



Regulación y Políticas para el Dinero Móvil en Paraguay: Visión, dinámicas de mercado y perspectivas de la industria

SETIEMBRE 2015



Mobile Money for the Unbanked

El programa de GSMA, Dinero Móvil para los no bancarizados (MMU, por sus siglas en inglés) trabaja para acelerar el crecimiento y la viabilidad comercial de los servicios de dinero móvil para así alcanzar una mayor inclusión financiera.

Para obtener mayor información, visite:

www.gsma.com/mmu

Esta publicación fue escrita por José Sanín, GSMA.

CONTENIDO

PREFACIO	4
INTRODUCCIÓN	6
CONTEXTO	8
RESOLUCIÓN 6, EL RESULTADO DE UN JUICIOSO Y ESTRUCTURADO PROCESO	11
RESOLUCIÓN 6	14
Consideraciones	14
Contenido de la Resolución 6	16
Definiciones	17
Características de las EMPE	18
Usos y límites del dinero electrónico	19
Agentes	21
Transferencia Electrónica no bancaria	21
Transición a cuentas básicas de ahorro en Bancos Comerciales	21
Interoperabilidad	22
PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA	24
CONCLUSIONES	27

Prefacio

Trabajé en el Banco Central desde agosto de 2012. Entonces, encontré un proyecto de inclusión financiera que se venía desarrollando con el Banco Mundial. En este proceso de generar una mayor profundización del sistema financiero y un mayor impacto de la política monetaria, se determinó que los **niveles de bancarización eran muy bajos**. Esta fue mi primera motivación y de ahí en adelante me involucré cada vez más; hice los primeros contactos con el Banco Mundial y me di cuenta de que esto no se trata simplemente de generar mayor penetración del sistema financiero para que la política monetaria sea mejor; **esto es realmente un mecanismo de reducción de la pobreza y de inclusión social**.

Fue en ese momento que empezamos a trabajar en una estrategia para articular los diferentes esfuerzos. La inclusión financiera descansa sobre tres pilares: Educación, Inclusión y Protección del consumidor. En el pilar de la inclusión, la pregunta era **cómo llegar a esos segmentos que hoy no tienen acceso, ese 70% de la población**.

Entonces estudiamos varios casos, dentro de ellos el caso de Colombia, que es uno de los casos de mayor éxito en el uso de corresponsales bancarios y cuentas básicas, pero nos dimos cuenta de las particularidades de Paraguay: muy baja densidad poblacional (un territorio muy grande para una población muy pequeña) en donde ni siquiera el modelo de corresponsales resultaba viable económicamente. Implementamos una reglamentación para corresponsales, pero no vimos un crecimiento como en otros países.

Fue ahí cuando volvimos a mirar este nuevo modelo, muy novedoso, sobre una plataforma completamente instalada, como lo es la red de telefonía móvil que en Paraguay se encuentra muy desarrollada, alcanzando más del 100% de penetración.

La población ya está muy familiarizada con la telefonía móvil, y se ha desarrollado el concepto, como los mismos usuarios comentan, de “ir a dejar mí plata en un local en el que me dan minutos” (tiempo al aire). Entonces el concepto de desmaterialización del dinero para convertirlo en minutos es algo que *prendió* en Paraguay, independientemente de la condición social o educativa.

El BCP observó cómo ese modelo migró de la compra de minutos a hacer transferencias de dinero. Todo esto fue facilitado por algunas características propias de Paraguay, como su población joven, acostumbrada a la tecnología, distribuida en distancias muy largas en poblaciones muy pequeñas. Estas fueron claves para que el servicio consolidara de manera muy rápida.

Pero también reconocimos que este proceso de innovación no podía ser un enlatado que importábamos a Paraguay, **fue un proceso de aprender qué necesitaban y querían los clientes paraguayos**: nos dimos cuenta de que el modelo inició siendo un modelo de pagos (OTC) en el que la gente sólo enviaba y retiraba el dinero, pero la escala se dio una vez se ofrecieron las transferencias (P2P) desde y hacia billeteras electrónicas.

Es en este momento, cuando está ganando escala el modelo de billetera electrónica, es que el BCP saca algunas conclusiones: reconociendo que **este modelo sólo fue posible gracias a la innovación de las compañías de telefonía móvil** (cuando todavía no había regulación), entendió que **era necesario regular este modelo para brindarle estabilidad jurídica y permitir su crecimiento**. Pero entendimos que **no conocíamos de este negocio y que no podíamos expedir una regulación que finalmente termine matándolo**.

Fue ahí que entró el Banco Interamericano de Desarrollo prestándonos apoyo. Ellos trajeron expertos de Brasil, que estaban implementando su regulación de medios de pago. Lo que hicimos fue adaptar ese proceso al contexto paraguayo. Lo hicimos en el marco de un proceso amplio y abierto en el que estuvimos en permanente contacto con las telefónicas, ya que ellas estaban en contacto permanente y directo con la gente.

Fue así que entendimos que el cliente no quiere ir a una sucursal bancaria porque se siente intimidado; siente que tiene que ir bien vestido. El cliente, en cambio, se siente mucho más cómodo de ir a una despensa (tienda) y darle su dinero al despensero (tendero), a pesar de que no se ofrecen garantías, porque hay una relación de confianza.

En el BCP dijimos: nosotros tenemos que plasmar esta realidad en la regulación. Y cuando empezamos las discusiones, los bancos se opusieron completamente.

Yo creo que la clave de Paraguay para superar estos obstáculos es que ha sido un proceso de aprendizaje donde hemos reconocido que esto es innovación y es innovación que le beneficia a la gente. **El BCP, en ese sentido, ha tomado una actitud de regular, no desde el miedo. Porque este es un servicio que no está exento de riesgos, pero hemos entendido que pueden prevenirse y que los beneficios que trae son muy grandes para la población. Siempre encontraremos detractores, pero siempre hemos tenido la autoridad y el conocimiento de los riesgos y beneficios en juego.**

Entonces el BCP comenzó un proceso de derribar mitos; porque todos los ataques a nuestras propuestas se basaban en mitos: Que no seríamos capaces de controlar la masa monetaria, por ejemplo, lo cual no es cierto, porque el dinero está en todo momento respaldado por un fideicomiso: ¡Acá no hay creación de dinero! Es un medio de pago, el dinero siempre está en un banco.

Otro mito estaba relacionado con de a quién iba a pertenecer el cliente; nosotros respondimos a esto de una manera muy fácil: si existe una cuenta bancaria, el cliente es del banco, pero en muchos casos el dinero manejado es tan pequeño, que no califica para ser un cliente bancario, en ese caso, aunque el dinero también estará en un banco, el cliente será manejado por una telefónica.

Ya cuando los opositores de esta regulación se quedaban sin argumentos, la discusión se dio sobre aspectos prácticos, como el monto de los umbrales (que pueden manejar las cuentas móviles). Desde qué momento puede ser una billetera electrónica y a partir de qué momento tiene que ser una cuenta bancaria.

Después de mucho discutir, sacamos la normativa (Resolución 6 del Banco Central) y llevamos implementándola desde el año pasado.



Santiago Peña

Ministro de Hacienda de la República del Paraguay

Introducción

El Sub-Sahara africano es la región del mundo en la que primero se piensa al hablar de dinero móvil. Es en esa región donde célebremente se ha concentrado la mayor cantidad de despliegues exitosos de dinero móvil, impulsando el acceso y el uso de servicios financieros, el desarrollo económico, la inclusión social y, en general, incrementando los niveles de bienestar de la población.

Muchos se han preguntado si los modelos de negocio dinero móvil y las políticas públicas de inclusión financiera que han probado ser exitosas en países como Kenia y Tanzania pueden ser adoptados a otras latitudes.

El desarrollo que el dinero móvil ha tenido en los últimos años en América Latina y el Caribe está respondiendo a esos interrogantes con optimismo. En nuestra reciente publicación *“Mobile financial services in Latin America & the Caribbean”*¹ mostramos el acelerado crecimiento que el dinero móvil está teniendo en esta región, al punto de convertirse en la de mayor cantidad de despliegues comerciales de dinero móvil planeados en el corto plazo.

Aunque el dinero móvil en América Latina y el Caribe está creciendo promisoriamente, se trata todavía de una industria joven que requiere de la implementación de adecuadas políticas públicas que permitan su apropiada consolidación.

El reporte Microscopio Global 2014,² realizado por The Economist, organizó un ranking de países de acuerdo con su entorno regulatorio en materia de regulación financiera. Varios de los países latinoamericanos ocuparon los primeros lugares de la clasificación, con Perú y Colombia en el primer y segundo lugar, respectivamente. No obstante, según el mismo estudio “América Latina y el Caribe quedaron clasificados en el puntaje general en el último lugar para regulación de pagos electrónicos.”

Sólo un país de la región ha venido liderando con éxito el desarrollo del dinero móvil en su territorio desde hace casi **una década** y hoy ostenta de una industria consolidada y estable que sirve de ejemplo para el resto del continente y del mundo: **Paraguay** gracias a la **gran penetración que el dinero móvil** ha tenido en la población no bancarizada, así como por las **políticas públicas** que las autoridades han adoptado para fomentar su desarrollo.

Elementos propios de la economía paraguaya, tales como un positivo desarrollo de los negocios agrícolas y una penetración casi total de la telefonía móvil, han sido factores importantes para la exitosa adopción del dinero móvil. Sin embargo, el adecuado aprovechamiento de estas circunstancias sólo ha sido posible gracias al acompañamiento de una política de seguimiento y aprendizaje (*test and learn*) que caracterizó a las autoridades financieras del país Guaraní y que permitió al mercado liderar el desarrollo y la consolidación de la industria.

Tras varios años de crecimiento sostenido del dinero móvil en Paraguay, y tras haber demostrado tanto sus beneficios sociales como su sostenibilidad y solidez, el año pasado el **Banco Central de Paraguay expidió la Resolución 6**, un cuerpo normativo que **regula integral y definitivamente el dinero móvil en el país**. Este importante hito proporciona a la industria de dinero móvil la **estabilidad jurídica necesaria extender su alcance** a la población que aún se encuentra excluida financieramente.

En este documento haremos un análisis de este **hito regulatorio** que ha alcanzado Paraguay, y expondremos las lecciones más importantes que consideramos pueden servir de ejemplo para otros países de la región en los que el dinero móvil está expandiéndose.

1. Mireya Almazan and Jennifer Frydrych, GSMA [Mobile financial services in Latin America & the Caribbean](#).

2. The Economist Intelligence Unit, [Microscopio Global 2014. Análisis del entorno para la inclusión financiera](#).

BOX 1

¿QUÉ ES DINERO MÓVIL?

Aunque no existen acuerdos o estándares internacionales sobre la definición de Dinero Móvil, algunos países han desarrollado sus propias definiciones de las cuales se pueden extraer elementos comunes: En algunas jurisdicciones se ha regulado el dinero electrónico (e-money). El Dinero Móvil es una forma de dinero electrónico. El dinero móvil es un valor monetario que:

- Está disponible para realizar transacciones a través de un depósito móvil
- Es aceptado como medio de pago por terceros diferentes de su emisor.
- Su emisión está respaldada en un 100% por fondos almacenados de manera segura en uno o más bancos.
- Sus transacciones son trazables de manera electrónica
- Es redimible por efectivo

El dinero móvil es almacenado en cuentas llamadas billeteras móviles o electrónicas, administradas por los emisores de dinero electrónico. Estas cuentas pueden ser abiertas por cualquier persona, incluso si no cuenta con una cuenta bancaria de manera previa.

En Paraguay, La Resolución 6 define al dinero electrónico como un “valor monetario almacenado en una cuenta de dinero electrónico, previa recepción de fondos en moneda local, aceptado como medio de pago por personas distintas a la EMPE (Entidad de Medio de Pago Electrónico) y por esta misma y reconvertible a dinero en efectivo.”

ENSEÑANZAS PARA LOS REGULADORES

- El éxito de iniciar implementando una política de seguimiento y aprendizaje consiste en permitir a la industria liderar el desarrollo del negocio.
- De esta forma, es posible conocer cuáles es la realidad del negocio y las particularidades de su desarrollo en el país, de manera que al momento de regular se tiene claro cuáles son las necesidades del mercado y los consumidores.
- Es importante realizar un constante seguimiento a la industria por parte del regulador financiero, en el que se dé lugar al diálogo abierto y sincero con la industria.
- Es importante estructurar instancias de coordinación institucional que faciliten una implementación organizada y armónica de una política de inclusión financiera. En el caso de Paraguay, se creó la Secretaría Ejecutiva de Inclusión Financiera, la cual lideró los diálogos con el sector privado y entre las distintas autoridades públicas.

ENSEÑANZAS PARA LA INDUSTRIA

- Establecer una relación directa con los reguladores, buscando proactivamente entender su perspectiva y preocupaciones de política pública.
- Mantener un diálogo transparente con el regulador y con el público en donde se dé cuenta de los avances de la industria, de las posibilidades y de las oportunidades de mejora.
- Identificar cuáles son los objetivos de la política pública y qué papel puede jugar la industria en ayudar a su cumplimiento, dando apoyo y colaborando con el.
- Entender que la naturaleza de la relación con el regulador y con las industrias complementarias es dinámica y cambiará conforme la industria vaya madurando.

Contexto

Latinoamérica es la región del mundo con mayores niveles de inequidad económica del mundo, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.³

“La economía paraguaya es pequeña y abierta, con un crecimiento volátil, altamente dependiente de la producción agropecuaria y el comercio exterior, en particular de la soja y la carne vacuna que representaron cerca del 40% de las exportaciones en 2014. **Sin embargo, los altos índices de pobreza y desigualdad siguen siendo importantes desafíos.** Si bien la pobreza se ha reducido en la última década, especialmente a partir de 2011, **uno de cada cinco paraguayos sigue siendo pobre, mientras que uno de cada diez vive en pobreza extrema.**”

En la última década, el país ha logrado **importantes avances en el aspecto macroeconómico, con sólidos resultados en el ámbito fiscal, monetario y con el inicio de importantes reformas sociales.** Entre las más resaltantes, se destaca el acceso gratuito a la atención primaria de la salud y a la educación básica, así como la expansión de los programas de transferencia monetarias condicionadas con impacto sobre las poblaciones más vulnerables.”⁴

BOX 2

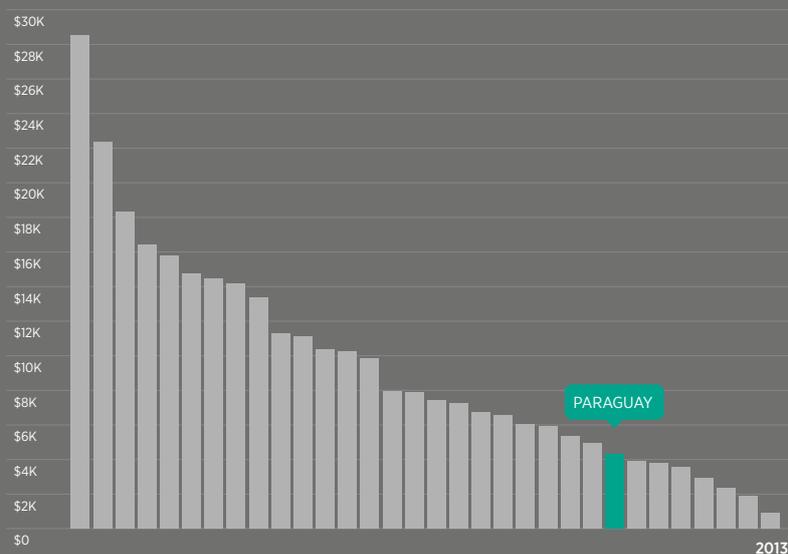
MAPA E INDICADORES ECONÓMICOS DE PARAGUAY

Paraguay es un país de aproximadamente siete millones de habitantes, con una extensión de 406,757 kilómetros cuadrados, sin salida al mar. Su industria es preponderantemente basada en la producción agraria. Sus principales productos de exportación son la carne y la soja. Su producto interno bruto per cápita es aproximadamente de USD 5,400.



PIB PER CÁPITA (DOLAR PRESENTE)

NACIONES: AMÉRICA LATINA Y CARIBE



3. Rachel Banning-Lover, [Financial inclusion in Latin America: giving the people what they need](#). United Nations Development Programme, [Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries](#).

4. Banco Mundial. [Panorama General de Paraguay](#).

En materia de inclusión financiera, cerca de la mitad de la población de América Latina y el Caribe no tiene acceso a servicios financieros.⁵ El porcentaje de exclusión financiera varía de país a país en la región, desde países en donde es menor al 30% como Jamaica, hasta países en donde es superior al 80% como Haití y Nicaragua.

Según cifras oficiales⁶ obtenidas en 2013 por la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, el 45% de los paraguayos no utiliza ningún tipo de servicio financiero y **sólo 29% de los adultos tienen cuenta en una institución financiera formal.**⁷ Lo cual quiere decir que cerca 3.2 millones de paraguayos no tienen acceso a una cuenta bancaria. **Esto ubica a Paraguay dentro de los países con peores niveles de inclusión financiera en la región.**

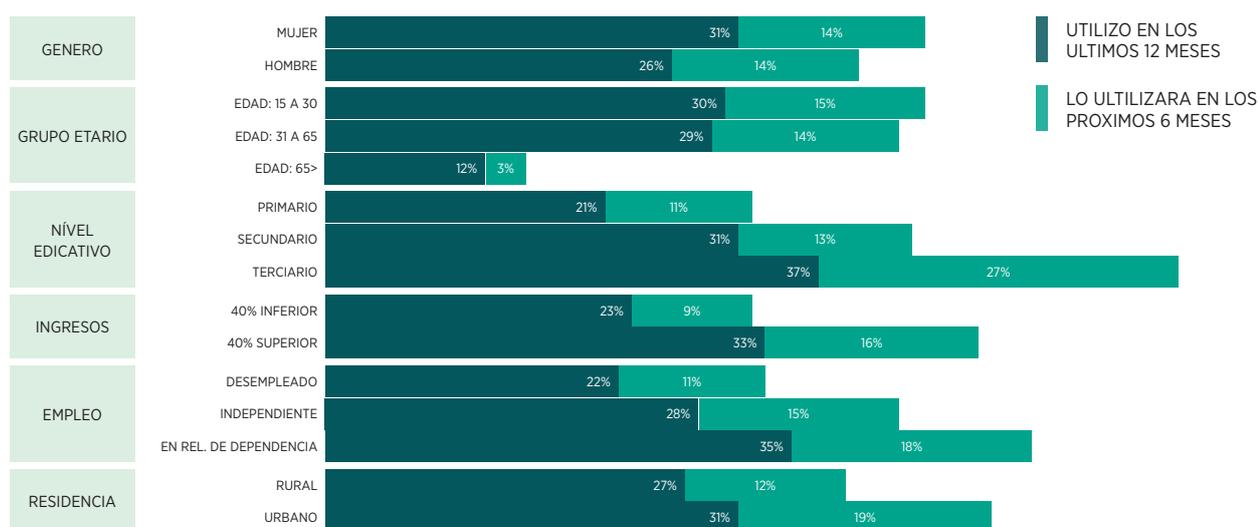
Los principales obstáculos para la inclusión financiera, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Inclusión Financiera (2013),⁸ son la falta de dinero para cubrir los altos costos de los servicios financieros tradicionales y la falta de documentación exigida por las entidades financieras. Los bancos tradicionales no han estado interesados ni han tenido la capacidad de desarrollar productos que les permitieran acceder a los sectores de la población con menores ingresos, bien invirtiendo en una red de corresponsales bancarios o desarrollando nuevas tecnologías.

La pobre cobertura de la banca tradicional en Paraguay, contrasta con la penetración de la telefonía celular que es superior al 100%. Estos elementos, sumados a las exigencias de una economía agrícola que demanda servicios de remesas domésticas (desde las zonas urbanas a las rurales y viceversa) y a una política pública propicia por parte de las autoridades financieras, han sido terreno fértil para que los operadores móviles hayan tenido lanzamientos exitosos de servicios de dinero móvil.⁹

Es así que de acuerdo con la Encuesta de Inclusión Financiera, en el 2013, 28% de los adultos en Paraguay utilizaron un servicio de dinero móvil y otro 10% planeaba usarlo en 2014, convirtiendo este servicio en el conducto más utilizado para enviar dinero dentro del territorio nacional y a uno de los países más exitosos a nivel mundial en materia de uso de dinero móvil. De hecho, Paraguay ocupa uno de los primeros quince lugares en el en el escalafón mundial de mercados más exitosos en materia de dinero móvil.¹⁰

FIGURA 1

USO DE DINERO MÓVIL



% DE ADULTOS QUE UTILIZARON DINERO MOVIL EN EL ÚLTIMO AÑO

FUENTE: ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

5. Global Financial Inclusion Database (Global Findex) 2014, World Bank. Available at: <http://www.worldbank.org/en/programs/globalindex>

6. No fueron reportados datos sobre Paraguay la última publicación del Global Findex (2014)

7. <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=8e8e9197a29ba19ca05c9d9f929ba08e5c9d9193a05c5f5d5e615ca49c9f98969b944d949f9ca29d4d5d635d615e615b9d91938e02d>

8. <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=8e8e9197a29ba19ca05c9d9f929ba08e5c9d9193a05c5f5d5e615ca49c9f98969b944d949f9ca29d4d5d635d615e615b9d91938e02d&x=9191030&y=k5k50a3>

9. Camilo Tellez and M. Yasmina McCarty, *Dinero Móvil En Paraguay: Un estudio de caso de Tigo Paraguay*, GSMA

10. GSMA, *Mobile Money for the Unbanked, 2014 El Estado de La Industria Servicios Financieros Móviles para los no bancarizados*.

“Los números son muy alentadores: desde el 2014 hubo 32 millones de transacciones solamente a través de la telefonía móvil y el monto no deja de ser significativo, alcanzando cerca de 15000 millones de USD. Eso para un país como Paraguay, con un PIB relativamente pequeño todavía en relación con la región, es una cifra proporcionalmente muy elevada.”

Carlos Knapps, Secretario Ejecutivo de Inclusión Financiera

El éxito del dinero móvil en Paraguay no ha sido repentino. Desde hace casi una década, los operadores móviles han invertido grandes esfuerzos en desplegar sus modelos de negocio y en diseñar estrategias de mercadeo para suplir una demanda por servicios financieros de bajo costo que no había sido suplida por parte del sector financiero tradicional.

Tigo (Millicom), con una participación superior al 50%¹¹ en el mercado de GSM y con amplia trayectoria en el negocio del dinero móvil en varios países de África, inició su operación de dinero móvil en 2008 bajo el nombre *Tigo Cash*, que después de un tiempo (y tras realizar algunos ajustes a su modelo de negocio) se convirtió en **Tigo Money**.

Personal (Telecom), segundo operador celular del mercado paraguayo con 33% de participación, esperó a que la regulación de dinero móvil fuera anunciada por el Banco Central de Paraguay para lanzar su producto de dinero móvil de manera directa, **Envíos Personal**, en 2013. Antes de esto, Personal trabajaba en asocio con un banco ofreciendo billeteras electrónicas vinculadas a cuentas bancarias. **Claro** (América Móvil) y la estatal **Vox**, con participaciones del 8% y 7 % en el mercado de telefonía móvil, respectivamente, no ofrecían servicios de dinero móvil de manera previa a la promulgación de la Resolución 6. Sin embargo, siguieron con interés el desarrollo de las discusiones que dieron lugar a la Resolución 6 y han mostrado interés por participar en esta industria en el futuro cercano.

Durante los primeros años de operación del dinero móvil en Paraguay, antes de que el negocio tuviera una regulación integral, el Banco Central de Paraguay permitió el desarrollo de la industria, adoptando una visión de seguimiento y aprendizaje (*test-and-learn*). De esta manera, el regulador observó el impacto positivo que ha tenido sobre la población y la economía en general, al tiempo que entendió la lógica del negocio, sus dinámicas y siguió de cerca su evolución. Durante esta etapa, las empresas de dinero móvil colaboraron con el regulador, enviando información sobre su operación y manteniendo las puertas abiertas a inspecciones y visitas.

Tras años de posicionamiento y expansión exitosa del dinero móvil, el Banco Central de Paraguay se fue convenciendo del potencial que la digitalización de la moneda tiene en la estabilidad económica y en la eficiencia de la política monetaria¹² y, especialmente, dentro de una estrategia de inclusión social y financiera que conlleve la superación de la pobreza. Fue así, como **en 2014, con el apoyo del Banco Mundial, el Gobierno Nacional del Paraguay expidió la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera**, teniendo como uno de sus pilares principales el **aprovechamiento de la tecnología para brindar servicios financieros móviles**.

Como consecuencia de esto, el **Banco Central de Paraguay expidió la Resolución 6 de 2014**, en la cual adoptó las mejores prácticas internacionales y principios regulatorios para la administración y supervisión de negocios de dinero móvil.

La Resolución 6 constituye una formalización del negocio de dinero móvil en Paraguay, lo cual de un lado, brinda mayores niveles de confianza del público y facilitará su adopción y, de otro, otorga la seguridad jurídica necesaria que atraerá mayores niveles de inversión por parte de los operadores.

11. Tigo Paraguay aumentó en 57% su participación, Artículo de prensa publicado en La Nación, Paraguay, 05/02/2015 <http://www.lanacion.com.py/2015/02/05/tigo-paraguay-aumento-en-57-su-participacion/>

12. US Federal Reserve Governor, Laurence H. Meyer. *The Future of Money and of Monetary Policy*

Resolución 6, el resultado de un juicioso y estructurado proceso

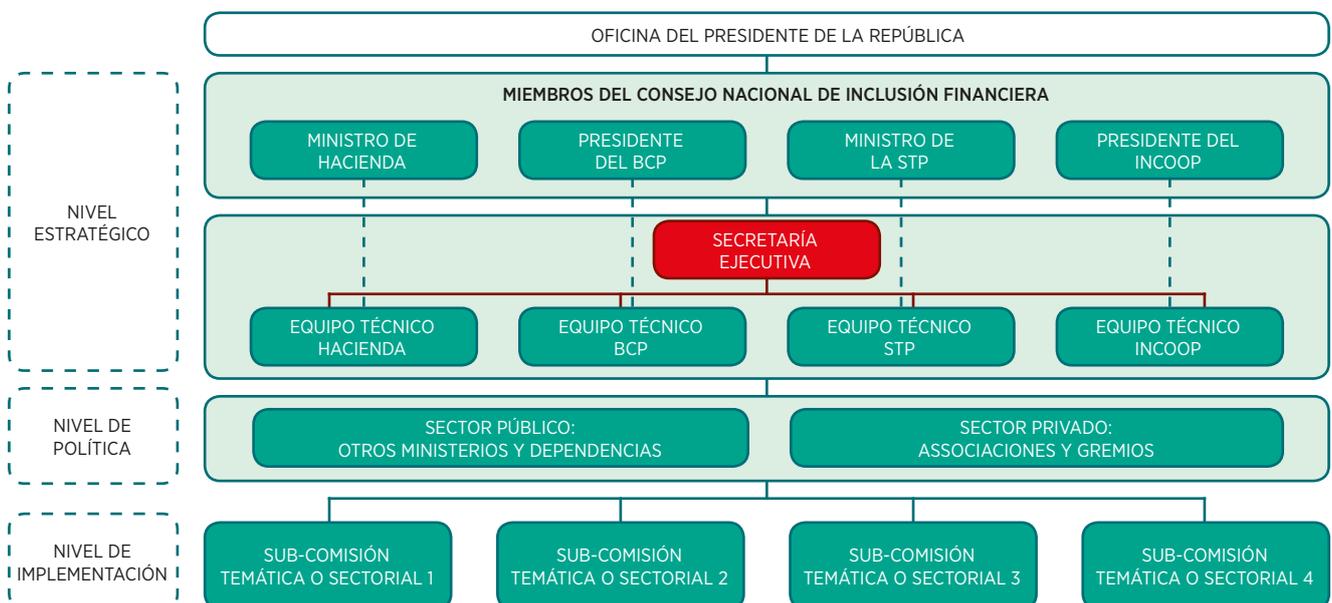
Tras haber observado por años el crecimiento y los beneficios del dinero móvil en Paraguay, en 2012 el Banco Central de Paraguay incluyó dentro de su plan estratégico una primera propuesta para diseñar una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en colaboración con el sector privado y con organismos multilaterales. Todo en el marco del desarrollo de las metas establecidas en el marco de la Declaración Maya.¹³

Previo al diseño de la Estrategia de Inclusión Financiera, el gobierno consideró necesario llevar a cabo dos tareas previas: (1) realizar un estudio diagnóstico que determinara el estado de la inclusión financiera en Paraguay y, (2) establecer mecanismos para la coordinación por medio de un equipo interdisciplinario con funcionarios de distintas autoridades públicas y actores privados involucrados.

Fue creada una Secretaría Especial de Inclusión Financiera, designada por el Banco Central del Paraguay (BCP), el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). Quien se desempeña como Secretario Ejecutivo para la Inclusión Financiera es el Dr. Carlos Knapps.

FIGURA 2

ORGANIGRAMA INCLUSIÓN FINANCIERA



FUENTE: ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN FINANCIERA

13. http://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/maya_declaration_2011_spanish.pdf

En 2013 se llevó a cabo la Encuesta de Inclusión Financiera, dando a conocer valiosos hallazgos sobre los niveles de inclusión financiera del país, referenciados arriba. Posteriormente, se involucraron a todos los actores interesados en un proceso de consulta sobre la propuesta.

BOX 3

IMPLEMENTACIÓN ENIF

Carlos Knapps: “Acá la conjunción de varios jugadores es fundamental. No sólo está involucrado el Banco Central de Paraguay, sino también la autoridad de regulación de las telefónicas, la secretaría de prevención de lavado de dinero (quien tiene un rol muy activo y trabaja muy de cerca con el Banco Central), entre otras”



FUENTE IMAGEN: ESTRATEGIA INCLUSIÓN FINANCIERA

El actual Ministro de Hacienda de Paraguay, Santiago Peña,¹⁴ trabajó en el Banco Central cuando la regulación de dinero móvil era apenas un proyecto. Esto lo hace una de las personas más autorizadas para contar la historia de esta iniciativa que dio lugar a la expedición de la Resolución 6.

En agosto de 2012 el Banco Central de Paraguay estaba trabajando con el **Banco Mundial** en el desarrollo de un proyecto de inclusión financiera para lograr una mayor profundización del sistema financiero. Se diseñó una estrategia para impulsar la inclusión financiera que tenía tres pilares: Educación, Inclusión y Protección del consumidor. El reto más importante en el pilar de la inclusión, consistía en idear la manera de **llegar al 70% de la población que no tiene acceso a servicios financieros tradicionales**.

“Personal arrancó hace 6 años a ofrecer servicios financieros móviles. Inicialmente, nuestros servicios fueron completamente *bancarizados*, en asocio con **Banco Atlas** (es el primer banco con el cual nos conectamos). Desde esos comienzos hemos tenido un diálogo con el Banco Central de Paraguay, en el que le expresamos nuestra necesidad de tener una reglamentación que facilitara la apertura de cuentas; fue así que surgieron las normas que hoy existen sobre cuentas básicas. Las normas sobre **cuentas básicas** fueron expedidas antes que la Resolución 6, un año antes.”

Mario Ardissonne, Director Legal, Personal

14. Santiago Peña es economista con una maestría de la Universidad de Columbia, en Nueva York. Se posesionó como Ministro de Hacienda en enero de 2015 y antes se desempeñó como miembro del directorio del Banco Central de Paraguay

Tomando ejemplo de otros países, el Banco Central diseñó e implementó normas para permitir el uso de corresponsales bancarios y cuentas básicas. Sin embargo, por las particularidades del país, entendieron que estos modelos podrían no ser viables económicamente.

Fue entonces que el Banco Central centró su atención en el dinero electrónico. Una novedosa herramienta desarrollada por la industria móvil **sobre una plataforma completamente instalada, como lo es la red de telefonía móvil**, que en Paraguay se encuentra muy desarrollada, **alcanzando más del 100% de cubrimiento**.

Así, el Banco Central de Paraguay inició un proceso de aprendizaje y diálogo con la industria de dinero móvil: el modelo inició siendo un modelo de envíos sobre el contador (OTC), en el que la gente sólo enviaba y retiraba el dinero en efectivo. Sin embargo, los productos evolucionaron y se masificaron cuando se ofrecieron las billeteras móviles, que permiten realizar transferencias (P2P) entre personas, sin tener que usar efectivo en cada transacción.

El Banco Central entendió el potencial del dinero electrónico y, con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo adoptaron las mejores prácticas regulatorias internacionales en materia de pagos electrónicos y las adaptaron al contexto paraguayo. Este fue un proceso amplio y abierto caracterizado por un diálogo constante entre el regulador y las empresas de telefonía móvil.

El proceso regulatorio encontró oposición por parte de la banca tradicional, que manifestaba gran preocupación por los riesgos de una industria nueva. Sin embargo, el Banco Central siguió adelante, entendiendo que los riesgos del dinero móvil pueden prevenirse con regulación y vigilancia adecuada y que los beneficios que trae son muy grandes para la población.

FIGURA 3

CRONOLOGÍA REGULATORIA



Resolución 6

Consideraciones

La normativa a la que se refiere el Ministro Peña es la **Resolución 6** del Banco Central de Paraguay, que fue aprobada el 13 de marzo de 2014 y regula los medios de pago electrónico, basada en la Ley de Sistema de Pagos 4595 del 16 de mayo de 2012 y el Artículo 45 de la Ley Orgánica 489 de 1995 del BCP que regula los pagos y liquidación de valores en Paraguay.

BOX 4

RÉGIMEN LEGAL DE MEDIOS ELECTRÓNICOS DE PAGO

- LEY 489 DE 1995: Ley Orgánica del BCP
- Ley 4595 de 2012: Ley de sistema de pagos y liquidación de valores
- Resolución 6 de 2014: Regulación de medios electrónicos de pago

La Resolución 6 está compuesta por 25 artículos en los que se establece de manera integral el régimen legal aplicable al dinero electrónico, las transferencias no bancarias y se establecen los requisitos que deben cumplir los operadores de dinero electrónico o Entidades de Medio de Pago Electrónico (EMPE).

Dentro de las consideraciones técnicas que sirvieron al Banco Central de Paraguay para expedir la Resolución 6 y que quedaron oficialmente incluidas en el cuerpo de la norma, destacamos las siguientes:

“... los sistemas de pagos electrónicos se erigen en la actualidad en vehículos de significativa relevancia para la promoción y el fomento de la inclusión financiera en nuestro país, atendiendo a su dinámico y constante desarrollo.

... el referido avance tecnológico, así como el impacto positivo que los sistemas y medios de pagos electrónicos tienen en la población, no pueden pasar desapercibidos al Banco Central del Paraguay, considerando que la inclusión financiera de sectores excluidos constituye un objetivo estratégico de la institución.

... los medios de pagos electrónicos como la operativa inherente a los movimientos de dinero, deben ser considerados como valiosas herramientas de inclusión financiera y sobre todo como canales idóneos para promover la inserción de personas financieramente excluidas a mayores niveles de bancarización, atendiendo a que los mismos sirven como puertas de entrada a una amplia gama de servicios financieros más completos, adecuados a las necesidades de la población y a la financiación de actividades productivas de pequeña escala, contribuyendo así a un proceso gradual de mayor inclusión financiera y social.”

La Resolución incorpora lo que el equipo de Dinero Móvil de GSMA ha reconocido como los principios regulatorios necesarios para el adecuado desarrollo del dinero móvil.¹⁵

TABLA 1

PRINCIPIOS REGULATORIOS INTERNACIONALES EN PARAGUAY

APERTURA Y NIVELACIÓN DEL TERRENO DE JUEGO	SALVAGUARDAR LOS RECURSOS DE LOS CLIENTES	DEBIDA DILIGENCIA EN EL CONOCIMIENTO DE LOS CLIENTES
<p>La Resolución 6 crea una autorización nueva que permite a entidades distintas a bancos, (como a los operadores), crear una Entidad de Medio de Pago Electrónico (EMPE) para procesar, administrar y/o prestar servicios relacionados a medios de pagos electrónicos a través de servicios de telecomunicaciones.</p>	<p>El artículo 15 de la Resolución 6, establece que la totalidad de los recursos de cada titular, agente y punto de venta, debe estar garantizado por la EMPE en un patrimonio autónomo (Fideicomiso de Garantía) creado de manera previa para tal efecto, el cual deberá ser administrado por entidad fiduciaria.</p>	<p>Los requerimientos de conocimiento del cliente y de prevención de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo se encuentran contemplados en el artículo 24.</p> <p>Las EMPE deben aplicar las Medidas de Debida Diligencia Abreviada, consistentes en completar, por cada cliente, el diligenciamiento de un formulario de identificación con los datos básicos requeridos. De manera particular se exige que la EMPE obtenga la autorización previa de los titulares para realizar procedimientos de verificación y actualización de la información de identidad de los mismos.</p> <p>Adicionalmente, las EMPEs quedan obligadas a reportar cualquier información sospechosa a las autoridades correspondientes, con apego a las normas de privacidad y seguridad de la información.</p>
CANALES DE DISTRIBUCIÓN Y USO DE AGENTES	PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR	INTEROPERABILIDAD
<p>El artículo 17 permite a las EMPE formar una red de Agentes y Puntos de venta para la distribución del dinero electrónico, aclarando que en cualquier caso será la EMPE la responsable directa por las actuaciones de estos.</p>	<p>El artículo 22 obliga a las EMPEs a implementar sistemas de recepción y solución de reclamos de manera gratuita y simple.</p> <p>En materia de transparencia, se exige a la EMPE informar a los clientes, de manera detallada, en su página web, el costo de cargos y comisiones, procedimientos de seguridad y los mecanismos de atención de reclamos.</p>	<p>En materia de interoperabilidad, el artículo 11 reserva al Banco Central de Paraguay la posibilidad de reglamentar esa materia en el futuro.</p>

15. Simone di Castri (2013), Mobile Money: [Enabling regulatory solutions, GSMA discussion paper](#). See also, [Mobile Money Regulatory Guide](#).

BOX 5

MINISTRO DE HACIENDA DE PARAGUAY, SANTIAGO PEÑA:

“[Dos factores fueron clave. El primero fue] asegurarse de que el manejo de los fondos sea siempre bajo un **resguardo total, que los fondos estén siempre depositados en su totalidad en una institución bancaria**. La figura del fideicomiso ha sido una constante desde los primeros borradores normativos. **Siempre quisimos que los fondos estuvieran separados y manejados en un patrimonio autónomo**.

El otro ha sido una participación muy activa de la Superintendencia de Bancos. Por más de que reconocemos que este es un medio de pago (no un instrumento financiero) la Superintendencia de Bancos está a cargo de la **supervisión de todos los sistemas tecnológicos, que no son muy distintos a los que hoy ya implementan algunas instituciones financieras**.

Somos conscientes de que este será uno de los más grandes desafíos: mantener un nivel de supervisión adecuado, reforzar los mecanismos de prevención de lavados de activos para lograr mitigar los riesgos. No obstante, estos desafío no son distintos que los que supone supervisar a un sector financiero que se encuentra creciendo a tasas muy elevadas como es el paraguay.”

Debe destacarse que abrir y nivelar el terreno de juego, de manera que nuevas entidades no bancarias puedan participar del mercado de pagos electrónicos, no significa poner en desventaja a las entidades financieras tradicionales. Se trata de una medida que promueve la competencia y la innovación en el mercado.

Contenido de la Resolución 6

MODELO DE NEGOCIO

La Resolución 6 contempla un modelo de dinero móvil en el que todos los fondos que los usuarios depositan en sus cuentas móviles se encuentran depositados **de manera previa** en un fideicomiso de garantía administrado por un banco. Esto es posible gracias a que el modelo de distribución del dinero móvil a través de los agentes y puntos de venta se realiza de manera prepagada, es decir, que para que un agente pueda recibir el efectivo del cliente, tiene que haber depositado una suma equivalente en el banco a nombre del emisor de dinero electrónico. Los fondos que administra el banco no pueden ser intermediados por el emisor de dinero electrónico y deben, en todo momento, equivaler en monto al valor de la totalidad del dinero electrónico en las billeteras electrónicas de todos los clientes y los puntos de distribución. Este modelo minimiza los riesgos de liquidez y salvaguarda los fondos de manera efectiva. El dinero contenido en las billeteras electrónicas puede ser reconvertido a efectivo, a solicitud del cliente, por la totalidad de su importe, es decir, no se trata de la circulación de una moneda alternativa ni su valoración está expuesta a fluctuaciones del mercado.

FIGURA 4

DINERO MÓVIL, MODELO DE NEGOCIO



Definiciones

El artículo 2 de la Resolución 6 establece un glosario de definiciones, dentro de las que destacamos las siguientes:¹⁶

- Entidad de Medio de Pago Electrónico (EMPE): persona jurídica autorizada cuyo objeto exclusivo será el de procesar, administrar y/o prestar servicios relacionados a medios de pagos electrónicos a través de servicios de telecomunicaciones. La EMPE podrá prestar servicios de provisión de dinero electrónico y/o realizar transferencias electrónicas no bancarias.
- Dinero Electrónico: Valor monetario almacenado electrónicamente en una cuenta de dinero electrónico previa recepción de fondos en moneda local, aceptado como medio de pago por personas distintas a la EMPE y por esta misma y reconvertible a dinero en efectivo.
- Cuenta de dinero electrónico: cuenta no bancaria en la que se almacena el dinero electrónico utilizada por el titular para efectuar giros, pagos y/o transferencias al beneficiario, a través de servicios de telecomunicaciones.
- Transferencia Electrónica no bancaria: operación por la cual el titular o remitente transfiere fondos en tiempo real, a través de una EMPE a un beneficiario para su correspondiente registro en una cuenta de dinero electrónico, en una cuenta abierta en una entidad financiera o para su disponibilidad en efectivo.
- Cuenta inactiva: cuenta de dinero electrónico en la cual no se ha registrado transacción alguna dentro de un plazo de noventa (90) días corridos.
- Agente o punto de venta: persona física o jurídica a través de la cual se canalizan las operaciones ofrecidas por la EMPE.

16. El artículo 2 establece una lista más larga y completa que puede ser consultada en el anexo de esta publicación.

Estas definiciones establecen la base del marco regulatorio que gobierna el dinero móvil en Paraguay.

Características de las EMPE

La Resolución 6 (artículos 8, 9 y 10) estableció una serie de las condiciones y requerimientos técnicos para que las empresas puedan acreditarse ante el Banco Central de Paraguay para obtener la autorización para operar como de EMPE. Sin embargo, para no generar traumatismos en las operaciones que ya estaban en funcionamiento (como en los casos de TIGO y Personal), **se estableció un periodo de transición de 3 meses para que las entidades que ya se encontraban prestando servicios de pago electrónicos se adecuaran a la nueva regulación.**

Paraguay siguió la tendencia en la región marcada por **Perú, Brasil, Uruguay y Bolivia**,¹⁷ en el sentido de establecer (Artículo 3) que el dinero electrónico **no constituye depósito ni genera intereses para los consumidores.** No obstante, el artículo 15 que establece las reglas referentes a la constitución del fideicomiso, exige que intereses que se lleguen a generar por la administración de la garantía fiduciaria, **sean utilizados para cubrir los costos y gastos relacionados con la administración del patrimonio.**

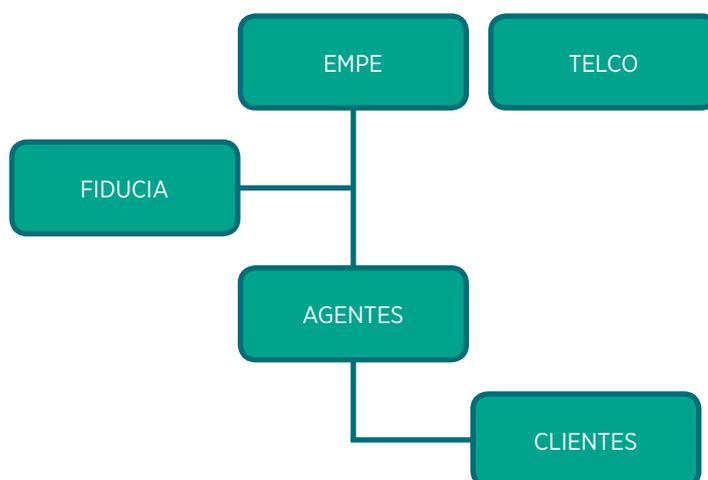
La autorización de EMPE en Paraguay es la creación de una nueva entidad financiera con plena supervisión del Banco Central¹⁸ y debe destacarse que (artículo 12) estas entidades tienen **prohibido realizar operaciones de intermediación financiera y abonar intereses a sus clientes.** El BCP tiene la facultad de cancelar la autorización de una EMPE cuando esta no esté desarrollando su actividad de manera adecuada.

En cuanto a los requerimientos técnicos, se exige (artículo 16) a las EMPEs contar con mecanismos automatizados de conciliación de cuentas para el registro de los pagos pendientes a favor de los titulares de las cuentas de dinero electrónico o de terceros.

Como cualquier otra entidad vigilada por el BCP, las EMPEs deben contar con sistemas efectivos y permanentes para la previsión de riesgos (artículo 18). Se exige, de manera específica que los sistemas permitan conocer los saldos mantenidos individualmente por cada titular, sus movimientos y el acatamiento de los límites y parámetros establecidos en las normas.

FIGURA 5

ESQUEMA EMPE



17. En Colombia, las cuentas de dinero móvil son considerados Depósitos y deben contar con un seguro de depósito.

18. Al igual que en Uruguay, en Paraguay la regulación no requiere a las EMPE un capital mínimo. Otros países de la región como Brasil, Perú, Bolivia y Colombia exigen a empresas con objetos sociales similares un capital mínimo de casi un millón de dólares (excepto Colombia, en donde el capital requerido es de USD2.5 Millones)

Usos y límites del dinero electrónico

De acuerdo con la Resolución 6 (artículo 4) el dinero móvil puede ser utilizado para hacer operaciones de conversión y reconversión (cash-in/out), pagos y transferencias electrónicas no bancarias.

Uno de los límites transaccionales impuestos como medida para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo consiste en que **cada persona puede tener solamente una cuenta de dinero electrónico por cada EMPE** y el saldo máximo que pueden almacenar estas cuentas es de 40 jornales mínimos (USD 545 Aprox.). Esto debe acompañarse de una adecuada verificación de la identidad de los clientes (artículo 24), siguiendo las reglas vigentes de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Adicionalmente, se debe enviar un reporte a las autoridades con todas las operaciones sospechosas.

TABLA 2

LÍMITES A CUENTAS BÁSICAS EN LATAM

PAÍS	NOMBRE DEL PRODUCTO	SALDO MÁXIMO	LÍMITE DE TRANSFERENCIAS MENSUALES
PARAGUAY	CUENTA DE DINERO ELECTRÓNICO	\$545	\$1050
BRASIL	CUENTA DE PAGOS PREPAGADA	\$570	\$570
PERÚ	CUENTA DE DINERO ELECTRÓNICO	\$660	\$1300
COLOMBIA	DEPÓSITO ELECTRÓNICO	\$750	\$225

LOS VALORES EN DÓLARES SON APROXIMADOS

Es muy importante destacar que Paraguay es uno de los pocos mercados en el mundo en el que es permitido realizar la apertura de una billetera electrónica de manera remota, sin necesidad de llenar formularios escritos. El proceso de apertura y registro se puede hacer completamente desde el teléfono celular del usuario, para lo cual éste debe ingresar algunos datos de su carnet de identidad nacional, que son verificados en línea por los operadores, que además realizan el proceso reglamentario de conocimiento del cliente (verificación de listas negras, etc.).

En el caso de Tigo Money, el registro se puede hacer accediendo a un menú que está disponible por el canal USSD.

FIGURA 6

REGISTRO REMOTO DE TIGO MONEY



En el caso de la Billetera Personal, el proceso de apertura puede hacerse llamando a una línea de atención.

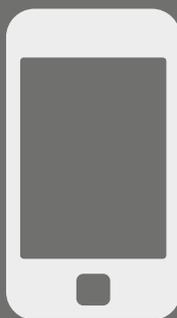
BOX 6

REGISTRO REMOTO BILLETERA PERSONAL

CÓMO TENGO MI BILLETERA PERSONAL?

Llamás al ***100#** desde tu Personal, seguís las instrucciones, y en menos de 5min ya tenes creada tu cuenta.

Así de simple!



Estos mecanismos simplificados de apertura permitidos por la Resolución 6 están alineados con las recomendaciones de FATAF (Financial Action Task Force on Money Laundering) y de GAFILAT (Financial Action Task Force of Latin America), según las cuales es preciso flexibilizar los requerimientos de apertura de productos financieros como las billeteras electrónicas ya que se ha logrado determinar técnicamente que este tipo de productos tienen bajos perfiles de riesgo.¹⁹

Agentes

El uso de agentes y puntos de venta está permitido (artículo 17) para el registro de nuevos clientes, para la distribución del dinero electrónico (cash in) y para su reconversión a efectivo (cash out). En cualquier caso será la EMPE la responsable directa por las actuaciones de estos. Adicionalmente, debe destacarse que está **prohibido establecer con los agentes cláusulas de exclusividad**. De esta forma cada agente puede ofrecer los servicios de más de una EMPE a la vez.

Transferencia Electrónica no bancaria

El capítulo IV (artículo 19) establece los límites aplicables a las transferencias electrónicas no bancarias, esto es, a las operaciones “sobre el contador” u OTC (por sus siglas en inglés) en tres dimensiones: a) transaccionales, b) territoriales y c) temporales.

- a. Las transacciones indican que tanto el envío como la recepción de dinero se encuentran limitados a 40 jornales al mes. Adicionalmente, cuando se trate de transacciones OTC, los beneficiarios de dichas transacciones no podrán hacer retiros parciales del monto transferido.
- b. Se exige que todas las operaciones OTC sean procesadas por las EMPEs en tiempo real y, al igual que las transacciones de dinero electrónico, estas tampoco pueden generar ningún tipo de interés o rendimiento financiero.
- c. Las transferencias OTC se encuentran limitadas al territorio nacional.

Transición a cuentas básicas de ahorro en Bancos Comerciales

La promulgación de la Resolución 6 no estuvo libre de debates, jurídicos y políticos. En un primer momento la industria bancaria se opuso de manera rotunda a la propuesta del Banco Central. El resultado de estas discusiones con todas las industrias interesadas imprimió unas características únicas a la regulación Paraguaya.

“Esta norma es el resultado de la discusión que se tuvo con los bancos. Ellos sostenían que las cuentas móviles constituían un medio de ahorro. Para nosotros era claro que debían entenderse sólo como un medio de pago. El equilibrio al que llegamos fue a que si el instrumento no era utilizado como un medio de pago, debía pasar a cumplir con las reglas de los productos de ahorro, al interior de una entidad bancaria.”

Santiago Peña, Ministro de Hacienda de Paraguay

Este es el caso de las cuentas inactivas o durmientes. El artículo 7 establece que después de 90 días de inactividad en una billetera móvil, los fondos deberán ser transferidos a una cuenta básica en una entidad financiera. En caso de que el usuario no cuente de manera previa con dicha cuenta, la EMPE debe habilitar una cuenta básica de ahorro a nombre del usuario en un banco.

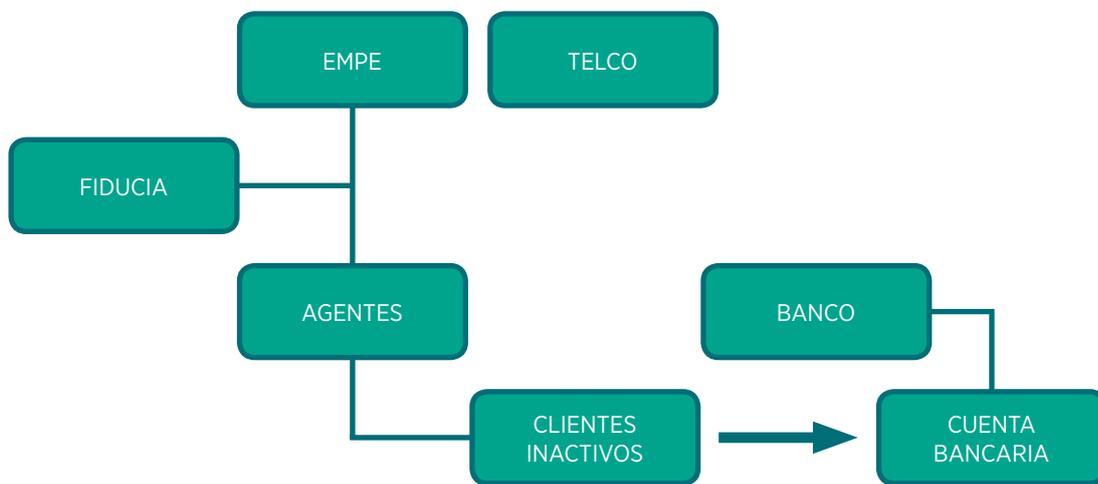
19. Simone di Castri, Jeremiah Grossman and Raadhika Sihin, [Proportional risk-based AML/CFT regimes for mobile money. A framework for assessing risk factors and mitigation measures](#)

Esta norma no está sustentada en argumentos técnicos ni busca prevenir riesgos asociados al uso del dinero móvil. Se trata simplemente del equilibrio político al que el Banco Central tuvo que llegar con la industria bancaria tradicional que se opuso vehementemente en contra de la Resolución 6. De esta forma la banca tradicional, que temía por la entrada de nuevos competidores, se podrá beneficiar obteniendo liquidez y nuevos clientes sin realizar ningún esfuerzo comercial.

No obstante, esta norma ha sido tomada por las EMPE como una oportunidad para establecer relaciones estratégicas con el sector financiero tradicional. Las EMPE deberán tener aliados comerciales en los bancos, quienes deberán abrir cuentas básicas a nombre de los clientes de las EMPE cuando las cuentas permanezcan inactivas.

FIGURA 7

TRANSICIÓN A CUENTAS BANCARIAS



Si bien hay algunas discusiones abiertas sobre cuáles deben ser las interpretaciones de estas normas para lograr una implementación más eficiente, lo cierto es que estas normas no son el producto de un estudio técnico, sino el resultado al que el regulador pudo llegar comprometiendo lo menos posible los objetivos de la política pública de inclusión financiera. Se trata de una norma única en el mundo, producto de la coyuntura política propia del contexto paraguayo.

Interoperabilidad

En materia de **interoperabilidad**, la resolución 6, en su artículo 11 establece la obligación de cumplir con las normas que para tal efecto determine el Banco Central de Paraguay en el futuro. Cuando le preguntamos al Ministro sobre este tema, esto nos respondió:

“Al respecto de la interoperabilidad, nosotros tenemos claro de que esa debe ser la meta. La norma fue general y lo que hemos pensado (y dicho a los operadores) es que es un tema que confiamos que el mercado desarrolle de manera autónoma y no como una imposición del regulador.”

Santiago Peña, Ministro de Hacienda de Paraguay

La interoperabilidad es uno de los pilares estratégicos del programa de dinero móvil de GSMA, ya que se ha demostrado que puede tener efectos benéficos en la expansión del negocio de dinero móvil. Ahora bien, la experiencia ha mostrado que para alcanzar esquemas de interoperabilidad exitosos, es necesario que la industria lidere la iniciativa desde un modelo colaborativo. Los riesgos de imponer la interoperabilidad de manera regulatoria están asociados con el sobrecosto y la ineficiencia de los procesos que pueden terminar significando mayores costos para los usuarios, menor acceso y malas experiencias de uso.²⁰

20. Dick Clark, Consult Hyperion Gunnar Camner, GSMA [AZA Interoperability Making Mobile Money Schemes Interoperate](#)

Perspectivas de la industria

La industria de dinero móvil se ha mostrado satisfecha con el proceso de que dio lugar a la Resolución 6 y han respondido con un mayor nivel de compromiso e inversión. Tigo Money y Personal iniciaron en 2014 los procedimientos para convertirse en EMPEs. Claro, que no había ofrecido antes servicios financieros móviles de manera directa en el Paraguay, también se encuentra en medio de los trámites de licenciamiento para establecer una EMPE propia. Claro espera salir al aire con su producto en el segundo semestre de 2015.

“El BCP ha hecho un muy buen trabajo con la resolución 6, hay que decirlo. Si uno compara lo que hoy en día es la Resolución 6 vs lo varios borradores preliminares que fueron discutidos con la industria, uno nota que el regulador ha realizado un proceso juicioso de estudio que dio como resultado la mejor norma que hubiéramos podido tener.

Uno de los factores claves ha sido el gran involucramiento del BCP, no sólo como regulador sino como impulsor. A veces el regulador se limita a hacer lo que mejor sabe, que es regular, pero en Paraguay hay que reconocer que el BCP ha ido a la vanguardia y ha salido no solo a regular, dentro de su marco legal y en contra de muchas críticas, sino también a proteger a un gran sector de la población que ya ha incorporado el dinero móvil en sus actividades cotidianas, impulsando de manera controlada un servicio cuyo potencial de inclusión financiera ha sido ampliamente reconocido. El BCP mostró el liderazgo y la capacidad necesarios para aprender del negocio del dinero móvil, que es híbrido, ni netamente financiero ni netamente de las telco. Es un servicio monetario apalancado en la tecnología móvil. El Banco Central ha tratado de aprender, regular, impulsar y proteger públicamente este modelo, en lugar de ponerle mordazas y limitaciones que terminarían ahogándolo, y esto debe ser reconocido.”

Guillermo Garcia, Oficial de Cumplimiento, Claro

Estudios conducidos por el programa de Dinero Móvil de la GSMA han mostrado como éste es un negocio que requiere de grandes esfuerzos operativos y financieros y cuyos rendimientos no son más que exiguos en el corto y mediano plazo. Durante los primeros años de operación, los operadores incurren en grandes pérdidas para conseguir clientes y construir la red de distribución. Esto requiere realizar cuantiosas inversiones en el sistema por lo menos durante tres años, antes de alcanzar el punto de equilibrio de la inversión.”²¹

La Resolución 6 brinda la certidumbre jurídica necesaria para profundizar los niveles de inversión en las compañías de dinero móvil. Adicionalmente, contar con un régimen jurídico claro y con organismos de supervisión y control, aumentará la confianza del público en los productos y en la industria. Esto hará más fácil la adopción del dinero móvil por parte de nuevos clientes y, además, permitirá la creación de alianzas estratégicas para el desarrollo de un auténtico ecosistema de pagos que brinde a la población los verdaderos beneficios de la inclusión financiera.

Una buena parte del sector financiero tradicional se ha mostrado crítico y escéptico frente a la Resolución 6. Sin embargo, algunos de los actores más importantes de la banca reconocen los avances logrados por la industria del dinero móvil y ven en la Resolución 6 muchas oportunidades para el desarrollo de sus propios negocios.

21. Mireya Almazan y Nicolas Vonthron (2014), “Mobile Money Profitability: A digital ecosystem to drive healthy margins”, GSMA Mobile Money for the Unbanked (MMU), GSMA.

“Nosotros estamos bastante conformes respecto del desarrollo de la regulación de dinero móvil en Paraguay. Creemos que se ha tenido en cuenta la opinión de Tigo y de diversos sectores de la economía. Creo que el Banco Central entendió lo relevante que las *telcos* pueden ser para el desarrollo de la inclusión financiera.

La resolución 6 refleja los logros que Paraguay ha tenido en materia de dinero móvil y se establece como una regulación propicia para llevar esto al siguiente nivel.

Al existir ahora una regulación, esto nos permite operar con certidumbre, trazar planes a largo plazo y con ello, se abren las puertas para que bancos y otros actores del sector nos vean como un brazo para llegar la base de la pirámide con productos financieros, a través de la billetera electrónica. Es decir, que la regulación va a cambiar al producto, volviéndolo más robusto y permitiendo el acceso de más usuarios a un portafolio de servicios financieros, porque está propiciando conversaciones entre la industria del dinero móvil y la industria financiera tradicional, para generar todo un ecosistema alrededor de la billetera móvil. Ya estamos explorando la posibilidad de ofrecer a nuestros usuarios, en conjunto con nuestros bancos asociados, productos de ahorro e inversión para la base de la pirámide; algo que hasta hace poco era impensable.

En resumen, esta reglamentación está abriendo un diálogo entre las industrias que permitirá hacer ofertas más sólidas, debido a que las EMPES tenemos una gama limitada de servicios financieros que podemos ofrecer; solamente servicios transaccionales. Así que, en alianza con la banca, podemos montar sobre las billeteras electrónicas, productos bancarios que permitan a los usuarios de la base de la pirámide acceder a herramientas más sofisticadas, no solo enviar y recibir fondos, sino también el ser tenidos en cuenta para acceder a servicios de ahorro y crédito.”

Gabriel Cosp, Director Servicios Financieros Móviles, Tigo Money

“El éxito de los servicios financieros móviles viene de la compra del saldo electrónico. En Paraguay se dejaron de comercializar tarjetas físicas hace más o menos 7 años. Eso demostró la confianza que los paraguayos tienen en las telefónicas. Eso allanó el camino para que la gente tuviera confianza también en las remesas de dinero.

La relación con el sector financiero, al principio fue difícil. El sector financiero no vio desde el principio a las telefónicas como un *partner*, principalmente porque no existían normas que permitieran aprovechar las ventajas asociadas al uso de la tecnología móvil, como la regulación de cuentas básicas. No había forma de abrir cuentas sin tener el proceso convencional de conocimiento de cliente. Hoy, a pesar de que la relación es tirante, yo estoy convencido de que hay oportunidades para hacer cosas juntos.”

Mario Ardissonne, Director Legal, Personal Envíos

Un ejemplo de esto es Banco Familiar, uno de los bancos de Paraguay de mayor importancia y trayectoria en banca de personas, que inició una alianza comercial con Tigo hace varios años. El producto permite que clientes Tigo puedan hacer la solicitud de préstamos desde su teléfono celular, y el desembolso del crédito es hecho directamente en su cuenta Tigo Money, sin tener que entrar a una sucursal bancaria.

“En 2012 empezamos a desarrollar planes piloto en conjunto con Tigo. Ha sido un camino largo y no libre de problemas. Tuvimos que hacer muchos ajustes. Ajustar muchas cosas de parte de las dos empresas. Y creo que uno de los secretos para poder continuar juntos y que sigamos desarrollando productos es que tengamos esa capacidad de entender y administrar las diferentes culturas organizacionales de cada empresa.

Nuestra alianza con Tigo trae al banco dos ventajas: La fuerza que nos da poder usar sus canales de distribución, que son de gran importancia relativos al tamaño de Paraguay y, la información sobre nuevos clientes, que en el segmento no bancarizado es tan escasa.

No todos los bancos tienen el mismo mercado objetivo. Pero si eres un banco minorista, apuntando a los segmentos no bancarizados, **tener una alianza con una telco es una ventaja competitiva muy importante.**”

Fabio Najmanovich, Gerente de Banca Minorista, Banco Familiar

Algunos de los productos que las dos empresas han desarrollado de manera conjunta han merecido importantes reconocimientos internacionales.²² A la fecha, de acuerdo con información suministrada por Fabio Najmanovich, gerente de banca minorista de Banco Familiar, aproximadamente **el 35% de la totalidad de nuevos clientes del banco (previamente no bancarizados, provienen de la alianza con Tigo Money.**

“Para nosotros el proceso normativo ha sido positivo desde todo punto de vista. Significa que el estado tiene la confianza en las telefónicas para que desarrollemos ese negocio.

Por el tamaño de VOX, no estamos en condición de empezar a trabajar como una EMPE, esto implica que trabajaremos bajo el modelo de cuentas básicas, haciendo las transacciones finales a nombre de un banco. Esa es nuestra situación hoy en día. Dentro de lo permitido por la Resolución 6, se nos permite buscar socios que no sean bancos, sino otro tipo de entidades financieras y cooperativas, que han mostrado mucho interés en el negocio del dinero móvil. Posiblemente nuestra entrada al negocio del dinero móvil será usando una de estas alternativas.

Las posiciones que algunos interesados han manifestado en contra de la Resolución 6, no tienen en cuenta las posibilidades de negocio que ésta implica. Vox, que es una compañía telefónica pequeña, con alrededor de cuatrocientos mil clientes, tenemos casi tantos clientes como los bancos más grandes del país. El negocio del dinero móvil significará traer 6.2 millones de clientes al sector financiero: en la actualidad no hay ningún banco en capacidad de procesar el volumen transaccional que esto implicaría. Es algo que hacemos nosotros todos los días, gracias a la infraestructura que tenemos instalada.

Es por esto que tiene todo el sentido que la industria financiera tradicional se apoye en nuestra infraestructura tecnológica y comercial. Debemos buscar hacer alianzas en las que ellos procesen lo que les corresponde a ellos y que nosotros procesemos lo que ya estamos haciendo: el negocio minorista, la relación con los clientes.”

Sandra Larraín, Gerencia MIS, Vox

Incluso Vox, la empresa telefónica estatal, que es el jugador más nuevo en el mercado de telefonía móvil en Paraguay, se ha mostrado satisfecho con la expedición de la Resolución 6. Y, aunque por el momento descartan crear una EMPE propia, creen que la nueva regulación hará más competitivo el mercado de pagos electrónicos y se muestran entusiasmados por explorar la manera de participar de éste.

22. 2014 Award for Digital Finance: <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2014-10-29/inter-american-awards-foromic-2014.10964.html>

Conclusiones

- La Resolución 6 es un cuerpo normativo que regula de manera integral y definitiva a la industria de dinero móvil en Paraguay. Este hito regulatorio otorga a la industria de dinero móvil la seguridad jurídica necesaria para realizar mayores inversiones y así continuar la expansión y profundización de la inclusión financiera en Paraguay.
- Con la expedición de la Resolución 6 y la adopción de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera Paraguay continúa siendo uno de los países a la vanguardia en el liderazgo de la promoción de la inclusión financiera.
- Del proceso que dio como resultado la expedición de la Resolución 6 por parte del Banco Central de Paraguay se desprenden importantes lecciones para los reguladores que están contemplando regular el dinero móvil:
 - El éxito de iniciar implementando una política de seguimiento y aprendizaje consiste en permitir a la industria liderar el desarrollo del negocio.
 - De esta forma, es posible conocer cuál es la realidad del negocio y las particularidades de su desarrollo en el país, de manera que al momento de regular se tiene claro cuáles son las necesidades del mercado y los consumidores.
 - Es importante realizar un constante seguimiento a la industria por parte del regulador financiero, en el que se dé lugar al diálogo abierto y sincero con la industria.
- La Resolución 6 es parte de una política integral de inclusión financiera. Esto implica que diversas autoridades públicas y actores privados deben coordinarse para lograr una adecuada implementación (Banco Central, Ministerio de Hacienda, Autoridades tributarias, agencias de inteligencia financiera, autoridad de protección al consumidor y agencia nacional de identidad nacional, por poner algunos ejemplos).

Por esto, es importante estructurar instancias de coordinación de las distintas autoridades. En el caso de Paraguay, se creó la Secretaría Ejecutiva de Inclusión Financiera, para la cual se designó como su director a una figura de mucho prestigio y reconocimiento en el País, el Dr. Carlos Knapps.

- En muchos mercados, regular los servicios financieros móviles implica tener que dar batallas políticas con algunos actores del sector financiero tradicional. El Banco Central de Paraguay asumió un liderazgo valiente, enfrentando a sus opositores de manera inteligente, siempre favoreciendo el diálogo y apoyándose en el respaldo de autoridades internacionales que abogan por la innovación en la inclusión financiera, como el BID, el BM y AFI.
- El Banco Central del Paraguay no se complicó reinventando la rueda para regular la industria del dinero móvil; la Resolución 6 recogió las mejores prácticas y principios regulatorios internacionales que han probado ser efectivos para mitigar los riesgos propios del negocio de dinero móvil, al tiempo que permiten y fomentan el desarrollo de la industria.

Estas reglas (1) **abren y nivelan el terreno de juego**, permitiendo la entrada de no bancos (como los operadores de dinero móvil) al mercado formal de dinero y pagos electrónicos; (2) incluyen medidas para **salvaguardar los recursos de los clientes**, exigiendo la creación de una fiducia para la administración del 100% de los fondos recaudados; (3) establecen **medidas proporcionales de debida diligencia** en

el conocimiento de los clientes, permitiendo mecanismos de apertura fácil de billeteras electrónicas y limitando sus capacidad transaccionales; (4) permiten el uso de **canales de distribución** no tradicionales y uso de **agentes** para lograr una mayor y más eficiente penetración geográfica del dinero móvil; (5) enmarcan las operaciones de dinero móvil dentro del marco general de **protección del consumidor financiero**, y; (6) fomentan el liderazgo de la industria en la búsqueda de soluciones técnicas que permitan lograr la **interoperabilidad** entre billeteras móviles.



Para obtener más información,
sírvese ponerse en contacto con:
mmu@gsma.com
GSMA London Office
T +44 (0) 20 7356 0600