

en breve



Número 40 / julio de 2013

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

INTRODUCCIÓN

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

obtuvo cuatro estudios de caso (uno por país), y un documento comparativo que muestra los resultados desde una perspectiva comparada.

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

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

* Este documento está disponible en Proyecto Capital: <www.proyectocapital.org>.

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

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

POTENCIAL DE LOS SFM

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

En los últimos años, El Salvador experimentó un incremento notable en la penetración de la telefonía móvil en los hogares de los distintos estratos socioeconómicos, incluyendo a la población en situación de pobreza y a los habitantes de las zonas rurales.² De hecho, la me-

2. Por ejemplo, según la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la densidad móvil aumentó de 33,4 líneas en 2005, a 125,4 líneas en 2011. Asimismo, el porcentaje de hogares con teléfono móvil aumentó de 34,7% a 86,7% en el mismo periodo.

jora de sus indicadores supera a muchos países de la región. Por su lado, los indicadores del sector financiero se muestran rezagados y con una dinámica mucho menos favorable que la del sector de telecomunicaciones. A su vez, El Salvador cuenta, desde el 2008, con el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) Red Solidaria, que ofrece la posibilidad de emplear los SFM para realizar estas transferencias.

En este contexto, los SFM muestran un enorme potencial para incrementar la inclusión financiera en El Salvador. De este modo, el objetivo del presente estudio es analizar el ecosistema para SFM, que es clave para el despliegue de estos. Para empezar, mostraremos algunos indicadores de inversión del sector financiero.

INDICADORES DE INVERSIÓN

El sector financiero salvadoreño está liderado por el Banco Central de Reserva (BCR) y la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). En general, el sector financiero muestra una leve mejora en sus indicadores en los últimos años, de manera tal que los activos totales han aumentado en 5,5% entre 2011 y 2009, llegando a ser, en junio de 2012, el 91,7% del PBI del país (Rivera 2012). Sin embargo, nuestro principal interés se encuentra en la profundización financiera, así como en el acceso financiero y sus usos.

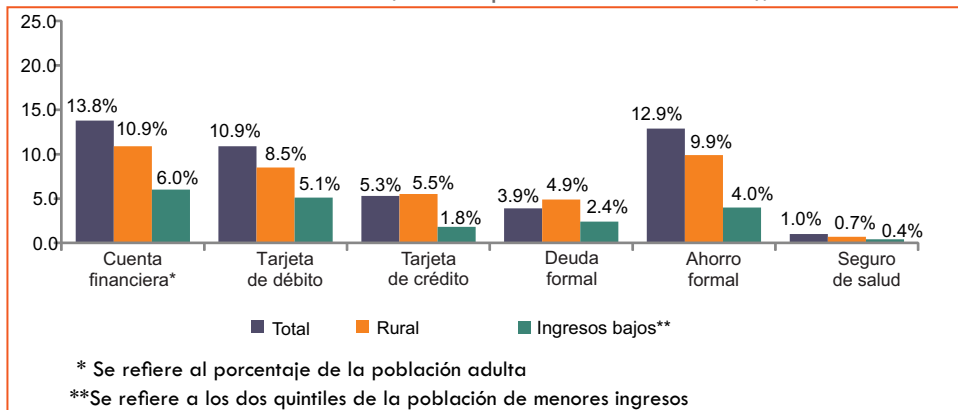
La profundización financiera muestra buenos indicadores, aunque con un estancamiento en los últimos años. Así, los créditos bancarios (como porcentaje del PBI) pasaron de 41,0% a 39,5%, entre 2005 y 2011. El mismo indicador para depósitos se incrementó de 40,8% a 44,4%, en el mismo periodo (FMI, 2012). A su vez, el acceso financiero muestra una mejora considerable, de manera que el número de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos pasó de 23,0 a 31,3 entre el 2005 y el 2011; en el mismo periodo, los cajeros automáticos por



cada 1.000 km² aumentaron de 43,3 a 63,6 (Ibídem). Lamentablemente, respecto a las sucursales bancarias, la SSF solo provee informa-

ción para el 2011, donde representaron 11,4 por cada 100.000 adultos, y 21,0 por cada

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



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

Elaboración propia.

1.000 km². Al mismo tiempo, los indicadores de uso financiero se muestran en el gráfico 1.

METODOLOGÍA

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

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

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

Sin embargo, para comprender los resultados, basados en percepciones, se elaboró un diagnóstico previo del sector de telecomunicaciones, así como uno del sector financiero.

En este último se incluye el diagnóstico del ecosistema para SFM, que es especialmente relevante para entender los resultados. A continuación, se muestra este último diagnóstico junto a los principales resultados obtenidos.

ECOSISTEMA PARA SFM Y PRINCIPALES RESULTADOS

En El Salvador, la única entidad que presta SFM es Tigo Money, aunque únicamente se limita a transferencias de fondos vía SMS, dejando de lado el resto de servicios financieros relevantes. Sin embargo, el interés de este documento es analizar el ecosistema para los SFM, esto es, las condiciones que promueven la inversión y despliegue de estos servicios. De este modo, a partir de la literatura revisada, se identificaron tres áreas a analizar: (i) entorno institucional, (ii) entorno de mercado, y (iii) entorno de usuario final. Cada una de ellas, se divide en varias dimensiones.

Entorno institucional

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

Primero, en cuanto a la **regulación del sector financiero para SFM**, aún no existe una reglamentación sobre este aspecto, aunque el BCR está avanzando hacia una norma técnica que regule los SFM (ésta no saldría como legislación para apresurar el proceso). En general, sus principales avances se dan en la figura del administrador de SFM, estableciendo sus requisitos (organización, infraestructura, etcétera) y dividiéndolo en tres categorías, según administre pagos de (i) cuentas de una entidad financiera, (ii) un fondo de fideicomiso, o (iii) tarjetas pre-pagadas, en asociación a una entidad financiera.

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

aún menos avanzada, sin mostrar ninguna iniciativa en materia de reglamentación.

Respecto a la **regulación del sector de telecomunicaciones para SFM y hacia la inclusión financiera** se ve un avance ínfimo. De hecho, los operadores del sector de telecomunicaciones no pueden participar de la provisión de SFM, salvo bajo la figura de una empresa filial. En cuanto a la inclusión financiera, no se registran avances.

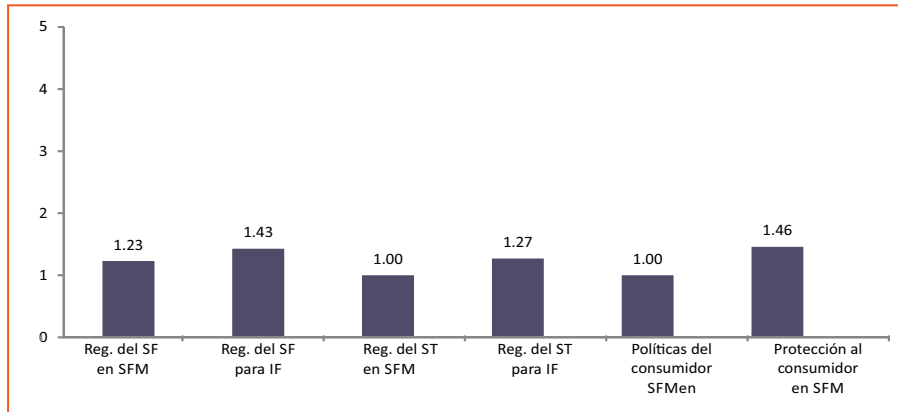
Aunado a lo anterior, la **coordinación y políticas conjuntas para la oferta de SFM** se presenta sumamente deficiente, pues no existe ninguna coordinación entre sectores. Así, se ha dejado de lado al regulador del sector de telecomunicaciones, de modo que son los entes del sector financiero quienes vienen elaborando las normas.

Finalmente, la **protección al consumidor en SFM** se está incluyendo en la mencionada reglamentación sobre SFM, de modo que los administradores deben contar, en todo momento, con el monto necesario para responder totalmente por estas transacciones. Sin embargo, la reglamentación no va más allá de este aspecto.

De este modo, puede observarse que la regulación aún se encuentra sumamente rezagada en todas las dimensiones, sobre todo, en las relacionadas al sector de telecomunicaciones y, con ello, en la coordinación entre sectores. Esto se condice con los resultados sumamente bajos obtenidos a partir de la metodología TRE, como se muestran en el gráfico 2.



Gráfico 2: Resultados de la evaluación del entorno institucional



Entorno de mercado

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

Para empezar, la **competencia en el sector financiero** muestra una industria relativamente concentrada, de manera que, según la SSF, en 2011, los tres principales bancos capturaban 59,2% de los activos del sector. Sin embargo, la competencia se presenta dinámica en aspectos como tarjetas de crédito, aunque no tanto en otros indicadores.

Por su lado, la **competencia en el sector de telecomunicaciones** presenta una concentración similar a la del sector financiero, con una tendencia al alza. Así, la participación del mercado de las dos firmas más grandes pasó de ser 62,0% en 2005, a 69,2% en 2011, según la SIGET. No obstante, esta concentración es menor a la de gran parte de la región.

Por su parte, la **innovación en el sector de telecomunicaciones** se muestra dinámica, con altos grados de tecnología y cambio técnico. Así, este aspecto sería favorable para el despliegue de SFM.

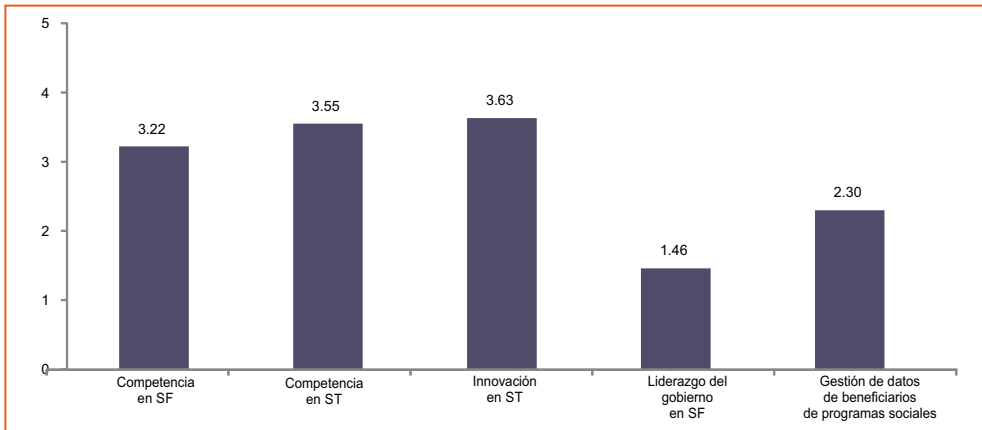
Respecto al **liderazgo del gobierno en SFM**, los avances son mínimos, de manera que no

se tienen iniciativas que sean conocidas por el medio especializado. De esta forma, pese a contar con programas de TMC desde 2008, no se ha tratado de articular la entrega de dinero con los SFM.

Finalmente, la **gestión de datos respecto a beneficiarios de programas sociales** tiene avances parciales, puesto que sí se cuenta con información necesaria sobre los beneficiarios. Sin embargo, para un grupo de expertos, esta información es parcial e insuficiente.

A partir de esto, parece claro que las tres primeras dimensiones se presentan relativamente dinámicas y favorables, principalmente las asociadas al sector de telecomunicaciones. Por el contrario, las dimensiones asociadas al rol de gobierno se notan rezagadas, con avances casi nulos, sobre todo en el liderazgo del gobierno. Los resultados obtenidos a partir de las percepciones de actores relevantes se corresponden con lo diagnosticado. Estos puntajes se plasman en el gráfico 3.

Gráfico 3: Resultados de la evaluación del entorno de mercado



Entorno de usuario final

El entorno de usuario final enfatiza el rol de agentes e infraestructura para los SFM y se divide en tres dimensiones:

Primero, la **infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes)** muestra un avance parcial, logrando tener 250 PoS por cada 100.000 habitantes (FMI 2012). Este moderado avance se debería a que no se cuenta con una reglamentación sobre corresponsales no bancarios, aunque la SSF ha promulgado una normativa, que, sin embargo, les da un rol sumamente limitado.

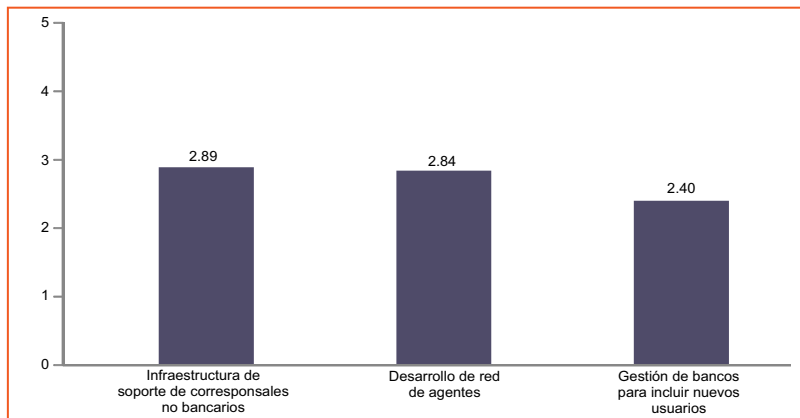
Además de lo anterior, el **desarrollo (penetración) de la red de agentes** se muestra débil, puesto que la penetración de agentes (e in-

fraestructura) se ha concentrado en las grandes ciudades, dejando de lado las áreas rurales y zonas de menores ingresos.

Finalmente, la **gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios** exhibe un comportamiento deficiente, pues no se tienen estrategias para incluir a usuarios excluidos. Por el contrario, son las microfinancieras quienes sí muestran ciertas iniciativas.

De este modo, se ve que las dimensiones se muestran débiles, aunque hay avances parciales en algunas de ellas. Por ejemplo, la infraestructura para agentes ha mejorado parcialmente, aunque su penetración en el territorio ha sido heterogénea. El gráfico 4 muestra la ineficiencia de estas dimensiones, aunque se está muy cerca del umbral.

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





Resultados globales

El gráfico 5 muestra los resultados globales, con el promedio de cada uno de los entornos. Es claro el rezago que presenta El Salvador en la mayoría de dimensiones, de manera que ninguno de los entornos supera el umbral de eficiencia. Por un lado, la regulación para los SFM y hacia la inclusión financiera está en fase inicial en el sector financiero, y es inexistente en el de telecomunicaciones. Esto explica el débil desempeño salvadoreño, pese a la mejora de sus indicadores de telefonía móvil y el bajo puntaje de este entorno es alarmante. Por

su lado, el entorno de mercado mejora por el alto grado de innovación y dinámica competitiva, en particular en el sector de telecomunicaciones (aunque apenas superan el umbral de eficiencia). Sin embargo, las dimensiones asociadas al gobierno muestran un desempeño mucho más deficiente. El entorno de usuario final muestra avances muy tímidos, de modo que la falta de agentes, infraestructura, e iniciativas para captar usuarios representa una barrera para la inclusión financiera. Así, ninguna dimensión supera el umbral de eficiencia, aunque no están muy lejos de este.

Gráfico 5: Resultados de la evaluación según entorno



CONCLUSIONES

Este documento busca dar una aproximación a las condiciones existentes para el despliegue de los SFM. En primer lugar, el sector financiero muestra una dinámica poco favorable, aunque, de todos modos, se mantiene en niveles relativamente adecuados en indicadores clave como profundización financiera. Sin embargo, los indicadores de usos financieros sí se presentan muy rezagados.

Por su parte, el ecosistema para SFM muestra un diagnóstico que se condice con los resulta-

dos obtenidos de la metodología TRE, aunque éstos están lejos de ser auspiciosos. De este modo, el entorno institucional se presenta como el más débil, con niveles alarmantemente bajos en dimensiones clave. Ello se debería a la incipiente reglamentación sobre los SFM e inclusión financiera, que, además, ha mantenido al margen al sector de telecomunicaciones. Así, el regulador de este sector no ha participado mostrando una coordinación nula entre sectores. Respecto al entorno de mercado, los resultados son relativamente favorables en las dimensiones asociadas a la competencia e

innovación. Sin embargo, el rol del gobierno para liderar y acompañar este proceso recibe un puntaje mucho menor al ser percibido como ineficiente (incluso, inexistente). Finalmente, el entorno de usuario final muestra el débil avance y penetración de los agentes e infraestructura para este fin, concentrado, además, en las grandes ciudades; no obstante, la expansión, aunque parcial, sí se está dando moderadamente. Asimismo, vale decir que El Salvador muestra los peores resultados agregados de los cuatro países estudiados, sin lograr que ningún entorno supere el umbral de eficiencia.

A partir de esto, es posible dar algunas recomendaciones. Para empezar, se debe indagar, con especial énfasis, desarrollar el entorno institucional, mediante una regulación adecuada.

Esto es particularmente importante, pues es clave para el despliegue de las otras dimensiones. A su vez, el involucramiento del sector de telecomunicaciones, así como la coordinación entre sectores, es un aspecto crucial. Por su lado, debe desarrollarse el liderazgo del gobierno, usando a los SFM como herramienta para la entrega de los programas de TMC. Al mismo tiempo, se debe incluir a más personas, principalmente a las de menores recursos, mediante la red de agentes y estrategias desde las entidades bancarias. Finalmente, en el plano académico, se debe impulsar un seguimiento de este estudio en los próximos años, de manera que pueda analizarse la evolución de las dimensiones a través del tiempo. Ello provee información valiosa para los hacedores de política, que difícilmente se obtendría de otro modo. ●

ANEXOS

Anexo 1: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM

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

Fuente: The Mobile Financial Services Development Report 2011 / Elaboración: IEP

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

Categoría	Especialistas (N)	Respuestas (N)	Peso por respuesta
Categoría 1	17	5	1,3
Categoría 2	17	5	1,3
Categoría 3	24	7	0,809
Total	58	17	--

REFERENCIAS

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

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

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

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

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

Francisco Molina, consultor independiente.



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

