reglamento aprobado por la Junta Monetaria.

Alta Verapaz	441	51	38
El Petén	317	9	48
Zacapa	285	106	127
San Marcos	250	66	24
Jutiapa	199	62	45
Sololá	190	179	42
Santa Rosa	162	54	46
El Quiche	158	19	16
El Progreso	86	45	54
Baja Verapaz	84	27	30
Jalapa	79	38	24
Totonicapán	64	60	13
Total	30 479	280	202

Fuente: VISANET/ Elaboración propia

Es clara la distribución desigual: el departamento de Guatemala concentra dos terceras partes de los POS totales, mientras que los departamentos de recursos más bajos cuentan con indicadores mucho menores. Aunque concentrados en el área metropolitana, deben destacarse los avances en este rubro.

- Desarrollo (penetración) de la red de agentes

Uno de los entrevistados de la categoría 1 afirmó lo siguiente:

La cobertura de cajeros ATM, y de agencias bancarias se ha desarrollado en los últimos años, pero existe concentración en la ciudad capital y una menor cantidad en el resto de departamentos del país y sobre todo en las áreas rurales y de escasos recursos; además, las terminales POS se encuentran en empresas y comercios grandes donde las personas de escasos recursos no consumen.¹⁴

¹⁴ 19 y 20 de septiembre del 2012.

Los agentes bancarios representan una solución poco onerosa para promover el acceso a servicios financieros, ya que establecer y mantener agencias en las áreas poblacionales más distantes supone incurrir en altos costos administrativos. El sistema bancario ha tenido que adaptar sus sistemas a un entorno en el que se realizan gran cantidad de operaciones de poco valor y conformar redes más flexibles y de rápida expansión en los propios establecimientos minoristas.

A finales del 2011, las entidades bancarias reportaron contar con 4050 puntos de servicios. Si a ello se suma la inauguración de agencias bancarias ese mismo año, y se compara el total con los puntos de servicios reportados el 2010, se refleja un incremento del 141%, aspecto muy relevante para el tema de la inclusión financiera en Guatemala.

La utilización de agentes bancarios ha sido positiva y ha permitido que la población que normalmente no tiene acceso a los servicios financieros, se acerque al sistema financiero regulado.

2.4 Hechos de importancia

En el año 2012, el Congreso de la República aprobó el decreto 26-2012, mediante el cual acercó la normativa bancaria a los preceptos de Basilea II y Basilea III.

Las reformas a la Ley de Bancos y Grupos Financieros y a la Ley Orgánica del Banco de Guatemala tienen como objetivo principal hacer más eficiente el marco regulatorio aprobado en el 2002, en cumplimiento de la función del Estado de proteger la formación de capital, el ahorro nacional y la inversión, tal como se establece en la Constitución.

2.5 Posibilidades de desarrollo de servicios financieros a través de transferencias monetarias condicionadas

Guatemala ha contado con un programa denominado Mi Familia Progresista (MIFAPRO), durante el período 2008-2011. El objetivo fue mejorar las condiciones de vida de las familias pobres con niños de 0 a 15 años, mediante un apoyo económico de 300 quetzales mensuales (38,46 dólares) para salud, educación y nutrición. Para finales del 2011, antes de su cancelación, el programa tenía un padrón de 872,521 familias, distribuidas en 307 (de 334) municipios en el país, y estaba operando en todos los departamentos de Guatemala.

En el año 2012, con el inicio de un nuevo gobierno, se formó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y, en ese marco, se creó Mi Bono Seguro, también dirigido a las familias en condiciones de pobreza extrema y pobreza. El programa entrega dos bonos o transferencias, uno por salud, de 150 quetzales, y otro por educación, también de 150 quetzales. El primer bono busca que las familias cumplan con las citas médicas y los controles de talla y peso; el segundo apunta a que los niños acudan a la escuela para terminar sus estudios y los padres acepten la corresponsabilidad de enviarlos diariamente.

Este programa ha realizado tres entregas de transferencias desde su inicio, en mayo del 2012, sumando un total de 476 402 700 quetzales (60,8 millones de dólares americanos). Mifapro entregó un total de 372,3 millones de dólares en los tres años y medio en que estuvo vigente. Este dinero se entregó inicialmente en efectivo y, posteriormente, mediante cheques, en su mayoría cambiados en efectivo. El agente financiero fue el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), institución bancaria privada con la red de agencias bancarias más extendida del país. A partir del 2010, el pago se realizó en cuentas de ahorro. BANRURAL empezó entonces un programa de educación financiera, porque los beneficiarios retiraban el 100% de la transferencia. MIFAPRO no consideró, en su tiempo de vida, el componente de inclusión financiera, tal como sucede en Brasil, Colombia, Chile y Ecuador.

En el caso de Mi Bono Seguro, la forma de pago también es por medio de transferencia monetaria a las cuentas de los usuarios en BANRURAL. Mi Bono Seguro sí considera el complemento de inclusión financiera.

3 Metodología

La metodología empleada en el estudio adapta la propuesta desarrollada por LIRNEasia para el sector de telecomunicaciones ([Samarajiva et al., 2005](#)). En contraposición a dicha metodología, este estudio incorpora en el análisis todo el ecosistema de los SFM, no limitándolo al entorno institucional o regulatorio. La evaluación se basa en tres áreas del ecosistema de los SFM: (1) entorno institucional, (2) entorno de mercado y (3) entorno de usuario final ([World Economic Forum 2011](#)). La tabla 11 señala las 14 dimensiones en las que se centrará la discusión.

Tabla 11: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM

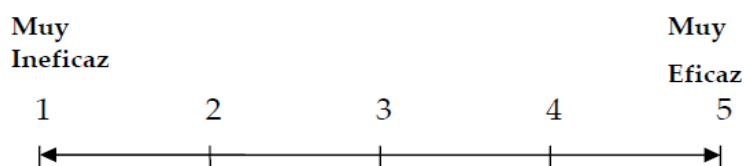
Entorno	Dimensión	Aspectos cubiertos
Entorno institucional	Regulación del sector financiero en SFM	Licencias: complejidad del proceso y específicas para emitir dinero electrónico
	Regulación del sector financiero orientada a la inclusión financiera	Incorporación de mandatos de inclusión financiera
	Regulación 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 del consumidor en SFM	Medidas de protección del cliente de SFM.
Entorno de mercado	Competencia en el sector financiero	Concentración de mercado, indicadores de rentabilidad y de calidad de servicio
	Competencia en el sector de telecomunicaciones	Concentración de mercado, indicadores de rentabilidad y de calidad de servicio
	Innovación en el mercado de telecomunicaciones	Grado de innovación
	Liderazgo del gobierno en el tema de SFM	Interés y nivel de apertura del gobierno
	Gestión de datos e 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	Políticas para captar nuevos usuarios

usuarios	
----------	--

Fuente: [Word Economic Forum \(2011\)](#)/ Elaboración: IEP

La siguiente ilustración presenta el rango de calificación para las dimensiones de los SFM. La escala de evaluación se inicia con 1, cuando el encuestado considera que la dimensión es muy ineficaz; en el otro extremo está la calificación 5, que señala que la dimensión es muy eficaz.

Ilustración 7: Escala de evaluación



Fuente: [LIRNEasia \(2008\)](#)/ Elaboración: IEP

La metodología plantea realizar encuestas de percepción a los actores relevantes en el sector. Para ello, se clasifica a los expertos en el sector en las siguientes tres categorías. La tabla 12 muestra esta categorización.

Tabla 12: Definición de categorías

Categoría	Descripción
Categoría 1	Actores directamente afectados por la regulación del sector telecomunicaciones. Operadores, proveedores de equipos y asociaciones de empresas.
Categoría 2	Actores que analizan el sector desde una perspectiva más amplia. Consultores y firmas de abogados, consultores de instituciones financieras.
Categoría 3	Actores con interés en la mejora del sector para ayudar al público. Académicos, organizaciones de investigación, asociaciones de usuarios, periodistas, miembros de la sociedad civil, agencias del gobierno y donantes.

Fuente: [LIRNEasia \(2008\)](#)/ Elaboración: IEP

A continuación se detalla el número de especialistas consultados en esta investigación por cada categoría (tabla 13), así como el número de respuestas por cada categoría (tabla 14) y el peso asignado a cada una de ellas (tabla 15).

Tabla 13: Número de especialistas por categoría

Categoría	Especialistas (N)
Categoría 1	60
Categoría 2	25
Categoría 3	60
Total	145

Elaboración propia

Tabla 14: Número de respuestas por categoría

Categoría	Respuestas (N)
Categoría 1	15
Categoría 2	17
Categoría 3	31
Total	63

Elaboración propia

Tabla 15: Pesos por categoría

Categoría	Peso de respuesta
Categoría 1	1,40
Categoría 2	1,24
Categoría 3	0,68

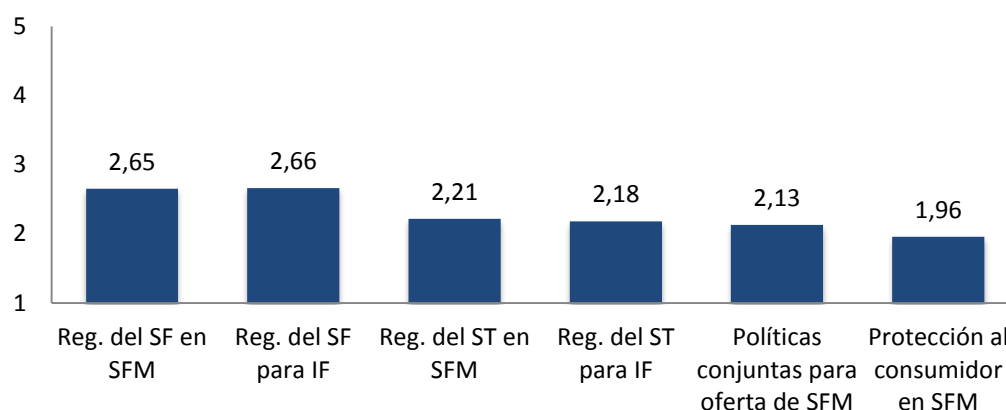
Elaboración propia

No obstante, como resulta fundamental entender e interpretar los resultados, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con expertos del sector. La pauta para estas entrevistas se encuentra en el anexo 2. A partir de ello, se lograron conseguir explicaciones y apuntes desde los mismos agentes involucrados, los cuales contribuyen a comprender los desafíos para el despliegue de los SFM. Dado el gran material recogido, así como las lecciones que pueden extraerse de los comentarios de los otros casos-país, se ha visto oportuno mostrar los comentarios en un anexo adicional al documento. Este anexo está disponible en <http://goo.gl/H8SYo>, e incluye los apuntes realizados sobre el potencial y problemas para el despliegue de SFM en los cuatro países estudiados.

4 Resultados

A cada persona que se encuestó se le solicitó calificar en un escala del 1 al 5 el entorno regulatorio para el servicio de telefonía móvil y la dimensión por evaluar. Una vez que se ponderaron los valores, se realizó un promedio simple para cada una de las respuestas, y se obtuvieron los siguientes resultados:

Ilustración 8: Resultados de la evaluación del entorno institucional



Nota: SF = sector financiero, ST = sector Telecomunicaciones.

Elaboración propia

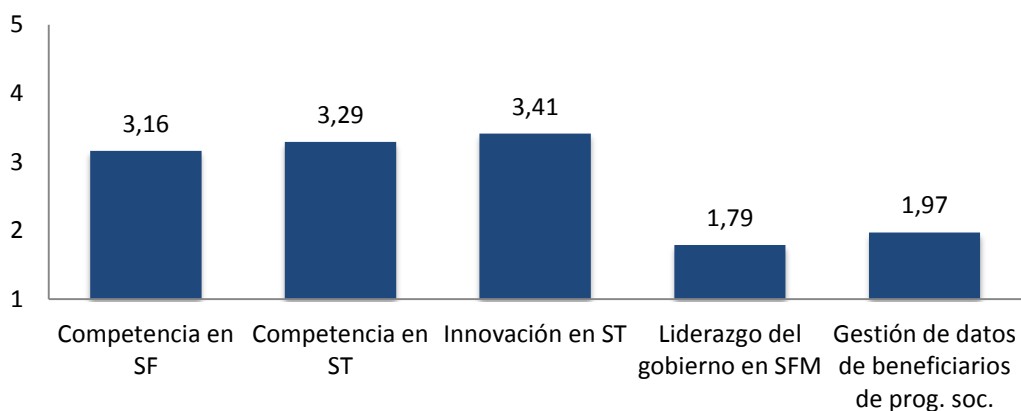
En el entorno institucional, se evaluaron las regulaciones sobre servicios financieros móviles y de inclusión financiera que existen tanto en el sector financiero como en el de telecomunicaciones. También se consideraron la protección del consumidor y las políticas que ambos sectores promueven para la oferta de SFM.

La percepción sobre la regulación del sector financiero en SFM y de inclusión financiera se encuentra por debajo de la frontera de eficacia, con 2,65 y 2,66, respectivamente. El sector Telecomunicaciones también obtuvo una calificación debajo de la frontera de eficacia, con 2,21 en la dimensión de regulación de SFM y 2,18 en regulación de inclusión financiera. Esto se debe a que el país no cuenta con un marco regulatorio que dé lineamientos para la inclusión financiera. La regulación de los servicios financieros móviles solo es aplicable al sector financiero y deja al margen el de telecomunicaciones.

Las dimensiones de políticas conjuntas para la regulación de SFM y de protección al consumidor en SFM obtuvieron una calificación de 2,13 y 1,96, respectivamente. Los valores más bajos se obtuvieron en el entorno institucional; están por debajo de la línea

de eficacia. Esta percepción se debe a la falta de políticas y regulaciones que involucren al sector financiero y de telecomunicaciones en la oferta de SFM, y de reglamentos para la protección del consumidor.

Ilustración 9: Resultados de la evaluación del entorno de mercado

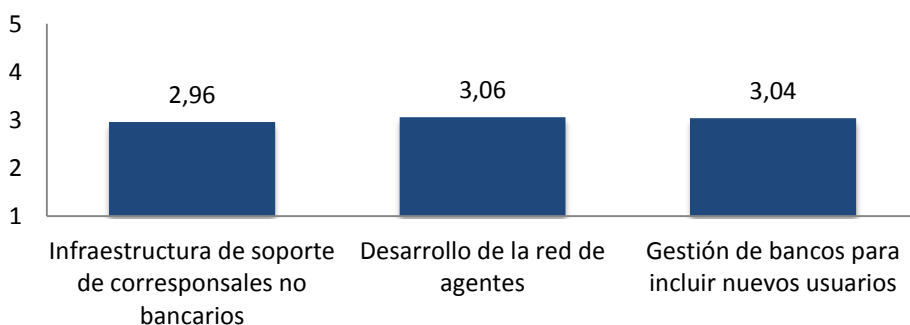


Nota: SF = sector financiero, ST = sector Telecomunicaciones.

Elaboración propia

En la evaluación sobre el entorno de mercado destacan tres dimensiones, que obtuvieron calificaciones cerca de la frontera de la eficacia: la competencia en el sector financiero, con una valoración de 3,16; la competencia en el sector de telecomunicaciones, con 3,29; y la innovación en este mismo sector, con 3,41. Sucede lo contrario con las últimas dos dimensiones, que alcanzaron calificaciones por debajo de la frontera de eficacia; estas fueron la dimensión de liderazgo del gobierno en servicios financieros móviles, que tiene una calificación de 1,79. Una calificación de 1,97 consiguió la dimensión de gestión de datos de los beneficiarios de los programas sociales que ejecuta el gobierno.

Ilustración 10: Resultados de la evaluación del entorno de usuario final

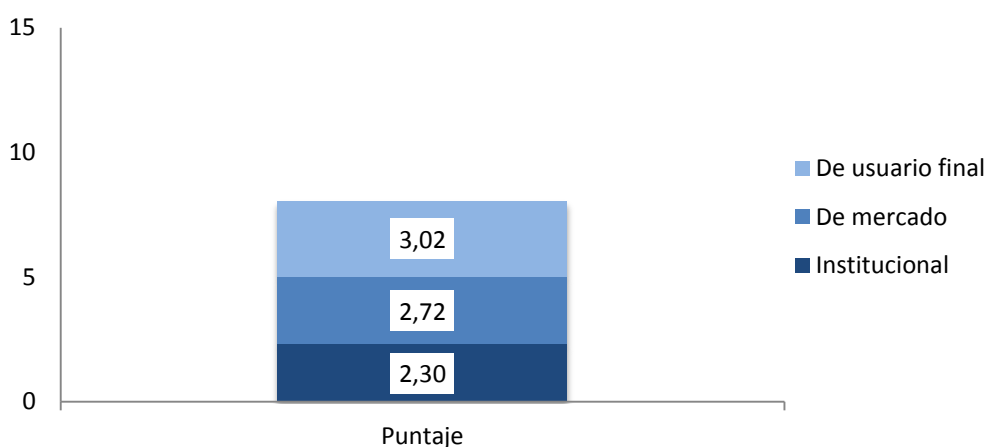


Nota: SF = sector financiero, ST = sector Telecomunicaciones.

Elaboración propia

La evaluación del entorno de usuario final consiguió calificaciones cerca de la frontera de eficacia en las tres dimensiones analizadas. La dimensión de infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios tiene una calificación de 2,96. El desarrollo de la red de agentes fue valorado con 3,06, y la gestión de los bancos para incluir nuevos clientes, con 3,04.

Ilustración 11: Resultados de la evaluación según entorno



Nota: SF = sector financiero, ST = sector Telecomunicaciones.

Elaboración propia

En términos generales, los entornos evaluados no sobrepasan la frontera de eficacia, como se observa en la ilustración 11. De los tres entornos, el del usuario final es el que más cerca está de esta frontera. La percepción de los encuestados es que existe mayor desarrollo en el despliegue de redes de distribución de agentes bancarios, el despliegue de infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios y de políticas para la captación de nuevos usuarios de los productos del sector financiero.

El entorno institucional fue el que menor calificación obtuvo entre los tres, con 2,30. Los informantes perciben escasa regulación en los temas de inclusión financiera y de SFM, así como falta de políticas conjuntas de los entes supervisores de los sectores tanto financiero como de telecomunicaciones para la prestación de SFM y de medidas apropiadas para la protección del usuario.

El entorno de mercado consiguió una calificación general de 2,72. La percepción de los encuestados en este tema resaltó la existencia de competencia tanto en el sector

financiero como en el de telecomunicaciones y la innovación de servicios, así como la falta de liderazgo del gobierno en la promoción de SFM y la insuficiente gestión de datos respecto a beneficiarios de programas sociales.

Conclusiones

1. El ecosistema para prestar SFM en Guatemala está definido, y se encuentra en una fase de consolidación. Los operadores de telefonía móvil deben resolver mejor su modelo de negocios, y el sistema bancario debe definir cómo hace atractivos los SFM a más usuarios, y no solo a los de las capas superiores de la pirámide.
2. Los bajos niveles de educación en general, y de educación financiera en particular, son los grandes obstáculos para masificar los SFM.
3. Se evidenció una total ausencia del Estado en el estudio, análisis y promoción de temas vinculados a los SFM. El proceso de prestación de estos servicios es un resultado de las decisiones empresariales.
4. Tampoco el tema de la bancarización ni el de la inclusión financiera parecen estar en la definición de las políticas públicas. Nuevamente, el motor que impulsa ambos temas en Guatemala es de carácter empresarial.
5. No existe una coordinación entre las entidades reguladoras del mercado financiero y del mercado de las telecomunicaciones. Tanto la Superintendencia de Bancos como la de Telecomunicaciones carecen de planes y programas concretos para masificar los SFM o para coordinar las reglas del juego relativas a ellos.
6. El marco legal vigente para el mercado financiero y para el mercado de las telecomunicaciones se evidencia como pertinente y oportuno, aunque son deseables mayores niveles de competencia.
7. Guatemala ha tenido éxito en democratizar el acceso al servicio de telefonía móvil, tal como lo muestran los índices de densidad y penetración de la telefonía móvil. En términos generales, los precios son competitivos en relación con el resto de países de la región.
8. La importancia de la bancarización de las capas bajas de la pirámide y la prioridad que estas deben tener constituyen temas de reciente incorporación a la agenda nacional, y las acciones y actividades para su promoción son incipientes y desarticuladas. La habilitación de los agentes bancarios fue una decisión correcta, pero merece mayor apoyo.

9. El programa vigente de transferencias monetarias condicionadas, Mi Bono Seguro, ha comprendido la importancia de la inclusión financiera y ha iniciado algunas acciones, pero estas tienen que ser ampliadas y masificadas, y los SFM son una opción oportuna.
10. El estudio evidenció un rezago del país en cuanto al manejo de índices e indicadores fiables sobre inclusión financiera y sobre servicios de telefonía móvil, así como pocos estudios disponibles sobre la materia.

Recomendaciones

1. Apoyar todas aquellas actividades dirigidas a educar financieramente a la población, no solo desde la autoridad reguladora sino también en el sistema educativo escolar y extraescolar.
2. Definir políticas públicas que tiendan a promover la bancarización e inclusión financiera.
3. Generar espacios de debate y discusión entre los actores del mercado financiero y los del mercado de las telecomunicaciones, con el fin de compartir experiencias, así como promover acciones dirigidas a facilitar el uso de SFM.
4. Abstenerse de promover acciones que alteren las reglas actuales de participación en los mercados, salvo ajustes que estabilicen y den certeza a quienes proveen los servicios financieros y de telefonía móvil.
5. Las propuestas en materia de competencia y protección de los derechos de los consumidores tienen que considerar la singularidad de los servicios y la madurez de los mercados guatemaltecos.
6. Promover la licitación pública internacional de aquellas bandas de frecuencia que permitan prestar los servicios de banda ancha móvil, tales como 4G y LTE.
7. Apoyar a la SIB y a la SIT en la construcción de bases de datos, índices e indicadores fiables en materia de bancarización e inclusión financiera.
8. Apoyar al Ministerio de Desarrollo Social para que en el Programa Monetario de Transferencias Condicionadas (PMTTC) permanezca la inclusión financiera como un tema prioritario. Se debe acompañar a dicho ministerio en la incorporación de las innovaciones tecnológicas en la atención de los beneficiarios, a fin de que estos aprovechen más la tecnología, en particular, la telefonía móvil.
9. Ampliar la realización de estudios e investigaciones en Guatemala sobre los temas de bancarización e inclusión financiera, incluido el uso de las TIC como vehículo para ello.
10. Aprovechando la experiencia internacional, pero tomando en consideración la singularidad del marco regulatorio guatemalteco, considerar los siete pilares del desarrollo de los servicios financieros móviles, propuestos por World Economic

Forum (2011): (1) proporcionalidad regulatoria, (2) protección del consumidor; (3) competitividad de los mercados; (4) catálisis de los mercados; (5) empoderamiento y acceso de los usuarios; (6) red de agentes y distribuidores; (7) adopción y disponibilidad.

Bibliografía

Banco Mundial. 2012. *The Little Data Book on Financial Inclusion 2012.* Washington D.C.

Barrantes, Roxana y Pérez, Patricia. 2007. *Regulación e inversión en telecomunicaciones: estudio de caso para el Perú, setiembre 2006-agosto 2007.* Lima: DIRSI.

Cremer, H., F. Gasmi, A. Grimaud y J. J. Laffont. 2001. «Universal Service: An Economic Perspective». *Annals of Public and Comparative Economics* 72, 1, marzo, pp. 5-43.

El Periódico. 2012. «Las remesas ya se envían por el teléfono móvil». 18/01/12. URL: <<http://www.elperiodico.com.gt/es/20110118/economia/188857>>.

Fuentes, E. 2008. *Propuesta de reforma a la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96, para regular el tiempo de vencimiento de las tarjetas en el uso de la telefonía celular.* Tesis. Universidad de San Carlos de Guatemala.

González Arévalo, Carlos. 2008. *Sistema bancario guatemalteco. Evolución reciente y estado actual.* Guatemala: ASIES.

GSMA. 2012. *Observatorio Móvil de América Latina 2011. Impulsando el desarrollo económico y social a través de la banda ancha móvil.* Londres: A. T. Kearney.

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

Mendoza, Carlos. 2009. *Estudio sobre protección para los usuarios del sistema financiero.* Componente de la fase II del Proyecto «Transparencia del Sistema Financiero Guatemalteco». Guatemala: Fundación Soros.

Prensa Libre. 2004. «Telefónica completa adquisición de BellSouth». 15/10/2004. URL: <http://www.prensalibre.com/economia/Telefonica-completa-adquisicion-BellSouth_o_95390511.html>.

Samarajiva, Rohan, Dokeniya, Anupama, Sabina, Fernando, Manikkalingam Shan y Sanderatne, Amal. 2005. *Regulation and investment:*

Sri Lanka case study. En A. K. Mahan y W. H. Melody (eds.). *Stimulating investment in network development: Roles for regulators*. World Dialogue on Regulation, pp. 141-176.

Siglo 21. 2012. «Apoyará microcréditos». 14/06/12. URL: <<http://www.s21.com.gt/node/238774>>.

The Broadband Commission. 2012. *The State of Broadband 2012: Achieving Digital Inclusion For All*. ITU-Unesco.

Urizar, Carmen. 2007. *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Guatemala*. México: CEPAL.

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

Anexo 1 – Cuestionario sobre Servicios Financieros Móviles

Este cuestionario forma parte del proyecto «Bancarización de los pobres a través de la telefonía móvil: comprendiendo los desafíos de la expansión de los servicios financieros con tecnología móvil en América Latina».

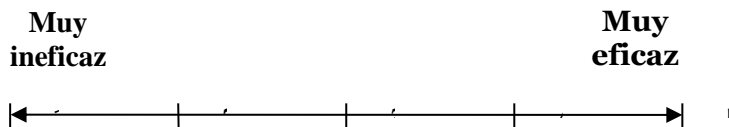
El proyecto tiene el objetivo general de identificar las restricciones al crecimiento de los servicios financieros con tecnología móvil para los pobres, y contribuir con el diseño de mecanismos para la promoción de inversiones e implementación de los servicios, así como su adopción por parte de beneficiarios de programas sociales (como Mi Familia Progresada de Guatemala, Comunidades Solidarias de El Salvador y Tekopora del Paraguay).

Por favor, completar la tabla de acuerdo con su percepción sobre cada aspecto relacionado con la provisión de Servicios Financieros Móviles (SFM, *m-banking*). Los servicios financieros móviles incluyen

- la consulta de saldos de cuentas,
- el hacer transferencias entre cuentas,
- el pago de servicios,
- la recepción/envío de remesas, entre otros.

En general, nos referimos a todo servicio que las instituciones financieras pueden brindar tanto a sus clientes como a no clientes, considerando toda clase de operación (transferencias, depósitos, préstamos), incluyendo además operaciones entre personas y entre personas y negocios, a través de las mismas instituciones financieras y/o de agentes (corresponsales).

El **1** significa **muy ineficaz** y el **5** **muy eficaz**.



	Dimensiones de servicios financieros móviles (SFM)	Calificación (1 al 5)
Entorno institucional		
1	Regulación del sistema financiero en SFM	
2	Regulación del sistema financiero orientada a inclusión financiera	
3	Regulación del sector de telecomunicaciones en SFM	
4	Regulación del sector de telecomunicaciones orientada a inclusión financiera	
5	Coordinación y políticas conjuntas (sector financiero y telecomunicaciones) para oferta de SFM	
6	Protección del consumidor en SFM	
Entorno de mercado		
7	Competencia en sector financiero	
8	Competencia en sector de telecomunicaciones	
9	Innovación en mercado de telecomunicaciones	
10	Liderazgo del gobierno en el tema de SFM ^a	
11	Gestión de datos/información respecto a usuarios/beneficiarios de programas sociales ^b	
Entorno de usuario final		
12	Infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes) ^c	
13	Desarrollo (penetración) de la red de agentes	
14	Gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios	

^aInterés y nivel de apertura del sector público (ministerios).

^bSe refiere a si se percibe que existe información suficiente e integrada respecto a usuarios/beneficiarios que facilita la implementación de los servicios financieros móviles.

^cSe refiere al despliegue de infraestructura, como cajeros (ATM), terminales POS, etc.

Comentarios:

Anexo 2 – Pautas para la entrevista a expertos

Entorno institucional

- ¿Qué opinión tiene respecto a la regulación del sector financiero de los servicios financieros móviles?
- ¿Hay regulación en el sector financiero orientada a la inclusión financiera? Si la respuesta es afirmativa, indagar sobre cuál es.
- ¿Sabe de iniciativas en regulación del sector de telecomunicaciones relacionadas con los SFM? En caso afirmativo, identifíquelas e indíquenos, por favor, su opinión.
- ¿Existe en su país coordinación y/o políticas conjuntas entre el sector financiero y el de telecomunicaciones para la oferta de servicios financieros móviles? De ser el caso, describa y comente.
- ¿Sabe de la existencia de reglamentaciones orientadas a proteger al consumidor de SFM? Describa y comente.
- ¿Cuáles son los principales avances que hay en el entorno institucional de los SFM?
- ¿Cuáles son los principales vacíos y retos que usted encuentra en el entorno institucional de los SFM para las poblaciones de escasos recursos?
- ¿Cuáles son los principales vacíos y retos que usted encuentra en el entorno institucional de los SFM, particularmente para su integración con los programas de transferencias condicionadas?

Entorno de mercado

- ¿Qué tan desarrollado está el sector financiero y el de telecomunicaciones en términos de competencia en el mercado en su país?
- En lo relacionado con tecnología e innovación, ¿cuál es el nivel de avance de las empresas de telecomunicaciones? (p. ej., inversión en infraestructura)
- ¿Considera que hay interés y apertura por parte del sector público (ministerios/secretarías) en el tema de SFM? ¿El gobierno lidera el desarrollo de estos temas?
- En caso de que se busque vincular los SFM con los programas de transferencias condicionadas, ¿considera que hay suficiente información respecto a usuarios de telefonía móvil y beneficiarios de programas sociales? En caso de que no, ¿qué es lo que estaría faltando?

- En lo referido a factores de mercado, ¿cuáles considera que son los principales factores que restringen la implementación y oferta de los SFM para las poblaciones de escasos recursos?
- En lo referido a factores de mercado, ¿cuáles considera que son los principales factores que restringen la implementación de los SFM y su integración con los programas de transferencias condicionadas?

Entorno de usuario final

- ¿Qué tan desarrollada se encuentra la infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes) para la oferta de SFM: cajeros (ATM), terminales POS, etc.?
- ¿Cómo ve la penetración (densidad) de corresponsales no bancarios?
- ¿Tienen los bancos e instituciones financieras (cajas, mutuales, cooperativas) acciones concretas para incluir/captar usuarios de recursos limitados?
- Considerando el entorno del usuario final (sea que ya forme parte del sistema o sea uno potencial, como los receptores de transferencias condicionadas), ¿cuáles considera que son los principales factores que restringen la implementación y oferta de los SFM para las poblaciones de escasos recursos?
- Considerando el entorno del usuario final (sea el ya incluido o el potencial por incluir), ¿cuáles considera que son los principales factores que restringen la implementación de los SFM y su integración con los programas de transferencias condicionadas?