

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 Paraguay

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/8h5101pg>

Author

Ramirez, Julio

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 Paraguay

Julio Ramirez

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

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.

Julio Ramirez

Bancarización de los pobres a través de la telefonía móvil: comprendiendo los desafíos para la expansión de los servicios financieros con tecnología móvil en Paraguay. Lima: Diálogo regional sobre Sociedad de la Información, 2013. 46pp.



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
Resumen.....	vi
Introducción.....	1
1 Diagnóstico del sector de telefonía móvil.....	3
1.1 Indicadores generales de inversión	3
1.2 Principales actores	5
1.3 Entorno Regulatorio	5
1.3.1 Entrada al mercado	6
1.3.2 Acceso a recursos escasos	6
1.3.3 Interconexión.....	7
1.3.4 Regulación tarifaria	8
1.3.5 Regulación de prácticas anticompetitivas	8
1.3.6 Servicio Universal (USO).....	9
1.4 Hechos de importancia	10
2 Diagnóstico del sector financiero	11
2.1 Indicadores generales de inversión	11
2.2 Principales actores	14
2.3 Ecosistema para SFM	15

2.3.1	Entorno institucional.....	16
2.3.2	Entorno de mercado	20
2.3.3	Entorno de usuario final.....	23
2.4	Hechos de importancia	25
2.5	Posibilidades de desarrollo de servicios financieros a través de transferencias monetarias condicionadas	25
3	Metodología.....	28
4	Resultados	32
	Conclusiones.....	37
	Recomendaciones.....	39
	Bibliografía.....	41
	Anexo 1 – Cuestionario sobre Servicios Financieros Móviles.....	43
	Anexo 2 – Pautas para la entrevista a expertos	45

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Inversión en telecomunicaciones (en millones de US\$).....	4
Ilustración 2: Densidad telefónica	4
Ilustración 3: Profundización financiera, 2006-2011	12
Ilustración 4: Cantidad de sucursales por cada 1000 km ²	13
Ilustración 5: Cantidad de ATM por cada 1000 km ²	13
Ilustración 6: Cantidad de sucursales por cada 100 000 habitantes.....	14
Ilustración 7: Cantidad de ATM por cada 100 000 habitantes.....	14
Ilustración 8: Escala de evaluación.....	29
Ilustración 9: Resultados de la evaluación del entorno institucional.....	33
Ilustración 10: Resultados de la evaluación del entorno de mercado.....	34
Ilustración 11: Resultados de la evaluación del entorno de usuario final.....	35
Ilustración 12: Resultados de la evaluación según entorno	36

Índice de tablas

Tabla 1: Empresas de telefonía celular operando en el mercado	6
Tabla 2: Bandas asignadas y asignación de frecuencias	7
Tabla 3: Avances de empresas móviles hacia la provisión de SFM.....	15
Tabla 4: Participación del mercado por empresa (%).....	21
Tabla 5: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM.....	28
Tabla 6: Definición de categorías	29
Tabla 7: Número de especialistas por categoría.....	30
Tabla 8: Número de respuestas por categoría.....	30
Tabla 9: Pesos por categoría.....	31

Resumen

El estudio presentado desarrolla la metodología propuesta por [LIRNEasia \(2008\)](#), que permite evaluar el entorno regulatorio del sector de telecomunicaciones desde la percepción de los actores relevantes. Dicha metodología, provista por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), fue adaptada con la incorporación del ecosistema de los servicios financieros móviles (SFM) en el análisis. Se evaluaron tres áreas o entornos: (1) institucional, (2) de mercado y (3) del usuario final.

La metodología de [LIRNEasia](#) se aplica con una encuesta que permite identificar y documentar las percepciones de los actores relevantes sobre diversas dimensiones asociadas al riesgo regulatorio que enfrentan los inversionistas, dimensiones que determinarían la rentabilidad de la inversión en el sector ([Samarajiva 2005](#)).

La inversión en telecomunicaciones, cuyo principal componente es la telefonía celular, se incrementó positivamente en los últimos cinco años, en un promedio de 135,9 millones de dólares estadounidenses anuales. Dicha inversión se enfocó principalmente en la adaptación de nuevas tecnologías y en el fortalecimiento del servicio de Internet ofrecido por las operadoras.

Las inversiones realizadas tuvieron como resultados el incremento positivo de la densidad telefónica, que pasó de 53,8 líneas por cada 100 habitantes en el 2006 a 99,4 en el 2011. Las cuatro operadoras de telefonía móvil instaladas en el país cubren, al 2011, el 83% de las localidades del Paraguay, en las que reside 97,7% de la población.

Por su parte, las entidades financieras mostraron un interesante desempeño el año 2011. Sus activos revelaron una expansión de 21%, mientras que las ganancias fueron 16% superiores con relación al año 2010. Las cooperativas de ahorro y crédito tipo «A», que agrupan a las más importantes del país, incrementaron el volumen de sus negocios en 14% en el mismo año.

En el período 2006-2011, se observa que la relación depósitos-producto interno bruto (PIB) tuvo un crecimiento absoluto de 14,1%, mientras que la relación créditos-PIB mostró un aumento de 14,7%.

En lo que respecta a indicadores de bancarización, principalmente en cuanto a los deudores por cada 100 mil habitantes, se tuvo un crecimiento, en siete años, de 116%; al

mismo tiempo, las cuentas habilitadas crecieron en 152%. Con este desempeño, el Paraguay se ubica entre los países con mejor bancarización en la región.

En cuanto a la evaluación del ecosistema para SFM, los resultados denotan un débil entorno institucional para su despliegue. Aún no se ha desarrollado convenientemente una regulación en el sector financiero ni en el de las telecomunicaciones para dar un marco eficiente de incentivos y confianza a los agentes. Tampoco se vislumbran adelantos importantes en las políticas conjuntas para la oferta de los SFM; estos, más bien, están siendo exclusivamente desarrollados por los agentes privados en forma particular, sin mucha participación del Estado; ello se ve reflejado en el bajo nivel de protección de los usuarios de los SFM.

En cuanto al entorno del mercado, nuevamente es el sector privado el que gana terreno. La fuerte competencia entre las entidades financieras se traslada a las empresas de telefonía celular, que, conjuntamente con una fuerte innovación en los últimos años, dan un clima adecuado para que los SFM se desarrollen. El gobierno, sin embargo, tiene poco liderazgo en motivar al mercado para ofrecer dichos servicios.

El entorno de usuario final tampoco es apto para incentivar el desarrollo de la inclusión financiera mediante los SFM. La red de corresponsales no bancarios se muestra incipiente, tal como el desarrollo de la red de agentes; ninguna de ellas es suficiente para que los SFM puedan ampliarse a la base de la pirámide financiera. El esfuerzo realizado por los bancos es un factor positivo, tomando en consideración las mayores facilidades que tienen los usuarios para obtener créditos y abrir una cuenta de ahorros.

Introducción

En los últimos años, hubo en el Paraguay una oleada intensa y positiva en cuanto a la penetración de la telefonía móvil en los hogares de los distintos estratos socioeconómicos. Ello incluyó a la población en situación de pobreza y a los habitantes de las zonas rurales.

Por otra parte, la expansión de las instituciones financieras, tales como los bancos, financieras y cooperativas, trajo consigo una mejora en la inclusión financiera de las personas que viven en situación de pobreza, así como de las que pertenecen a las clases medias del país. A pesar de ello, la inclusión financiera aún no es suficiente, pues abarca un reducido número de la población, si se compara la situación del Paraguay con la de otros países.

De ahí que es sumamente importante considerar el gran éxito que están teniendo los servicios financieros móviles (SFM) en países en vías de desarrollo, para llegar, de manera fácil y a bajo costo, a las poblaciones de menor poder adquisitivo y a las regiones aisladas por el difícil acceso geográfico o la baja densidad poblacional.

Los SFM brindan a las personas usuarias diversas opciones, que incluyen desde las transferencias de dinero hasta la apertura directa de una cuenta de ahorros. Los dos modelos existentes en el Paraguay pertenecen a una empresa que utiliza la plataforma bancaria y otra que no la utiliza; esta última, más bien, se enfoca en las transacciones. Actualmente, se está analizando la elaboración e implementación de un marco normativo que regule ambos tipos de empresas.

El objetivo de este trabajo es conocer el desarrollo actual del ecosistema de los SFM, mediante una evaluación que permita identificar los avances y cuellos de botella en sus distintos entornos. Así, se identificará si facilitan o no la inclusión financiera de las poblaciones menos favorecidas, incluidas aquellas personas beneficiarias de las políticas de transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC).

La investigación se basa principalmente en la identificación y análisis de las percepciones cualitativas de los actores clave del sector, tal como propone la metodología para evaluar el entorno regulatorio de las telecomunicaciones (TRE, por sus siglas en inglés) desarrollado por LIRNEasia ([Samarajiva 2005](#)).

El marco teórico empleado propone el análisis de tres áreas para el ecosistema de los SFM: (1) entorno institucional, (2) entorno de mercado y (3) entorno de usuario

final. Cada una de ellas, a su vez, posee dimensiones que son claves para explicar el entorno de los SFM.

Para captar las percepciones, se entrevistó a expertos en las tres áreas consideradas, divididos en los siguientes grupos: (i) actores directamente afectados por la regulación del sector Telecomunicaciones, (ii) actores que analizan el sector desde una perspectiva más amplia y (iii) actores con interés en la mejora del sector para ayudar al público.

Las encuestas y entrevistas se realizaron desde el 27 de septiembre hasta el 5 de noviembre del 2012. Se han considerado los datos secundarios del sector de la telefonía móvil en la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y del sector financiero en la Superintendencia de Bancos (SB) del Banco Central del Paraguay (BCP).

Este documento se divide en seis secciones. La primera presenta datos sobre la situación actual de la telefonía móvil en el Paraguay, según dimensiones previamente definidas. En la segunda, se realiza un ejercicio similar para el sector financiero. En la tercera, se presenta la metodología propuesta por LIRNEasia, y en la cuarta y quinta secciones se muestran los resultados y las conclusiones.

1 Diagnóstico del sector de telefonía móvil

En el Paraguay, las privatizaciones llevadas a cabo como parte de las reformas de primera y segunda generación fueron parciales, ineficientes y con fuertes indicios de haber conllevado hechos de corrupción. A pesar de ello, se logró que la antes Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO) se convirtiera en sociedad anónima, conocida como Compañía Paraguaya de Telecomunicaciones (COPACO).

En este contexto, surge la entidad reguladora CONATEL, que controlará el mercado de los teléfonos móviles, radios y canales de televisión. CONATEL fue creada por la Ley 645, de Telecomunicaciones, en el año 1995.

1.1 Indicadores generales de inversión

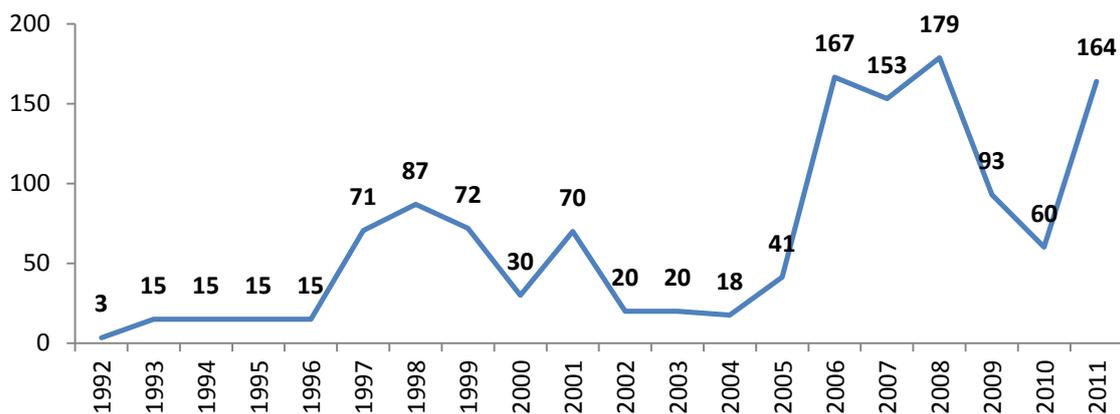
El desempeño de las inversiones en telecomunicaciones ha sido bastante modesto hasta el año 2005, con un promedio de 42 millones de dólares americanos anuales.¹ A partir del 2006, se puede apreciar un importante aumento de las inversiones, debido, en parte, a la adopción y adaptación de nuevas tecnologías de la telefonía celular. Dichas transformaciones exigieron, asimismo, inversión en infraestructura. De esta forma, el promedio de inversión entre el 2006 y el 2011 dio un salto importante, al incrementarse a 135,9 millones de dólares anuales (ilustración 1).

Este comportamiento de la inversión fue motivado por la fuerte competencia generada entre las empresas operadoras de celulares, que se incrementó con el ingreso al mercado paraguayo de la empresa de América Móvil (AMX), con su marca Claro, que tuvo una política agresiva de captación de nuevos usuarios y la adopción de tecnología de punta en telefonía.

En el 2011 se sumó un hecho que afectó al mercado de la telefonía móvil. La venta de la empresa Hola Paraguay a la estatal COPACO, que anunció un plan de inversiones cercano a los 20 millones de dólares americanos anuales hasta el 2013. Además, en el 2009, la CONATEL decidió liberar la señal de Internet, que, hasta ese momento, solo podía ser comprada de COPACO, con una tarifa más costosa que las de otras proveedoras del exterior.

¹ La mayor parte es inversión en telefonía celular de las cuatro empresas del rubro, según informaciones de la CONATEL.

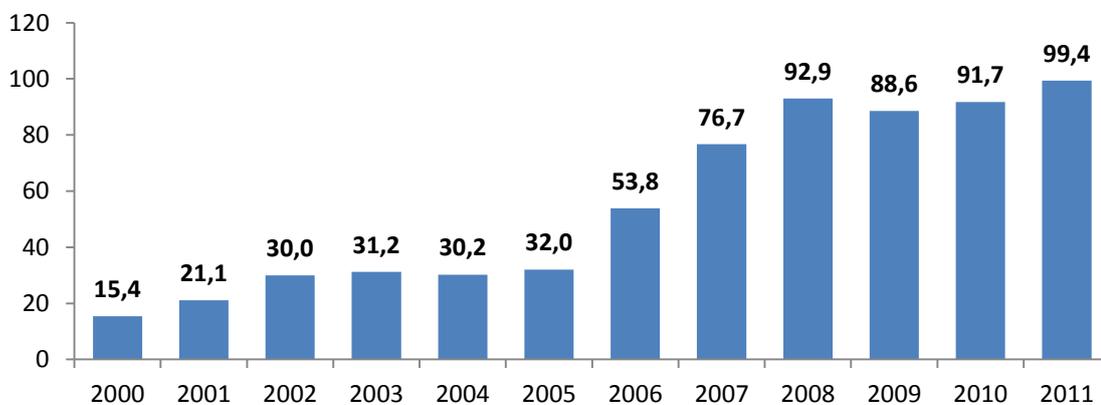
Ilustración 1: Inversión en telecomunicaciones (en millones de US\$)



Fuente: Banco Mundial / Elaboración propia

En este contexto, la densidad telefónica también se incrementó abruptamente desde el 2006, pasando de una tasa de 53,8 líneas hasta llegar a 99,4 en el 2011 (ilustración 2).² Esta cifra es altamente superior a la referente a la densidad de la telefonía fija, que, en el 2009, llegó solo a 6,1%, y no muestra indicios de mejora hasta el presente.

Ilustración 2: Densidad telefónica



Fuente: CONATEL / Elaboración propia

La cobertura en las dos regiones del país alcanzó, en el 2011, al 83% de las localidades, donde reside 97,7% de los habitantes.³

² La densidad telefónica hace referencia al número total de líneas por cada cien habitantes.

³ Cálculos realizados por la CONATEL.

Asimismo, se puede observar que, en el nivel de los hogares, la telefonía móvil tiene una mayor cobertura que todos los demás bienes TIC, al haber pasado de 64,4% en el 2006 a 88,9% en el 2011.

La evolución de la cobertura móvil en el sector rural también fue positiva, al pasar de 51,6% a 83,6% en el período evaluado. Esta evolución es especialmente importante, en tanto que los programas sociales se enfocan en la población en situación de pobreza, que predomina en el área rural.⁴ Para el 2011, la pobreza afectó a 44,8% de la población rural, y la pobreza extrema, a 29,6%; esta última es el foco de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

1.2 Principales actores

El principal actor en el área de telecomunicaciones es la CONATEL, cuyos principales objetivos son los siguientes:⁵

1. Asumir el compromiso sobre la emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnéticas del dominio público del Estado.
2. Asegurar la igualdad de oportunidades para el acceso al aprovechamiento del espectro radioeléctrico.
3. Implementar estrategias que garanticen el fomento, control y reglamentación de las telecomunicaciones.
4. Promover la integración de los lugares más apartados de los centros urbanos para que toda persona física o jurídica tenga libre e igualitario derecho de acceso al uso y prestación de servicios de telecomunicaciones.
5. Conformar las especificaciones técnicas para la instalación, operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones ubicados en el territorio nacional.

1.3 Entorno Regulatorio

El entorno regulatorio está enmarcado dentro de la Ley 642/95, de Telecomunicaciones, sus modificaciones (Ley 2478/04) y decretos reglamentarios. Esta

⁴ De una población total de 6 464 648 en el 2011.

⁵ Objetivos enunciados en la página web de la institución.

ley crea la CONATEL y regula la entrada de los prestadores de servicios de telecomunicación.

1.3.1 Entrada al mercado

Para ingresar al mercado de las telecomunicaciones, una empresa o individuo debe obtener la licencia o concesión. Según la Ley de Telecomunicaciones, las concesiones, licencias y autorizaciones estarán sujetas al pago de un derecho, por única vez. La explotación comercial de los servicios estará sujeta al pago de una tasa anual de hasta el uno por ciento de los ingresos brutos del prestador.

Las concesiones, licencias y autorizaciones tendrán un plazo máximo de (1) veinte años para los servicios públicos de telecomunicaciones, renovables; (2) diez años para los servicios de difusión, renovables por igual período por única vez; y (3) cinco años para los demás servicios, renovables a solicitud del interesado. La tabla 1 muestra las empresas de telefonía celular que actualmente operan en el mercado, así como sus principales características.

Tabla 1: Empresas de telefonía celular operando en el mercado

Empresa	Año / Indicador					
	Marca con que opera	Inicio de operaciones	de Accionista mayoritario	Bandas de frecuencia	Tecnología	Cuota de mercado (2011)
Telecel	Tigo	1992	Millicon International Cellular S.A.	850 MHz y 1900 MHz	HSPA+	55,3%
Núcleo	Personal	1997	ABC Comunicaciones y grupo Telecom	850 MHz y 1900 MHz	D-AMPS y 3.5G	31,4%
Hola Paraguay	Vox	1999	Copaco	1900 MHz y 900 MHz	--	6,0%
AMX Paraguay	Claro	2005	América Móvil	1900 MHz	GSM	6,2%

Fuente: CONATEL / Elaboración propia

1.3.2 Acceso a recursos escasos

El tema del acceso a recursos escasos comprende, principalmente, el espectro radioeléctrico. El Decreto 14135/96 establece que este «constituye un recurso natural limitado del dominio público del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30º de la Constitución Nacional».

Existe un acceso limitado, aunque, hasta el momento, equitativo, del espectro radioeléctrico para la telefonía móvil en el país. Sin embargo, los operadores móviles coinciden en torno a la necesidad de disponer de más espectro para ofrecer más servicios; en particular, para proveer datos con mayor velocidad.

Tabla 2: Bandas asignadas y asignación de frecuencias

Empresa	Indicador de banda	
	Banda	Ancho de banda
Telecel	850/1900	20+30
Núcleo	850/1900	20+30
AMX	1900	30
Hola Paraguay	1900/900	30+10
COPACO^{1/}	1700/2100	40
Rieder^{1/}	900	26

^{1/} Actualmente, no operan en el mercado

Fuente: CONATEL / Elaboración propia

1.3.3 Interconexión

La interconexión es el cargo que cobra una compañía de telefonía móvil a otra por permitir el «ingreso» de llamadas a su red.

La regulación de la interconexión es realizada por la CONATEL a través de su Reglamento General de Tarifas. Lo más resaltante del último decreto es la inclusión de un inciso que dispone que «en el Servicio de Telefonía Móvil Celular (STMC) y en el Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), las tarifas para las telecomunicaciones originadas y terminadas en la red de una Empresa Prestadora deben ser iguales a las tarifas de las telecomunicaciones terminadas en las redes de las demás Empresas Prestadoras, incluyendo el cargo de interconexión». Esto implica que las llamadas entre diferentes compañías prestadoras del servicio de telefonía móvil tendrán el mismo costo que las llamadas realizadas entre usuarios de una misma compañía, y que el costo de interconexión debe estar incluido en la tarifa final ofrecida al cliente. A su vez, la entidad reguladora tiene potestad de establecer tope para cargos de interconexión.

En el año 2012 la CONATEL redujo la tarifa de interconexión a 0,04 centavos de dólar por minuto, mientras que desde el 2008 regía la tarifa de 0,07 centavos de dólar

por minuto. Esto implicó una reducción del 40% en el costo de interconexión. Estos costos son estándares para llamadas entre líneas móviles, de móviles a líneas fijas y de líneas fijas a teléfonos móviles, así como para todas las regiones del país.

Con la disminución de dicho cargo, las operadoras de celulares tendrán un nuevo margen para el reajuste de costos y fijación de sus tarifas para el usuario final. De acuerdo con la CONATEL, el ahorro neto para el cliente será de 0,03 centavos de dólar por 60 segundos y de 0,27 centavos de dólar por 10 minutos de comunicación.

1.3.4 Regulación tarifaria

La tarifa de la telefonía móvil es de libre competencia; por tanto, las tarifas pueden ser fijadas libremente. Sin embargo, las tarifas de interconexión son reguladas en precios tope. Actualmente están igualados los cargos de llamadas entre compañías celulares y los de la compañía de línea básica (COPACO).

Como se mencionó en el apartado anterior, la CONATEL posee un reglamento general de tarifas que tiene como regla general que la tarifa establecida en función del uso del servicio se aplica solamente al tiempo útil de conexión y a su redondeo correspondiente. En tal sentido, las empresas prestadoras solamente podrían facturar por sus servicios cuando la telecomunicación haya sido completada exitosamente.

Las tarifas de las empresas celulares han venido reduciéndose progresivamente en los últimos cinco años. Anteriormente, la tarifa cobrada era por minuto y podía llegar a tener un costo promedio de US\$ 0,22 por minuto. Actualmente, las tarifas se ubican en un promedio de US\$ 0,14 el minuto de día y US\$ 0,11 el minuto de noche.⁶

1.3.5 Regulación de prácticas anticompetitivas

La CONATEL posee una regulación específica para evitar prácticas anticompetitivas, la Resolución 133/2008, que afecta a las personas físicas o jurídicas que tienen licencia con el ente de regulación.

En agosto del 2012, la CONATEL autorizó la compra de la empresa Cablevisión S. A. (proveedora de servicios de televisión por cable e Internet por fibra óptica), adquirida

⁶ Datos de CONATEL. Tipo de cambio: un dólar = 4 400 guaraníes.

por la empresa de telefonía celular Telecel S. A. (Tigo), dominante en el mercado de telefonía móvil. Esta operación generó protestas de las demás empresas de telefonía y de cable, dado que consideraron que la operación fue poco transparente y que su aprobación se dio en un lapso sumamente breve, sin considerar que, con ella, una sola empresa estaría acrecentando su poder de mercado y del espectro radioeléctrico.

Para la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (Ahciet), la operación implica el surgimiento de un monopolio, dado que Telecel dispondrá de 205 MHz de espectro, aproximadamente siete veces más de lo que posee América Móvil y considerablemente más que el espectro de Núcleo y Hola Paraguay. Considerando que la asignación de espectro es bastante desigual entre operadores, se distorsiona la competencia, sin advertirse a nivel internacional un mercado competitivo que tenga una distribución de espectro tan disímil.

Por su parte, la empresa Telecel asegura que la compra de Cablevisión no viola ninguna normativa, y que no se puede hablar de monopolio, ya que existen otros operadores ofreciendo el mismo servicio; además, todas las operadoras pueden acceder a más espectro.

La CONATEL, por su lado, afirmó que la operación no implica ninguna práctica anticompetitiva por parte de Tigo. Asimismo, el ente regulador afirmó que tiene los elementos suficientes para multar a Telecel e inclusive cancelar sus licencias si es que, al poseer más espectro, incurre en prácticas que violen la libre competencia.

1.3.6 Servicio Universal (USO)

La Ley 642/95 creó el Fondo de Servicios Universales (FSU), que «será administrado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, con la finalidad de subsidiar a los prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones en áreas que así lo justifiquen». Los objetivos del FSU se expresan en su reglamento, promulgado por la CONATEL:

- a) Promover, a través del financiamiento, la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones en áreas rurales y lugares de interés público y social.
- b) Promover el acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones de más paraguayos de manera eficiente, procurando servicios de calidad y precios razonables, tomando en consideración los niveles de ingresos de la población beneficiaria.

- c) Maximizar el beneficio económico en la dotación de los servicios de telecomunicaciones mediante la reducción de costos en la provisión de los servicios más básicos como salud y educación.⁷

El monto anual del FSU ha venido aumentando en los últimos años. La telefonía móvil aporta actualmente más del 70% de lo recaudado y la telefonía fija menos del 15%. Los subsidios otorgados por el FSU en diversos proyectos han sido en promedio de 1,35 millones anuales de dólares estadounidenses en el período 2007-2010.

Con las adjudicaciones en el 2011 a la empresa Telecel y en el 2012 a la empresa Hola Paraguay, se estaría llegando a cubrir con fibra óptica a 224 de los 229 distritos del país, lo que implica una cobertura del 98% de los distritos nacionales.

1.4 Hechos de importancia

En el año 2011, se elaboró el Plan Nacional de Telecomunicaciones 2011-2015 con el asesoramiento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). El plan tiene como objetivo impulsar el desarrollo de la infraestructura y los servicios de telecomunicaciones, con la colaboración de empresas del sector, para mejorar la participación, las oportunidades, el empleo y el bienestar de la población.

Para lograr este objetivo, se prevé una inversión anual de 150 millones de dólares estadounidenses por año. En cuanto a la telefonía móvil, se espera que su densidad sea del 100%, y el porcentaje de celulares con banda ancha pase del 4% al 50% para el 2015.

Otro hecho de relevancia es que la portabilidad numérica está disponible para los usuarios de telefonía móvil a partir de diciembre del 2012. Además, es necesario mencionar la reducción de las tarifas de llamadas y mensajes de la telefonía celular en los últimos años, según la CONATEL.

⁷ URL: <www.conatel.gov.py/index.php/fsu/delineamientos-generales>.

2 Diagnóstico del sector financiero

2.1 Indicadores generales de inversión

Para finales del 2011, los indicadores generales del sistema financiero paraguayo muestran señales de solvencia y rentabilidad. El activo de las entidades financieras creció 11% en el último semestre, acumulando una expansión de 21% en el año. La cartera vigente representa 59% del activo y las disponibilidades son el segundo rubro en importancia, al ubicarse en el 23% del activo.

Al cierre del 2011, el comportamiento de la rentabilidad del sector financiero se mantuvo favorable. Las ganancias del conjunto de entidades financieras representaron 2,5% del activo y 31,5% del patrimonio. Dichas entidades alcanzaron, en términos absolutos, un monto de 301,5 millones de dólares americanos, lo que representa un aumento de 16,8% con relación al mismo período del año 2010.

Las cooperativas de ahorro y crédito operan en un marco regulatorio propio, la Ley 2.157/03, y están bajo la regulación y supervisión del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). Las cooperativas de mayor tamaño del país son las denominadas del tipo «A», que poseen información más consolidada del sector en términos financieros. Según datos del INCOOP, las cooperativas aumentaron el volumen de sus negocios en 14% durante el 2011. Este crecimiento fue inferior al observado el año previo, que fue de 17,7%. Cabe destacar, sin embargo, que ninguna cooperativa ofrece SFM.

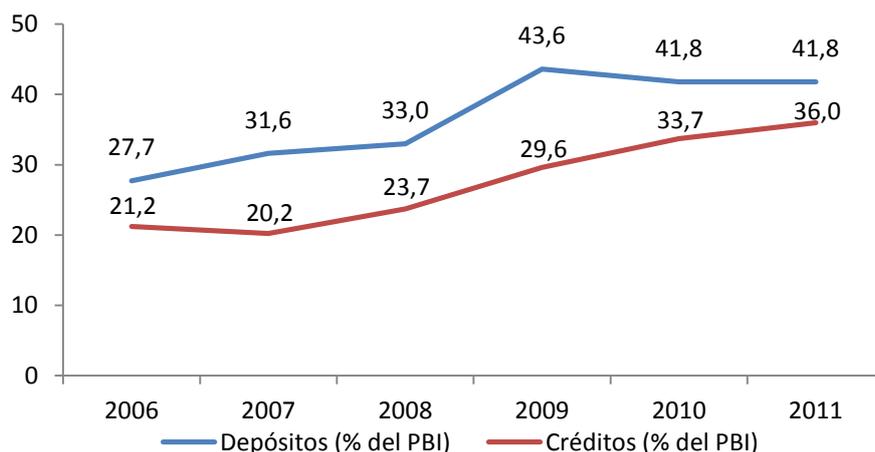
Según el Centro de Inclusión Financiera, los responsables de la formulación de políticas reconocen cada vez más la importancia de desarrollar sistemas económicos más inclusivos desde el punto de vista financiero ([Gardeva y Rhyne 2011](#)). Siguiendo esta tendencia mundial, el Banco Central del Paraguay, a través de la Superintendencia de Bancos, ha venido realizando acciones en pro del análisis y la mejora de la inclusión financiera en el país.

Sin embargo, existen varias limitaciones para la inclusión financiera en el país. Algunas de ellas son: (1) baja infraestructura y densidad poblacional en áreas rurales, (2) las sucesivas crisis financieras (1995, 1997 y 2009), (3) los altos niveles de pobreza y la mala distribución de la riqueza y (4) la elevada informalidad en la economía.

El BCP, a través de la Superintendencia de Bancos, calcula la profundización financiera del país. Esta se refiere al porcentaje del monto de depósitos y créditos

respecto al PIB. Se puede observar que la profundización financiera ha sido ascendente en el período 2006-2011. En dicho período, la relación depósitos/PIB ha tenido un crecimiento absoluto de 14,1%, y la relación créditos/PIB, un aumento de 14,7% (ilustración 3). Con esta evolución, el Paraguay se ubica, en el 2010, en el cuarto lugar en la región en cuanto a profundización financiera (después de Chile, Brasil y Uruguay).

Ilustración 3: Profundización financiera, 2006-2011



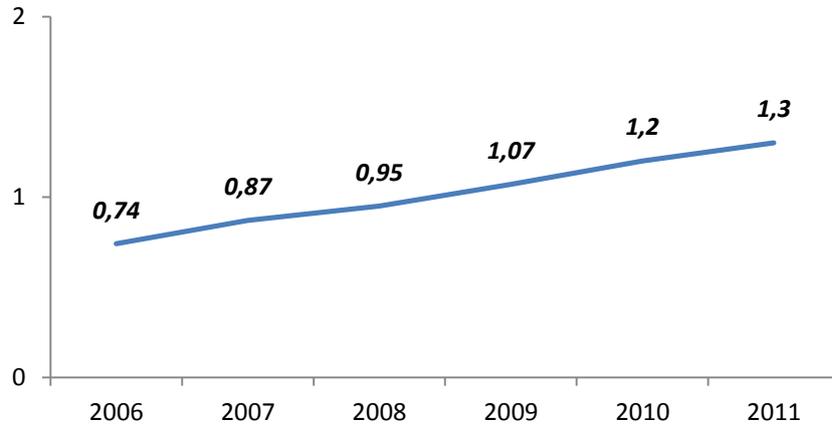
Fuente: Superintendencia de Bancos / Elaboración propia

En cuanto a los indicadores de bancarización, se puede observar también una evolución positiva. Así, se advierte que los deudores pasaron de 5530 por cada 100 000 habitantes a 11 982 entre el 2006 y el 2012, lo que representó un crecimiento de 116%, mientras que las cuentas habilitadas pasaron de 19 931 por cada 100 000 habitantes en el 2010 a 27 570 en el 2012, un crecimiento de 152%. Con este desempeño, el Paraguay está entre los países con mejor bancarización en la región.

Al analizar la cobertura geográfica, tanto para el número de sucursales como para la cantidad de cajeros, se observa que estos han crecido en forma lenta en relación con los demás indicadores analizados hasta este punto (ilustración 4 e ilustración 5). Por ello, el país se ubica muy por debajo de los países de América Latina en cuanto a este indicador.⁸

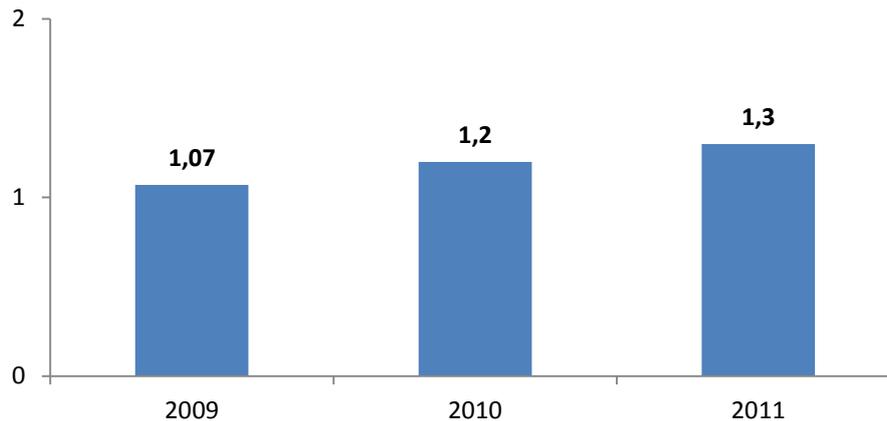
⁸ Superintendencia de Bancos a partir de datos de FAS-FMI.

Ilustración 4: Cantidad de sucursales por cada 1000 km²



Fuente: Central de Riesgos - SIB / Elaboración propia

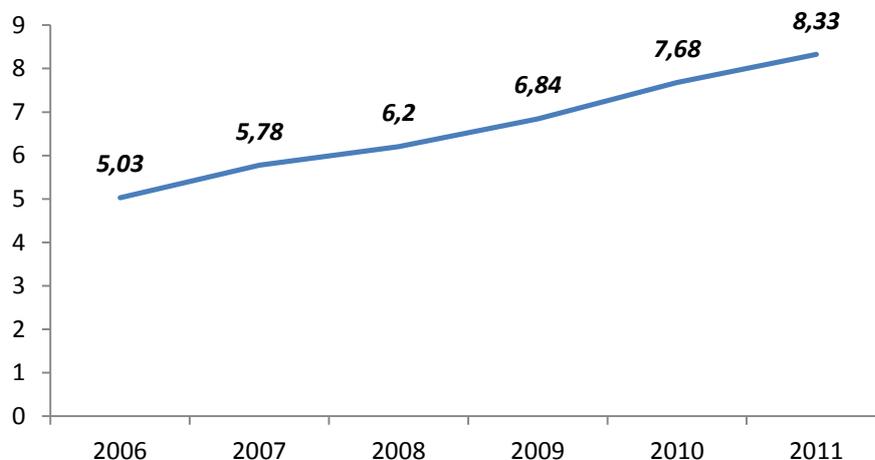
Ilustración 5: Cantidad de ATM por cada 1000 km²



Fuente: Central de Riesgos - SIB / Elaboración propia

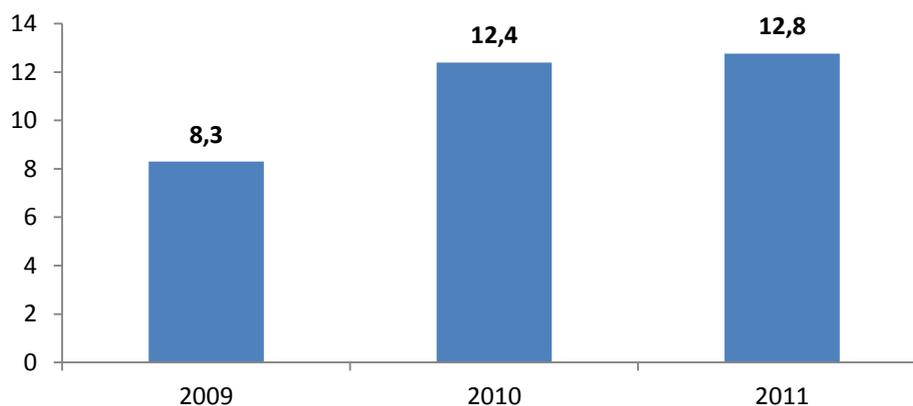
Por su parte, la densidad financiera se define como el número de sucursales o ATM por cada 100 000 habitantes en una región. Las evidencias para el Paraguay señalan que estos indicadores tienen una tendencia ascendente, aunque leve. En el 2011, por cada 100 000 habitantes, había apenas 8,3 sucursales y 12,8 cajeros automáticos, lo que ubica al país como el más atrasado de la región en cuanto a cobertura (ilustraciones 6 y 7).

Ilustración 6: Cantidad de sucursales por cada 100 000 habitantes



Fuente: Central de Riesgos - SIB / Elaboración propia

Ilustración 7: Cantidad de ATM por cada 100 000 habitantes



Fuente: Central de Riesgos - SIB / Elaboración propia

2.2 Principales actores

El sistema financiero paraguayo se halla regido por un marco de disposiciones legales. La ley orgánica del Banco Central del Paraguay le faculta a promover la eficacia, estabilidad y solvencia del sistema financiero, adoptando, a través de la Superintendencia de Bancos, las medidas de ordenación, supervisión y disciplina de todas las entidades que actúan en el marco de dicha ley.

Por su parte, el INCOOP, creado por la Ley 2157/03, es «persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, de duración indefinida, será la Autoridad de

Aplicación de la Legislación Cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos, y se registrará por las disposiciones de la presente Ley, los reglamentos y demás normas relativas al Cooperativismo».

Asimismo, desde el punto de vista de la inclusión financiera, las cooperativas son sumamente importantes, ya que muchas de ellas ofrecen servicios financieros a la población de menores recursos.

2.3 Ecosistema para SFM

El BCP, a través de la Superintendencia de Bancos, posee proyectos referentes a la inclusión financiera que consideran la plataforma de los SFM. La entidad lidera, en el país, el tema de la regulación y el desarrollo de la inclusión financiera; y entiende los SFM como un pilar en la estrategia de inclusión financiera en el corto plazo.

Cuando los servicios de dinero móvil, primer SFM en el país, comenzaron a insertarse, la Superintendencia observó con cautela el desarrollo comercial de esta herramienta, sin entrar a regular sobre el tema. Recién ahora, después de casi tres años del lanzamiento del servicio, está por introducir una regulación para los SFM.

Por otro lado, las regulaciones de la CONATEL permiten a las empresas registrar y activar clientes con relativa facilidad. Tanto para usuarios como para operadores es sencillo cumplir con este requisito, ya que solo se necesita una fotocopia simple de la cédula de identidad ([Téllez y McCarty 2011](#)).

Dos son las empresas de telefonía móvil que ofrecen servicios financieros móviles: Tigo y Personal, mientras que una tercera, Vox, está preparando su plataforma para el lanzamiento del servicio. La tabla 3 muestra los avances al respecto.

Tabla 3: Avances de empresas móviles hacia la provisión de SFM

Marca de telefonía móvil	Socio financiero	Servicios financieros que ofrece	Principales funciones
Tigo	Banco Visión	Giros Tigo y billetera electrónica	Cobranzas, pago de mercaderías y/o servicios vía telefonía móvil
		Otros servicios de pagos móviles	Compra de garantía para cambio de planes, compra de garantía para nuevas activaciones pospagas y cobranza de facturas Tigo

Personal	Banco Atlas	«Billetera personal»	El cliente se registra, confirmando sus datos, tras lo cual se activa su cuenta automáticamente. Permite realizar varias transacciones financieras a través del teléfono móvil; se puede regularizar la caja de ahorro y modificar los límites máximos en cualquier sucursal.
		Pago-móvil	Permite comprar, vía teléfono móvil, en los establecimientos comerciales adheridos a una entidad procesadora de tarjetas de crédito (Bancard).
		Otros servicios	Permite enviar dinero a cualquier parte del país. El receptor puede hacerlo efectivo en los locales habilitados.
Vox	Efecti-Vox lanzarse)	(por	La política de la empresa es «llegar a las capas de menores ingresos del país», según entrevista a los gerentes de la empresa Hola Paraguay. Así, se caracteriza por ofrecer planes de bajo costo. Se desconoce en qué consistirá el próximo servicio por lanzarse.

Elaboración propia

2.3.1 Entorno institucional

- Regulación del sistema financiero en SFM

El BCR y el SSF firmaron un memorándum de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para diseñar normas y regulaciones orientadas a apoyar el desarrollo de los SFM. Dicho esfuerzo también ha sido apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). La principal iniciativa desde el punto de vista de la política pública en estos ámbitos la tiene el BCP. No existe una regulación específica para los temas de SFM, pero se está trabajando en el marco del fomento a la inclusión financiera, la cual tiene tres pilares: (1) bancarización, (2) educación financiera, (3) protección al usuario financiero.

Aunque el BCP está en fase de análisis, ya ha obtenido algunos avances en este aspecto. Entre ellos, existen tres proyectos presentados como corolario de las investigaciones y evaluaciones de una consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se inició el 2011. Uno de ellos atiende específicamente los aspectos de dinero electrónico y banca electrónica.

Este proyecto clasifica la oferta existente de estos servicios entre las empresas que operan con la cuenta bancaria de cada cliente (tipo «A»), y las que no operan con la cuenta bancaria del cliente (tipo «B»). Ambas categorías serán supervisadas por el

BCP; sin embargo, las exigencias para cada una serán distintas. Para las empresas de tipo A, los requisitos son: (1) contar con infraestructura, conforme a servicios que ofrecen; (2) tener un gobierno corporativo, conforme a la envergadura de la empresa; (3) la remisión periódica de documentaciones del BCP; y (4) llevar a cabo una auditoría externa anual. Para las empresas de tipo B, se tienen los mismos requisitos, pero se incluyen otros adicionales, entre ellos, (1) contar con un capital mínimo establecido, (2) mostrar solvencia y (3) contar con garantía de fideicomiso.

- Regulación del sistema financiero en SFM

Tal como en el aspecto anterior, el BCP es quien lidera la inclusión financiera. Siguiendo con los tres proyectos mencionados en la sección anterior, dos de ellos atienden específicamente la inclusión financiera.

El primero de ellos se refiere a las microfinanzas. Así, en el 2012, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 4457/12 de microempresas, pequeñas y medianas empresas. Al respecto, considerando que la ley presenta solo lineamientos generales en cuatro artículos sobre el apoyo financiero, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) solicitó al BCP que trabaje, conjuntamente con otros estamentos, en la reglamentación de los citados artículos.

El segundo proyecto crucial fue el de las cuentas básicas, que tienen el objetivo directo de facilitar la inclusión financiera. Según el proyecto de reglamentación que se está estudiando en el BCP, se denominará *cuentas básicas* a aquellas cuentas que serán ofrecidas por las entidades bancarias y financieras con bajas barreras de entrada. Entre estas facilidades, se incluye requerir un escaso o nulo depósito inicial, el bajo costo de mantenimiento y las comisiones por disposición del dinero, que deberán ser inferiores a las cobradas regularmente a un ahorrista común.

A pesar de ello, los técnicos de la Superintendencia de Bancos consideran que si bien se ha avanzado, todavía «es básica la legislación para la inclusión financiera y los SFM. El gran desafío es permitir que las personas con menores ingresos puedan ser incluidas en el sistema financiero. El desarrollo de las cuentas básicas dependerá, además, del compromiso del sector privado. Sin embargo, lo esencial para una mayor inclusión será mejorar la educación financiera».⁹

⁹ Entrevista a técnicos de la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay (5/10/2012).

- Regulación del sector telecomunicaciones para SFM y hacia inclusión financiera

En estos temas, la entidad reguladora, CONATEL, no ha considerado modificar o adaptar la actual legislación, dado que no ha sido planteado a nivel de institución, y no existen nexos con otras instituciones para visualizar las modificaciones en cuanto a las telecomunicaciones. Esto demuestra que las instituciones en el Paraguay no coordinan esfuerzos para el desarrollo de políticas que pudiesen seguir el paso de las innovaciones tecnológicas en lo que a SFM respecta.

Según los especialistas del ente regulador, «esto no se regula porque son servicios susceptibles de competencia; es decir, el mercado está abierto para que entre un nuevo operador».¹⁰

Con respecto a la tarifa, un entrevistado de la CONATEL señaló que «la institución no tiene por función regular los servicios que prestan las empresas, sino la plataforma de los servicios. Los servicios financieros móviles son servicios de valor agregado de libre competencia, mientras que la entidad no regula ni siquiera las tarifas, solo los topes de la interconexión».¹¹

- Coordinación y políticas conjuntas para oferta de SFM

El BCP tiene la idea del impacto de las TIC como factor que apoya la bancarización y, por ende, el crecimiento económico. También vela por la necesidad de un debate más amplio con otras instituciones, dado que puede apreciarse fácilmente que los teléfonos celulares presentan una penetración muy grande en el país.

La coordinación de las políticas públicas en el país para la oferta de SFM está ligada a la coordinación existente entre el Banco Central y las dos principales empresas de telefonía móvil, Tigo y Personal, para elaborar la reglamentación sobre el dinero electrónico y la banca electrónica.

Por otra parte, es pertinente señalar que ha habido acciones conjuntas para promover la educación financiera, un tema más amplio pero que incluye los SFM. Esto también está liderado por el BCP.

¹⁰ Entrevista realizada a técnicos de la CONATEL (10/10/2012).

¹¹ Ver nota 11.

Por su parte, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia ha iniciado un programa denominado «Kakua'a» ('crecer'), que busca la inclusión financiera de las beneficiarias del programa de TMC Abrazo. En ella se trabajará con la Financiera El Comercio a fin de motivar a las beneficiarias a mejorar sus niveles de ahorro. El programa incluye educación financiera, incentivos al ahorro, apertura de una cuenta de ahorros y la entrega de una tarjeta de débito. La cuenta de ahorros estará conectada con los SFM.

Por otra parte, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), entidad estatal de crédito para pequeños productores agrícolas y microempresarios, conjuntamente con la empresa Personal y el banco Atlas, ofrecen la posibilidad de gestionar y pagar los créditos de la institución por medio del teléfono celular.

Este servicio fue especialmente diseñado para atender a las localidades que no cuentan con sucursales del CAH (se trata de 67 distritos); sin embargo, aun en localidades donde está asentado el CAH, existen beneficiarios a quienes les resulta difícil de concretar. El costo de traslado es alto, por lo que la solución móvil es una alternativa sumamente importante.

- Protección al consumidor en SFM

No existe una regulación específica que proteja al usuario de los SFM. La Ley 1334 sirve de marco para los reclamos sobre los servicios de las empresas de comunicación, pero no ofrece total garantía sobre el cumplimiento de los SFM. Por su lado, el BCP busca dar garantías a las transacciones financieras realizadas a través de las empresas móviles mediante una ley que está en proceso de creación.

Lo más novedoso es que el BCP dispone de lineamientos sobre la protección del usuario financiero, para lo cual la banca matriz está realizando las siguientes acciones:

1. Creación de una oficina de atención de reclamos del usuario financiero.
2. Creación en la web de un link para consultas y reclamos.
3. Cargar en la web una guía que contenga las normativas que protegen al usuario.

2.3.2 Entorno de mercado

- Competencia en el sector financiero

Existen 27 entidades financieras en el país, fuera de las cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales 15 son bancos, 10 financieras y 2 corresponden a la categoría «otros». Así también, existen 47 cooperativas de ahorro y crédito calificadas en la categoría «A» por el INCOOP, las cuales poseen mayor peso en el conjunto de cooperativas del país, en términos de volúmenes de créditos y ahorros.

La concentración en el sistema bancario muestra un aumento entre el 2006 y 2012, tanto para las colocaciones como para los depósitos. El indicador IC3 se mantiene, para las colocaciones, por encima del 50% en el último año de la serie. En el caso de los depósitos, este indicador supera el 48%.

Según analistas financieros, existe un acuerdo tácito entre los bancos, porque si bien mejoraron los sistemas tecnológicos y el análisis de riesgo de cada cliente, ninguna entidad baja las tasas de manera significativa.¹²

De este modo, la competencia para ofrecer SFM en Paraguay es aún reducida. De todas las entidades, solo cinco bancos y dos financieras poseen SFM; de este grupo, cuatro instituciones están comprometidas con la inclusión financiera mediante banca móvil: a) banco Familiar (Proyecto BID-Tec IN), b) banco Atlas (billetera personal y proyectos con el Crédito Agrícola de Habilitación), c) Visión Banco (fideicomiso y créditos a agentes de Tigo) y c) Financiera El Comercio (Programa Abrazo de la Secretaría de la Niñez).

Estas empresas son las que más compiten entre sí para captar a los clientes de la base de la pirámide. No obstante, según expertos entrevistados, «las tasas de interés no reflejan dicho nivel de competencia, ya que se mantienen a niveles elevados. Por su parte, los sobre costos en caso de atrasos son excesivos, lo cual hace que las tasas de interés sean una barrera a una mejor inclusión financiera».¹³

¹² URL: <<http://www.ultimahora.com/notas/599266-El-usuario-paga-caru-la-ineficiencia-del-sistema-financiero-paraguay>>.

¹³ Entrevista a experto del sector financiero (12/10/2012).

- Competencia en el sector de telecomunicaciones

El mercado de la telefonía celular en el Paraguay está dominado, tal como es la constante en la última década, por la compañía Tigo. El año pasado contaba con el 55,8% del mercado; le sigue, en porcentaje de la cartera de clientes, la empresa Personal, con el 32% del mercado. Mucho más abajo se encuentran las empresas Personal y Claro, con aproximadamente 6% del mercado (tabla 4). El enfoque comercial de Tigo es más agresivo para liderar el mercado de los SFM.

Tabla 4: Participación del mercado por empresa (%)

Empresa	Año											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^{1/}
Telecel (Tigo)	50,4	48,9	49,7	47,2	41,4	40,5	44,0	46,1	54,4	57,2	55,3	55,8
Núcleo (Personal)	44,0	43,5	39,1	37,3	35,5	38,0	41,0	42,5	32,5	28,8	31,4	32,0
Hola Paraguay (Vox)	4,2	6,6	8,9	11,2	13,9	10,3	6,2	4,1	4,1	5,9	7,1	6,0
AMX (Claro)	1,5	1,0	2,4	4,3	9,1	11,2	8,7	7,3	9,0	8,1	6,2	6,2

^{1/} Solo hasta junio.

Fuente: CONATEL / Elaboración propia

A pesar de que existe una elevada concentración, la competencia en el mercado de la telefonía móvil es elevada, tanto para captar nuevos clientes como para mantener los existentes. Ello se debe a que el usuario de telefonía tiene una elevada elasticidad con relación al precio y otras ventajas que podría ofrecerle una operadora. La competencia se refleja, además, en la importante inversión en publicidad que hacen las telefonías. Según los datos disponibles, entre el 2008 y el 2010, se invirtieron cerca de 22 millones de dólares por concepto de anuncios publicitarios. Las telefonías móviles que operan en el Paraguay ocupan el primer lugar en inversión publicitaria.¹⁴

¹⁴ Datos de la Cámara de Anunciantes del Paraguay.

- Innovación en el sector de telecomunicaciones

Las empresas compiten actualmente mediante la inversión en tecnología y servicios. Tigo ofrece la tecnología HSPA+ para mejorar la velocidad de su conexión a internet, y ha presentado un proyecto a la CONATEL para pasar de la tecnología HSPA a la LTE. Esta responde a los términos «Long Term Evolution», es decir, evolución a largo plazo, la tecnología comúnmente conocida como 4G. La empresa Vox ha presentado un proyecto para pasar directamente de la tecnología EDGE a la LTE.

Los operadores móviles coinciden en la necesidad de disponer de más espectro para ofrecer más servicios, en especial, proveer datos a mayor velocidad. Esta necesidad es acorde con la realidad mundial, tal como la plantean UIT y la CONATEL, con el objetivo de impulsar el desarrollo de más servicios y de promover la banda ancha.¹⁵

- Liderazgo del gobierno en SFM

El Banco Central del Paraguay, a través de su Superintendencia de Bancos, está desarrollando una normativa para medios de pagos móviles. Para ello, se inició un diálogo con diversos representantes e involucrados con el sector de la telefonía móvil, entre los cuales destacan las dos empresas que ofrecen estos servicios actualmente (Tigo y Personal).

La institución financiera encargada de los pagos de las TMC y de todos los programas sociales es el Banco Nacional de Fomento (BNF). Esta entidad se encuentra en un proceso de modernización. Por ello, ha tomado un préstamo del BID para ejecutar un programa de modernización, que tiene como objetivo principal las microfinanzas, mas no los SFM.

En cuanto a los programas de TMC, el gobierno paraguayo, con la cooperación de la Fundación Capital, está implementando un programa de inclusión financiera (bancarización) para las familias que participan en el programa Abrazo. El Comercio es la entidad privada que administrará las cuentas de ahorros de las personas beneficiarias. Esta entidad posee SFM para todos sus clientes con una cuenta de ahorros.

¹⁵ CONATEL: Plan Nacional de Telecomunicaciones.

- Gestión de datos/información de usuarios/beneficiarios de programas sociales

Los beneficiarios de las TMC están registrados en una base de datos denominada «ficha hogar», en la que se encuentran todos los datos relativos a sus características socioeconómicas. La información sin embargo, es de difícil acceso y la Secretaría de Acción Social, responsable de la implementación del mayor programa TMC (Tekoporâ), no hace pública la información sobre las familias beneficiarias.

2.3.3 Entorno de usuario final

- Infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes)

La legislación de corresponsales no bancarios recién se ha aprobado en el país a finales del 2011. La reglamentación define a los corresponsales no bancarios como los prestadores de servicios constituidos por personas físicas o jurídicas que se desempeñan en establecimientos propios o de terceros, distintos de las oficinas de las entidades financieras, que, conforme a un acuerdo contractual, sin relación de dependencia con estas, pero sí bajo su responsabilidad, son contratadas para realizar las operaciones y prestar los servicios autorizados taxativamente en la norma, como actividad complementaria a su actividad comercial principal.

Lamentablemente, no se cuenta con datos sobre la infraestructura para el despliegue de los CNB en el Paraguay. Esto se debe, en parte, al precario desarrollo que han mostrado.

- Desarrollo (penetración) de la red de agentes

Recién desde el 2012, algunas entidades financieras han desarrollado agentes no bancarios, por lo cual la penetración es ínfima. Así, al 2012, existían apenas 15 corresponsales no bancarios en el país, siete de los cuales correspondían a bancos y cinco a empresas financieras.

Uno de los principales problemas para la instalación de los CNB «es que el volumen de los negocios no es elevado en la fase inicial de la instalación y la capacitación,

mientras que la inversión y adecuación necesarias son importantes, y, por ello, los posibles agentes no encuentran aún ventaja inmediata en ser un corresponsal».¹⁶

Un estudio realizado por la red de microfinanzas del Paraguay y el PNUD ([Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011](#)) demuestra que «la oferta de las entidades financieras se concentra actualmente en zonas urbanas con mayor actividad económica, en casi todo el territorio del país», de lo que se deduce que las localidades urbanas con menor actividad y población, tal como las áreas rurales, tienen baja oferta de corresponsales.

- Gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios

En general, son cuatro las agencias financieras que tienen planes específicos y concretos, orientados a captar usuarios con menores ingresos. La Financiera El Comercio posee un programa de microcréditos para el sector agrícola, ganadero y hotelero, sectores cuyo acceso al crédito en la modalidad microfinanzas es reducido. Además, ofrece créditos al sector comercial tradicional. Como se dijo anteriormente, esta financiera pasará a administrar los pagos de los beneficiarios del programa Abrazo de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, a quienes les entregará una cuenta de ahorros, tarjeta de débito y SFM.

Por su lado, el Banco Nacional de Fomento está desarrollando un programa de modernización cuyo objetivo es incrementar el acceso al crédito de la microempresa, pequeña y mediana empresa y de sectores con menores ingresos. El banco busca el fortalecimiento institucional para mejorar su eficiencia e incrementar su capacidad de financiar a dichos segmentos. El programa incluye la modernización tecnológica y de infraestructura para implementar los SFM.

A su vez, el Banco Atlas está trabajando con el Crédito Agrícola de Habilitación en un programa para beneficiar a pequeños microempresarios rurales con la tecnología de banca móvil, a través de la empresa asociada Personal.

Al mismo tiempo, el Banco Familiar y la empresa Tigo firmaron una alianza que facilitará el desarrollo de un nuevo servicio para todos sus clientes. El proyecto permitirá que estos puedan recibir créditos, efectivizarlos y pagar sus cuotas desde la

¹⁶ Entrevista al gerente de una entidad financiera en el marco de la investigación (12/10/2012).

comodidad de sus casas o en los puestos de Tigo Money. La iniciativa cuenta con el apoyo del BID

2.4 Hechos de importancia

Los hechos de importancia ya se han ido mencionando en las secciones anteriores. Estos apuntan a la estrategia del BCP para ofrecer SFM, además de regularlos, y velar por la inclusión financiera. Destaca, también, la apertura de las entidades financieras para ofrecer SFM, así como facilidades para la apertura de cuentas de ahorro a la población menos favorecida del país.

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

En la actualidad, el Paraguay cuenta con algunos programas de TMC. Destacan el programa Abrazo y el Tekoporâ. Sin embargo, hasta el momento, ninguno de los dos emplea SFM para sus transferencias.

El programa Abrazo tiene como objetivo disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles, a partir del ejercicio de los derechos de salud, educación y protección familiar de los niños y las niñas de 0 a 14 años que realizan alguna actividad económica y viven con sus familias. Asimismo, desde junio del 2011, Abrazo inició un proceso de universalización que busca la protección contra lo que se denominan «las peores formas de trabajo infantil».

El programa Tekoporâ ('Vivir Bien'), única forma de TMC aplicada a gran escala, está dirigido a familias beneficiarias que viven en situación de extrema pobreza. Preferentemente, la madre es la receptora de la transferencia, a cambio de compromisos verificables en salud, educación y nutrición de sus hijos e hijas que no cumplieron aún los 18 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores de 65 años que estén bajo su cargo.

Su objetivo es enfrentar la transmisión intergeneracional de la pobreza y promover la organización de las familias alrededor de actividades comunitarias y productivas. El programa es gestionado por la Secretaría de Acción Social (SAS) y tiene a 93 812 familias como beneficiarias. Los pagos se realizan en efectivo, a representantes de los hogares, a través del BNF (72% del total).

Existen dos modalidades de pagos

1. Cajeros móviles (60% de los pagos): los pagos son efectuados por los oficiales del BNF, acompañados de escoltas (policías y militares), y personal del programa. Al evento del pago asisten, por lo general, cuatro funcionarios (cajeros) por sitio, durante un día. Cada cajero cubre, en promedio, 250 beneficiarios. El proceso de pago dura alrededor de seis semanas, pero el plazo depende de las distancias y los sitios de pago.
2. Pago en ventanilla bancaria (40% de los pagos): se realiza en sucursales y agencias del banco que se encuentran en las capitales departamentales del país.

Algunos entrevistados señalaron que estos esquemas de pagos, sobre todo el de los cajeros móviles, tienen un enorme margen que facilita la corrupción. Según el director de una entidad financiera,¹⁷ este programa debería tener por prioridad el desarrollo de los esquemas de pago vía telefonía móvil, dadas las limitaciones en el sistema de pagos actuales, a través del BNF. El uso de la telefonía móvil, conjuntamente con una cuenta bancaria, podría, además, favorecer la trazabilidad del gasto de los beneficiarios, asegurando que utilicen el subsidio para los fines establecidos.

Por su parte, la SAS firmó recientemente un convenio con la Fundación Capital y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) que tiene por objeto «la implementación de un proyecto complementario y reforzar la estrategia nacional de inclusión ciudadana, social y económica centrada en la inclusión financiera, la movilización y transformación productiva del ahorro de las familias en situación de pobreza y la pobreza extrema de los beneficiarios del Programa Tekoporâ».

En cuanto a la inclusión financiera, el convenio se iniciará con un proyecto piloto que abarcaría a 10 000 beneficiarios del programa, buscando impulsar el impacto de la movilización del ahorro monetario de familias en situación de pobreza, con los instrumentos vigentes de protección social y transferencias condicionadas en efectivo, y otros instrumentos de inclusión financiera pertinentes. Ello se realizará mediante la apertura de cuentas de ahorro, incentivos al ahorro y generación de la capacidad de invertir en activos propios.

El proyecto piloto tendrá, además, un componente de educación financiera. En ese marco, también podría considerarse la utilización de los SFM al proponerse trabajar con un banco del sector privado que ha desarrollado esta tecnología.

¹⁷ Entrevista al gerente de una entidad financiera en el marco de la investigación (12/10/2012).

Los SFM móviles están limitados, en parte, por una cuestión de oferta. Así, uno de los técnicos de las empresas de telefonía móvil entrevistados puntualizó que «si se logra concientizar a las entidades financieras para utilizar la plataforma móvil en las operaciones de ahorro y crédito, los servicios financieros se podrían expandir mucho más rápido y a un menor costo». Por su parte, un técnico del CAH consultado afirma que otro problema es la «baja cantidad de comercios adheridos a la red de pago de las telefonías, por lo cual el beneficiario de un crédito o de los programas TMC prefiere retirar todo el dinero y tener efectivo antes que usar el celular como medio de pago».¹⁸

La baja capacitación y la autoexclusión fueron mencionadas por una especialista en inclusión financiera en programas sociales como limitantes para lograr un mayor despegue de los servicios financieros en general y la utilización de los SFM en particular. Ello se debe a que sobre todo la población adulta «no está acostumbrada a la utilización del menú de sus equipos, limitándose generalmente a realizar y contestar llamadas, lo cual podía ser una limitante cuando se requiere utilizar otros servicios financieros como los pagos de cuotas u otros».¹⁹

¹⁸ Entrevista realizada a técnicos del CAH (20/10/2012).

¹⁹ Entrevista realizada a la especialista nacional de la Fundación Capital (17/10/2012).

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 5 señala las 14 dimensiones en las que se centrará la discusión.

Tabla 5: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM

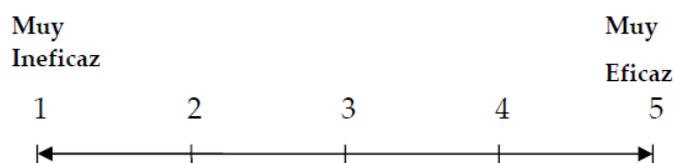
Entorno	Dimensión	Aspectos cubiertos
Entorno institucional	Regulación del sector financiero en SFM	Licencias: complejidad del proceso y específicas para emitir dinero electrónico
	Regulación del sector financiero orientada a la inclusión financiera	Incorporación de mandatos de inclusión financiera
	Regulación 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 usuarios	Políticas para captar nuevos 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 8: Escala de evaluación



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

La aplicación innovadora de esta metodología permite identificar problemas y vislumbrar posibles soluciones. Al respecto, uno de los principales problemas que se enfrentó fue el débil desarrollo de los SFM, lo que derivó en un *pool* reducido de potenciales entrevistados expertos en este tema. La solución fue incluir a expertos tanto del sector financiero como el de telecomunicaciones, clasificándolos en tres categorías. Estas se muestran en la tabla 6.

Tabla 6: 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

Tras haber identificado a los expertos del sector, de acuerdo con su categoría, se procedió a realizar las encuestas. Estas fueron aplicadas entre el 27 de octubre y el 15 de

noviembre. Se remitió el formulario a los especialistas vía correo electrónico y luego se contactó telefónicamente a cada uno de ellos. En total, se remitieron 33 encuestas (tabla 7), de las cuales se recibieron 20 respuestas. Esto dio una tasa de respuesta del 60,6%, lo que denota la dificultad que existió para llevar adelante la tarea. La principal razón de la negativa a responder fue el desconocimiento del tema. Se consideró que los SFM están aún poco desarrollados en el país, por lo que muchos de los contactados no se consideraban aptos para responder sólidamente los cuestionamientos planteados.

Tabla 7: Número de especialistas por categoría

Categoría	Especialistas (N)
Categoría 1	17
Categoría 2	17
Categoría 3	24
Total	58

Elaboración propia

Sin embargo, la calidad de los especialistas que, en su mayoría, sí están trabajando de una u otra forma en los temas planteados en el presente estudio contrarresta la baja cantidad de respuestas que se pudieron lograr, aspecto clave para dar solidez a los resultados.

Tabla 8: Número de respuestas por categoría

Categoría	Respuestas (N)
Categoría 1	5
Categoría 2	5
Categoría 3	7
Total	17

Elaboración propia

El peso de cada categoría reviste importancia para no sobredimensionar ningún sector. Dicho peso se presenta en la tabla 9, y se observa que las categorías 1 y 2 son las que menos peso tienen en la muestra, mientras que los de la categoría 3 son los que más respondieron. No existen desequilibrios extremos entre las tres categorías.

Tabla 9: Pesos por categoría

Categoría	Peso de respuesta
Categoría 1	1,13
Categoría 2	1,13
Categoría 3	0,809

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

Tras aplicar las encuestas para cada dimensión, se obtuvieron los resultados de cada entorno. En cuanto al entorno institucional, mostrado en la ilustración 9, ninguna de las dimensiones supera el umbral de eficiencia. Esto implica que el entorno institucional estaría limitando el desarrollo de los SFM. Ello puede entenderse porque la regulación, tanto para los SFM como para la inclusión financiera, está aún en etapas incipientes; por lo tanto, el incentivo desde el entorno institucional es aún muy limitado. Al respecto, un entrevistado señaló que «la falta de regulación hace que las entidades no se aventuren a innovar para generar mayor inclusión financiera utilizando nuevos medios (banca móvil)».²⁰

Por su parte, desde el ente regulador de telecomunicaciones ni siquiera se plantean los temas de SFM y de inclusión financiera. La CONATEL, hasta el momento, se enfoca en otros aspectos. La regulación desde las telecomunicaciones fue la que menor puntaje tuvo en esta dimensión, lo que implica que es la institución menos eficaz para promover las inversiones para los SFM.

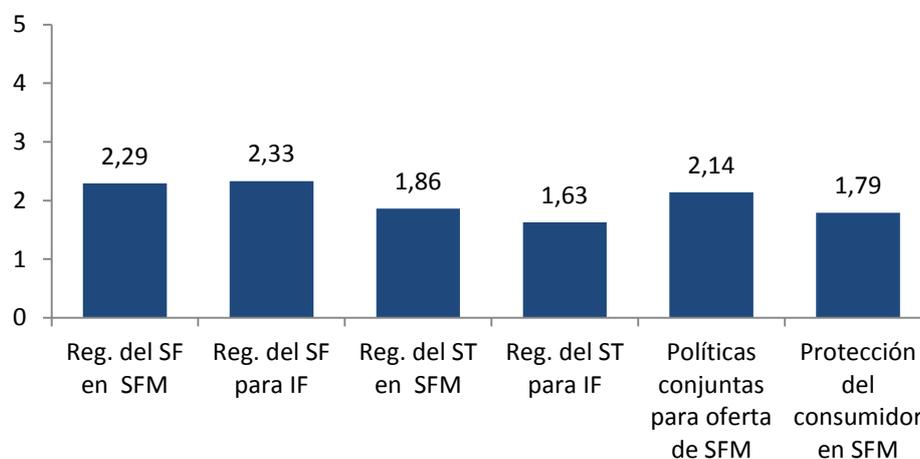
Las políticas conjuntas entre sectores y con el gobierno están pocas desarrolladas; se trata de iniciativas aún aisladas. No obstante, existen algunos avances, incluidos por los programas sociales, bajo el impulso de organizaciones externas; sin embargo, estas se enfocan más en la bancarización que en el desarrollo de servicios financieros a través de la telefonía celular. No obstante, cabe destacar que realizar estas acciones promueve indirectamente la utilización de la banca móvil, ya que la bancarización se realiza con entidades financieras privadas que poseen este servicio para sus usuarios.

La protección del consumidor se muestra sumamente ineficiente para el desarrollo de los SFM, ya que las regulaciones para este tema específico son aún inexistentes, y están en proceso de elaboración. El departamento del Defensa del Consumidor del Ministerio de Industria y Comercio es débil en recursos técnicos y financieros. El BCP posee esquemas de seguridad a favor del consumidor financiero, pero aún no incluye directamente a los usuarios de SFM. Asimismo, la CONATEL posee un reglamento de

²⁰ Entrevista a especialista en inclusión financiera (21/10/2012).

quejas y reclamos, pero este no se vincula aún con los SFM, tema que considera fuera de su competencia.

Ilustración 9: Resultados de la evaluación del entorno institucional



Elaboración propia

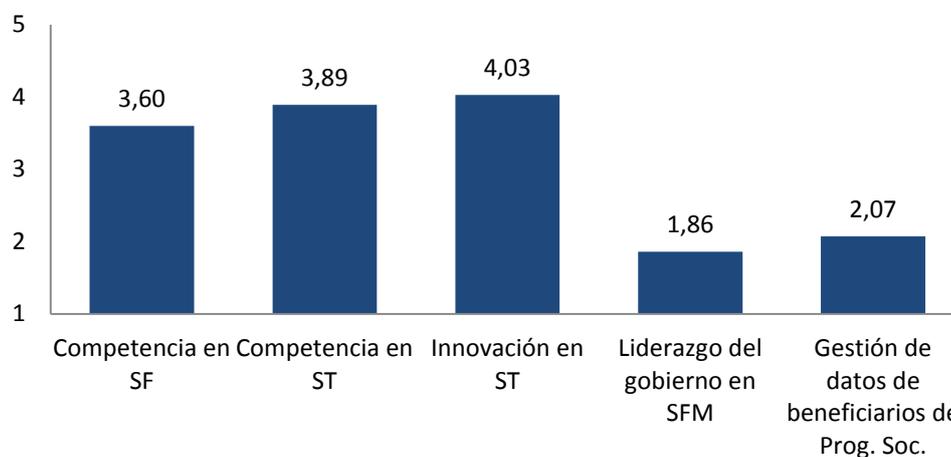
En lo referente al entorno de mercado, tres dimensiones superan el umbral de la eficiencia (ilustración 10): la competencia en el sector financiero (3,60), la competencia en las telecomunicaciones (3,89) y la innovación en ese mercado. Esta última resultó con el mayor puntaje (4,03). En ese sentido, la percepción apunta a la fuerte disputa de los bancos y financieras en el reducido pero rentable mercado de las microfinanzas destinado a la población que se encuentra en la base de la pirámide.

En cuanto a las telecomunicaciones, la lucha de las empresas de telefonía celular para captar una mayor participación en el mercado se da tanto a través de los precios como de la innovación. Así, las empresas de telefonía ofrecen cada vez más servicios relacionados con la actualización tecnológica, sobre todo para el acceso a Internet. Los precios de la comunicación vienen reduciéndose paulatinamente, y las empresas ofrecen planes de bajo costo para la adquisición de equipos telefónicos. Ello implica ventajas para las personas de escasos recursos, quienes podrían acceder a los distintos servicios de las telecomunicaciones, lo cual es positivo para el despliegue de los SFM.

Por su parte, el liderazgo del gobierno en SFM se presenta como ineficaz, al recibir un débil puntaje de 1,86. Las opiniones señalan que el gobierno no ha incluido el tema dentro del abanico de políticas públicas, y las iniciativas de su parte para lograr una mayor inclusión financiera vía SFM son aún tímidas y conocidas por muy pocos especialistas. La gestión de datos también obtuvo una baja puntuación, lo cual se

explica por la dificultad de obtener la información necesaria, tanto de parte de las entidades financieras como de los consultores e investigadores.

Ilustración 10: Resultados de la evaluación del entorno de mercado



Elaboración propia

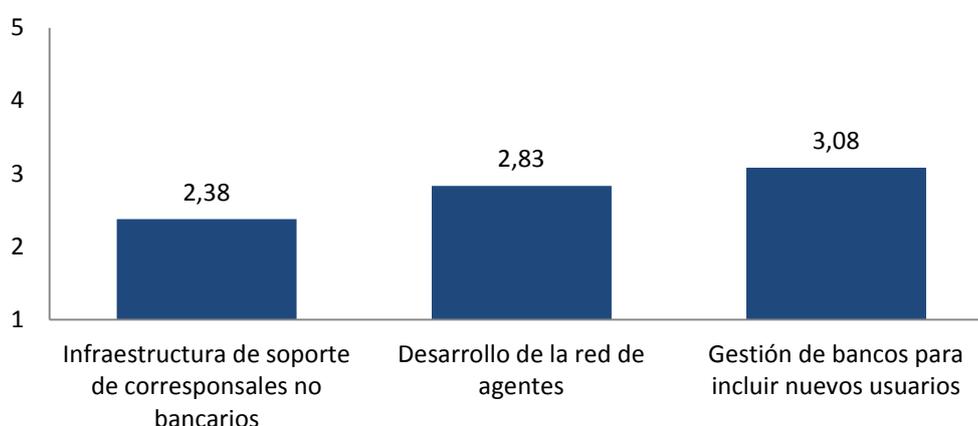
Finalmente, el entorno del usuario final, en general, tampoco muestra la eficiencia necesaria para dar impulso al desarrollo de los SFM. La única dimensión que supera el umbral de eficiencia es la de la gestión de los bancos para incluir nuevos usuarios (ilustración 11). La percepción de los entrevistados da cuenta de la fuerte competencia existente entre las instituciones financieras para permitir el acceso al crédito de la población que se encuentra en la base de la pirámide, así como la flexibilización de los bancos no tradicionales (con menos años en el mercado) para la apertura de cuentas de ahorro.

Por su lado, si bien el desarrollo de la red de agentes ha mejorado en el país, es aún insuficiente para tener un impacto positivo en el acceso de los SFM por parte del usuario final. Sin embargo, cabe destacar que la sumatoria de las agencias de las empresas de telefonía celular supera la sumatoria de los agentes bancarios y no bancarios; ello sí podría impactar positivamente para incrementar los SFM.

A la vez, no solo el desarrollo de los agentes es importante, según los entrevistados, sino también la concientización entre la población, a través de la educación financiera, para el mayor uso de los medios móviles para sus transacciones diarias. Actualmente, la mayor parte de las personas prefieren los medios tradicionales de pago, y son pocos quienes entienden las ventajas y facilidades de la utilización del dinero electrónico.

Tigo es la operadora más importante en cuanto a los SFM, pero no utiliza la plataforma bancaria para ellos. Con el modelo Tigo, el cliente no tiene incentivo alguno para guardar sus fondos en la billetera electrónica, puesto que, en la mayoría de casos, el monto transferido es retirado completamente del sistema, lo cual hace más complicado introducir una billetera electrónica para pagos y transferencia de dinero (Téllez y McCarty 2011). El hecho de guardar dinero en la billetera electrónica de Tigo tampoco implica pago de intereses por los fondos depositados en el sistema, lo cual representa otro desincentivo para utilizar el servicio.

Ilustración 11: Resultados de la evaluación del entorno de usuario final

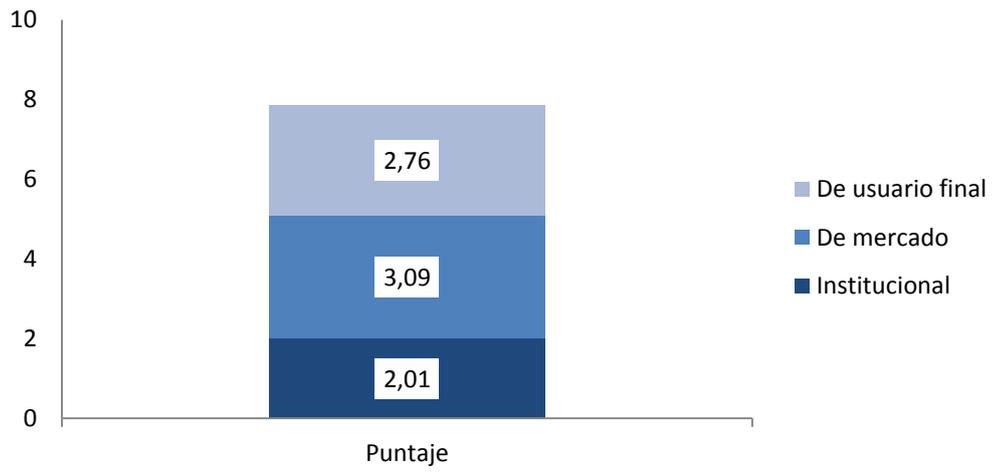


Elaboración propia

En el Paraguay, el entorno de mercado es el más eficaz para el desarrollo de los SFM, con un puntaje por encima del umbral de 3, aunque muy cercano a esta cifra (3,09). Esta eficiencia se percibe debido a la buena dinámica competitiva de las entidades financieras, y, sobre todo, de las empresas de telefonía celular, así como la innovación existente en ellas (ilustración 12).

Por el contrario, el entorno institucional es el menos eficaz para impulsar los SFM, dado que el marco regulatorio está en estado incipiente y es muy poco conocido por los especialistas entrevistados en esta investigación.

Ilustración 12: Resultados de la evaluación según entorno



Elaboración propia

Conclusiones

En primer lugar, hay que destacar que la expansión, así como la gran cobertura de la telefonía celular, es un aspecto positivo. Al mismo tiempo, el aumento de la inversión de las operadoras, la densidad telefónica y el acceso de los hogares al teléfono móvil, conjuntamente con una elevada cobertura territorial (83% de las localidades con el 97% de la población nacional), son aspectos que también se deben destacar. Asimismo, la acción de la CONATEL, mediante el Fondo de Servicios Universales, está permitiendo que casi 100% de los distritos del país tengan acceso a fibra óptica, y así puedan contar con servicios de telefonía celular e Internet de buena calidad.

Del mismo modo, la potencialidad de los SFM parece estar siendo mejor percibida por los actores relevantes. Así, algunas empresas ya ofrecen tales servicios, y presentan niveles de rentabilidad aceptables. El dinamismo del desarrollo de la red de agentes y sucursales es mucho más veloz, incluso, que el de las entidades bancarias, pero aún no es suficiente para equipararse con otros países pioneros en el tema.

Por su parte, el sector financiero está ampliando su oferta de servicios móviles a sus clientes, y en algunos de sus componentes está desarrollando el concepto de proveer dichos servicios a la población de menores ingresos. Esto último no considera a las personas en situación de pobreza extrema, a las cuales solo se las está empezando a atender mediante los programas de bancarización que se están creando en los programas de TMC, y que tienen en cuenta los SFM.

En cuanto a la evaluación del ecosistema de los SFM, se presenta un contraste referente al entorno institucional y al entorno de mercado. En el primer caso, se observa que la regulación sobre SFM e inclusión financiera es aún incipiente, aunque con ciertos avances. La flexibilización para la apertura de las cuentas de ahorro es otro aspecto importante. Desde la Superintendencia de Bancos se desarrolla una regulación especial que facilita aún más la apertura mediante el modelo de cuentas básicas. Por su lado, resulta claro que el sector Telecomunicaciones no se ha planteado como objetivo regular sobre SFM, con lo que la CONATEL se mantiene al margen de estos avances. Al mismo tiempo, las políticas conjuntas sobre SFM y la protección del consumidor específicamente para este tema se encuentran bastante atrasadas.

En lo referente al entorno de mercado, la competencia en el sector financiero y el de telecomunicaciones se presenta favorable. La innovación de tecnología en el sector de telecomunicaciones también se muestra dinámica. Sin embargo, se ha determinado

claramente que el gobierno no asume el liderazgo sobre los SFM, al no impulsar acciones más firmes en el marco de las políticas públicas conjuntas entre entidades del sector público y las empresas del sector privado. Si bien el Banco Central del Paraguay está asumiendo el liderazgo en el tema, son mínimas las coordinaciones con instituciones como el Gabinete Social, la Secretaría de Acción Social y la CONATEL, para facilitar el acceso de los beneficiarios de los TMC a estos servicios.

Por su parte, la red de agentes, el desarrollo de los corresponsales no bancarios y los esfuerzos del sistema para incluir nuevos usuarios son méritos propios del sector financiero que favorecen el desarrollo de los SFM. Este entorno de usuario final parece estar avanzando, aunque sus logros aún son menores.

Finalmente, a pesar de los desafíos pendientes, resulta evidente que la inclusión financiera de los pobres que reciben las TMC es altamente necesaria, ya que el esquema actual implica sobrecostos elevados.

Recomendaciones

Las recomendaciones para lograr el desarrollo de los SFM, de forma que estos puedan beneficiar a la población con menores recursos, incluidos los beneficiarios de los programas sociales, apuntan a obtener mayor compromiso de los responsables de formulación de políticas en el impulso a una regulación apropiada. Es necesario un mayor diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, sobre todo de aquellas organizaciones que abogan por mejorar las condiciones de vida de la población pobre.

Desde organismos como el Gabinete Social y la SAS se deberían promocionar de manera más firme los SFM como una vía para romper las enormes barreras a la inclusión financiera que tienen las poblaciones más carenciadas. Si bien ahora dos programas emblemáticos, Abrazo y Tekoporá, están promocionando la bancarización, los esfuerzos son aún reducidos y merecen mayor atención por parte de los responsables; así, se debe replantear el esquema de las transferencias de los recursos a través del BNF, ya que se presenta ineficiente y costoso.

Si bien el BCP está realizando acciones para la regulación de los SFM, es necesario ser más dinámicos en la aplicación de dicha regulación. En el transcurso de esta investigación, esta regulación estaba en proceso de ser aprobada por el directorio del BCP, lo cual es auspicioso, pero las transacciones de los SFM avanzan a ritmos geométricos, sin la suficiente protección regulatoria. Además, dicha regulación debería contemplar claramente incentivos a las entidades relevantes para captar a las personas en situación de pobreza.

De este modo, la CONATEL debería involucrarse en la regulación y el desarrollo de los SFM, buscando regular y fomentar estos servicios. Un instrumento crucial es el FSU como herramienta para impulsar servicios financieros hacia la población en situación de pobreza, considerando que la base de fibra óptica en breve tendrá una cobertura del 100%.

Un factor clave para el desarrollo de los SFM entre la población de menores ingresos es la educación financiera. Si bien esta población se ha beneficiado con la tecnología al tener un elevado acceso a la telefonía celular, el uso que se le da a esta para los SFM aún es reducido. Se debe, mediante dicha educación, romper la barrera del miedo para realizar transacciones, tanto financieras como comerciales, por medio del celular.

La utilización de los SFM en los TMC debería ser fomentada de forma más dinámica y directa. Actualmente, se está desarrollando un programa de bancarización para los beneficiarios del principal programa de transferencias, Tekoporâ con la Fundación Capital, pero el proceso es lento, dado que existe poco interés de la entidad ejecutora (SAS).

Por último, las entidades privadas de telefonía deberán invertir más recursos para desarrollar su red de agentes. En ese sentido, se debe fomentar la adhesión de pequeños comercios en las regiones pobres del país, donde se concentra el mayor número de beneficiarios de los programas sociales.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*. BID.

Enríquez, Alvaro, Fernández de Lis, Santiago, López, Verónica y Rodríguez, Ignacio. 2009. *M-Banking: oportunidades y barreras para el desarrollo de servicios financieros a través de tecnologías móviles en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Fondo Multilateral de Inversiones, IADB. Disponible en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1952209>>.

Espínola, Zulma. 2012. «Modelos de políticas para la inclusión financiera». Documento presentado en la 10.^a Conferencia de Microfinanzas y Mercado de Capital. Banco Mundial de la Mujer.

Gardeva, Anita y Rhyne, Elisabeth. 2011. *Oportunidades y obstáculos para la inclusión financiera: informe de la encuesta*. Publicación 12. Centro para la Inclusión Financiera.

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

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la oferta y la demanda*. PNUD.

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.

Superintendencia de Bancos. 2012. «Inclusión financiera en el Paraguay». Presentación en la II Cumbre Nacional de Oficiales de Microfinanzas, organizada por la Red de Microfinanzas del Paraguay.

Téllez, Camilo y McCarty, Yasmina .2011. «Dinero móvil en Paraguay: un estudio de caso de Tigo Paraguay». GSMA Mobile Money for the Unbanked.

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».

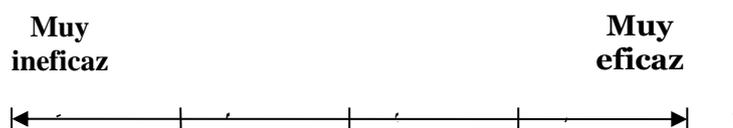
El proyecto tiene el objetivo general de identificar las restricciones al crecimiento de los servicios financieros con tecnología móvil para los pobres, y contribuir con el diseño de mecanismos para la promoción de inversiones e implementación de los servicios, así como su adopción por parte de beneficiarios 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?