

# 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 El Salvador

### Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/8vk3b1t3>

### Author

Molina, Francisco

### 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 El Salvador

---

**Francisco Molina**

**Consultor independiente**

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.

**Francisco Molina**

Bancarización de los pobres a través de la telefonía móvil: comprendiendo los desafíos para la expansión de los servicios financieros con tecnología móvil en El Salvador. Lima: Diálogo regional sobre Sociedad de la Información, 2013. 46 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
Resumen.....	vi
Introducción.....	1
1 Diagnóstico del sector de telefonía móvil.....	2
1.1 Indicadores generales de inversión .....	3
1.2 Principales actores .....	8
1.3 Entorno Regulatorio .....	9
1.3.1 Entrada al mercado .....	9
1.3.2 Acceso a recursos escasos .....	10
1.3.3 Interconexión y regulación tarifaria.....	12
1.3.4 Regulación de prácticas anticompetitivas .....	13
1.3.5 Servicio Universal (USO).....	14
1.4 Hechos de importancia .....	14
2 Diagnóstico del sector financiero .....	16
2.1 Indicadores generales de inversión .....	16
2.2 Principales actores .....	20
2.3 Ecosistema para SFM.....	20
2.3.1 Entorno institucional.....	20

2.3.2	Entorno de mercado .....	23
2.3.3	Entorno de usuario final.....	24
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.....	36
	Recomendaciones.....	39
	Bibliografía.....	40
	Anexo 1 – Cuestionario sobre Servicios Financieros Móviles.....	43
	Anexo 2 – Pautas para la entrevista a expertos .....	45

## ***Índice de ilustraciones***

Ilustración 1: Telefonía móvil: densidad telefónica .....	4
Ilustración 2: Penetración de los servicios de telefonía móvil (miles).....	5
Ilustración 3: Cobertura geográfica móvil nacional por operador (año 2012, %) .....	5
Ilustración 4: Escala de evaluación .....	29
Ilustración 5: Resultados de la evaluación del entorno institucional .....	33
Ilustración 6: Resultados de la evaluación del entorno de mercado .....	34
Ilustración 7: Resultados de evaluación del entorno de usuario final .....	34
Ilustración 8: Resultados de la evaluación según entorno.....	35

## ***Índice de tablas***

Tabla 1 Número de hogares con al menos un teléfono móvil.....	6
Tabla 2: Penetración móvil en América Latina .....	7
Tabla 3: Inversión y ganancias en telecomunicaciones (en millones de dólares) .....	8
Tabla 4: Participación de mercado por operador, según número de líneas en servicio (%) .....	10
Tabla 5: Bandas y frecuencias asignadas para telefonía móvil .....	11
Tabla 6: Tecnología utilizada por operador .....	12
Tabla 7: Tarifas máximas y cargos de interconexión, telefonía fija y móvil (US\$ por minuto)* .....	13
Tabla 8: Sistema financiero: activos (en millones de dólares).....	17
Tabla 9: Participación de los bancos como porcentaje de los activos totales (año 2011) .....	18
Tabla 10: Indicadores financieros, bancos seleccionados (diciembre del 2011, %) ....	18
Tabla 11: Indicadores de inclusión financiera, 2011.....	19
Tabla 12: Inversión y beneficiarios del programa Comunidades Solidarias (millones de dólares y número de beneficiarios) .....	27
Tabla 13: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM .....	28
Tabla 14: Definición de categorías .....	29
Tabla 15: Número de especialistas por categoría .....	30
Tabla 16: Número de respuestas por categoría .....	30
Tabla 17: Pesos por categoría .....	30

## ***Resumen***

Este informe pretende ayudar a comprender los desafíos para la expansión de los servicios financieros móviles (SFM) en El Salvador, así como contribuir al conocimiento sobre su evolución y sobre la necesidad de la regulación de estos servicios. También, presenta información cualitativa y cuantitativa sobre el sector financiero y de telecomunicaciones, el grado de inclusión financiera, y la densidad y penetración de la telefonía móvil. Se ofrece una síntesis de la información disponible en torno a la propuesta de regulación de los SFM y se concluye con los resultados de una encuesta de opinión sobre el entorno institucional, el entorno de mercado y el entorno de usuario final de los SFM.

En El Salvador, los bancos comerciales son principalmente transnacionales, muestran una gran competencia, especialmente en el sector de tarjetas de crédito y banca por Internet, así como una gran concentración, pero ningún banco presta SFM.

Según los entrevistados, la competencia es mayor en el sector de telecomunicaciones. Los usuarios tienen acceso a diferentes alternativas de planes de consumo, promociones en los servicios de voz y mensaje. Los operadores ofrecen alternativas «paquetizadas» que reducen substancialmente el precio de los servicios en relación con las opciones individualizadas.

Todos los entrevistados concuerdan en que la infraestructura de soporte de correspondientes no bancarios no está muy desarrollada. Fuera de las grandes ciudades no hay mucha penetración de cajeros (ATM) o terminales POS. Los bancos no tienen estrategias corporativas para aumentar la inclusión financiera, en contraste con las instituciones de microfinanzas.

En El Salvador no existe normativa que regule los SFM. Aunque hay avances significativos en la propuesta de reglamentación correspondiente, ésta todavía se encuentra en proceso de desarrollo. La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y el Banco Central de Reserva (BCR) serán los entes que supervisarán los SFM. No se ha contemplado una regulación del sector telecomunicaciones relacionada con estos servicios, y el ente supervisor de las telecomunicaciones no tendrá ningún rol en la mencionada supervisión. La normativa que se está desarrollando para regular los SFM está más orientada a un modelo de banca comercial.

La única institución que provee SFM es Tigo Money, subsidiaria de una empresa de telefonía móvil. Los SFM no se utilizan para microcréditos, cobro de salarios o para tener dinero disponible para pagar bienes y servicios o depósitos de valor. En El Salvador, únicamente se da transferencia de fondos vía mensajes SMS. Por ello, algunos actores sostienen que, en sentido estricto, en el país no existen los SFM.

Es fundamental llevar a cabo eventos en los que se convoque a los bancos, a los operadores de telefonía móvil, a intermediarios financieros no bancarios y a proveedores de servicios de pago para estimular el debate sobre el futuro del comercio y el dinero móvil, y las ventajas de las posibles alianzas estratégicas para alcanzar segmentos no bancarizados. Asimismo, es importante dar a conocer ampliamente a la población las ventajas de los SFM y ofrecer SFM de mayor alcance que los que existen actualmente.

Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales son dos importantes programas de transferencias monetarias de El Salvador. Los programas entregan bonos a las familias pobres a cambio de que envíen a sus hijos e hijas a la escuela y de tener garantizado el cuidado de salud adecuado. Actualmente, los bonos se entregan en efectivo. Actores entrevistados afirman que se están analizando otras alternativas más eficientes; entre ellas, utilizar una tarjeta electrónica o los SFM.

En cuanto a la encuesta de opinión sobre el entorno de los SFM, la percepción de los encuestados es que el entorno institucional es muy ineficaz, principalmente por la ausencia de normativa para el desarrollo del ambiente de negocios. Las dimensiones analizadas del entorno de mercado obtuvieron calificaciones mayores de 3, cerca de la frontera de la eficacia. Los resultados también señalan que se percibe poco liderazgo de parte del gobierno en cuanto a crear las condiciones para incentivar el desarrollo de los SFM. Sobre el entorno del usuario final, se considera que la infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (ATM), el desarrollo de la red de agentes y los esfuerzos de los bancos para incluir nuevos usuarios se encuentran por debajo del umbral de la eficacia.

## ***Introducción***

La amplia penetración de la telefonía móvil en El Salvador, incluida el área rural, la concentración de las agencias bancarias, cajeros y terminales POS en las áreas urbanas y la experiencia de otros países, en que los servicios financieros móviles (SFM) han contribuido a incluir a los usuarios de ingresos bajos en el sector financiero, son los puntos de partida para reflexionar sobre la contribución de los SFM en la expansión del acceso de las poblaciones marginadas o excluidas a los servicios financieros.

El objetivo de este documento es evaluar las condiciones del ecosistema de los SFM en El Salvador con miras a su expansión, identificando los avances y cuellos de botella. La metodología de la investigación se fundamenta principalmente en la identificación y análisis de las percepciones cualitativas de los actores relevantes, tal como propone *LIRNEasia* ([Samarajiva et al., 2005](#)). La metodología propone el análisis de tres áreas para evaluar el entorno regulatorio de los SFM: (1) entorno institucional, (2) entorno de mercado y (3) entorno de usuario final. En estas áreas se ponderan diversas dimensiones que son claves para explicar el entorno de los SFM.

Para estudiar las percepciones, se entrevistó y envió encuestas por correo electrónico a expertos en las tres categorías sugeridas por la metodología: (1) actores directamente afectados por la regulación del sector telecomunicaciones, (2) actores que analizan el sector desde una perspectiva más amplia (esto es, consultores, abogados) y (3) actores con interés en la mejora del sector para ayudar al público (esto es, organismos multilaterales y bilaterales, reguladores, académicos). Asimismo, se obtuvo documentación e información cuantitativa relevante sobre el sector telecomunicaciones, financiero y sobre las transferencias condicionadas.

Este documento se elaboró en el marco de un proyecto conjunto en varios países de América Latina, coordinado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Diálogo Regional de la Sociedad de la Información (DIRSI). El informe se organiza en seis secciones. En la primera, se desarrollan aspectos relevantes para la telefonía móvil, mientras que en la segunda se realiza el mismo ejercicio para el sector financiero. La tercera sección explica cómo se adapta la metodología propuesta por [LIRNEasia \(2008\)](#). La cuarta detalla los resultados obtenidos en las encuestas, y, finalmente, las secciones quinta y sexta resumen las conclusiones y recomendaciones del estudio. Los anexos detallan los instrumentos utilizados para el levantamiento de información.

## ***1 Diagnóstico del sector de telefonía móvil***

Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, los países de la región, incluido El Salvador, iniciaron un proceso de reformas económicas inspiradas por el decálogo del Consenso de Washington sintetizado por [Williamson \(1990\)](#), que se esperaba que forjara un crecimiento robusto, facilitara la integración a las economías mundiales, dinamizara la inversión y la creación de empleos mejor remunerados. El principal énfasis de dichas reformas era recuperar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, erradicar las distorsiones provenientes de la intervención estatal, principalmente para la inversión y el ahorro, y abrir la economía. Este proceso se inició en El Salvador en 1989, durante la administración del presidente Cristiani.

A medida que el país avanzaba en el proceso de reformas, las telecomunicaciones se convertían en un serio cuello de botella que limitaba la capacidad del Estado para atraer las inversiones y promover el desarrollo de las empresas exportadoras. Por su parte, las empresas señalaban que había costos elevados para las llamadas al exterior, debido a la existencia de un subsidio cruzado de las tarifas internacionales a las tarifas locales.

Esa fue la razón fundamental por la cual el gobierno de El Salvador decidió privatizar las telecomunicaciones. Como parte del proceso de privatización en 1997, la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) se dividió en dos: CTE, S. A. de C. V. (Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador S. A. de C. V., que comprende la infraestructura y la línea fija), e Intel S. A. de C. V. (la empresa de celulares). Al mismo tiempo, se empezó a organizar la Superintendencia de Telecomunicaciones, y el gabinete económico aprobó el esquema de venta de las nuevas empresas.

Un año después, el 51 por ciento de ambas empresas fue vendido a inversionistas extranjeros, lo que marcó la entrada de la inversión extranjera directa en el sector. France Telecom pagó 275 millones de dólares para convertirse en el accionista mayoritario de CTE, mientras que Telefónica (España) canceló 41 millones de dólares por Intel. En el 2003, France Telecom vendió su participación en CTE a América Móvil (México) por 413 millones de dólares. Ese mismo año, América Móvil compró las acciones que aún permanecían en manos del gobierno por 295 millones de dólares para alcanzar la propiedad del 94,4 por ciento.

Para vender ANTEL, el gobierno contrató a Morgan Stanley-Citibank como banca de inversión y aprobó un conjunto de normas tendientes a darle seguridad jurídica al proceso de privatización de las telecomunicaciones ([Argumedo, 2007](#)), que fueron las siguientes:

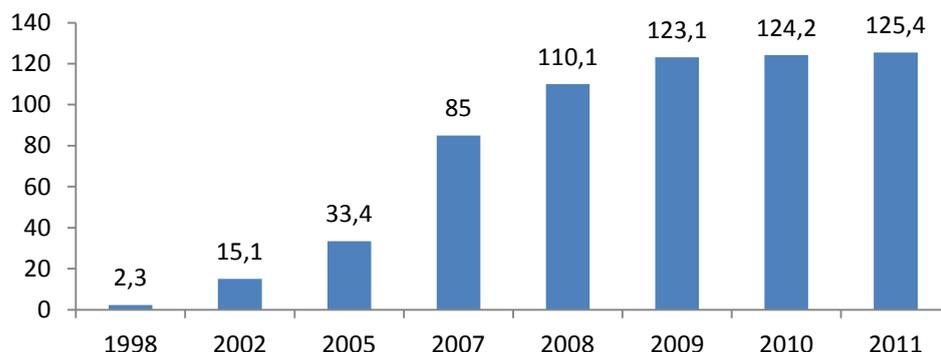
- a) Ente regulador. La ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) se aprobó por Decreto Legislativo 808 el 12 de septiembre de 1996.
- b) Marco regulatorio. La Ley de Telecomunicaciones se aprobó por Decreto Legislativo 807 el 12 de septiembre de 1996. El Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones fue aprobado en 1998.
- c) Marco regulatorio complementario. La Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET) se aprobó en 1998. El objetivo del fondo era utilizar parte de los recursos provenientes de la privatización para aumentar la cobertura rural y apoyar el desarrollo del país. También se aprobó la Ley de Protección al Consumidor en 1992, así como la Ley de Competencia, aprobada en el 2004 y en vigencia desde enero del 2006.

### ***1.1 Indicadores generales de inversión***

Los servicios de telefonía móvil comprenden principalmente llamadas de voz entrante y saliente, buzón de voz, transmisión de datos (mensajes SMS y MMS) y acceso a la navegación en Internet.

La densidad telefónica es el número total de líneas por cada cien habitantes. En 1998, cuando se tenía únicamente un proveedor de telefonía móvil y los costos del teléfono móvil y la tarifa eran sumamente altos, había 2,3 líneas por cada cien habitantes en El Salvador. La densidad telefónica ha llegado al 110,1 durante el 2008 y ha aumentado en aproximadamente 12% por año en el período 2007-2011.

**Ilustración 1: Telefonía móvil: densidad telefónica**



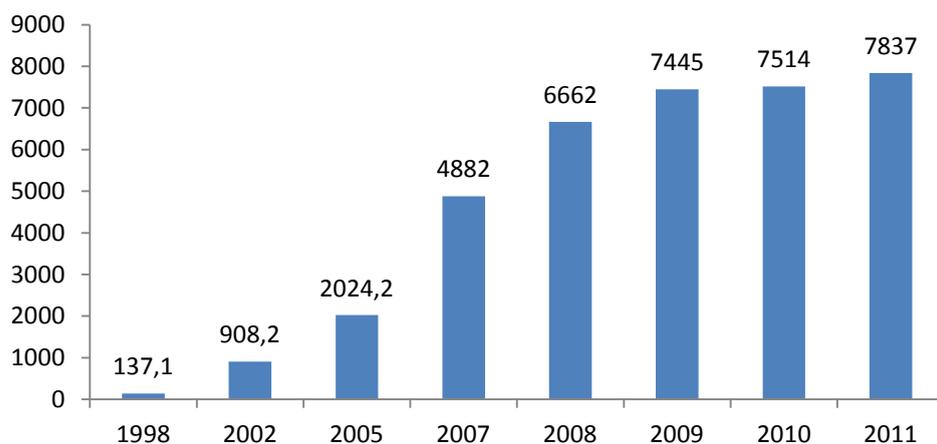
**Fuente: SIGET / Elaboración propia**

La penetración de los servicios de telefonía móvil es el número total de líneas móviles en servicio. En El Salvador se ha experimentado un fuerte y dinámico crecimiento en la última década, al haberse pasado de aproximadamente 900 000 teléfonos móviles en el 2002 a 7,8 millones en el 2011. Dicho crecimiento ha tenido dos fases: en la primera (2002-2008), ha sido sumamente robusto, de más del 700%, mientras que en la segunda fase (2009-2011), se ha desacelerado de manera notable: aproximadamente 5%.

El aumento en la penetración de la telefonía móvil en El Salvador tiene múltiples causas; principalmente, la introducción de servicios móviles prepago y la disponibilidad de aparatos de bajo costo (menos de 15 dólares); estrategias de los operadores basadas en tarifas innovadoras como la reducción de tarifas efectivas durante el mes, mediante la oferta de minutos gratis en llamadas, promociones de doble y triple saldo; introducción de la modalidad «El que llama paga» y cobro por segundo. Dichas estrategias han sido impulsadas por todos los operadores de telefonía móvil, lo que ha promovido la competencia en términos de precios.

En El Salvador, al igual que en todo el mercado latinoamericano, la mayoría de los usuarios tienen preferencia por el sistema prepago. Su popularidad ha sido impulsada por varios factores, principalmente su bajo costo, la opción de utilizar el servicio solo cuando se lo puede pagar, sin incurrir en un costo fijo, y la ausencia de requisitos, insoslayables en el sistema postpago, como la capacidad crediticia. Según el informe *Observatorio móvil de América Latina 2011* ([GSM Association 2011](#)), 82% de las conexiones de la región son de cuentas prepago. En El Salvador, aproximadamente 90% de las conexiones lo son.

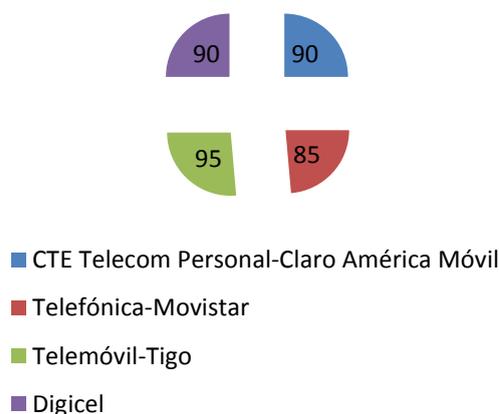
**Ilustración 2: Penetración de los servicios de telefonía móvil (miles)**



**Fuente: SIGET / Elaboración propia**

En telecomunicaciones, el término *cobertura* se refiere al área geográfica en la que se dispone de un servicio. Las cuatro operadoras de telefonía móvil aducen que proveen su servicio a nivel nacional; no obstante, existen zonas, generalmente remotas y de baja densidad de población, en las cuales no hay señal o las comunicaciones no son muy buenas. Según la SIGET, la mayor cobertura geográfica corresponde a Telemóvil, con 95% del territorio nacional, y la más baja es de Telefónica, con 85% del territorio nacional.

**Ilustración 3: Cobertura geográfica móvil nacional por operador (año 2012, %)**



**Fuente: SIGET / Elaboración propia**

El número de líneas telefónicas fijas casi se ha triplicado durante la última década. El número total se ha elevado a cerca de 1,1 millones en el 2011, lo cual se traduce en 16,6 líneas por cada 100 habitantes. Como se señaló anteriormente, más impresionante aún es el crecimiento de la telefonía móvil: en el 2011, el número de suscriptores de telefonía móvil es más de siete veces y media mayor que el de línea fija.

La penetración de líneas fijas es mayor en las grandes ciudades y en la zona metropolitana de San Salvador. El acceso a servicios de telefonía fija tiende a ser limitado especialmente en las zonas rurales. La infraestructura rural de líneas fijas generalmente es básica o inexistente, en parte debido a factores geográficos. La penetración oscila entre aproximadamente 38% en el área urbana, aproximadamente uno de cada tres hogares, y 9,9% en las áreas rurales, uno de cada diez hogares ([Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples 2011](#)).

A pesar de que se ha alcanzado una tasa de penetración superior al 100% en los teléfonos móviles, según las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), en el año 2010, a nivel nacional, 13% de los hogares no tenían acceso a servicios móviles, y mientras que 89% de los hogares urbanos contaban con ello, en el área rural únicamente 82,3% tenía telefonía celular.

Por otra parte, si cerca de nueve de cada diez hogares del área urbana y cuatro de cada cinco del área rural tienen acceso a teléfonos móviles, es muy probable que el crecimiento en la penetración en el mediano plazo se mantenga en tasas bajas de un dígito.

**Tabla 1 Número de hogares con al menos un teléfono móvil**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	4,7	5,5	6,4	7,4	24,4	34,7	45,4	65,0	78,5	80,6	86,7
<b>Urbano</b>	3,8	4,1	4,7	6,2	28,4	39,2	49,3	67,7	81,0	83,6	89,0
<b>Rural</b>	6,1	7,7	9,1	9,3	17,7	26,9	39,0	59,5	73,1	74,8	82,3

**Fuente: SIGET / Elaboración propia**

Según [GSM Association \(2011\)](#), en el 2008 y el 2010, de 20 países considerados, El Salvador se ubicó en el cuarto lugar en el puntaje de penetración móvil.

**Tabla 2: Penetración móvil en América Latina**

<b>País</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
<b>Panamá</b>	100,00	100,00
<b>Uruguay</b>	97,81	96,96
<b>Argentina</b>	97,01	94,18
<b>El Salvador</b>	91,12	92,83
<b>Jamaica</b>	88,95	91,13
<b>Chile</b>	88,80	89,64
<b>Brasil</b>	72,74	70,11
<b>Ecuador</b>	71,98	68,91
<b>Venezuela</b>	66,70	67,02
<b>Colombia</b>	54,40	57,94
<b>República Dominicana</b>	53,26	56,99
<b>Paraguay</b>	52,71	56,09
<b>Guatemala</b>	52,49	53,18
<b>Honduras</b>	50,57	53,15
<b>México</b>	42,32	43,70
<b>Perú</b>	37,01	43,18
<b>Bolivia</b>	34,53	34,72
<b>Costa Rica</b>	12,93	30,88
<b>Nicaragua</b>	4,02	18,30
<b>Haití</b>	0,00	0,00

Fuente y elaboración: [GSM Association 2011](#)

Resulta también importante analizar la inversión en sí en el sector de telecomunicaciones, lo que se realiza a continuación. Las cifras de valores que se presentan en este informe se expresan en dólares. La Ley de Integración Monetaria establece que, a partir de enero del 2001, el dólar estadounidense es la moneda de curso legal en El Salvador, a una tasa fija de 8,75 colones por dólar. Como consecuencia, El Salvador renunció a la intervención de políticas monetarias, de cambio de divisas y tasas de interés.

Según el estudio de [Argumedo \(2007\)](#) sobre competencia y regulación en las telecomunicaciones, en el período 1998-2004 las empresas de telecomunicaciones habían invertido en forma acumulada 2169,3 millones de dólares, lo que representa una inversión promedio anual de 310 millones de dólares. Cuando se realizó el estudio, no estaba disponible para el público cuánto se invertía en compra o construcción de edificios, en compra de equipo, transferencia de tecnología, etcétera. Tampoco estaban disponibles las ganancias de las empresas de telecomunicaciones.

Como se puede observar en la siguiente tabla, a partir del 2007 se puede obtener información sobre ganancias, y a partir del 2005, está disponible un desglose de las inversiones. Las inversiones se ralentizaron en el 2005 y el 2006, y aumentaron nuevamente a partir del 2007.

**Tabla 3: Inversión y ganancias en telecomunicaciones (en millones de dólares)**

Rubro	2005	2006	2007	2008	2011
Inversión en activos de transmisión y conmutación	29,3	77,9	283,4	197,9	102,8
Inversión en terrenos, edificios u otros	66,0	60,0	53,8	0,9	51,7
Ganancia	ND	ND	82,4	104,5	79,9

Fuente: [SIGET. Manual de indicadores de telecomunicaciones, varios años.](#) /

Elaboración propia

## ***1.2 Principales actores***

El artículo 1 de la Ley de Telecomunicaciones «establece que la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) será la entidad responsable de aplicar y velar por el cumplimiento de las normas y regulaciones establecidas en esta y su reglamento».

La SIGET es una institución de carácter autónomo de servicio público, sin fines de lucro. En materia de telecomunicaciones, tiene, entre sus principales funciones, aplicar los tratados, leyes y reglamentos, aprobar las tarifas, dictar las normas y estándares técnicos, dirimir conflictos entre operadores (interconexión) e informar sobre prácticas anticompetitivas a la autoridad competente.

### **1.3 Entorno Regulatorio**

El marco normativo de las telecomunicaciones en El Salvador está establecido por la Ley de Telecomunicaciones y su reglamento. Desde su promulgación, en 1997, se han hecho 15 reformas a la ley, la última en noviembre del 2010.

El artículo 2 de la Ley de Telecomunicaciones establece lo siguiente:

Las normas de la presente ley se aplicarán atendiendo a los siguientes fines:

- a. Fomento del acceso a las telecomunicaciones para todos los sectores de la población;
- b. Protección de los derechos de los usuarios, de los operadores, proveedores de servicios de telecomunicaciones, así como de las personas en general;
- c. Desarrollo de un mercado de telecomunicaciones competitivo en todos sus niveles, y
- d. Uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico

#### **1.3.1 *Entrada al mercado***

Telemóvil comenzó sus operaciones comerciales en enero de 1993 y fue la primera empresa de telefonía móvil en El Salvador. La meta de ventas, al final del primer año de operaciones, era de 1200 líneas. Los pronósticos no solo se cumplieron sino que fueron superados: el año se cerró con 1800 usuarios activos. En sus inicios, la red celular cubría 20% del territorio nacional. En el 2004, Telemóvil fue adquirida por Tigo. Hoy en día, con la tecnología GSM 850 MHz, se obtiene una excelente cobertura nacional GSM en 95% del territorio nacional. En el año 2011, Telemóvil-Tigo es la empresa con el mayor número de líneas activas.

Telefónica Móviles El Salvador fue la segunda empresa de telecomunicaciones en el país (1998) y, en diciembre del 2011, ocupaba el tercer lugar en líneas móviles.

CTE-Telecom-Personal empezó a ofrecer los servicios de telefonía móvil en 1999, y fue la tercera empresa en el mercado, además de la empresa con mayor cobertura en telefonía fija. Cuando pasó a manos de América Móvil, sus programas de telefonía móvil fueron más agresivos. Amplió su cuota de mercado y logró el primer lugar en líneas en el 2005. En el 2011 se encuentra en el segundo lugar en líneas móviles activas.

DIGICEL de El Salvador fue la cuarta empresa en ingresar al mercado en el 2002 y su capital originalmente estaba formado por inversionistas de Estados Unidos y El

Salvador. En el 2011, American Móvil compró DIGICEL. Sin embargo, la fusión fue denegada.

Intelfon, empresa regional con capital de El Salvador, Guatemala y Panamá, fue la primera en introducir, a finales del 2005, la tecnología iDEN de Motorola, que integra la comunicación digital de radio con la comunicación celular estándar. En GSM Association (2011), Intelfon no está incluido entre los operadores móviles, ya que sus clientes son corporativos y su participación en el mercado móvil es mínima.

Además, hay once empresas que suministran servicios especializados para telecomunicaciones internacionales (*carriers*). Las llamadas internacionales administradas por esas empresas suman más de 100 millones de dólares anuales en volumen de ventas ([Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo 2010](#)).

**Tabla 4: Participación de mercado por operador, según número de líneas en servicio (%)**

Operador	1993	2002	2005	2010
CTE Telecom Personal – Claro América Móvil	--	23,0	32,0	26,7
Telefónica-Movistar	--	29,0	30,0	16,2
Telemóvil- Tigo	100,0	45,0	29,0	42,5
DIGICEL	--	3,0	9,0	14,6

Fuente: SIGET / Elaboración propia

### **1.3.2 Acceso a recursos escasos**

La Ley de Telecomunicaciones establece que la SIGET aprobará las concesiones de servicios de telefonía por un período de 30 años, sin límite por área geográfica. Asimismo, señala que las concesiones pueden ser renovadas mediante una nueva solicitud a la SIGET. La ley también estipula el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, y trata sobre las concesiones, autorizaciones y licencias por medio de las cuales se establecen los factores de servicio que se les cobrarán a las empresas. La norma también presenta una tabla con las bandas de frecuencia y los servicios que se pueden proporcionar en las diferentes frecuencias.

Como se observa en la siguiente tabla, la mayor parte del espectro radioeléctrico que presenta las condiciones idóneas para utilizarse para telefonía móvil se encuentra concesionado a los operadores de telefonía móvil y a otros proveedores de servicios de telecomunicación. Las frecuencias asignadas para telefonía móvil (bandas de 800-900 MHz) y telefonía móvil digital (bandas 1800-1900 MHz), con la excepción de 20 MHz de la banda 1800-1900 MHz, ya han sido concesionadas.

**Tabla 5: Bandas y frecuencias asignadas para telefonía móvil**

<b>Banda identificada</b>	<b>Ancho de banda (MHz)</b>	<b>Total asignado telefonía (MHz)</b>	<b>espectro para móvil</b>	<b>Espectro concesionado (MHz)</b>
<b>806-960</b>	154,0	103,8		103,8
<b>1710-1885</b>	175,0	10,0		0,0
<b>1885-2025</b>	140,0	60,0		50,0
<b>2110-2200</b>	90,0	40,0		14,6
<b>Total</b>	559,0	213,8		168,4

**Fuente: SIGET / Elaboración propia**

Según actores entrevistados, las nuevas empresas de telefonía móvil que quieran incursionar en el mercado salvadoreño tendrán que utilizar frecuencias más altas de acceso, con menor alcance y penetración y, consecuentemente, deberán llevar a cabo una mayor inversión en despliegues de sitios de red. En condiciones ideales de relieve del terreno, la inversión de capital necesaria para los servicios de telefonía móvil en la banda de 700 MHz es 70% menor que la de la banda de 2100 MHz. Esto se debe principalmente a que los operadores que utilizan frecuencias más altas necesitan construir más estaciones base para obtener la misma cobertura ([GSM Association 2011](#)).

La infraestructura del sector TIC en El Salvador ha mejorado notablemente durante los últimos años. Toda la telefonía móvil ha sido completamente elevada a tecnología GSM, que permite, además de las comunicaciones «normales» de móvil a móvil o a fijo, conectarse a través del teléfono con un ordenador, enviar y recibir mensajes por correo electrónico y mensajes de texto, y navegar por Internet. Esta es la tecnología que utiliza la mayoría de los usuarios de celulares. Tres operadores también utilizan 3G, una tecnología un poco más avanzada que permite acceder a Internet con mayor velocidad.

**Tabla 6: Tecnología utilizada por operador**

<b>Operador</b>	<b>Frecuencia y tecnología</b>
<b>CTE Telecom Personal – Claro América Móvil</b>	<b>3G/GSM: 1900MHz</b>
<b>Telefónica – Movistar</b>	<b>GSM: 850 MHz, 3G: 1900 MHz</b>
<b>Telemóvil – Tigo</b>	<b>3G/ GSM_ 850 MHz</b>
<b>DIGICEL</b>	<b>GSM: 900 MHz</b>

**Fuente: SIGET / Elaboración propia**

### ***1.3.3 Interconexión y regulación tarifaria***

La Unión Internacional de Telecomunicaciones define la interconexión como «el marco de reglas legales, técnicas y acuerdos entre operadores de red que hacen posible que clientes conectados a una red se comuniquen con otros clientes de otra red». La Ley de Telecomunicaciones de El Salvador determina que la interconexión es «el servicio que permite a operadores y usuarios de distintas redes cursar tráfico de telecomunicaciones de una a otra red para que todos los usuarios finales estén en condiciones de comunicarse entre sí o para que los usuarios finales conectados a una red de servicios de acceso, estén en condiciones de obtener servicios provistos por un operador de servicios intermedios».

La Ley de Telecomunicaciones regula las tarifas de la telefonía pública. Según esta ley, la SIGET estipula el valor máximo que un operador puede cobrar en concepto de tarifas por los servicios de telefonía fija y móvil y por cargos de interconexión. Para hacer esas estimaciones, la SIGET se fundamenta en los costos reportados por los operadores locales y en comparaciones internacionales de precios. Los cargos y tarifas se revisan anualmente.

En la siguiente tabla se presentan las tarifas máximas y los cargos fijos por interconexión para los años 2010, 2011 y 2012.

**Tabla 7: Tarifas máximas y cargos de interconexión, telefonía fija y móvil (US\$ por minuto)\***

Tipo de red	Origen y destino de la llamada	Año		
		2010	2011	2012
Móvil a móvil	On-net	ND	0,19766	0,17339
Móvil a móvil	Off-net	ND	0,22952	0,20491
Móvil a fija	On-net	ND	0,16725	0,14528
Móvil a fija	Off-net	ND	0,16725	0,14536
Fija a móvil	On-net	0,21	0,2	0,1727
Fija a móvil	Off-net	0,21	0,2	0,17874
Móvil a fija	Cargo por terminación de llamada	ND	0,0134	0,1299
Fija a móvil	Cargo por terminación de llamada	0,08	0,07	0,06167

\*No incluye impuesto del valor agregado, del 13%.

**Fuente: SIGET / Elaboración propia**

La competencia en la telefonía móvil también ha llevado a una tendencia a la baja en el precio promedio de llamadas por minuto. Cuando TELEMÓVIL disfrutaba del monopolio, el costo de una llamada desde un teléfono móvil era de 0,40 dólares por minuto. Actualmente, es inferior al precio máximo establecido por la SIGET, y puede llegar a ser tan bajo como 0,05 dólares por minuto. No obstante, hay amplia variedad de planes de suscripción disponibles. El costo de telecomunicación prepagada móvil a móvil puede ser considerado el más representativo para el mercado salvadoreño, ya que es el que tiene más demanda: 89,5 por ciento de las suscripciones de móviles son prepagadas, y el servicio móvil a móvil suma el 76 por ciento del tráfico en telecomunicación móvil. El costo para este servicio puede llegar a 0,13 dólares por minuto ([SIGET 2012](#)).

### **1.3.4 Regulación de prácticas anticompetitivas**

El debate en torno a la aprobación de una Ley de Competencia en El Salvador data del año 1989 ([Molina 2007](#)) y finalizó con la aprobación de dicha norma en el año 2004.

Al respecto, la [Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social \(2004: 1\)](#) dice lo siguiente: «La protección de la libre competencia ha sido una

obligación constitucional del Estado desde 1950, pero no ha tenido un desarrollo legislativo que la haga efectiva, por lo que la ley de competencia debe de ser considerada un avance en la consolidación del régimen constitucional».

El objeto de la ley es «promover, proteger y garantizar la competencia mediante la prevención y eliminación de prácticas anticompetitivas que manifestadas bajo cualquier forma limiten o restrinjan la competencia o impidan el acceso al mercado a cualquier agente económico, a efecto de incrementar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores».

La norma incluye una prohibición general de actos que limiten o restrinjan la libre competencia. La ley ha recogido la mayoría de conductas que, de acuerdo con la experiencia de otros países, se consideran como las prácticas anticompetitivas más comunes, como los acuerdos entre competidores, las prácticas anticompetitivas entre no competidores, el abuso de posición dominante en el mercado y las concentraciones con un efecto restrictivo sobre la competencia.

### ***1.3.5 Servicio Universal (USO)***

La Ley del FINET se aprobó en 1998. El objetivo era utilizar parte de los recursos provenientes de la privatización para aumentar la cobertura rural y facilitar el acceso de electricidad y telefonía a las poblaciones de menores ingresos. Posteriormente, la ley fue modificada y no se destinaron recursos para telecomunicaciones. Sí se proporcionaron para el sector de electricidad; sin embargo, el esfuerzo se concentró en subsidiar el consumo residencial, especialmente el menor de 200 kilovatios al mes, y quedó poco margen para la inversión en infraestructura eléctrica.

### ***1.4 Hechos de importancia***

Telecom Claro, subsidiaria de American Móvil, presentó en dos ocasiones la solicitud de concentración económica a la Superintendencia de Competencia para adquirir DIGICEL. En ambos casos, la solicitud fue denegada, la última vez el 25 de septiembre del 2012. La Superintendencia de Competencia informó, a través de un comunicado, que se «resolvió denegar la solicitud de concentración económica presentada al considerar que la operación propuesta tiene altas probabilidades de generar efectos adversos sobre la dinámica de la competencia y el bienestar de los

consumidores en los mercados de telefonía fija y móvil».<sup>1</sup> La superintendencia determinó que el mercado en el que operan ambas empresas está altamente concentrado, lo cual, sumado a barreras legales, económicas, estructurales, estratégicas y técnicas, generaría una concentración aún mayor.

De hecho, en el caso de que las acciones de DIGICEL fueran adquiridas por CTE-Telecom, esta última sería la dueña de más de la mitad del espectro radioeléctrico concesionado al mercado de telefonía, «lo que aumentaría las probabilidades de ejercer poder de mercado en detrimento del bienestar del consumidor».

---

<sup>1</sup> Ver <<http://www.sc.gob.sv>>.

## **2 Diagnóstico del sector financiero**

### **2.1 Indicadores generales de inversión**

El texto dentro de las tablas deberá utilizar el estilo “texto en tabla”. En caso las tablas se encuentren en dos o más páginas, la fila de encabezado deberá repetirse en cada página. El sistema financiero de El Salvador está compuesto por las entidades del mercado bancario, el mercado de seguros, el de valores, el sistema de pensiones, las instituciones oficiales de crédito del Estado y las autoridades regulatorias y supervisoras. La actividad ejercida por empresas privadas es regulada por leyes aplicables a grupos de empresas que se dedican a determinada actividad; por ejemplo, la actividad de banca está regulada por la Ley de Bancos, y el resto de entidades que hacen intermediación financiera se regulan por la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito (2008). Cuando esta actividad es llevada a cabo por entidades del Estado, debe considerarse la ley de creación de cada institución en particular.

Los bancos cooperativos (BC) y las sociedades de ahorro y crédito (SAC) son las organizaciones sociales o mercantiles que, sin estar autorizadas para operar como bancos, se dedican, principalmente, a atender las necesidades de servicios financieros para los microempresarios, pequeños empresarios; trabajadores públicos, municipales y privados; e instituciones microfinancieras (IMF), como aquellas que proporcionan «microcréditos», generalmente pequeños préstamos a trabajadores no asalariados. Estas acciones se realizan a través de distintas instituciones, incluidas cooperativas y ONG, reguladas y no reguladas por las autoridades financieras. En la siguiente tabla, los activos de los BC y las SAC únicamente incluyen los regulados por la SSF, aproximadamente 6% del total.

Los activos del sistema financiero suman, hasta junio del 2012, 21 132,9 millones de dólares, equivalentes a 91,7% del PIB. En la siguiente tabla, los activos de los BC y las SAC únicamente incluyen los regulados por la SSF.

**Tabla 8: Sistema financiero: activos (en millones de dólares)**

<b>Institución</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Jun-2012</b>
<b>Seguros</b>	566,9	625,3	628,5	645,9
<b>CCB</b>	21,2	18,5	18,0	18,0
<b>FB</b>	5157,4	5724,6	6219,8	6531,6
<b>BC-SAC</b>	587,6	661,7	741,2	774,7
<b>Bancos</b>	13 049,0	12 952,2	12 840,0	13 162,7
<b>Total</b>	19 382,1	19 982,3	20 447,5	21 132,9
<b>Total/PBI (%)</b>	93,8	93,3	88,7	91,7

*Nota:* CCB: casas corredoras de bolsa; FP: Fondos de Pensiones, BC-SAC: bancos cooperativos y sociedades de ahorro y crédito.

**Fuente: BCR / Elaboración propia**

El Salvador cuenta con doce bancos: el Banco de Fomento Agropecuario, del Estado; el Banco Hipotecario, mayoritariamente estatal; y los otros diez son privados: inversionistas extranjeros tienen una participación mayoritaria en ellos. El banco con mayores activos en el país es el Agrícola, con aproximadamente 28% de los activos totales. Los tres bancos más grandes operan con un poco más del 59% de los activos totales del sistema, mientras que los bancos salvadoreños operan con aproximadamente 6% de la cartera del sistema.

En El Salvador predomina la banca transnacional y, por ende, la toma de decisiones de la cartera de inversiones, políticas de crédito, tecnología, etcétera, está altamente influenciada por la respectiva casa matriz. La propiedad extranjera de bancos locales incrementa parcialmente la exposición de El Salvador a crisis financieras mundiales. La actual crisis afectó seriamente a las instituciones financieras globales con presencia en El Salvador, lo que puede haberlas llevado a restringir sus prácticas de préstamos en el país.

**Tabla 9: Participación de los bancos como porcentaje de los activos totales (año 2011)**

<b>Institución</b>	<b>Participación</b>
<b>Agrícola</b>	28,2
<b>Citibank</b>	16,4
<b>Scotiabank</b>	14,6
<b>HSBC</b>	14,0
<b>Banco de América Central</b>	9,7
<b>Bancos salvadoreños</b>	6,4
<b>Otros</b>	10,7
<b>Total</b>	100,0

**Fuente: SSF/ Elaboración propia**

Como se puede observar en la siguiente tabla, la cobertura de reservas del sistema financiero (provisiones/préstamos vencidos), las provisiones por incobrabilidad como porcentaje de los créditos vencidos alcanzaron 107,8% el 2011. Esto denota que la banca «salvadoreña» preservó una posición precautoria para atender deterioros derivados de la falta de recuperación de la cartera con problemas de pago.

En diciembre del 2011 las instituciones bancarias mantuvieron la fortaleza patrimonial y alcanzaron un coeficiente de solvencia patrimonial (fondo patrimonial/activos ponderados) de 17,1%, proporción muy similar a la observada en el 2010, que ascendió a 17,6%, más de 5 puntos porcentuales más que el mínimo requerido (12%) por la regulación bancaria.

**Tabla 10: Indicadores financieros, bancos seleccionados (diciembre del 2011, %)**

<b>Institución</b>	<b>Coefficiente de liquidez</b>	<b>Coefficiente patrimonial</b>	<b>Cobertura de reservas</b>	<b>Retorno patrimonial</b>	<b>Retorno sobre activos</b>
<b>Agrícola</b>	38,8	19,0	159,8	21,0	3,1
<b>Citibank</b>	39,9	19,0	79,3	6,2	0,9
<b>HSBC</b>	37,5	18,6	80,2	5,1	0,7
<b>Hipotecario</b>	28,2	13,1	145,5	9,1	0,8
<b>Promerica</b>	32,6	12,6	100,1	18,3	1,5
<b>Industrial</b>	68,9	43,0	ND	-0,3	-0,1

<b>Procredit</b>	29,0	12,8	122,5	0,6	0,01
<b>Total</b>	37,0	17,1	107,8	12,2	1,5

Fuente: SSF/ Elaboración propia

La rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) del sistema bancario alcanzó 12,2%, proporción superior al 7,3% registrado el año anterior. Dicho resultado obedece principalmente a la reducción de costos por intermediación financiera observada tanto en la captación de recursos por menores tasas de interés pagadas a los depositantes como por el menor gasto en el saneamiento de activos.

La información disponible no permite establecer en forma clara el grado de la inclusión financiera de los salvadoreños por área geográfica y nivel socioeconómico. Las cifras globales a nivel nacional señalan que hay 21 agencias de bancos por kilómetro cuadrado, equivalentes a 11,4 por 100 000 habitantes. Sin embargo, no todos los municipios tienen agencias de bancos.

Los datos tampoco permiten determinar el porcentaje de la población que tiene cuentas de ahorro, ya que una misma persona o empresa puede tener tres o más. No obstante estas limitaciones, si se utiliza el número total de cuentas de ahorro activas y se las divide por la población total, se estima que aproximadamente 52% tiene cuentas de ahorro. Por otra parte, según el [Banco Mundial \(2012\)](#), 12,9% de la población de 15 o más años tiene ahorros en el sector financiero formal, 3,4 puntos porcentuales más alto que el promedio de América Latina y el Caribe.

**Tabla 11: Indicadores de inclusión financiera, 2011**

<b>Indicador</b>				
<b>Acceso</b>	Agencias bancarias		ATMs	
	Por 1000 $km^2$	Por 100 000 adultos	Por 1000 $km^2$	Por 100 000 adultos
	21,0	11,4	65,9	35,8
<b>Uso</b>	Personas con cuentas de ahorro (% de población total)		Total de aperturas de crédito (% de población adulta)	
	52%		41%	

\*Población adulta son las personas de 18 años y más.

Fuente: SSF/ Elaboración propia

## ***2.2 Principales actores***

La nueva Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero centralizó la supervisión del sistema en la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y el Banco Central de Reserva (BCR). El artículo 1 señala lo siguiente:

El sistema de Supervisión y Regulación Financiera está constituido por la Superintendencia del Sistema Financiero y por el Banco Central de Reserva de El Salvador. La supervisión de los integrantes del sistema financiero y demás supervisados de conformidad a esta Ley es responsabilidad de la SSF; la aprobación del Marco Normativo Macro Prudencial necesario para la adecuada aplicación de ésta y las demás leyes que regulan a los integrantes del sistema financiero y demás supervisados, le corresponde al BCR.<sup>2</sup>

## ***2.3 Ecosistema para SFM***

En El Salvador no existe normativa que regule los SFM. Si bien existen avances significativos en la propuesta de reglamentación correspondiente, esto todavía se encuentra en desarrollo. Por ello, para algunos aspectos, todavía no se tiene la información necesaria para entrar en detalle sobre las especificidades de la regulación. Por ejemplo, según los entrevistados, la normativa tendrá aspectos relacionados con la inclusión y protección al consumidor; sin embargo, los detalles todavía no están disponibles para el público. De allí que los comentarios se centrarán en las entrevistas con actores interesados conocedores de la temática y de algunos aspectos puntuales de las propuestas.

### ***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).

---

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1349578544.PDF>

Para evitar el riesgo de un debate interminable, en la Asamblea Legislativa se está considerando la regulación de SFM por la vía de una norma técnica aprobada por el Comité de Normas del BCR y no por un decreto legislativo.

Algunos de los aspectos más importantes de la propuesta se dan acerca de los requisitos para los administradores de SFM:

- a) Organizarse en forma de sociedades anónimas.
- b) Estipular en su escritura de constitución que su actividad principal será «administrar u operar un sistema de pagos móviles, que tengan por objeto ejecutar las órdenes de pago y de transferencias de fondos entre las cuentas o registros electrónicos generadas por medio de teléfonos móviles».
- c) Deberá contar con la infraestructura de tecnología de información que soportará al SFM y esta deberá cumplir con las condiciones de confiabilidad e integridad determinadas por el BCR.

Es importante destacar el requisito de que la actividad principal del administrador será la prestación de SFM. Esto implica que si una empresa de telefonía quiere participar, deberá crear una empresa filial cuyo giro principal se vinculará con estos servicios.

De acuerdo con la experiencia internacional, existen sistemas de pagos móviles que descansan en el sector bancario, así como sistemas donde los operadores de telefonía móvil ofrecen este medio de pago, como sucede en países del África. En El Salvador se está considerando la coexistencia de tres modelos de administrador, en los que pueden participar los bancos comerciales, las sociedades de ahorro y crédito, los bancos cooperativos, los emisores de tarjetas de crédito y otras entidades, como subsidiarias de las empresas de telefonía móvil. Los modelos de administrador son los siguientes:

- a) Administrador de un sistema de pagos móviles que administra pagos de clientes con cuentas de depósitos o tarjeta de crédito/débito de una institución financiera. En este modelo, las instituciones financieras se vuelven participantes del sistema de SFM y los usuarios pueden realizar transferencias entre cuentas de las diferentes instituciones financieras participantes. El sistema se caracteriza por ser de compensación y liquidación neta diferida a través de un sistema que opera en el BCR para las instituciones financieras; el administrador y sus participantes deben mantener una cuenta en el BCR.
- b) Administrador de un sistema de pagos móviles que administra pagos y saldos de dinero respaldados por medio de fideicomisos. El administrador crea un

sistema en el cual constituye un fideicomiso en un banco, a fin de respaldar los fondos generados a partir de los registros electrónicos. Estos registros representan el dinero electrónico que permitirá a los usuarios realizar transferencias y pagos dentro del sistema. En este caso, no es requisito contar con una cuenta en el BCR, sino que existen puntos de atención donde los usuarios solicitan la suscripción al servicio, realizan recargas de saldo, entre otros.

- c) Administrador de un sistema de pagos móviles que, en alianza con instituciones financieras, administra pagos y saldos de tarjetas prepagadas emitidas por las instituciones financieras. En este modelo, las instituciones financieras definen la forma de respaldar los fondos que originan los pagos realizados por medio de sus tarjetas prepagadas. La tarjeta prepagada, no vinculada a alguna cuenta bancaria, puede utilizarse para pagar en comercios o cajeros automáticos. En algunos casos, existe la posibilidad de asociar un teléfono celular con una tarjeta prepagada.

- Regulación del sector telecomunicaciones para SFM

Según los entrevistados, no se ha contemplado una regulación del sector telecomunicaciones en SFM. Es más: las empresas de telefonía móvil no pueden participar en SFM directamente, sino bajo la figura de una empresa filial, como Tigo Money. La figura de modelo de administrador que podría utilizar la empresa filial es la b (administrador de un sistema de pagos móviles que administra pagos y saldos de dinero respaldados por medio de fideicomisos).

- Regulación del sector telecomunicaciones hacia la inclusión financiera

Según expertos en el tema, la normativa de los SFM también estará orientada a promover la inclusión social. Por ejemplo, realizar pagos de créditos puede ser difícil para los micronegocios y pequeños negocios, particularmente para aquellos localizados en áreas rurales y lejos de una agencia bancaria. Los SFM les permitirán efectuar y recibir pagos por medio de un teléfono celular, con lo que se podría ahorrar tiempo y costos de transporte.

- Coordinación y políticas conjuntas para oferta de SFM

No se ha contemplado la participación del ente regulador de las telecomunicaciones (SIGET) en la supervisión de los SFM. La supervisión estará a cargo de la SSF conjuntamente con el BCR.

Como medida orientada a combatir el lavado de dinero, se está considerando poner límites en los montos de las operaciones: el monto máximo diario acumulado podría oscilar entre 50 y 250 dólares, y el monto mensual acumulado podría oscilar entre 450 y mil dólares. En ese contexto, se considera que el SFM en El Salvador sería un sistema de «bajo valor», en el que se procesa un gran número de transacciones de montos individuales pequeños, generalmente utilizados para transferir fondos entre individuos y/o pequeñas empresas.

- Protección al consumidor en SFM

La protección del consumidor será parte integral de la normativa de los SFM; por ejemplo, para garantizar las transacciones de los participantes, se requerirá mantener en todo momento, en las entidades financieras, los fondos necesarios para responder totalmente por dichas transacciones. Estos fondos deberán destinarse únicamente para pagos y transferencias de fondos, y cuando el administrador no sea una entidad financiera, deberá constituirse un fideicomiso o una figura alterna que cumpla con este propósito.

### **2.3.2 Entorno de mercado**

- Competencia en el sector financiero

En El Salvador, los bancos comerciales son principalmente transnacionales; los bancos más grandes son colombianos, estadounidenses y canadienses. Según los entrevistados, en todas las categorías, existe una gran competencia entre los bancos, especialmente en el sector de tarjetas de crédito y banca móvil. También existe una gran concentración (aproximadamente 60%) de los activos de intermediación en los tres bancos más grandes. Ningún banco presta SFM.

- Competencia en el sector de telecomunicaciones

Según los entrevistados, en todas las categorías, la competencia es mayor en el sector de telecomunicaciones. Los usuarios tienen acceso a diferentes alternativas de planes de consumo, promociones en los servicios de voz (esto es, triple saldo en las tarjetas prepago) y mensaje.

Asimismo, los operadores ofrecen alternativas «paquetizadas», que incluyen telefonía móvil, Internet, telefonía fija y televisión por cable, de tal forma que el precio de los servicios «empacados» se reduce sustancialmente en relación con los servicios

individualizados. Por otra parte, uno de los cuatro operadores de telefonía, a través de una filial, presta SFM.

- Innovación en el sector de telecomunicaciones

Según uno de los entrevistados en la categoría 2 («actores que analizan el sector desde una perspectiva más amplia»), «en El Salvador el avance tecnológico es alto. El sector telecomunicaciones está listo para soportar SFM, pues del lado de los consumidores, el mercado está maduro. La profundización de los servicios de telecomunicaciones es alta». Sin embargo, según dos de los entrevistados en la categoría 3 («actores con interés en la mejora del sector para ayudar al público»), es necesario aumentar la tecnología de los servicios de seguridad, sobre todo en los bancos.

- Liderazgo del gobierno en SFM

Sin considerar a los entrevistados de los entes reguladores, los entrevistados en las tres categorías consideran que el gobierno no le ha dado importancia a los SFM y desconocen en su mayoría los esfuerzos que se están llevando a cabo para desarrollar la normativa correspondiente.

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

La mayoría de los entrevistados, en las tres categorías, consideran que sobre los usuarios de telefonía existe bastante información. En cuanto a los beneficiarios de programas sociales, hay una opinión dividida: algunos consideran que existe suficiente información, otros creen que la información está parcializada y que algunos programas de transferencias no han identificado plenamente a los beneficiarios.

### ***2.3.3 Entorno de usuario final***

- Infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes)

Los entrevistados manifiestan que en El Salvador no existe una regulación especial sobre agentes no bancarios. Sin embargo, la SSF ha emitido una normativa para autorizar la recepción de pagos única y exclusivamente de las operaciones derivadas de tarjetas de crédito, así como cuotas de préstamos en los comercios con los que previamente se hayan suscrito contratos para la prestación de dicho servicio, siempre

que se cumpla la Ley de Bancos y el riesgo de las operaciones corra por cuenta del banco.

- Desarrollo (penetración) de la red de agentes

Todos los entrevistados concuerdan en que la infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios no está muy desarrollada. Fuera de las grandes ciudades no hay mucha penetración de cajeros (ATM) o terminales POS.

- Gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios

Según los entrevistados, los bancos no tienen estrategias corporativas para aumentar la inclusión financiera. En contraste, las instituciones de microfinanzas sí lo hacen.

## ***2.4 Hechos de importancia***

El tema reciente más importante y polémico en el sector financiero es la discusión sobre el anteproyecto de Ley contra la Usura. Según analistas del sector financiero y actores interesados de la banca, el aspecto más controversial es que el anteproyecto considera una tasa única para todos los créditos, sin diferenciar por montos, riesgos o institución intermediaria. En ese contexto, los más afectados podrían ser los clientes de las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas de crédito y las microfinancieras. Dependiendo del tope establecido para las tasas de interés, un número significativo de operaciones de crédito podrían ser rechazadas, dado que el riesgo y los costos de operación por préstamo son más altos. Esto generaría un menor acceso al crédito para los pequeños empresarios y microempresarios, o costos financieros más altos, ya que tendrían que recurrir al crédito informal.

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

Las instituciones responsables de los programas de transferencias monetarias condicionadas son el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). Estos programas se iniciaron, en el 2008, con el nombre de Red Solidaria, orientados a las familias pobres rurales. La actual administración del presidente Mauricio Funes ha ampliado la cobertura en el área rural y ha iniciado la incorporación de familias pobres del área urbana. Las transferencias monetarias, con la excepción del área urbana, se entregan a las familias pobres a

cambio de que envíen a sus hijos e hijas a la escuela y de que mantengan un cuidado de salud adecuado. Dicho programa ha cambiado de nombre a Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales.

Comunidades Solidarias Rurales (CSR) se focaliza en los cien municipios en los que predominan los hogares en pobreza extrema grave y alta. El programa pretende mejorar las condiciones de vida de las familias mediante tres ejes de acción: mejoramiento de la red de servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica); mejoramiento de vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales; y acceso a programas de desarrollo productivo y al microcrédito. Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) se basa en cuatro ejes de intervención: capital humano, servicios básicos, desarrollo productivo y gestión territorial.

Las familias reciben el dinero cada dos meses y la cantidad varía de acuerdo con el tipo de bono: en Bono Salud, reciben 30 dólares de forma bimensual las familias que tienen niños y niñas menores de 5 años o con mujeres embarazadas; en Bono Salud y Educación, reciben 40 dólares de forma bimensual las familias con niños o niñas menores de 5 años o con mujeres embarazadas y con niños y niñas de 5 años en adelante y menores de 18 años que no hayan cursado el sexto grado; en Bono Educación, reciben 30 dólares de forma bimensual las familias con niños o niñas mayores de 5 años y menores de 18 años que no han cursado sexto grado.<sup>3</sup>

Las familias que reciben el bono deben cumplir corresponsabilidades para ser beneficiadas: inscribir a los beneficiarios menores de 18 años en la escuela y apoyar a los que ya están inscritos para que asistan y estudien, desde la parvularia (preescolar) hasta sexto grado; registrar a la familia en los programas de salud, asistir a los controles de salud infantil y prenatal, cumplir con los protocolos básico materno-infantil y de vacunación; y asistir a las capacitaciones familiares indicadas por CSR.

Actualmente se está implementando el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), que surge en el marco del Plan Global Anti Crisis del Gobierno y busca atender las demandas de ingreso y empleabilidad de la población más vulnerable de las ciudades. El PATI entrega de manera individual 100 dólares mensuales durante seis meses a cada participante, incorporado luego de un proceso de inscripción y selección de acuerdo con criterios de pobreza y vulnerabilidad. Este apoyo está condicionado a la

---

<sup>3</sup>Fuente: <[www.fisdl.gob.sv/temas/comunidades-solidarias/comunidades-solidarias-rurales.html](http://www.fisdl.gob.sv/temas/comunidades-solidarias/comunidades-solidarias-rurales.html)>.

participación del beneficiario en la ejecución de proyectos comunitarios y en cursos de formación laboral.

A pesar de las opiniones en contrario de los entrevistados, la evidencia presentada en informes del gobierno ([Gobierno de El Salvador 2012](#)) muestra que los beneficiarios de estos programas están plenamente identificados. En la siguiente tabla se observa que en el 2011 se invirtieron en las transferencias aproximadamente 31 millones de dólares, los que beneficiaron a aproximadamente 425 mil salvadoreños en estado de pobreza, equivalentes, según la [EHPM \(2011\)](#), a 15,8% de la población pobre.

Actualmente, los diferentes bonos se entregan en efectivo; por lo general, en la alcaldía de la municipalidad donde residen los beneficiarios. Entrevistados conocedores del tema aducen que se están analizando otras alternativas más eficientes para entregar las transferencias monetarias; entre otros mecanismos, se está evaluando utilizar una tarjeta electrónica o los SFM.

**Tabla 12: Inversión y beneficiarios del programa Comunidades Solidarias (millones de dólares y número de beneficiarios)**

<b>Indicador</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012 (proyección)</b>
<b>Inversión</b>	11,2	192	28,7	30,6	45,9
<b>Beneficiarios</b>	382 500	475 191	468 155	425 418	516 358

Fuente: [Gobierno de El Salvador \(2012\)](#)/ Elaboración propia

### 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 13 señala las 14 dimensiones en las que se centrará la discusión.

**Tabla 13: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM**

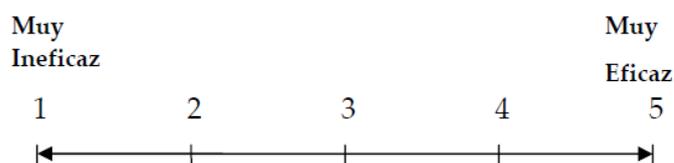
Entorno	Dimensión	Aspectos cubiertos
Entorno institucional	Regulación del sector financiero en SFM	Licencias: complejidad del proceso y específicas para emitir dinero electrónico
	Regulación del sector financiero orientada a la inclusión financiera	Incorporación de mandatos de inclusión financiera
	Regulación 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 4: Escala de evaluación**



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

La tabla 14 presenta la descripción para las tres categorías de actores interesados. Por ejemplo, la categoría 1 incluye actores interesados como ejecutivos de la banca y de los operadores de telefonía móvil, así como las asociaciones bancarias.

**Tabla 14: 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

La siguiente tabla presenta el número de especialistas de las tres categorías a quienes se les envió por correo electrónico el cuestionario sobre SFM.

**Tabla 15: Número de especialistas por categoría**

<b>Categoría</b>	<b>Especialistas (N)</b>
<b>Categoría 1</b>	17
<b>Categoría 2</b>	17
<b>Categoría 3</b>	24
<b>Total</b>	58

**Elaboración propia**

La tabla 16 presenta el número de especialistas por categoría que respondieron al cuestionario. En El Salvador, únicamente Tigo Money participa en el mercado de SFM. Las transferencias de Tigo Money se realizan utilizando un modelo *over-the counter*: el remitente acude a uno de los agentes de Tigo, que recibe el dinero por transferir; sigue los trámites requeridos y entrega el dinero más 5% del costo de servicio. El destinatario recibe una notificación vía SMS y acude a otro agente Tigo para recabar los fondos.

**Tabla 16: Número de respuestas por categoría**

<b>Categoría</b>	<b>Respuestas (N)</b>
<b>Categoría 1</b>	5
<b>Categoría 2</b>	5
<b>Categoría 3</b>	7
<b>Total</b>	17

**Elaboración propia**

Siguiendo la metodología sugerida por Samarajiva et al. (2005), se estimaron los pesos por categoría.

**Tabla 17: Pesos por categoría**

<b>Categoría</b>	<b>Peso de respuesta</b>
<b>Categoría 1</b>	1,13
<b>Categoría 2</b>	1,13
<b>Categoría 3</b>	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**

Los SFM no se utilizan para microcréditos, cobro de salarios o como fuentes de liquidez para pagar bienes y servicios o depósitos de valor. En El Salvador únicamente se producen transferencias de fondos vía mensajes SMS. No hay otro tipo de operaciones financieras a través de teléfonos móviles. Por ello, algunos de los encuestados sostienen que, en sentido estricto, en El Salvador no existen los SFM. En este contexto, fue muy difícil encontrar especialistas en los temas de telecomunicaciones, sistema financiero y marcos normativos que conocieran sobre los SFM y quisieran participar. Un número significativo de los especialistas a quienes se les envió la encuesta y se les dio seguimiento por correo electrónico y por teléfono se rehusaron a participar, aduciendo falta de conocimiento sobre el desarrollo de SFM en El Salvador. Otros declinaron porque consideraron que la encuesta no reflejaba la realidad salvadoreña; por ejemplo, afirmaban que si no existe regulación sobre los SFM no se puede calificar el entorno institucional como ineficaz o eficaz. Por otra parte, si bien es cierto que los programas de transferencias condicionadas son ampliamente conocidos en el país, son pocos los que cuentan con información de detalle sobre los beneficiarios.

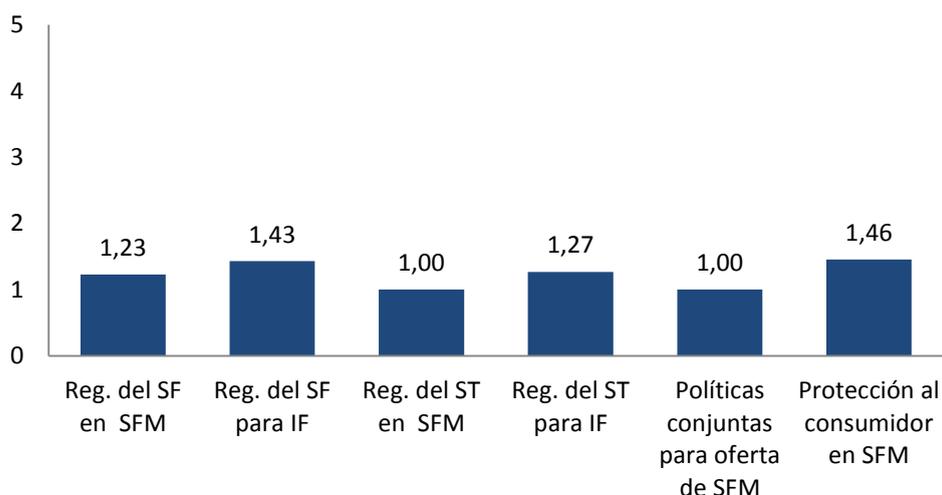
A cada persona que se encuestó se le solicitó calificar en una escala del 1 (muy ineficaz) al 5 (muy eficaz) el entorno institucional, de mercado y de usuario final para los servicios financieros móviles.

- Entorno institucional

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 evaluaron la coordinación y las políticas conjuntas para la oferta de SFM de los sectores de telecomunicaciones y financiero, así como las políticas que ambos sectores promueven para proteger al consumidor.

Los resultados de la siguiente ilustración señalan que la percepción de los encuestados es que el entorno institucional es muy ineficaz, lo que refleja principalmente la falta de reglas de juego para el desarrollo de los SFM.

**Ilustración 5: Resultados de la evaluación del entorno institucional**



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

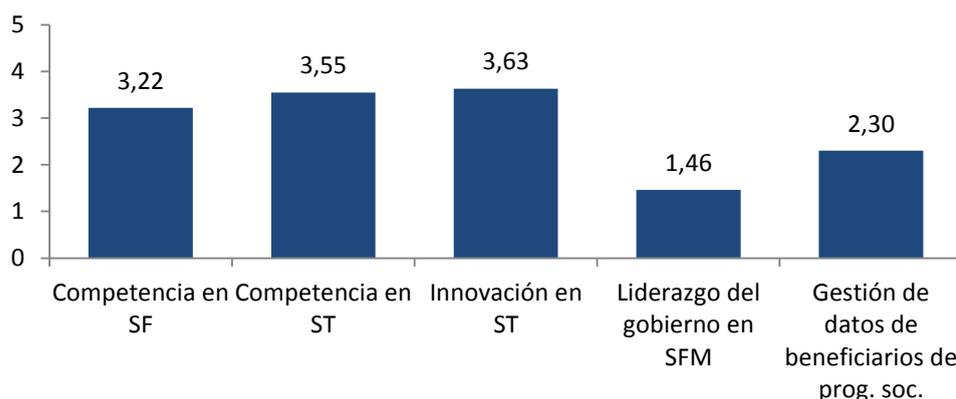
#### **Elaboración propia**

- Entorno de mercado

El entorno de mercado evalúa la percepción de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones y en el sector financiero, el estado de la innovación en telecomunicaciones, el liderazgo del gobierno en el tema de SFM, y si la información disponible respecto a los programas sociales facilita el uso de SFM para las transferencias.

Los resultados presentados en la ilustración 6 señalan que tres dimensiones del entorno de mercado obtuvieron calificaciones mayores de 3, cerca de la frontera de la eficacia. Estas son la competencia en el sector financiero, con una valoración de 3,22, la competencia en el sector de telecomunicaciones, con 3,55, y la innovación en dicho sector, con 3,63. Los resultados también indican que se percibe poco liderazgo del gobierno en la creación de las condiciones para incentivar el desarrollo de los SFM.

**Ilustración 6: Resultados de la evaluación del entorno de mercado**



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

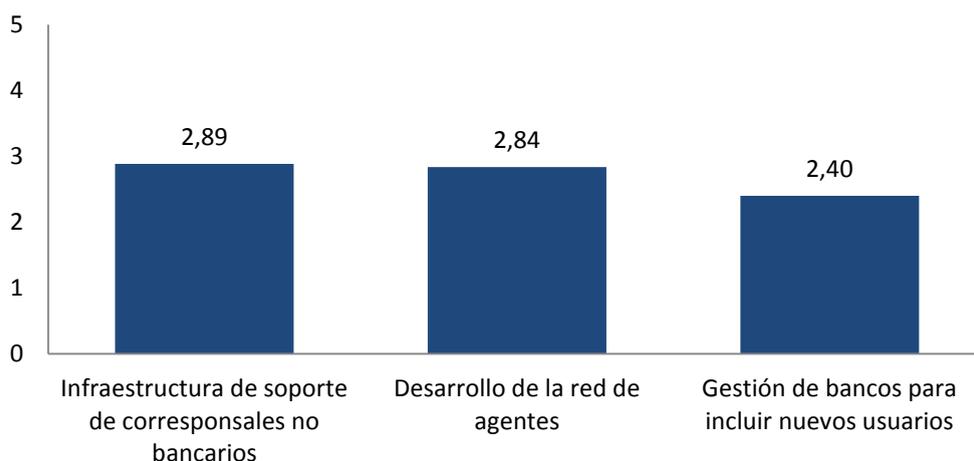
**Elaboración propia**

- Entorno de usuario final

Considera la infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (ATM), el desarrollo de la red de agentes y los esfuerzos de los bancos para incluir nuevos usuarios.

En la siguiente ilustración se puede observar que la dimensión de infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios tiene una calificación de 2,89, y el desarrollo de la red de agentes, 2,84. La gestión de los bancos para incluir nuevos clientes fue valorada con 2,40.

**Ilustración 7: Resultados de evaluación del entorno de usuario final**



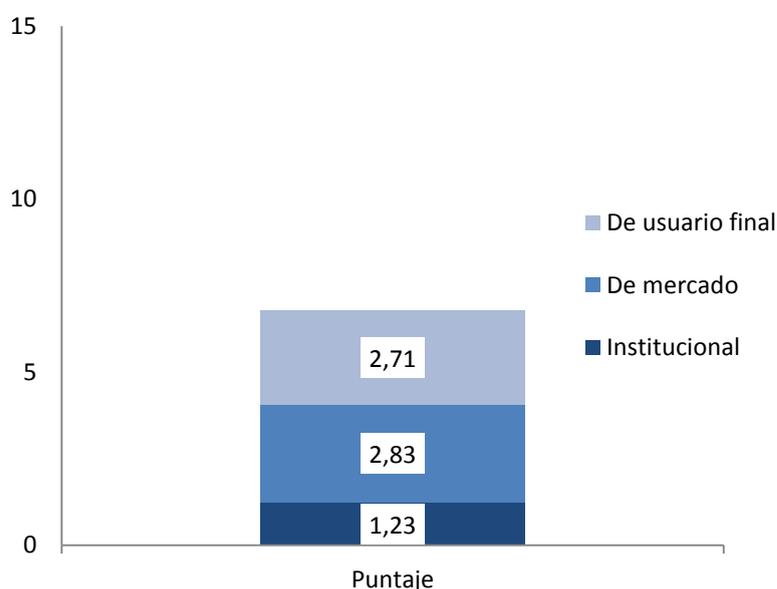
**Elaboración propia**

- Resultados globales

Las tres dimensiones evaluadas están por debajo de la frontera de la eficacia. De los tres entornos presentados en la ilustración 8, el institucional es el más ineficaz, con una puntuación de 1,23. Este resultado no debe sorprender, ya que no existe un marco regulatorio de SFM, y la mayoría de los encuestados no conocían de los esfuerzos del BCR y del SSF para desarrollarlo.

La dimensión del entorno de mercado es la que obtiene la mayor puntuación, con 2,83. Esto se debe principalmente a la percepción de que no obstante que los mercados de telecomunicaciones y financiero presentan altos grados de concentración, la competencia en ambos sectores es robusta.

**Ilustración 8: Resultados de la evaluación según entorno**



**Elaboración propia**

## **Conclusiones**

Los resultados de las encuestas y entrevistas destacan el débil desarrollo de los SFM en El Salvador y el poco conocimiento sobre los avances realizados a este respecto. Sin considerar a los entrevistados de los entes reguladores, los colaboradores de las tres categorías consideran que el gobierno no le ha dado importancia al tema y desconocen en su mayoría los esfuerzos actuales para desarrollar la normativa correspondiente.

La mayor parte del espectro radioeléctrico que presenta las condiciones idóneas para telefonía móvil se encuentra concesionada a los operadores de telefonía móvil y a otros proveedores de servicios de telecomunicación. Según actores entrevistados, las nuevas empresas de telefonía móvil que quieran incursionar en el mercado salvadoreño tendrían que utilizar frecuencias más altas de acceso, con menor alcance y penetración. Consecuentemente, sería necesario llevar a cabo una mayor inversión. En ese contexto, no es muy probable que en el mediano plazo aumente el número de actores y, por ende, la competencia en el sector.

La información disponible no permite establecer el grado de la inclusión financiera de los salvadoreños por área geográfica y nivel socioeconómico. En cifras globales, hay 21 agencias de bancos por kilómetro cuadrado, equivalentes a 11,4 por cada 100 000 habitantes. Sin embargo, no todos los municipios tienen agencias de bancos. Las agencias se concentran en las áreas urbanas, especialmente en aquellas con mayor densidad de población.

En El Salvador no existe normativa que regule los SFM. Hay avances significativos en la propuesta de reglamentación; sin embargo, esta todavía se encuentra en desarrollo. Según los entrevistados, la SSF y el BCR serán los entes que supervisarán los SSF. No se ha contemplado una regulación del sector telecomunicaciones y la SIGET no tendrá ningún rol en la mencionada supervisión. La normativa que se está desarrollando apunta a un modelo de SFM orientado a la banca comercial. Si una empresa de telefonía quiere participar, deberá crear una empresa filial, cuyo giro principal deberá estar vinculado con los SFM.

Según los expertos, la normativa de los SFM también se enfocará en promover la inclusión social. Por ejemplo, realizar pagos de créditos puede ser difícil para los micronegocios y pequeños negocios, particularmente para aquellos localizados en áreas rurales y lejanas a una agencia bancaria. Los SFM les permitirán pagar y recibir pagos

por medio de un teléfono celular, con lo que podrían ahorrar tiempo y costos de transporte.

Como medida orientada a combatir el lavado de dinero, se está considerando poner límites en los montos de las operaciones. Dados estos montos, se considera que el SFM en El Salvador sería un sistema de «bajo valor», en el que se procesa un gran número de transacciones de montos individuales pequeños, generalmente transferidos entre individuos y pequeñas empresas.

En El Salvador los bancos comerciales son principalmente transnacionales. Los bancos más grandes son colombianos, estadounidenses y canadienses. Según los entrevistados de todas las categorías, existe una gran competencia entre ellos, especialmente en el sector de tarjetas de crédito y banca móvil. Existe una gran concentración de los activos de intermediación. Ningún banco presta SFM.

Según los entrevistados de todas las categorías, la competencia es mayor en el sector de telecomunicaciones. Los usuarios tienen acceso a diferentes alternativas de planes de consumo, promociones en los servicios de voz y mensaje. Los operadores ofrecen alternativas «paquetizadas» de tal forma que el precio de los servicios «empacados» se reduce sustancialmente en relación con los individualizados.

Los entrevistados concuerdan en que la infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios no se encuentra muy desarrollada. Fuera de las grandes ciudades no hay mucha penetración de cajeros (ATM) o terminales POS. Según los entrevistados, los bancos no tienen estrategias corporativas para aumentar la inclusión financiera, a diferencia de las instituciones de microfinanzas.

La percepción de los encuestados es que el entorno institucional es muy ineficaz, lo que refleja principalmente la ausencia de normativa para el desarrollo del ambiente de negocios para los SFM.

Los resultados sobre las tres dimensiones del entorno de mercado obtuvieron calificaciones mayores de 3, cerca de la frontera de la eficacia. La competencia en el sector financiero obtuvo una valoración de 3,22; la competencia en el sector de telecomunicaciones, 3,55; y la innovación en dicho sector, 3,63. Los resultados también señalan que se percibe poco liderazgo del gobierno en crear las condiciones para el desarrollo de los SFM.

Los resultados del entorno del usuario final muestran que la infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (ATM), el desarrollo de la red de agentes y los

esfuerzos de los bancos para incluir nuevos usuarios están por debajo del umbral de la eficacia.

## ***Recomendaciones***

Aunque se anticipa que la normativa de los SFM establecerá que los entes supervisores serán el BCR y el SSF, es importante precisar los mecanismos de coordinación entre estos y la SIGET, el ente regulador del sector de telecomunicaciones.

Antes de la aprobación de la normativa de los SFM, es importante realizar un proceso de consulta. Es conveniente armonizar la normativa con el marco legal relacionado con las transacciones financieras.

En un contexto de débil desarrollo de los SFM en El Salvador, es importante organizar eventos en los que se convoque a los bancos, operadores de telefonía móvil, intermediarios financieros no bancarios y proveedores de servicios de pago para estimular el debate sobre el futuro del comercio y el dinero móvil, y sobre las ventajas de las alianzas estratégicas para alcanzar segmentos no bancarizados.

También es recomendable dar a conocer ampliamente a la población, tanto bancarizada como no bancarizada, las ventajas de los SFM, y ofrecer un SFM de mayor alcance que el actual.

El Salvador ha recibido anualmente en promedio, en los últimos cinco años, remesas internacionales equivalentes a 16,5% del PIB, según la EHPM del 2011. Aproximadamente dos de cada cinco familias salvadoreñas reciben remesas regularmente. Para desarrollar los SFM, sería importante identificar las oportunidades de crecimiento y las estrategias idóneas para generar un vínculo con el receptor que trascienda la distribución de dinero en efectivo en las sucursales o las agencias autorizadas.

## ***Bibliografía***

**Argumedo, Pedro. 2007.** *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de El Salvador*. Serie Estudios y Perspectiva. México: Comisión Económica para América Latina.

**Asamblea Legislativa. 1997.** «Ley de Telecomunicaciones». Decreto Legislativo 142 del 6 de noviembre de 1997, Diario Oficial 218, tomo 337, 21 de noviembre de 1997.

**Asamblea Legislativa. 1998.** «Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía». Decreto Legislativo 354, Diario Oficial 142, tomo 340, 29 de julio de 1998.

**Asamblea Legislativa. 2000.** «Ley de Integración Monetaria». Decreto Legislativo 201, Diario Oficial 241, tomo 349, 22 de diciembre del 2000.

**Asamblea Legislativa. 2004.** «Ley de libre competencia». Decreto Legislativo 528, Diario Oficial 240, tomo 365, 23 de diciembre del 2004.

**Asamblea Legislativa. 2011a.** «Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero». Decreto Legislativo 592, Diario Oficial 23, tomo 390, 2 de febrero del 2011.

**Asamblea Legislativa. 2011b.** «Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones». Decreto Ejecutivo 84, Diario Oficial 133, tomo 392, 15 de julio del 2011.

**Banco Central de Reserva de El Salvador. 2012.** «Retos y desafíos del Sistema Financiero». Presentación en PowerPoint. Banco Central de Reserva.

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

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 2010.** *Análisis de la política de inversión, El Salvador*. UNCTAD.

**Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2011.** San Salvador: MINEC-DIGESTYC.

**Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.** *Comunidades solidarias urbanas y rurales*. URL: <<http://www.fisd.l.gob.sv/temas/comunidades-solidarias/comunidades-solidarias-rurales.html>>. Consulta: 5 de octubre del 2012.

**Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2004.** *Boletín de Estudios Legales* 48, diciembre.

**GSMA. 2011.** *Observatorio móvil de América Latina. Impulsando el desarrollo económico y social a través de la banda ancha móvil.* Londres.

**Gobierno de El Salvador. 2011.** *Informe de segundo año de gestión del Presidente Mauricio Funes ante la Asamblea Legislativa.*

**Gobierno de El Salvador. 2012.** *El camino del cambio en El Salvador.*

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

**Molina, Francisco. 2007.** *Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: el caso de El Salvador.* Serie Estudios y Perspectiva. México: Comisión Económica para América Latina.

**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 General de Electricidad y Telecomunicaciones. 2005-2011.** *Manual de Indicadores de telecomunicaciones 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.* SIGET.

**Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones. 2010.** *Boletín Estadístico de Telecomunicaciones 2010, 2011.* URL: <<http://www.Siget.gob.sv>>. Consultas: 8 de octubre del 2012, 12 de octubre del 2012.

**Superintendencia del Sistema Financiero. 2012.** Sobre balance de los bancos y principales indicadores financieros. URL: <<http://www.SSF.gob.sv>>. Consulta: 12 de noviembre del 2012.

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

**Williamson, John. 1990.** *The progress of policy reform in Latin America.* Institute for International Economics.





	<b>Dimensiones de servicios financieros móviles (SFM)</b>	<b>Calificación (1 al 5)</b>
<b>Entorno institucional</b>		
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	
<b>Entorno de mercado</b>		
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 <sup>a</sup>	
11	Gestión de datos/información respecto a usuarios/beneficiarios de programas sociales <sup>b</sup>	
<b>Entorno de usuario final</b>		
12	Infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes) <sup>c</sup>	
13	Desarrollo (penetración) de la red de agentes	
14	Gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios	

<sup>a</sup>Interés y nivel de apertura del sector público (ministerios).

<sup>b</sup>Se refiere a si se percibe que existe información suficiente e integrada respecto a usuarios/beneficiarios que facilita la implementación de los servicios financieros móviles.

<sup>c</sup>Se 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?