

en breve



Número 41 / 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 PERÚ*

TANIA LOZANO

INTRODUCCIÓN

El presente documento resume los hallazgos de la investigación realizada en el Perú, con el objetivo de analizar el ecosistema para el despliegue de los Servicios Financieros 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 Perú, Guatemala, Paraguay y El Salvador de modo que se obtuvieron cuatro estudios de caso (uno por

país), y un documento comparativo que muestra los resultados en 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.² 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 esta investigación, se adaptó la metodología del Entorno Regulatorio de Telecomunicaciones (TRE, por sus siglas en inglés) (LIR-

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

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

NEAsia 2008), que recoge percepciones de los actores relevantes, a través de cuestionarios. Dichos 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, altos requisitos para apertura de cuentas, número limitado de instituciones financieras y servicios ofrecidos, etcétera. Ante ello, los SFM se han erigido como una alternativa a considerar. Estos se refieren a servicios financieros, como, por ejemplo, transferencias, retiros, entre otros, las cuales 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 y 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, Perú experimentó un incremento notable en la penetración de la telefonía móvil en los hogares de los distintos estratos socioeconómicos, incluyendo a la población de menores recursos y a los habitantes de las zonas rurales.² Asimismo, ha tenido uno

2. Por ejemplo, según el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), la densidad móvil aumentó de 32 líneas a 103 entre 2006 y 2011. Asimismo, el porcentaje de hogares con acceso a telefonía móvil se incrementó de 30% a 80% del total, en el mismo periodo.

de los mayores niveles de inversión en la región. Por su lado, el sector financiero muestra ciertas mejoras, aunque esta evolución mostrando rezago en varios indicadores clave. A su vez, en el Perú, existe, desde 2005, el programa JUNTOS, un programa de Transferencia Monetarias Condicionas (TMC), 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 Perú. De este modo, el objetivo del presente estudio es analizar el ecosistema para los 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 peruano está liderado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), así como por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). En general, este sector muestra una evolución favorable de varios indicadores importantes en los últimos años. Así, la estructura del sector no se ha visto modificada, pero sí ha habido un incremento en los activos del sector. Sin embargo, nuestro principal interés se encuentra en la profundización financiera y el acceso financiero y sus usos.

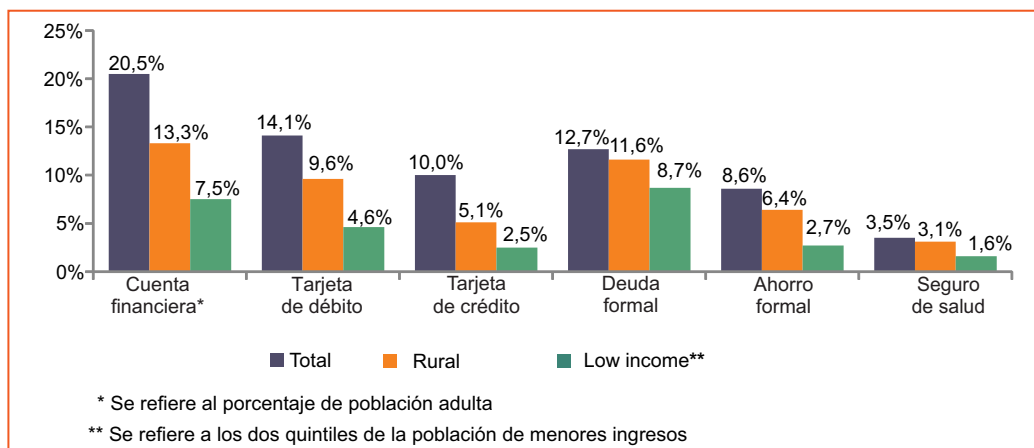
La profundización financiera muestra una cierta mejora, pero aún se mantiene rezagada, respecto de la región. Así, los créditos bancarios (como porcentaje del PBI) aumentaron de 18,1% a 27,0%, entre 2006 y 2010. El mismo indicador para depósitos se incrementó de 22,6% a 30,3%, en el mismo periodo, según la SBS. De manera similar, el uso financiero se ha incrementado, pero mantiene niveles bajos. Entre 2006 y junio de 2012, creció el número de deudores por cada 1.000 adultos (de 183 a 278) y el número de depositantes (de 559 a 939), según la SBS. En el gráfico 1 se ven varios indicadores de acceso financiero. Cabe



destacar que las diferencias de uso entre la población de área urbano-rural, así como por quintiles de ingreso, es notable. Por su parte, los indicadores de acceso financiero indican un claro incremento, de manera que las sucursales bancarias por cada 100.000 habitantes pasaron de 4,40 en 2005, a 58,7, en 2011 (FMI

2012). Asimismo, los cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes aumentaron de 11,49 a 29,58, en el mismo periodo. No obstante, los indicadores de sucursales bancarias y cajeros automáticos por cada 1.000 km² revelan una evolución menos favorable alcanzando niveles marcadamente inferiores.

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



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

Elaboración propia.

METODOLOGÍA

La metodología empleada es una adaptación de la metodología TRE (LIRNEAsia 2008), que busca recoger las percepciones de los actores relevantes del sector sobre dimensiones clave para el despliegue de los SFM. Estas dimensiones se dividen en tres entornos establecidos a priori, en base a 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 catorce dimensiones se explican en el anexo 1. De este modo, 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, muy eficaz. De esta forma, una

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

dimensión se considera eficiente toda vez que su evaluación promedio supere el umbral de 3.

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, que se basan en percepciones, se elaboró un diagnóstico previo del sector de telecomunicaciones y otro del sector financiero. En este último se incluye el diagnóstico del ecosistema para los SFM, que es particularmente relevante para comprender los resultados. A continuación, se muestra este último diagnóstico junto a los principales resultados obtenidos.

ECOSISTEMA PARA SFM Y PRINCIPALES RESULTADOS

En el Perú, aún no se proveen los SFM, pero durante el periodo de estudio, se promulgó la legislación sobre la emisión y manejo de dinero electrónico. Justamente, el interés de este documento es analizar el ecosistema para los SFM, esto es, las condiciones que promueven la inversión y despliegue de dichos servicios. De este modo, 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**, Perú no contaba con un instrumento específico sobre el tema al inicio del estudio, pero se avanzó con proyectos de ley sobre dinero electrónico. En ellos, se creaba la figura de las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EED), con lo que las cuentas de SFM no debían estar vinculadas a una cuenta bancaria previa. Asimismo, se ha incorporado reglamentación sobre normativa Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT), protección del ahorro (fideicomiso), afectación del encaje (facultativo), acceso a datos personales (facultativo), entre otros.

Por su lado, la **regulación del sector financiero hacia la inclusión financiera** muestra avances, aunque sin constituir una estrategia integrada. Así, se ha incluido la figura de cuentas básicas, las cuales tendrían menores barreras de apertura. También, se ha permitido el uso de locales compartidos, es decir, las instituciones microfinancieras podrían usar la plataforma del Banco de la Nación para expandir su alcance

Respecto a la **regulación del sector de telecomunicaciones para SFM** y hacia la inclusión financiera se ve un avance ínfimo. Así, los entes de dicho sector se han mantenido al margen, sin participar en ningún aspecto.

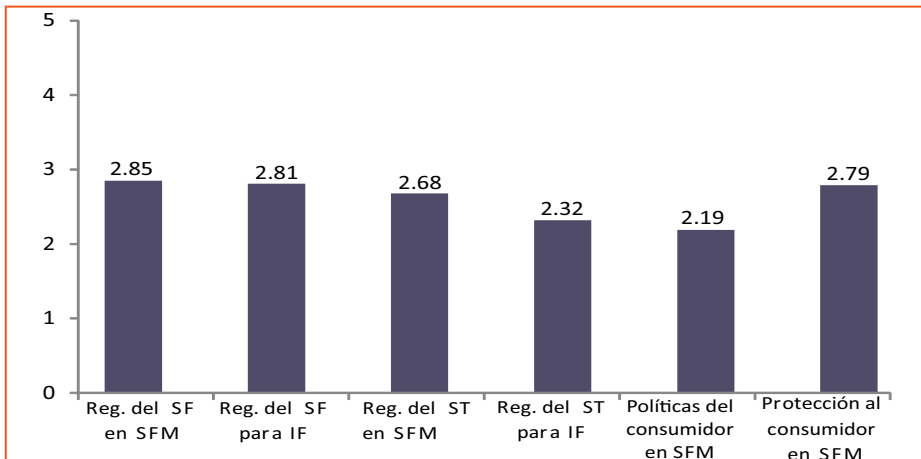
Aunado a lo anterior, la **coordinación y políticas conjuntas para la oferta de SFM** se presenta sumamente deficiente, pues no existe ninguna coordinación entre sectores. De hecho, la SBS es quien ha elaborado toda la regulación, sin coordinar con los operadores y entes de otros sectores.

Finalmente, la **protección al consumidor en SFM** está incluida en la regulación sobre SFM, pero ello no existía al inicio del periodo de estudio. De este modo, solo se contaba con Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el cual atiende reclamos del consumidor en general, lo cual, en este caso, no es eficiente por la especificidad de los SFM.

De este modo, puede observarse que la regulación aún se encuentra en fase inicial, al punto que muchos cambios se dieron durante el estudio. Es claro el rezago de todas las dimensiones, especialmente en las relacionadas al sector de telecomunicaciones, donde la regulación es inexistente. Esto se corresponde con el gráfico 2, el cual plasma el puntaje de cada dimensión de este entorno, según la metodología TRE, donde ninguna supera el umbral de eficiencia.



Gráfico 2: Resultados de la evaluación del entorno institucional



Entorno de mercado

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

Para empezar, la **competencia en el sector financiero** muestra una industria con una concentración relativamente alta y estable. Así, la participación del mercado de los tres principales bancos, era 75% en 2006, y 73% en 2012, en lo referente a colocaciones. En cuanto a depósitos, el indicador era 79% en 2006 y 73% en 2012, según datos de ASBANC.

Por su lado, la **competencia en el sector de telecomunicaciones** revela una alta concentración, con una tendencia al alza. Así, según OSIPTEL, la participación de los dos principales operadores pasó de 74,1% en 2005, a 95,8% en 2011. Este es uno de los niveles de concentración más altos de la región.

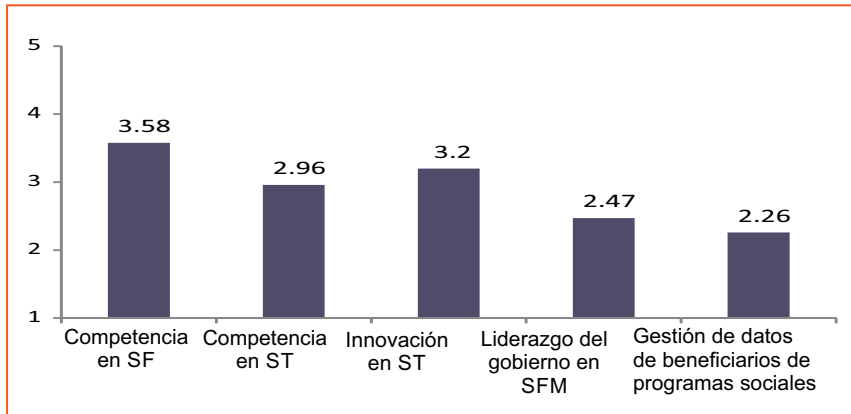
Por su parte, la **innovación en el sector de telecomunicaciones** se manifiesta dinámica, de modo que los tres operadores han desplegado redes 3,5G para ofrecer servicios de banda ancha.

Respecto al **liderazgo del gobierno en SFM**, este se muestra muy laxo, pues no se ha considerado unir los SFM con los programas de TMC. Estos programas son entregados empleando al Banco de la Nación como plataforma, sin incluir la posibilidad de SFM.

Finalmente, la **gestión de datos respecto a beneficiarios de programas sociales** cuenta con el Sistema de Focalización de Hogares (SIS-FOH), que maneja el Padrón General de Hogares (PGH) e incluye información socioeconómica de los beneficiarios de estos programas.

A partir de lo anterior, parece claro que las tres primeras dimensiones se presentan dinámicas y favorables para la expansión de los SFM, aunque la competencia en el sector de telecomunicaciones está ligeramente por debajo del umbral de eficiencia. Por el contrario, las dimensiones asociadas al rol de gobierno se notan rezagadas, con avances casi nulos. Este diagnóstico se condice bastante bien con lo hallado por la evaluación TRE, donde solo las tres primeras superan el umbral de eficiencia. Esto se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3: Resultados de la evaluación del entorno de mercado



Entorno de usuario final

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

La **infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios (agentes)** ha mostrado una evolución notable desde la reglamentación sobre dicho aspecto. Así, los cajeros corresponsales eran 1.689 en 2009, pasando a ser 12.846, en 2012. Sin embargo, estos se concentran en la capital y grandes ciudades. Asimismo, el Banco de la Nación cuenta con 536 agencias y más de 1.000 cajeros a nivel nacional.

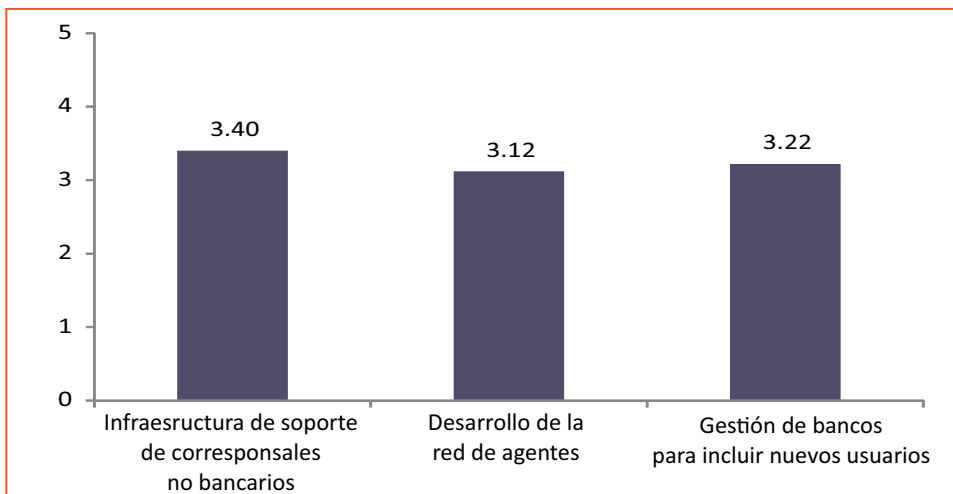
De manera similar, **el desarrollo (penetración) de la red de agentes** ha tenido un crecimiento

sostenido, al aumentar de 10 a 69 los puntos de atención por cada 100.000 habitantes, según la SBS.

Finalmente, la **gestión de bancos para incluir/captar nuevos usuarios** manifiesta algunas iniciativas, pero no una estrategia integral. En general, se prefiere dirigir estrategias a población ya bancarizada.

De este modo, se ve que todas las dimensiones presentan mejoras y relativa eficiencia, aunque no es generalizado. Esto se condice con los resultados de la metodología TRE (gráfico 4), en donde todas las dimensiones superan ligeramente el umbral de eficiencia.

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



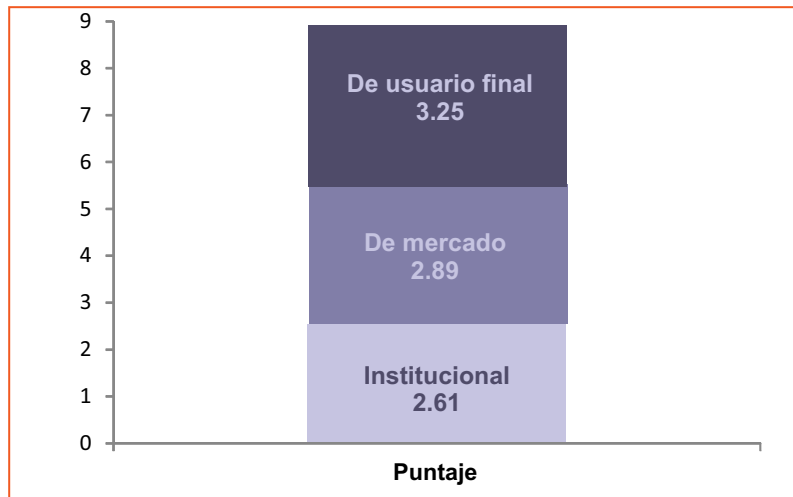


Resultados globales

Finalmente, el gráfico 5 muestra los resultados globales, con el promedio obtenido de cada uno de los entornos. Como ya se había visto, el entorno institucional es el más rezagado, sin que ninguna dimensión supere el umbral de eficiencia. En este caso, la reciente reglamentación y la inexistente coordinación son factores críticos. En cuanto al entorno de mercado, es claro que las primeras dimensiones son relativamente favorables para los SFM. Sin embargo, éstas exhiben los peores

resultados en relación con el resto de países estudiados, sobre todo, en cuanto a la competencia en el sector de telecomunicaciones, que no supera el umbral de eficiencia. Por otra parte, las dimensiones las asociadas al gobierno se manifiestan aún menos ventajosas, con lo que serían una barrera para el despliegue de los SFM. Finalmente, el entorno de usuario final se presenta como el más desarrollado, donde todas las dimensiones superan el umbral de eficiencia, y sin diferencias entre dimensiones.

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. Ello responde al potencial que ofrecen estos servicios, debido a la diferencia entre el acceso móvil y el acceso financiero. Respecto a este último sector, es clara la evolución favorable de varios indicadores, pero aún existe un gran rezago, respecto a la región.

En cuanto al ecosistema para SFM, el diagnóstico previo y los resultados obtenidos de la adaptación de la metodología TRE se condicen bastante bien. De este modo, el entorno institucional se presenta como el más débil, debido a que la reglamentación sobre SFM se dio,

apenas, durante el periodo de estudio. Sumado a ello, el sector de telecomunicaciones se ha mantenido al margen del proceso, con lo que la coordinación entre sectores es prácticamente nula. Respecto al entorno de mercado, los resultados son favorables en las dimensiones asociadas a la competencia e innovación, aunque la competencia en el sector de telecomunicaciones no supera el umbral de eficiencia por muy poco. Sin embargo, el rol del gobierno para liderar y acompañar este proceso aún es percibido como ineficiente, obteniendo peores resultados. Finalmente, el entorno de usuario final muestra el despliegue positivo de los agentes e infraestructura para ello, con lo que todas superan el umbral de eficiencia. No obstante, aún faltan varios aspectos por mejorar.

A partir de esto, es posible dar algunas recomendaciones. Para empezar, se debe proseguir en el proceso de reglamentación hacia los SFM, buscando abarcar aspectos clave que faciliten su expansión. A su vez, el sector de telecomunicaciones debe involucrarse en la regulación para SFM y hacia la inclusión financiera, ya que el regulador y los operadores son agentes clave. Así, la coordinación entre sectores debe mejorar considerablemente. Además de ello, se debe enfatizar en el rol del gobierno, que debe ser un catalizador fundamental para el desarrollo de los SFM; articular estos servi-

cios a los programas TMC es una herramienta crucial. Asimismo, el desarrollo de la red de agentes debe expandirse hacia áreas rurales, puesto que el acceso y uso financiero ahí es mucho menor. Este es un componente crucial para la inclusión financiera. 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, la cual difícilmente se obtendría de otro modo. ●

ANEXOS

Anexo 1: Dimensiones para evaluar el ecosistema de los SFM

Entorno	Dimensión	Aspectos cubiertos
Entorno institucional	Regulación del sector financiero en SFM	Licencias: complejidad del proceso y medidas específicas para emitir dinero electrónico.
	Regulación del sector financiero orientada a la inclusión financiera	Incorporación de mandatos de inclusión financiera
	Regulación del sector de telecomunicaciones en SFM	Servicio universal y requerimientos de cobertura, regulación de calidad, normas sobre conocimiento del cliente
	Regulación del sector de telecomunicaciones orientada a la inclusión financiera	Incorporación de mandatos de inclusión financiera
	Coordinación y políticas conjuntas para oferta de SFM	Políticas conjuntas del regulador financiero y de telecomunicaciones
	Protección al consumidor en SFM	Medidas de protección al cliente de SFM.
Entorno de mercado	Competencia en el sector financiero	Concentración de mercado, indicadores de rentabilidad y de calidad de servicio.
	Competencia en sector de telecomunicaciones	Concentración de mercado, indicadores de rentabilidad y de calidad de servicio.
	Innovación en mercado de telecomunicaciones	Grado de innovación
	Liderazgo del gobierno en el tema de SFM	Interés y nivel de apertura del Gobierno. Vinculación con programas TMC.
	Gestión de datos información respecto a usuarios/ beneficiarios de programas sociales	Bases de datos para entender comportamiento y necesidades
Entorno de usuario final	Infraestructura de soporte de corresponsales no bancarios	Despliegue de infraestructura (ATM, PoS)
	Desarrollo (penetración) de la red de agentes	Redes de distribución de agentes (retails, vendedores de tarjetas prepago, 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	148	27	0,901
Categoría 2	78	25	0,973
Categoría 3	70	21	1,159
Total	296	73	---

REFERENCIAS

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

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

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

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

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

Tania Lozano, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)



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



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