BRINGING SMART POLICIES TO LIFE

INTEROPERABILIDAD E INTERCONECTIVIDAD DE MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS E INCLUSIÓN FINANCIERA EN PARAGUAY

Caso de Estudio No. 2
Agosto 2017

AFI FILAC PUBLICATION

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS

AFI agradece profundamente a Christian Tondo de la Superintendencia de Bancos, Banco Central del Paraguay, por escribir el presente reporte.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es compartir la experiencia paraguaya sobre servicios financieros digitales, la cual se inicia con el lanzamiento de servicios de envíos de dinero ofrecidos por operadores de telefonía móvil en el 2008. Si bien la experiencia paraguaya con servicios financieros digitales es considerada exitosa, la misma es específica y está relacionada con la situación económica del país en los últimos diez años. Esperamos que algunas lecciones aprendidas y características extraídas de experiencia local puedan ser utilizadas por otros países que enfrenten desafíos similares.

El trabajo trata sobre la implementación de las cuentas de dinero electrónico, las cuales son cuentas transaccionales. Éstas, aparte de brindar la posibilidad de remitir y recibir pagos, representan la puerta de acceso a los demás servicios ofrecidos por entidades del sistema financiero formal. Son consideradas por el Banco Central como una herramienta de inclusión financiera. Hoy en día en Paraguay, una vez que el usuario se registra como cliente de una Empresa de Medios de Pago Electrónico (EMPE), además de realizar pagos y obtener descuentos en diferentes comercios, puede abrir o vincular sus billeteras a cuentas bancarias, activar cuentas de ahorro programado, u obtener créditos.

Existen actualmente más de 2 millones de cuentas de dinero electrónico registradas en las EMPE. A través de estas cuentas, los clientes pueden realizar giros, recibir envíos de dinero y realizar pagos en comercios. Estos servicios complementan a los ofrecidos por las instituciones financieras.

Si bien la utilización de las cuentas de dinero electrónico como medio de pago es más que satisfactoria en Paraguay, el negocio también presenta desafíos importantes. Creemos que su integración al sistema financiero conformado por bancos y financieras, cooperativas, operadores de tarjetas, facilitadores de pago, así como otros sistemas de pagos vigentes, podría ser mayor que el actual. De estas 2 millones de cuentas, solo 64 mil se encuentran vinculadas con cuentas bancarias.

La primera sección describe como era el entorno económico en el momento en el que los operadores de telefonía móvil lanzaron el servicio de transferencias locales y pagos al mercado. La segunda sección trata los modelos de negocio y adaptaciones a los productos que estos operadores de telefonía tuvieron que realizar para desarrollar el negocio. La tercera sección describe la normativa introducida por el Banco Central del Paraguay para regular las transferencias de dinero y los pagos electrónicos. La cuarta sección describe el objetivo de aumentar interoperabilidad de las redes y el desafío al que se enfrentan las empresas de medios de pago electrónicos para incrementar la utilización de las cuentas de dinero electrónico. Finalmente, la última sección presenta un resumen del trabajo.

IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CUENTAS DE DINERO ELECTRÓNICO

La implementación de las cuentas de dinero electrónico en Paraguay se inició en el 2008., dos operadores de telefonía móvil, Personal y Tigo lanzaron servicios de pagos y transferencias electrónicas no-bancarias. Este negocio se desarrolló en un ambiente económico favorable hasta el 2014. El ingreso per cápita de Paraguay ascendía en los primeros cinco años de la década del año 2000 a US$1,350 en promedio. En el 2008 el mismo ya alcanzaba US$3,000. Actualmente, el ingreso per cápita estimado para el 2017 asciende a US$3,800. Esto significó un aumento de aproximadamente 180 por ciento (Gráfico 1).

El contexto macroeconómico estable fue decisivo para el desarrollo del servicio, ya que se trata de una forma de dinero y el poder adquisitivo del mismo se deteriora con la inflación. Tasas de inflación cada vez menores reflejan el manejo responsable de la política económica. Así también, el contexto estable redujo el nivel de riesgo y también aumentó la profundización financiera. El sistema financiero encontró los incentivos para ofrecer productos a más largo plazo y a menores tasas de interés (Gráficos 2, 3 y 4).

En el 2008 la población ya se encontraba relativamente en mejores condiciones económicas pero la infraestructura vial era aún limitada.

Anteriormente, en Paraguay, los costos de realizar envíos de dinero en términos de tiempo de espera, realización y seguridad eran elevados. Estos operadores de telefonía móvil identificaron la necesidad de la población de enviar dinero y realizar pagos a distancia y lanzaron sus productos en respuesta de la misma. Tradicionalmente, las personas enviaban dinero en efectivo a sus seres queridos, o saldaban sus cuentas, a través de encomiendas realizadas por empresas de transporte que viajaban al interior del país, o utilizaban los servicios de transferencias locales ofrecidos por bancos y financieras. Sin embargo, estas opciones, no llegaban hasta poblados pequeños o lugares remotos del país de manera económica. Quien recibía la encomienda o transferencia debía recorrer importantes distancias y esperar cierto tiempo para hacer efectiva la misma. Además, los operadores de telefonía móvil aprovecharon para ofrecer este servicio, la red existente de puntos de venta de sus servicios. Ésta alcanzaba a la mayoría de las localidades del país.

Además, en Paraguay, la mayoría de las personas tiene acceso a un teléfono celular. La penetración de celulares por adultos es elevada. Antes del lanzamiento de los servicios de transferencias y pagos la penetración de teléfonos celulares simples era casi de 100 por ciento de los adultos. Mientras que la penetración de smartphones fue aumentando hasta llegar a 86 por ciento de los adultos en el 2016 (Gráfico 5).

Finalmente, los niveles de inclusión financiera eran bajos. La mayoría de las personas no estaban acostumbradas a utilizar los servicios financieros que ofrecía el sistema financiero formal. Es así que, en el año 2014, 42 por ciento de las personas se encontraban excluidas del sistema financiero y únicamente el 29 por ciento reportaba tener una cuenta de ahorros en una institución financiera formal, de las cuales solo 12 por ciento era en cuentas de bancos.[2] Las personas que no estaban en condiciones de participar en el sistema financiero conformaban la principal demanda potencial de servicios que los operadores de telefonía móvil lanzarían al mercado.

1 Cálculos del autor con datos del Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay. https://www.bcp.gov.py/informe-economico-mensual-i361

2 Banco Central del Paraguay (2014): “Paraguay – Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014-2018”. https://www.bcp.gov.py/estrategia-de-inclusion-financiera-i459

DOS OPERADORES DE TELEFONÍA MÓVIL CON MODELOS DE NEGOCIO DIFERENTES

Las experiencias de los operadores de telefonía móvil indican que las personas estaban esperando una mejor alternativa para realizar envíos de dinero y pagos. En sus inicios ambas compañías, Personal y Tigo, se vieron obligadas a adaptar el modelo de negocio inicial para lograr aumentar la cantidad de usuarios y transacciones realizadas. Ambas pasaron por situaciones difíciles, las que generaron los procesos de aprendizaje y adaptación de los servicios a las necesidades de las personas.

Al comienzo, las ofertas de servicios de ambas empresas presentaban relativa complejidad para el usuario en Paraguay. Luego de analizar el mercado, ambas empresas decidieron simplificarlos y ofrecer servicios sencillos para la población; principalmente transacciones en ventanilla. Esto resultó ser lo que el mercado estaba necesitando. Un servicio rápido, sin sistemas complejos de registro, que además sea fiable y de bajo costo.

Tigo se concentró en ofrecer cuentas de dinero electrónico sin vinculación bancaria inicial, así como transacciones en ventanilla. Con esta propuesta, Tigo alcanzó a 1.3 millones de clientes, antes de que existiera una regulación de dinero electrónico (Gráfico 6).

Por su lado, Personal mantuvo su filosofía de ofrecer cuentas de dinero electrónico vinculadas a cuentas bancarias hasta el 2012. Los ejecutivos de Personal notaron que si deseaban aumentar la cantidad de usuarios de sus servicios también debían ofrecer transacciones en ventanilla, pues esto era lo que estaba demandando el mercado.

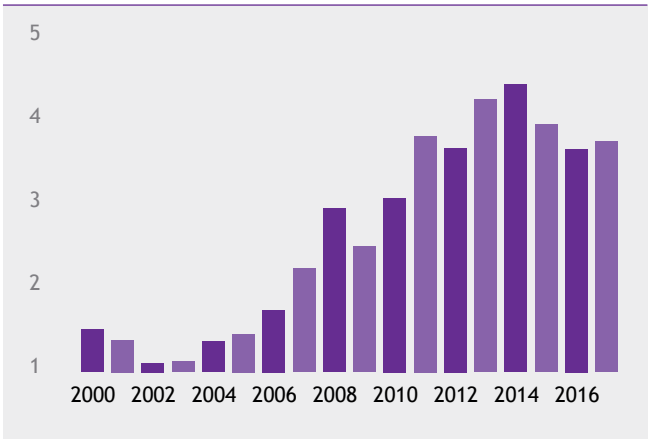
Por ello era necesario ofrecer ambos tipos de servicios, tanto las billeteras como las transacciones en ventanilla. Luego del cambio en la estrategia, Personal alcanzó a registrar 700 mil clientes en el 2017.

A) EL CASO DE TIGO

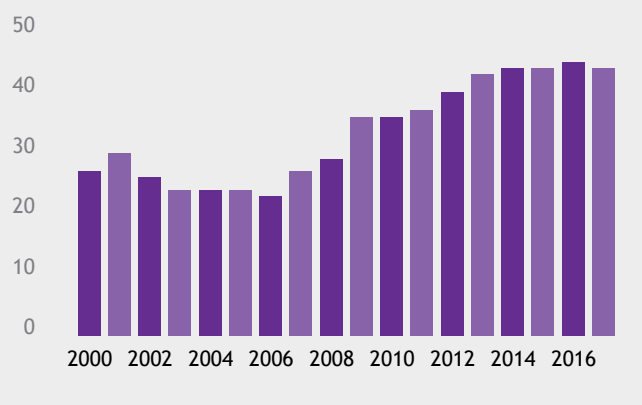
En el 2008, Tigo lanzó al mercado una billetera electrónica multifuncional llamada Tigo Cash. Ésta ofrecía varios servicios simultáneos, principalmente tenía la capacidad de realizar transferencias de dinero entre sus usuarios, además de algunos pagos comerciales y públicos. Una escasa demanda del servicio, sumado a un bajo nivel de transacciones, reflejaba una reducida aceptación del mismo. Una dificultad importante era que el proceso de inscripción y registro era complejo e implicaba la firma de un contrato específico.

Las dificultades de Tigo Cash condujeron a los ejecutivos de Tigo por un proceso de aprendizaje que los llevó a simplificar el servicio ofrecido inicialmente. Luego de realizar un análisis cuantitativo sobre los determinantes de las remesas locales y pagos, fueron identificadas las características básicas necesarias que debía reunir el servicio para lograr una mayor aceptación. Tigo identificó como grupo objetivo para su servicio de remesas a aquellas

GRÁFICOS 1: **INGRESO PER CÁPITA** (USD ,000)



GRÁFICOS 2: **M3/PIB**



GRÁFICOS 3: **INFLACIÓN** (%)

personas que utilizaban medios informales para realizarlas. Éstas estarían interesadas en un servicio más simple, fácil de utilizar, seguro, rápido y principalmente económico. Este servicio debería constituirse en la mejor alternativa existente para realizar estas remesas locales.

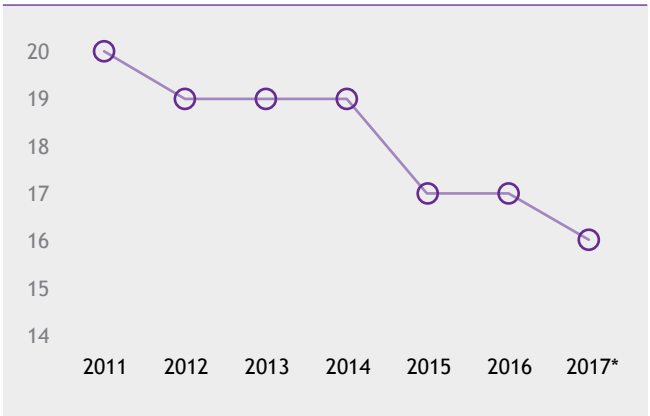
En julio de 2010, luego de cambios en el diseño del servicio, Tigo lanzó al mercado Giros Tigo. Este servicio, además de cuentas de dinero electrónico ofrecía transferencias en ventanilla. Además, el proceso de registro para la utilización del servicio fue reducido a menos de un minuto. Este servicio permitía a los clientes realizar operaciones presentando solamente la cédula de identidad y llenando un breve formulario para registrar la transacción.

B) EL CASO DE PERSONAL

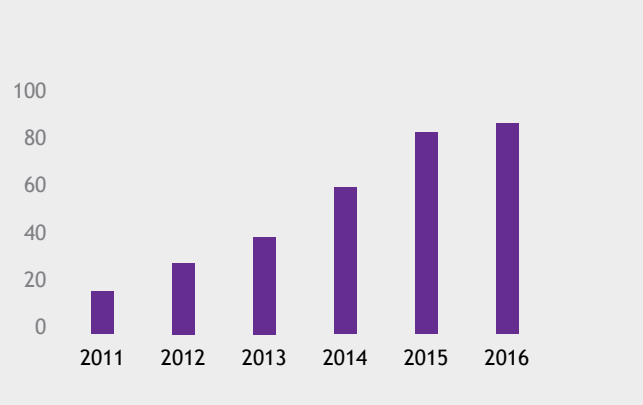
Desde un principio el modelo propuesto por Personal era el de cuentas de dinero electrónico vinculadas a cuentas bancarias. El producto que ellos ofrecían inicialmente, y que aún lo hacen hoy, era el resultado de combinar la experiencia en servicios financieros de la banca y la experiencia en comunicaciones, proveída por Personal. Sus clientes pueden vincular las cuentas transaccionales con cuentas bancarias en cuatro entidades financieras con las que tienen alianzas. El proceso de registro relacionado a la apertura de estas cuentas implica que el cliente se convierta también en cliente del banco. El mercado, en sus inicios, no estaba preparado para este tipo de ofertas relativamente sofisticadas, lo que obligó a Personal a adaptar su modelo de negocio.

A partir de 2012, además del servicio de billetera, Personal pasó a ofrecer también transacciones en ventanilla. Para proveer el servicio de giros a los usuarios de cuentas de dinero electrónico, en principio, no era necesaria la vinculación con cuentas bancarias. Los ejecutivos de Personal decidieron ofrecer ambos tipos de servicios, el de cuentas de dinero electrónico vinculadas a cuentas bancarias y cuentas de dinero electrónico sin vinculación. En los primeros seis meses, luego del ajuste de estrategia, Personal abrió aproximadamente 20 mil cuentas con este modelo. Este modelo mixto permitió alcanzar 700 mil cuentas abiertas en 2017, de las cuales 120 mil se encuentran activas.

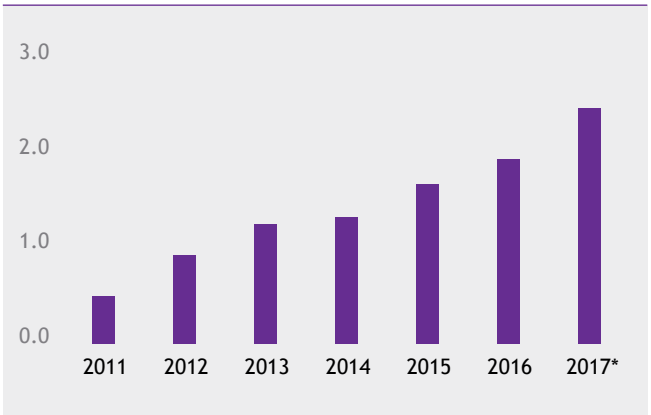
GRÁFICOS 4: **TASAS DE INTERÉS ACTIVAS**



GRÁFICOS 5: **SMARTPHONES/ADULTOS**



GRÁFICOS 6: **CUENTAS DE DINERO ELECTRÓNICO** (MILLONES)



Fuentes: Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay, Promedio de Tasas Mensuales e Indicadores y Datos de Bancarización de la Superintendencia de Bancos y Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

Fuente: Superintendencia de Bancos, Banco Central del Paraguay.

LA REGULACION DEL DINERO ELECTRÓNICO EN PARAGUAY

El Banco Central del Paraguay adoptó la posición de no regular en su fase inicial la actividad de envíos de dinero y pagos de los operadores de telefonía móvil. A través de una estrategia de seguimiento y aprendizaje, el regulador pudo ganar experiencia e información relacionada a la nueva actividad, mientras que el negocio iba evolucionando. Asimismo, esta estrategia permitió el desarrollo de la industria, utilizando incentivos de mercado. De esta forma, cuando llegó el momento de emitir la normatividad el regulador contaba con la información necesaria sobre el funcionamiento del negocio y las necesidades de los participantes del mercado.[3]

En el periodo previo a la emisión de la regulación, el Banco Central realizó el monitoreo, y constató el desarrollo, de la industria de envíos de dinero y pagos electrónicos. Al mismo tiempo, mantuvo comunicación abierta con los operadores de redes móviles que estaban ofreciendo el servicio, así como con otros agentes que participaron del proceso. Esta predisposición contribuyó a que los operadores de redes móviles comprendieran la perspectiva y preocupaciones del regulador y desarrollaran la confianza necesaria para el trabajo en conjunto.

El Banco Central del Paraguay emitió el Reglamento de Medios de Pago Electrónicos - la Resolución 6 - en marzo de 2014.[4] El propósito de la misma es regular la emisión de dinero electrónico y las transferencias electrónicas no bancarias. A partir de ese momento las empresas que ofrecían estos servicios debían constituir empresas con dedicación exclusiva para proseguir con los servicios financieros móviles, las que operarían bajo la figura de Entidades de Medios de Pago Electrónicos (EMPE). El objetivo del Banco Central consistía principalmente apoyar la iniciativa de las EMPE otorgándole la seguridad jurídica necesaria.

La Resolución 6 es básicamente un marco regulatorio que, adicionalmente a permitir la formalización del negocio de los operadores de telefonía móvil con el dinero electrónico, otorga la estabilidad jurídica necesaria para el desarrollo del negocio, la cual es necesaria para incentivar los niveles importantes de inversión requeridos para alcanzar la escala y rentabilidad necesarias en este negocio. En 2017, a tres años de la emisión de dicha Resolución, los avances logrados por las EMPE, el alcance que tienen y sobre todo la aceptación de sus servicios en la base de la pirámide, confirman que la misma no solo era necesaria, sino que fue adecuada para apoyar el desarrollo de estos servicios.

De acuerdo con GSMA[5], el marco propuesto cumple con principios regulatorios internacionales y características particulares diseñadas para el mercado. De esta forma la citada Resolución:

> **Define las condiciones para proveer el servicio de cuentas de dinero electrónico.** La misma permite al regulador otorgar licencias a quienes estén interesados y cumplan las condiciones necesarias para establecer una EMPE. Éstos deben ser en principio capaces de administrar, procesar y realizar pagos con dinero electrónico. Éste era el caso hasta entonces de los operadores de telefonía móvil.

> **Define como debe ser la garantía de los depósitos.** Establece que la totalidad de los fondos estará cubierta, en todo momento por un fideicomiso, creado exclusivamente para este propósito.

> **Especifica cómo debe ser la debida diligencia e identificación de los clientes.** Establece que la EMPE deberá cumplir con las disposiciones de conocimiento simplificadas de sus clientes. Esto consiste en la identificación de los clientes a través de sus cédulas de identidad para la apertura de cuentas. Las EMPE están obligadas a reportar actividades sospechosas a los supervisores financieros.

> **Establece la forma de distribución y tercerización de servicios.** La resolución permite a las EMPE crear y mantener redes de agentes para la distribución del dinero electrónico, identificando a la EMPE como responsable en todo momento de las actividades de los agentes comerciales.

> **Establece un marco de protección del consumidor y transparencia.** La EMPE está obligada a recibir y procesar reclamos relacionados al servicio. Así también, establece que los clientes recibirán información detallada a través de la página web de la EMPE sobre los cargos y comisiones por los servicios utilizados.

> **Incluye un mecanismo que fomenta la inclusión financiera de usuarios no bancarizados.** Los saldos de las cuentas de dinero electrónico que permanecen sin actividad por 90 días, y aquellos que superan un monto de dinero específico, son transferidos a una cuenta de ahorro en una institución financiera formal. Cuando el usuario de la cuenta de dinero electrónico no está bancarizado recibe de la EMPE una cuenta básica de ahorro en un banco y pasa a ser también cliente del banco.

> **Permite regular sobre la interoperabilidad en el futuro.** Si bien la obligatoriedad de la interoperabilidad no queda definida inicialmente, la normativa establece que el Banco Central regulará la misma en el futuro.

Este Reglamento de Medios de Pago Electrónicos forma parte de una estrategia más amplia de instrumentos regulatorios diseñados con el fin de aumentar la inclusión financiera en Paraguay. Este acompaña al Reglamento para el Uso de Corresponsales No Bancarios (Resolución 1/11), al Reglamento para la Regulación de Cuentas Básicas de Ahorro (Resolución 25/12) y al recientemente emitido Reglamento de Cuentas de Pago de Remuneraciones (Resolución 4/17).

3 GSMA, "Inclusión Financiera en Paraguay: Nueva Regulación para el Dinero Móvil", Julio 21, 2014. https://www.gsma.com/latinamerica/es/inclusion-financiera-en-paraguay-nueva-regulacion-para-el-dinero-movil

4 Resolución 6, Acta 18 del Banco Central del Paraguay, del 13 de marzo de 2014.

5 GSMA, "Regulación y Políticas para el Dinero Móvil en Paraguay: Visión, dinámicas de mercado y perspectivas de la industria ", setiembre de 2015. https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/11/2015_GSMA_Regulacion-y-Politicas-para-el-Dinero-Movil-en-Paraguay.pdf

EL DESAFIO DE LA INTEROPERABILIDAD

La interoperabilidad de los sistemas de pago existentes constituye una oportunidad de crecimiento para el Paraguay. Esto implica poder realizar transferencias de dinero y pagos sin importar a que red uno pertenece y cuál es el destino. Para que la interoperabilidad tenga resultados positivos es necesario aumentar las posibilidades de pago y las ventajas de los participantes de cada una de las redes. En este proceso todos ganan. Los usuarios tendrían más opciones, los comercios e instituciones financieras llegarían a más clientes, y los pagos serían seguros y trazables.

Es por ello que la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) identificó a la interoperabilidad como un objetivo de elevada importancia, necesaria para alcanzar los beneficios mencionados. Las entidades reguladoras y los distintos proveedores de servicios de pago están convocados a "fomentar fuertemente la interoperabilidad e interconectividad de los sistemas de pagos."[6] Así también, la Resolución 6 identifica al Banco Central del Paraguay como el organismo a cargo de emitir la regulación que esté relacionada con la interoperabilidad de las EMPE.[7] Cuando se desarrolló la normativa de las EMPE, el Banco Central tomó la decisión de dejar que el mercado desarrollara la interoperabilidad de forma autónoma a través de asociaciones entre los proveedores de servicios financieros y de pagos. Si bien existe la posibilidad de regular la manera de interoperar, el Banco Central del Paraguay ha expresado su convicción de que la interoperabilidad debería surgir de un consenso del mercado, en lugar de una imposición del regulador.[8]

Si bien el modelo paraguayo se desarrolló hasta ahora sin regular la interoperabilidad, ya se observan asociaciones que permiten interoperar entre las EMPE, bancos y financieras, así como también operadores de tarjetas y otras empresas facilitadoras de pagos y transferencias. De esta forma se mantienen los incentivos para las empresas que participan de la cadena productiva del dinero electrónico, las que son aún capaces de explotar las ventajas comerciales existentes entre ellas.

En abril de 2017 la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) y el Banco Central de Paraguay organizaron el Taller de Interoperabilidad e Interconectividad de Medios de Pago Electrónicos. En este taller todos los participantes reconocieron que la interoperabilidad era necesaria para desarrollar aún más el negocio y asegurar la sostenibilidad del mismo. En este taller se identificaron, entre otras cosas, los pasos más importantes a seguir para aumentar la interoperabilidad en nuestro mercado.

A) TALLER DE INTEROPERABILIDAD E INTERCONECTIVIDAD DE MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS

El taller tuvo como objetivo analizar la manera de aumentar el grado de interoperabilidad de los medios de pago electrónicos en el Paraguay. Para la realización del mismo se invitó a profesionales expertos en interoperabilidad que participaron en el diseño del sistema de pagos en Perú, a ejecutivos responsables de la administración de medios de pago electrónicos en el sector privado y a los responsables de la regulación de estos sistemas en el Paraguay.

Los expertos invitados al Paraguay por AFI que participaron del evento fueron: Daniel Schydlowsky, ex Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones de Perú; Adrián Revilla, Gerente General de la Asociación de Bancos de Perú; Miguel Arce, Gerente Comercial de Pagos Digitales Peruanos; Johanna Yancari, Consultora del Proyecto Capital en Perú y Carlos Alberto Moya, Gerente Regional de AFI. De Paraguay participaron en el taller ejecutivos de bancos, financieras, EMPE, operadores de redes, reguladores del sistema de comunicación, ejecutivos responsables de la administración del sistema de pagos y ejecutivos de la Superintendencia de Bancos.

En el taller se logró realizar el intercambio de experiencias y el aprendizaje de lecciones tanto para los participantes de Paraguay como para los participantes de Perú. De la experiencia peruana se pueden extraer lecciones importantes sobre cómo desarrollar una plataforma totalmente interoperable. Por otro lado, la experiencia paraguaya aporta lecciones importantes sobre cómo lograr un mayor grado de aceptación del dinero electrónico.

Representantes de la industria paraguaya realizaron presentaciones concentrándose en exponer las fricciones y desafíos que enfrentan actualmente. También plantearon alternativas para enfrentar estos desafíos y resolverlos. Finalizaron con una visión de cómo debería funcionar el mercado de pagos electrónicos en Paraguay.

Los expertos del sistema de pagos móviles de Perú concentraron sus presentaciones, primero, en la experiencia de los bancos en el Perú en el momento en que tomaron la decisión de participar del ecosistema de pagos. Segundo, en el funcionamiento y las ventajas que implica participar del mismo, que hoy día es totalmente interoperable. Finalmente, fue presentada la visión del regulador financiero peruano respecto a la decisión de invertir en una plataforma única y que es lo que se espera del proyecto en los próximos años.

6 Banco Central del Paraguay (2014): "Paraguay – Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014-2018", pag. 43. https://www.bcp.gov.py/estrategia-de-inclusion-financiera-i459

7 Resolución 6, Acta 18 del 13 de marzo de 2014.

8 GSMA, "Regulación y Políticas para el Dinero Móvil en Paraguay: Visión, dinámicas de mercado y perspectivas de la industria ", septiembre de 2015. https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/11/2015_GSMA_Regulacion-y-Politicas-para-el-Dinero-Movil-en-Paraguay.pdf

Las principales fricciones y los desafíos identificados por las empresas en el mercado paraguayo fueron los siguientes:

> **Se realizan relativamente pocos pagos a través de red bancaria.** De acuerdo con el operador de tarjetas de la Asociación de Bancos, Bancard, solo 9% de la Población Económicamente Activa (PEA) utiliza una tarjeta como medio de pago. Mientras que las transacciones realizadas por las EMPE ascienden a aprox. cuatro millones por mes.

> **Existen problemas de competencia en el mercado de adquirencias.** Esto se traduce en cierta desigualdad de condiciones para acceder a adquirencias de marcas de tarjetas VISA y MasterCard. Como resultado de compras y fusiones, Bancard se convirtió en el proveedor único de dichas marcas. El resto de los operadores manifiesta que se encuentra en desventaja a la hora de ofrecer servicios de pagos electrónicos, ya que necesita de autorizaciones específicas para poder recibir pagos con tarjetas de estas marcas en sus terminales punto de venta (POS)[9].

> **Existe un bajo nivel de digitalización de pagos.** Los usuarios de cuentas de dinero electrónico utilizan estas cuentas principalmente para realizar transferencias de dinero que luego se efectivizan rápidamente. Sin embargo, el objetivo de las EMPE es lograr que estas cuentas se conviertan en un instrumento para realizar compras en comercios, pago de facturas, etc. Para esto, el sistema de pagos de las EMPE debe migrar de un modelo orientado a la realización de transferencias de dinero, a uno en el que se realice principalmente pagos electrónicos en comercios.

> **La vinculación de cuentas entre bancos y EMPE resulta de acuerdos bilaterales.** Esto hace que el desarrollo de los sistemas que hacen posible la vinculación sea lento. La mayoría de las cuentas se encuentran vinculadas por haber alcanzado uno de los límites para cuentas de dinero electrónico estipulados en la normativa de las EMPE. La misma obliga a las EMPE a abrir una cuenta básica de ahorro al alcanzar 40 jornales mínimos en la cuenta de dinero electrónico (aproximadamente US$540) o 90 días de inactividad. Existen actualmente 64 mil cuentas de dinero electrónico vinculadas al sistema financiero (esto es 3 por ciento del total de cuentas existentes). El restante 97 por ciento de las cuentas son cuentas transaccionales de dinero electrónico, que no están vinculadas a la banca y funcionan con respaldo fiduciario.

> **Existen diferencias en el método utilizado para la vinculación de cuentas.** La transferencia de fondos de una cuenta de dinero electrónico a una cuenta básica de ahorro se conoce como “desborde”. Actualmente existen dos formas en las que se realiza este proceso. Mientras Tigo transfiere solamente el excedente sobre los 40 jornales a la cuenta bancaria del cliente, Personal permite que la totalidad de los fondos existentes en la cuenta de dinero electrónico pase a la cuenta bancaria. Estas dos formas de implementación del “desborde” tienen un trasfondo comercial que está relacionado con la afiliación o pertenencia del cliente a la EMPE o a la entidad financiera.

> **Necesidad de eliminar las asimetrías existentes para el cobro de comisiones.** Existen diferencias en las posibilidades de cobrar comisiones por las extracciones entre las EMPE, bancos y financieras. Mientras que las EMPE tienen la posibilidad de cobrar comisiones por la utilización de su servicio de envío de dinero, los bancos y financieras están obligados a otorgar cuatro extracciones mensuales sin costo de las cuentas básicas de ahorro, las que potencialmente estarían vinculadas a las cuentas de dinero electrónico. Esta diferencia en la capacidad de cobrar comisiones dificulta la asociación de una cuenta bancaria con una cuenta de dinero electrónico, pues la mayoría de los bancos no se encuentran dispuestos a vincular sus servicios a los de las EMPE.

B) UNA PLATAFORMA ÚNICA DE INTEROPERABILIDAD PARA PARAGUAY

La problemática que presenta la baja interoperabilidad de los sistemas constituye el mayor desafío actualmente para el desarrollo del negocio de los medios de pago electrónicos en Paraguay. Pese a la gran cantidad de usuarios de estos sistemas, los mismos no pueden hacer uso de las redes a las cuales no pertenecen. Lo que implica que los usuarios de EMPE no pueden realizar pagos en POS, así como tampoco los usuarios de tarjetas no pueden realizar pagos a los usuarios de las EMPE; así también los usuarios de tarjetas de débito emitidas por operadores de tarjetas diferentes y que no estén portando una marca, no pueden realizar pagos entre sí. La falta de interoperabilidad dificulta la competencia entre los operadores de pagos electrónicos, permitiendo posiciones dominantes que pueden afectar un crecimiento más acelerado de estos medios de pago.

Durante el taller, los participantes identificaron dos alternativas para aumentar la interoperabilidad vinculando las redes de pagos a las dos diferentes plataformas que se encuentran disponibles en Paraguay:

> **La primera implica la utilización de una plataforma única.** Esta es la propuesta de Bancard y la Asociación de Bancos del Paraguay. Ellos sostienen su visión de consolidarse como un centro electrónico abierto para todos los participantes del mercado de pagos electrónicos y manifestaron su intención de convertirse en la plataforma que realice la mayoría de los pagos electrónicos del país.

> **La segunda implica la utilización de un switch entre las EMPE y otros procesadores de pagos.** Esta es la propuesta de las EMPE y Bepsa. Ellos proponen la utilización del switch para lograr la interoperabilidad, en una primera instancia entre las EMPE y luego ir sumando a otros procesadores de medios de pagos electrónicos.

9 Esta situación se dio cuando Bancard compró las acciones de Procard y se posicionó como proveedor único de las marcas de tarjetas Visa y MasterCard en 2012. Mientras tanto Bepsa, segundo operador más grande, ve la posición dominante de un solo operador como una fricción importante.

Todos los participantes del taller coincidieron en la visión de aumentar el grado de interoperabilidad de los sistemas de pagos existentes. Los mismos reconocieron que los servicios ofrecidos por instituciones financieras, EMPE y operadores de pago no solo compiten por usuarios, sino que muchas veces se complementan. La competencia existente entre las partes coexiste hoy en día con la necesidad de cooperación entre ellas.

En Paraguay se ha alcanzado un grado importante de acceso a los servicios financieros. Sin embargo, existe espacio para aumentar el grado de utilización de estos servicios. Solamente el mayor nivel acceso, no conduce al mayor uso de los sistemas. Para aumentar el nivel de utilización hay que construir ecosistemas cada vez más completos. Sistemas interoperables permitirían a proveedores de servicios financieros tradicionales y no tradicionales alcanzar a una mayor cantidad de clientes, logrando así la escala necesaria para financiar el costo de desarrollo de estos servicios. La forma de construir dichos ecosistemas es que los proveedores se asocien para ofrecer sus servicios. La interoperabilidad de los sistemas otorga la posibilidad a los participantes del ecosistema de expandir su base de clientes. El aumentar la escala de los servicios ofrecidos conduce a la reducción de tarifas y comisiones cobradas por estos.

La tarea pendiente en Paraguay consiste en asociarse y compartir los clientes para interoperar. Lo que se observa es que el permanecer en un sistema cerrado otorga en la actualidad el beneficio de la exclusividad y la diferenciación comercial de las empresas proveedoras de servicios. En estos casos ellas no comparten sus clientes y se concentran en proteger sus márgenes y comisiones, bloqueando así la posibilidad de lograr un mayor trafico de transacciones que lograrían abriendo su red.
La educación financiera de los usuarios es esencial para que ellos demanden la interoperabilidad y así se logre un mayor grado de utilización. En la experiencia paraguaya se ha aprendido que usuarios no-sofisticados prefieren servicios simples en los que de ellos depende el manejo de menos información e implican un menor grado de vinculación formal con los bancos.

Dos estrategias de interoperabilidad diferentes - los casos de Paraguay y Perú

Los sistemas de medios de pago electrónicos han evolucionado de forma diferente en ambos países. Perú ha desarrollado entre más de 30 emisores de dinero electrónico una plataforma interoperable que permite la realización de pagos entre todas las organizaciones que participan de la misma. En Paraguay, las diferentes empresas que participan del mercado de pagos electrónicos han desarrollado sus sistemas de manera independiente y han adaptado sus servicios logrando cierto grado de interoperabilidad solamente a través de asociaciones entre los participantes.

En Perú la plataforma utilizada es única. Esto se considera un óptimo en términos de interoperabilidad, puesto que todos los participantes pueden interactuar realizando y recibiendo pagos. Sin embargo, el modelo tiene aproximadamente 160 mil usuarios, lo que se espera aumente con el transcurso del tiempo. Lo positivo del modelo peruano es haber desarrollado el modelo interoperable y con posibilidades de crecer sosteniblemente. El desafío es lograr una mayor expansión a fin de que el dinero electrónico sea aceptado y utilizado por más personas.

En Paraguay el modelo fue desarrollado de forma independiente por las EMPE, operadores de tarjetas, bancos, financieras y otros facilitadores de pagos. El modelo fue adaptado a las necesidades del mercado, de tal forma que fue posible aumentar el número de usuarios. Debido a estas características, los sistemas de pago existentes se expandieron y ganaron escala sin cumplir previamente con la condición de ser interoperable entre ellos. Las EMPE observaron que los clientes buscaban realizar envíos de dinero de la forma más económica posible. Este modelo condujo a las EMPE en Paraguay a la apertura hasta de dos millones de cuentas al 2017. Esto representa 42 por ciento de la población adulta. Sin embargo, la tarea pendiente sigue siendo alcanzar un grado más elevado de interoperabilidad de estos sistemas a través de asociaciones específicas.

C) HOJA DE RUTA PARA AUMENTAR LA INTEROPERABILIDAD EN PARAGUAY

Uno de los resultados más importantes del taller realizado fue la identificación de una hoja de ruta con vistas a aumentar la interoperabilidad de los sistemas de pagos electrónicos en Paraguay. La Tabla 1 presenta la lista de actividades identificadas por los participantes del taller. Para consensuar a las mismas se dividió a los participantes en tres grupos. El primer grupo estaba conformado por representantes de los bancos y financieras.

El segundo grupo era el de las EMPE y otras compañías y operadores de medios de pago electrónicos. El tercer grupo era el de los reguladores del Banco Central del Paraguay. Lo notable es que los tres grupos coincidieron separadamente en los aspectos que se describen en los tres primeros puntos de la tabla. Las demás actividades identificadas, son las que debería llevar a cabo cada grupo para aumentar la interoperabilidad de los medios de pago electrónicos desde su perspectiva.

TABLA 1: **ACTIVIDADES IDENTIFICADAS POR LOS PARTICIPANTES DEL MERCADO DE MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS PARA AUMENTAR LA INTEROPERABILIDAD**

ENTIDADES FINANCIERAS	EMPRESAS DE MEDIOS DE PAGOS ELECTRÓNICOS, OPERADORES DE TARJETAS Y PAGOS	REGULADORES
En Paraguay se deberían utilizar los sistemas y redes que ya existen. Las alternativas identificadas son converger a un único switch, o converger directamente a la plataforma proveída por Bancard (el operador de tarjetas más importante del país)		
Las asimetrías tarifarias deberían ser subsanadas. Definir las asimetrías o diferencias, como las relacionadas a comisiones y así también estándares mínimos de seguridad y de cumplimiento.		
Estandarizar el procedimiento de “desborde”. Considerar el monto de desborde y metodología y la cantidad de cuentas básicas abiertas de esta manera. Las alternativas existentes son: a) que solo el excedente pase a la cuenta bancaria, b) que 100% de los depósitos pase a la cuenta bancaria.		
> Relevamiento de la estructura operacional (EMPEs, redes, bancos). > Analizar las conexiones y ver las diferencias entre las redes. > Definir las compatibilidades que existen. > Analizar los esquemas de comisión de las telefónicas. > Evaluar el impacto de la entrada de nuevos jugadores en el mercado. > Definir la conectividad tecnológica.	> Continuidad del Grupo de Trabajo de Pagos de la ENIF. > Crear incentivos por etapas para los pagos electrónicos, por ejemplo: estímulos fiscales, cobrar por depósitos realizados en efectivo, prohibir el pago en efectivo en ciertos horarios, establecer que todas las unidades económicas acepten pagos electrónicos, etc. > Iniciar campañas de educación sobre pagos electrónicos. Que éstas estén lideradas por el regulador. El contenido de las campañas debería estar consensuado entre los proveedores de pagos electrónicos.	> Asegurar mecanismos competitivos. > El regulador debe liderar los grupos de trabajo orientados a aumentar la interoperabilidad.

Nota: Esta lista es la transcripción de las actividades de los grupos de trabajo que participaron en el taller. De estos grupos participaron representantes de entidades financieras, compañías de medios de pago electrónicos y reguladores del Banco Central del Paraguay.

RESUMEN

Este trabajo recorre la experiencia de Paraguay relativa a la implementación de las cuentas de dinero electrónico. Esta posibilidad condujo a la disminución de los costos y del tiempo de espera al realizar envíos de dinero, así como también elevó la trazabilidad y seguridad de las transacciones. La fase inicial de la implementación y desarrollo se llevó a cabo entre 2008 y 2014. El contexto macroeconómico estable contribuyó con el desarrollo del negocio. La población de Paraguay se encontraba convergiendo a un nivel más elevado de ingresos. La mayoría de los adultos contaba con un teléfono celular. Sin embargo, la infraestructura era aún limitada y los niveles de inclusión financiera eran bajos. Es así que 42 por ciento de la población no contaba con servicio financiero alguno. Este entorno fue propicio para el desarrollo del negocio del dinero electrónico en Paraguay.

Los operadores de telefonía móvil encontraron una forma eficiente para la realización de envíos de dinero y pagos utilizando la red de agentes que ya comercializaban minutos “aire” para su servicio de telefonía. Sin embargo, en su versión inicial ambos operadores de telefonía móvil optaron por ofrecer servicios que resultaron ser relativamente complejos para el usuario común en Paraguay, lo cual retardó la aceptación masiva de estos servicios financieros.

Tigo Cash fue el primer producto lanzado por Tigo al mercado en el 2008. Este era una billetera electrónica multifuncional para realizar transferencias entre los usuarios y pagos electrónicos a comercios asociados. Posteriormente, este producto fue simplificado de tal forma que la oferta del servicio coincidiera con las necesidades de la población. Este proceso de adaptación condujo a la creación y lanzamiento de Giros Tigo en 2010. Este servicio consistía en cuentas de dinero electrónico sin vinculación bancaria inicial y en la realización de transacciones en ventanilla. El mismo cuenta, en 2017, con 1.3 millones de clientes activos.

En el 2008, Personal lanzó al mercado cuentas de dinero electrónico vinculadas a cuentas bancarias. El producto ofrecía todas las facilidades de una billetera electrónica vinculada a una cuenta bancaria. Sin embargo, logró menor aceptación de la que se esperaba. A partir del 2012, Personal decidió ofrecer también el servicio de una cuenta de dinero electrónico sin vinculación bancaria, además de transacciones en ventanilla. Luego del cambio, la apertura de cuentas de dinero electrónico aumentó hasta alcanzar 700 mil cuentas en 2017.

El desarrollo de las transferencias locales está basado en la expansión de la red de agentes comerciales de ambos operadores de telefonía móvil. En 2017, hay más de 4 mil agentes activos que son atendidos en promedio tres veces por semana por un proveedor. Estos agentes pueden ofrecer los servicios al mismo tiempo de más de una EMPE. Los agentes están ubicados en donde la densidad poblacional es mayor.

El Banco Central del Paraguay tomó la decisión de no regular la actividad relacionada a los envíos de dinero y pagos electrónicos en su fase inicial. El regulador concentró sus esfuerzos en el monitoreo del desarrollo de esta industria. Una vez que la cantidad de clientes y las operaciones alcanzaron volúmenes considerables, el Banco Central del Paraguay emitió la Resolución 6. La misma es el marco regulatorio que formaliza el negocio de los operadores de telefonía móvil con el dinero electrónico. Dicha Resolución definió las condiciones para participar en el mercado, determina cómo será la garantía de los depósitos, especifica la debida diligencia e identificación de los clientes, establece la forma de distribución y tercerización de servicios, establece también el marco de protección del consumidor y transparencia, incluye un mecanismo que fomenta la inclusión financiera de usuarios no-bancarizados y define la capacidad del Banco Central de regular la interoperabilidad.

Paraguay se enfrenta actualmente al desafío de aumentar el grado de interoperabilidad de las redes de transferencias y pagos. En 2014, la interoperabilidad fue identificada por la ENIF, como un objetivo de elevada importancia en el 2014. Sin embargo, el modelo paraguayo se ha venido desarrollando con un nivel limitado de interoperabilidad, que solo existe entre algunas EMPE, bancos y financieras, operadores de tarjetas y facilitadores de pagos electrónicos.

Para analizar la manera de aumentar el grado de interoperabilidad de los medios de pago electrónicos en Paraguay se llevó a cabo el Taller de Interoperabilidad e Interconectividad de Medios de Pago Electrónicos. Los principales desafíos y identificados en el taller fueron: la relativamente baja cantidad de pagos a través de red bancaria, los problemas de competencia observados en el mercado de adquirencias, el bajo nivel de digitalización de pagos en general, la dependencia de acuerdos bilaterales para realizar la vinculación de cuentas entre bancos y EMPE, las diferencias existentes en los métodos utilizados para la vinculación de cuentas y finalmente las asimetrías existentes para el cobro de comisiones sobre las transacciones.

La tarea pendiente en Paraguay es aumentar la interoperabilidad de los sistemas a través de asociaciones que posibiliten complementar los servicios y compartir los clientes. En Paraguay se ha alcanzado un grado importante de acceso a los servicios financieros. Sin embargo, existe espacio para aumentar el grado de utilización de estos servicios. La interoperabilidad de los sistemas otorga la posibilidad a los participantes del ecosistema de expandir su base de clientes y aumentar la escala de los servicios ofrecidos conducirá a la reducción de tarifas y comisiones cobradas.

Finalmente, la educación financiera de los usuarios es esencial para elevar el nivel de sofisticación de los mismos y que ellos demanden la interoperabilidad.

Alliance for Financial Inclusion
AFI, Sasana Kijang, 2, Jalan Dato' Onn, 50480 Kuala Lumpur, Malaysia
t +60 3 2776 9000 **e** info@afi-global.org www.afi-global.org
www.facebook.com/AFI.History @NewsAFI