



# Guatemala

## Servicios financieros móviles (SFM)

Diagnóstico regulatorio y estudio de mercado  
Recomendaciones para el desarrollo de SFM

Agosto 2017

Copyright © 2017 GSM Association





---

La GSMA representa los intereses de los operadores móviles en todo el mundo. Abarcando más de 220 países, la GSMA reúne a cerca de 800 de los operadores móviles del ámbito mundial con más de 250 compañías del ecosistema móvil, incluyendo fabricantes de teléfonos, compañías de internet, así como organizaciones en sectores tales como servicios financieros, atención a la salud, medios de comunicación, transporte y servicios públicos. La GSMA también organiza eventos líderes en el sector, tales como el Mobile World Congress, Mobile World Congress Shanghai y las conferencias de Mobile 360 Series.

Por más información, visite el sitio web corporativo de la GSMA en [www.gsma.com](http://www.gsma.com).

Siga a la GSMA en Twitter: [@GSMA](https://twitter.com/GSMA).

GSMA Latin America es el brazo de la GSMA en la región. Para más información en inglés, español y portugués ver [www.gsmala.com](http://www.gsmala.com).

Siga a GSMA Latin America en Twitter: [@GSMALatam](https://twitter.com/GSMALatam).



# Mobile Money

---

El programa Mobile Money de la GSMA trabaja para acelerar el desarrollo del ecosistema de dinero móvil para las personas sin acceso a servicios financieros.

Por más información, visite el sitio web corporativo de la GSMA Mobile Money en [www.gsma.com/mobilemoney](http://www.gsma.com/mobilemoney).

Siga a la GSMA Mobile Money en Twitter: [@gsmammu](https://twitter.com/gsmammu).

Correo electrónico: [mobilemoney@gsma.com](mailto:mobilemoney@gsma.com).

## MARULANDA CONSULTORES

El trabajo contó con la participación de Beatriz Marulanda, Mariana Paredes y Elizabeth Andrade.

EL PROGRAMA MOBILE MONEY CUENTA CON EL APOYO DE LA  
FUNDACIÓN BILL Y MELINDA GATES, FUNDACIÓN MASTERCARD Y OMIDYAR NETWORK

BILL & MELINDA  
GATES foundation



ON OMIDYAR NETWORK™

# Abreviaturas

ATM	Cajero automático (Automated Teller Machine, por sus siglas en inglés)
FATF	Financial Action Task Force
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones
GAFIC	Grupo de Acción Financiera del Caribe
IMF	Instituciones microfinancieras
KYC	Conocimiento del cliente (Know Your Client, por sus siglas en inglés)
LA/FT	Lavado de activos y financiación del terrorismo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
POS	Punto de venta (Point of Sale, por sus siglas en inglés)
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SIB	Superintendencia de Bancos
SFM	Servicios financieros móviles

# Resumen ejecutivo

Los avances regulatorios en materia de inclusión financiera en Guatemala durante los últimos cinco años han sido significativos, aunque insuficientes para alcanzar a la población de menores ingresos. El nivel de acceso a cuentas bancarias y el uso de servicios financieros en el país se han mantenido por debajo de los promedios regionales.

Aunque prácticamente la totalidad de la población adulta en Guatemala tiene acceso a la tecnología móvil, el acceso a servicios financieros móviles no se ha difundido debido, en parte, a la ausencia de un marco regulatorio que permita su adecuada implementación<sup>1</sup>. Los servicios financieros móviles son fundamentales para expandir la inclusión financiera, combatir la pobreza y reducir la informalidad económica.

- Entre 2011 y 2014, la población con acceso a una cuenta aumentó de 22,3% a 41,3% en Guatemala, mientras que el promedio de América Latina y Caribe pasó de 39% a 51% durante el mismo período. Asimismo, se observa una alta concentración de cuentas en la zona metropolitana, tanto en número de cuentas como en valor de saldos.
- En materia de acceso a créditos, entre 2001 y 2014, se experimentó un preocupante retroceso, dado que la proporción de adultos que tenían, por lo menos, un crédito, se redujo de 13,7% a 12,3%, mientras que en Latinoamérica y el Caribe este indicador aumentó de 7,9% a 11,3%.
- En cuanto al uso de medios de pago electrónicos en redes transaccionales, solo el 6,3% de la población adulta tiene una tarjeta de crédito (comparado con el 19% del promedio regional), en tanto que solo el 16,2% tiene una tarjeta de débito (promedio regional de 35%), ubicando a Guatemala en último lugar con relación a otros países de la región. Estas estadísticas indican el reducido

uso de medios de pago electrónicos, lo cual demuestra una notable preferencia por el uso de efectivo y cheques en el país, con los consiguientes altos costos e ineficiencias en los pagos de la economía en general.

- En materia de cobertura del sistema financiero, a diciembre de 2015, el número de puntos de contacto (agencias, agentes bancarios y ATM) aumentó un 42% debido al crecimiento de las redes de agentes bancarios. No obstante, la cobertura está concentrada en áreas metropolitanas y se encuentra muy por debajo de los niveles alcanzados en otros países de la región: Guatemala cuenta con 638 puntos de contacto por cada 100 000 adultos mientras que, en países como México, Perú y Colombia, el promedio es de 1114 puntos por cada 100 000 adultos.

El bajo nivel de competencia en el sector financiero queda evidenciado en la alta concentración (74%) de los activos financieros en cuatro bancos, lo cual se traduce en la ausencia de incentivos para el desarrollo de productos innovadores dirigidos a los nuevos segmentos de mercado que se encuentran sub-atendidos.

Aunque de manera incipiente, y a pesar de las limitaciones que el entorno regulatorio impone a los servicios financieros digitales, el dinero móvil ha tenido un desarrollo importante en el país. Uno de los productos más innovadores, dirigido a la población de menores ingresos, es Tigo Money, a través del

<sup>1</sup> "Success factors for mobile money services A quantitative assessment of success factors", "Regulatory environment and the success of mobile money", página 13, noviembre 2016: <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=923539C02F5D39174BA09C6851EFC25A&download>

cual el operador ofrece servicios de envíos de remesas nacionales e internacionales, pagos de servicios, recaudo de cartera y pagos masivos, a sus clientes de telefonía móvil. A diciembre de 2015, Tigo Money contaba con aproximadamente 300 000 clientes que realizaban, además, recargas de saldos.

Si el entorno regulatorio fuera el apropiado, se fomentaría la expansión de los servicios de dinero móvil y, en consecuencia, el incremento de los niveles de inclusión financiera, tal como sucedió en países de la región como Paraguay, Honduras y El Salvador, donde ya hay más de un millón de clientes activos de dinero móvil. Estos países se encuentran entre los 15 países de mayor penetración de cuentas móviles a nivel mundial, según cifras de la GSMA.

Si se realizaran los ajustes regulatorios necesarios para el adecuado aprovechamiento de la tecnología móvil, se podrían llevar los servicios de dinero móvil a un porcentaje importante de la población, la que hasta ahora no estaba bancarizada, y así potenciar una solución que facilite su inclusión a nivel financiero, de manera rápida y eficiente en cuanto a costos. Estos ciudadanos hoy se encuentran expuestos a los riesgos de administrar sus finanzas en base a dinero en

El uso de la tecnología móvil ofrece ventajas únicas para la prestación de servicios financieros a la población de muy bajos ingresos y a la que se encuentra en zonas alejadas, pues permite reducir los costos de transacción por su penetración, ubicuidad y aceptación. El aprovechamiento de estas ventajas en favor de la inclusión financiera requiere el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado que permita la prestación de SFM de manera sostenible, dentro de parámetros mínimos de competencia, acceso equitativo y no discriminatorio, regulación financiera especializada, protección del ahorro del público y de la confianza en el sistema financiero.

efectivo, sin acceso a servicios financieros que pueden servir de herramienta para mitigar los niveles de pobreza. Todo esto contribuiría al crecimiento de la economía del país.

Los esfuerzos en materia regulatoria llevados a cabo por Guatemala no han logrado promover modelos de negocio inclusivos. Los exigentes requerimientos de información para la identificación y registro de nuevos clientes, así como algunas restricciones operativas impuestas a los agentes bancarios, presentan obstáculos para que los bancos desarrollen estrategias que faciliten el acceso a los servicios financieros de los ciudadanos de bajos ingresos y de los que habitan en zonas rurales. Adicionalmente, como se ha demostrado en varios países, se requiere un nuevo tipo de institución que entienda y sepa desarrollar modelos de negocio basados en transacciones de poco valor, con alta frecuencia y gran volumen, para lo cual es importante contar con un nuevo tipo entidad regulada.

Para ello, **se ha creado una nueva licencia dentro del sistema financiero y/o el sistema de pagos**, que se caracteriza por tener un objeto único y especializarse en pagos y transferencias, a través de la conversión y reconversión de dinero electrónico. Esta licencia está sujeta a un régimen regulatorio más liviano dado que los riesgos se ven mitigados mediante el requerimiento de capitales mínimos, proporcionales a los reducidos riesgos, como también de restricciones relacionadas con las operaciones que pueden realizarse con los recursos captados del público, además de parámetros para el control del riesgo de lavado de activos.

Guatemala debería adoptar la definición de un nuevo producto financiero, similar al de otras regulaciones de la región, que incluya los siguientes elementos:

- Valor monetario registrado a favor de un titular o cliente, emitido por un valor igual a los fondos recibidos de éste y convertible a efectivo por su valor nominal.
- Aceptado como medio de pago por terceros,

distintos de su emisor, por un monto equivalente al su valor nominal.

- Almacenado en una cuenta (o depósito) administrada mediante un dispositivo electrónico (celular, computadora, servidor, tarjeta electrónica, etc.).

Bajo esta licencia, los nuevos operadores de dinero móvil o electrónico solo podrían realizar operaciones transaccionales (pagos, transferencias, remesas) y se les prohibiría expresamente realizar operaciones de intermediación financiera con los recursos captados, para así evitar el riesgo crediticio. Esto permitiría aplicar una regulación proporcional a los menores riesgos que representa el negocio, incluida la exigencia de un capital mínimo que sea inferior al requerido para constituir un banco. Este requisito debe asegurar que solo entren al mercado las entidades que estén en capacidad de financiar la inversión necesaria para realizar las operaciones y que también pueden responder por los recursos del público y por la continuidad de las operaciones.

Adicionalmente, dada la **gama limitada de operaciones** financieras que pueden llevar a cabo estas nuevas entidades, no es necesario aplicar la completa regulación prudencial utilizada para el sistema bancario.

La medida regulatoria para mitigar el riesgo de pérdida de recursos del público en caso de insolvencia del operador de dinero electrónico consiste en exigir que dichos recursos se mantengan separados del patrimonio de la entidad, mediante su colocación en un fideicomiso, en activos de alta liquidez en el sistema financiero o en un depósito en el banco central, en montos equivalentes al valor del dinero electrónico emitido por la entidad, con registros individualizados que permitan identificar los montos correspondientes a cada cliente en todo momento. Asimismo, esta separación patrimonial de los recursos del público los protege de potenciales acciones legales iniciadas por acreedores de la entidad emisora del dinero electrónico.

Una de las principales responsabilidades de los reguladores financieros es mantener la integridad de sistema, impidiendo que sea usado para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Es así que se impone a las entidades financieras la obligación de conocer debidamente tanto a sus clientes como el origen de sus recursos. Con tal propósito, se utilizan extensos y detallados formularios que deben ser diligenciados por el cliente y verificados por las entidades. Esto ha aumentado el costo de vinculación, tanto para clientes como para las entidades, y ha marginado del sistema financiero a los clientes informales y de bajos ingresos, puesto que no pueden proveer la información requerida por las entidades financieras.

Para aprovechar el potencial que el dinero móvil tiene de incluir financieramente a la población de bajos ingresos de manera masiva, se requiere contar con mecanismos ágiles y simples de vinculación del cliente. Permitir esto sin comprometer la integridad del sistema financiero ha sido posible mediante la adopción de requisitos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) proporcionales a los riesgos que implican las cuentas de bajo monto. En algunos países, como Brasil, México, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, se han adoptado con éxito normas proporcionales de conocimiento del cliente, aplicables también a productos bancarios tradicionales, como cuentas de ahorro.

Dichos países han implementado procesos simplificados de vinculación de nuevos clientes, en los que se exige solo la verificación de su identidad, lo cual puede incluso realizarse en forma remota, por ejemplo, desde un dispositivo móvil. Para mitigar los riesgos de estos productos, se establecen límites en la cantidad de transacciones que pueden realizarse por mes, como también topes a los saldos acumulados que se pueden mantener en cualquier momento. Estos requisitos, acompañados del continuo monitoreo de las transacciones que se realizan en las cuentas y el reporte de operaciones sospechosas, representan normas proporcionales para mitigar y prevenir el riesgo de LA/FT.

Otra medida típica para limitar el uso indebido de las cuentas de dinero móvil es exigir que cada persona solo pueda abrir una cuenta por entidad y que las operaciones solo puedan realizarse en moneda legal y así evitar la acción de las redes internacionales de lavado de activos.

Además de ampliar el acceso a productos financieros móviles, estos productos deben agregar valor a los usuarios para así garantizar su uso e impacto. Las cuentas de dinero electrónico deben ofrecer versatilidad y liquidez a sus clientes, para lo cual es necesario que cuenten con suficientes canales para cargar y descargar efectivo (cash-in y cash-out).

La autorización del uso de agentes bancarios como emisores de dinero móvil debe estar en línea con aquellos autorizados para el resto de las entidades financieras. La autorización de estos nuevos agentes debe permitir la realización de un mayor número de operaciones, siempre y cuando quede clara la responsabilidad de la entidad financiera frente a los recursos de sus clientes. Adicionalmente, es necesario modificar los requisitos para ser agente, de tal forma que se facilite la ampliación de su cobertura en zonas rurales o desatendidas y establecer reglas para el manejo del riesgo de liquidez a través del requerimiento de planes para su administración como parte del sistema de atención y prevención de riesgos operativos.

La funcionalidad del dinero electrónico para realizar pagos y transferencias entre personas, entre las personas y las empresas, entre las personas y el gobierno, etc., es un elemento clave de la utilidad de este producto para la población y la viabilidad del negocio en el mediano y largo plazo. Para lograr un ecosistema de pagos adecuado, que agregue valor al uso de los canales y genere un entorno de competitividad, es necesario interconectar las distintas redes del sistema de pagos con el propósito de que las cuentas de dinero electrónico puedan interoperar a través de todos los medios y canales disponibles. Aunque la conveniencia de la interoperabilidad en la etapa temprana de los modelos de negocio de

dinero electrónico no queda aún clara, en el mediano y largo plazo es necesaria para que sea verdaderamente útil para los usuarios de servicios financieros.

Dada la gran escala que los servicios financieros móviles pueden alcanzar, es importante contar con reglas sólidas de protección al consumidor financiero, centradas en la claridad de la información sobre las características y las formas de uso del producto, especialmente en relación a sus costos y la responsabilidad de los usuarios en su manejo.

Asimismo, es muy importante prever los mecanismos de resolución oportuna de problemas relacionados con pagos y transferencias ocasionados por la operación o el uso de la tecnología, pues es crítica la preservación de la confianza de los clientes en los proveedores de dinero electrónico y en el funcionamiento del ecosistema.

Para que el dinero electrónico se desarrolle dentro de un entorno adecuado para la protección del consumidor en Guatemala, se recomienda considerar la inclusión en la futura normativa de los siguientes principios, basados en el código de conducta desarrollado por GSMA:

- Mecanismos para asegurar que los proveedores cuentan con políticas y procedimientos adecuados para garantizar la provisión confiable de sus servicios.
- Asegurar la implementación de medidas adecuadas para garantizar la seguridad de la red y el canal móvil.
- Requerir la provisión clara, suficiente, oportuna y comprensible de información a los clientes.
- Desarrollar mecanismos adecuados para la efectiva atención de quejas y rápida resolución de problemas.
- Contar con prácticas adecuadas de protección de datos personales.

En casos como el de Guatemala, donde ya hay operadores que realizan actividades similares a las de dinero electrónico, es necesario que se definan en la misma regulación el tiempo y la forma en que los servicios existentes deberán adaptarse a las nuevas reglas y, por lo tanto, prever en el régimen de transición la necesidad de preservar la continuidad del negocio durante esta etapa.

Si bien en varios países se dio un proceso de adaptación proporcional de las normas de control del riesgo en función al representado por las operaciones de dinero electrónico, es común también que las reglas aplicables al manejo del riesgo operativo aplicables a entidades de dinero electrónico sean las mismas que el régimen general de las demás entidades del sector financiero.

El régimen que se adopte en Guatemala debe estar alineado con un menor peso regulatorio y con menos requisitos de entrada que sean proporcionales al reducido riesgo que estas entidades enfrentan. Dado que el principal riesgo de estas instituciones es, precisamente, el operativo, es importante encontrar un equilibrio entre requerimientos y costos mediante la definición de principios generales como también de reglas y procedimientos específicos.

En resumen, con el fin de estimular la competencia en el sistema financiero y promover la inclusión financiera en Guatemala, se recomienda la adopción de una reforma regulatoria que autorice la creación de una nueva licencia, especializada en dinero electrónico dentro del sistema financiero. Esta nueva entidad debería estar autorizada a realizar operaciones de dinero electrónico y tener los siguientes requisitos y características:

- Mitigación del riesgo mediante la restricción de la gama de operaciones autorizadas
- Capital mínimo necesario para asegurar que solamente entran al mercado aquellos que cuentan con la capacidad de responder por los recursos del público y la continuidad de las operaciones

- Capital operativo proporcional al crecimiento de las captaciones
- Separación de los recursos captados mediante su depósito en un fideicomiso
- Utilización de un régimen simplificado de vinculación de clientes
- Límites transaccionales a las cuentas de dinero electrónico
- Utilización de canales de cash-in y cash-out adecuados a las necesidades de liquidez de la población de bajos ingresos
- Entorno de políticas que aseguren el adecuado desarrollo de la interoperabilidad liderada por el mercado y apoyada por las autoridades, asegurando la participación de los servicios de dinero móvil en los sistemas de pago.
- Mecanismos adecuados de protección al consumidor
- Sistemas de administración del riesgo operativo









Para ver y descargar el reporte completo  
por favor visitar [www.gsma.com](http://www.gsma.com)

**GSMA HEAD OFFICE**

Floor 2  
The Walbrook Building  
25 Walbrook  
London EC4N 8 AF  
United Kingdom  
Tel: +44(0)20 7356 0600  
Fax: +44(0)20 7356 0601