

ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA PARA GUATEMALA, ENIF 2019 – 2023



Guatemala, agosto de 2019

ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA PARA GUATEMALA, ENIF 2019 – 2023



Guatemala, agosto de 2019



PRESENTACIÓN

Guatemala es un país en donde existen grandes oportunidades de crecimiento y desarrollo económico, especialmente considerando la riqueza de sus recursos naturales, su posición geográfica y la estructura poblacional joven, entre otros aspectos. A pesar de estos factores positivos, no se han registrado las tasas de crecimiento económico necesarias para mejorar las condiciones de vida de todos los guatemaltecos, de manera significativa y sostenible. En los últimos diecisiete años la tasa de crecimiento económico promedio anual ha sido de 3.5%, tasa por encima del crecimiento poblacional que ha disminuido de 2.5% a 2.2% en el mismo período; sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano que considera las dimensiones de salud, educación y nivel de vida de la población¹, ha mejorado a un ritmo muy lento ubicándose en 2017 en 0.65, por debajo del promedio latinoamericano de 0.76. Asimismo, según la Comisión Económica para América Latina el indicador de pobreza de Guatemala se ha reducido en 3.1 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2014, ubicándose al último año en un nivel elevado de 50.5%, lo cual contrasta con la evolución de la región de América Latina en donde este indicador se ha reducido en 16.7 puntos porcentuales durante el mismo período reportando un nivel de 27.8% en 2014.

Lo anterior evidencia la necesidad de implementar reformas estructurales que permitan al país evolucionar en una senda de mayor crecimiento y desarrollo económico sostenible e inclusivo. Esto sobre la base de mayores tasas de inversión, tanto física como en capital humano, ahorro y productividad, dentro de un marco integral de políticas públicas y alianzas público-privadas que propicien un adecuado clima de inversión. Para lo cual se considera que un elemento importante es la inclusión financiera; en particular derivado de que los indicadores de inclusión financiera para Guatemala revelan que existe espacio para ampliar y mejorar los productos y servicios financieros. Entre los indicadores se puede mencionar que la proporción de adultos con una cuenta de transacción es del 44.0%, el 13.1% de la población adulta tiene un préstamo bancario y existen 16.9 puntos de acceso y 1,962.2 cuentas afiliadas a servicios financieros móviles, por cada diez mil habitantes, en el sistema bancario.

En este sentido, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, ENIF 2019-2023, constituye un instrumento para coordinar los esfuerzos a nivel nacional, tanto del sector público como del sector privado, con el objetivo de ampliar y mejorar el acceso y uso de los productos y servicios financieros a los distintos segmentos de la población guatemalteca de acuerdo a sus necesidades, especialmente de aquellos que actualmente no están integrados al sistema financiero. Con esta estrategia se persigue coadyuvar a la mejora de las condiciones de vida de los guatemaltecos, así como a potenciar la actividad económica y financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).

En este contexto, la ENIF 2019-2023 nace de la convicción de que en la medida que la población guatemalteca tenga acceso y utilice productos y servicios financieros confiables, eficientes y adecuados, las posibilidades de mejorar su calidad de vida aumentarán, con un impacto positivo en el crecimiento y desarrollo económico. En particular, el mayor acceso y uso de productos y servicios financieros asociados con pagos, ahorros, financiamiento y seguros permitirá aumentar los niveles de eficiencia de la economía, al reducir costos de transacción, generar oportunidades de inversión, expandir las posibilidades de negocios y cubrir riesgos. Asimismo, se considera que los esfuerzos para impulsar la inclusión financiera

¹ Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

deben ir acompañados de programas integrales relacionados con el fortalecimiento de la educación financiera, la protección al usuario de productos y servicios financieros y el impulso al emprendimiento y el desarrollo de las MIPYME; además de contemplar un programa de comunicación y adhesión de la estrategia, para darla a conocer a la población e incorporar a la misma a todos los actores relevantes a efecto de que sea un esfuerzo integral de carácter nacional.

Derivado de lo anterior, la implementación de la presente Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2019-2023, con objetivos integrales, programados y medibles, contribuirá a alcanzar una Guatemala más próspera e incluyente y, consecuentemente, a mejorar la calidad de vida de todos los guatemaltecos.



Sergio Francisco Recinos Rivera
Presidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala



Acisclo Valladares Urruela
Ministro de Economía



Erick Armando Vargas Sierra
Superintendente de Bancos

COMISIÓN DE INCLUSIÓN FINANCIERA

Guatemala, agosto de 2019.

ÍNDICE

ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA PARA GUATEMALA, ENIF 2019-2023	1
A. ANTECEDENTES	1
1. Definición de inclusión financiera	1
2. Contexto internacional y nacional en materia de inclusión financiera	1
3. Esfuerzos para impulsar la inclusión financiera a nivel nacional	3
B. JUSTIFICACIÓN	9
C. GOBERNANZA	11
D. DISEÑO DE LA ENIF	12
1. Elementos Estratégicos	12
2. Áreas Temáticas	13
3. Ejes Transversales.....	13
4. Sub-divisiones.....	14
5. Sistema de Monitoreo y Evaluación	14
E. JUSTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS TEMÁTICAS.....	16
1. Pagos	16
2. Financiamiento	18
3. Ahorro	20
4. Seguros	21
F. EJES TRANSVERSALES	23
1. Educación Financiera.....	23
2. Protección al Usuario de Productos y Servicios Financieros	24
3. Comunicación y Adhesión de la Estrategia	25
4. Emprendimiento y Desarrollo de las MIPYME	26
G. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	26
H. PLAN DE ACCIÓN	27
PLAN DE ACCIÓN ENIF 2019-2023	28



ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA PARA GUATEMALA, ENIF 2019-2023

A. ANTECEDENTES

1. Definición de inclusión financiera

La inclusión financiera se define como el acceso y uso de productos y servicios financieros confiables, eficientes y adecuados de parte de todos los agentes económicos.

En ese sentido, la inclusión financiera tiene como propósito esencial incrementar el acceso y uso de productos y servicios financieros con las características indicadas, que respondan a las necesidades de los diferentes segmentos de la población, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los mismos y potenciar la actividad económica y financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). La inclusión financiera también es importante ya que brinda opciones de ahorro y crédito, alternativas para realizar pagos y provee herramientas de mitigación de riesgos, tales como los productos de seguros. Además, contempla lo relativo a una adecuada educación financiera para la toma de decisiones financieras informadas, así como la protección al usuario de productos y servicios financieros, con el objetivo de que los segmentos de la población que están siendo incluidos sean atendidos conforme a sus necesidades.

2. Contexto internacional y nacional en materia de inclusión financiera

Las políticas públicas de inclusión financiera han cobrado relevancia a nivel mundial, facilitando un mayor acceso y uso de productos y servicios financieros y propiciando bienestar a la población y desarrollo inclusivo para los países. En este contexto, desde junio de 2009, los países integrantes del G-20² establecieron la Alianza Global para la Inclusión Financiera, emitiendo en 2010 los Principios para la Inclusión Financiera Innovadora, que tienen como propósito promoverla por medio de la innovación tecnológica, la protección a los consumidores, la generación de un marco regulatorio adecuado y la implementación de la educación financiera, entre otros aspectos.

En 2015 el Grupo del Banco Mundial, en alianza con los sectores público y privado a nivel mundial, adoptó compromisos cuantitativos para alcanzar el Acceso Financiero Universal para 2020, *-UFA2020-* (por

² Foro de 19 países y la Unión Europea, conformado por jefes de Estado, gobernadores de bancos centrales y ministerios de finanzas o de hacienda, para propiciar la cooperación y consulta entre los países de temas relacionados con el sistema financiero internacional, con el objetivo de mantener la estabilidad financiera internacional.

sus siglas en inglés), y ayudar a promover la inclusión financiera. En el mismo año, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el propósito de erradicar la pobreza extrema en 2030. Al respecto cabe destacar que, según la ONU, la inclusión financiera es clave para alcanzar 8 de los 17 ODS. Por su parte, el G20 publicó en 2016 los Principios de Alto Nivel para la Inclusión Financiera Digital, los cuales persiguen promover la inclusión financiera bajo el enfoque digital, lo que permitirá que los productos y servicios financieros sean menos costosos para el proveedor y más accesibles para el usuario.

Según el Banco Mundial, alrededor del mundo, instituciones públicas y privadas se han sumado al esfuerzo de promover la inclusión financiera con el fin de que todos los segmentos de la población, aún en las regiones más remotas, puedan beneficiarse del acceso y uso a los productos y servicios financieros. Algunas de las herramientas para alcanzar el referido objetivo incluyen:

- a. Impulsar la digitalización de los pagos en efectivo por parte del sector público y de las empresas.
- b. Generalizar el uso de documentos de identidad digitales, para facilitar el proceso de apertura de una cuenta en lugares con difícil acceso a una sucursal.
- c. Promover la educación financiera para que los agentes económicos entiendan los distintos productos financieros.
- d. Fomentar la tecnología móvil en el sector bancario para facilitar el acceso en zonas rurales.
- e. Adaptar los productos bancarios a las características y necesidades de cada región.
- f. Garantizar que cada país disponga de un marco normativo y una supervisión adecuada que facilite las operaciones financieras y proteja al usuario.
- g. Propiciar la competencia en el sistema financiero, así como un mayor número de puntos de acceso al sistema en condiciones de igualdad, mediante la implementación de redes de agentes, servicios de correo y cooperativas, además del empleo de las telecomunicaciones.

Desde 2011, el Banco Mundial publica de forma trienal un estudio de la demanda de servicios y productos financieros de la población de diversos países, denominado *Global Findex*, el cual evalúa el progreso relativo en esta materia y es considerado la medición más completa de inclusión financiera a nivel mundial. Según la última versión de este estudio, correspondiente a 2017, que abarca 144 economías, a nivel mundial 1,700 millones de adultos no disponen de una cuenta de transacción, es decir una cuenta de depósitos en una institución financiera o una cuenta de dinero electrónico. Para el caso particular de Guatemala, se señala que el país ha evidenciado avances, aunque aún limitados, en el

principal indicador de inclusión financiera, es decir, la proporción de adultos con acceso a una cuenta de transacción, mostrando un incremento en el mismo del 22.3% en 2011 al 44.1% en 2017, el cual, comparado con el resultado a nivel mundial, de 68.5%, es aún bajo. Además, se indica que el 42.3% de la población guatemalteca ahorró, pero únicamente el 12.1% lo hizo en el sistema financiero formal, mostrando retos importantes en cuanto al incremento del uso de servicios financieros formales.

Por su parte, de acuerdo con el Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera, publicado por la Superintendencia de Bancos de Guatemala desde 2014, se observa una evolución positiva en diferentes indicadores. En la edición de diciembre de 2018, reporta que en cuanto al acceso a los servicios financieros se observa un total de 16.9 puntos de acceso por cada 10,000 adultos en contraste a 15.3 al 31 de diciembre de 2013 (primera fecha de publicación del Boletín). Asimismo, se reporta, por una parte, que el 100.0% de los municipios en el país tienen al menos un punto de acceso tradicional, es decir agencias bancarias, establecimientos de agentes bancarios y cajeros automáticos y, por la otra, un total de 1,962.2 cuentas de depósito y líneas de crédito afiliadas a servicios financieros móviles por cada 10,000 adultos. En lo relativo al uso de servicios financieros, se registra un total de 13,735.7 cuentas de depósitos por cada 10,000 adultos, lo cual representa un incremento con respecto a las 13,077.9 cuentas registradas a diciembre de 2013. Por su parte, el porcentaje de adultos con al menos un préstamo bancario a diciembre de 2018 es de 13.1%. Esto confirma lo evidenciado por el reporte de *Global Findex*, al respecto de que existe una evolución positiva en la inclusión financiera en Guatemala pero que ésta también presenta desafíos y un potencial importante de mejora, sobre todo considerando las oportunidades que ahora ofrece la tecnología digital en el sector financiero.

3. Esfuerzos para impulsar la inclusión financiera a nivel nacional

Es importante destacar algunos de los esfuerzos que se han llevado a cabo a nivel nacional para impulsar la inclusión financiera, dentro de un marco ordenado que no ponga en riesgo la estabilidad financiera. En este sentido, respecto al **marco legal y regulatorio** que apoya el avance en la inclusión financiera, se han emitido los siguientes instrumentos normativos:

- a. Reglamento para la Realización de Operaciones y Prestación de Servicios por medio de Agentes Bancarios, aprobado mediante resolución de Junta Monetaria JM-65-2010, vigente desde octubre de 2010. Este reglamento tiene por objeto regular las operaciones y la prestación de servicios que los bancos realicen por medio de los agentes bancarios, los cuales pueden ser personas individuales o jurídicas que ejerzan actividades comerciales.

- b. Reglamento para la Prestación de Servicios Financieros Móviles, aprobado mediante resolución de Junta Monetaria JM-120-2011, vigente desde noviembre de 2011. Este reglamento tiene por objeto regular los aspectos mínimos que deben observar los bancos, así como las empresas que administran tarjetas de crédito y que forman parte de un grupo financiero en la prestación de servicios financieros móviles, los cuales consisten en la realización de operaciones y transacciones de una cuenta de depósitos o de una línea de crédito por medio de un dispositivo móvil que utilice servicios de telefonía.
- c. Acuerdo de Autorización del Rol de los Agentes Bancarios en Complemento a la Prestación de Servicios Financieros Móviles, aprobado mediante acuerdo No. 25-2011 del Superintendente de Bancos, vigente desde noviembre de 2011. Este acuerdo autorizó que los agentes bancarios pudieran gestionar la apertura de cuentas de depósitos, así como la afiliación de los clientes a servicios financieros móviles.
- d. Reglamento para la Comercialización Masiva de Seguros, aprobado mediante resolución de Junta Monetaria JM-73-2015, vigente desde agosto de 2015. Este reglamento tiene por objeto regular la colocación de contratos de seguro por medio de personas jurídicas, con quienes las aseguradoras celebran un contrato mercantil de comercialización.
- e. Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro, Decreto número 25-2016 del Congreso de la República, vigente desde noviembre de 2016. Esta ley tiene por objeto regular lo relativo a la constitución, autorización, fusión, funcionamiento, operaciones, servicios, suspensión y liquidación de las microfinancieras de ahorro y crédito y de las microfinancieras de inversión y crédito, así como lo relativo al registro, administración de riesgos, envío y divulgación de información.
- f. Para operativizar el Decreto número 25-2016 del Congreso de la República, en agosto de 2018, la Junta Monetaria emitió tres reglamentos, con los cuales complementó de manera importante el marco regulatorio que será aplicable para las entidades de microfinanzas, regulando lo relativo al financiamiento otorgado por medio de microcrédito, los aspectos prudenciales y lo relativo a la administración integral de riesgos. Estos tres reglamentos se suman a otras doce disposiciones de Junta Monetaria, así como a seis disposiciones de la Superintendencia de Bancos que conforman el marco regulatorio referido, el cual aborda los principales aspectos prudenciales que deben observarse para el adecuado funcionamiento de las entidades de microfinanzas dentro del sistema financiero regulado.

- g. En 2018 fueron aprobadas en Decreto número 4-2018 del Congreso de la República las reformas a la Ley de Garantías Mobiliarias, que permiten a las empresas formalmente constituidas acceder a opciones de financiamiento mediante la constitución de garantías muebles o prendarias, con lo cual se facilita el acceso al crédito.
- h. La Ley de los Contratos de Factoraje y de Descuento fue aprobada en Decreto número 1-2018 del Congreso de la República y busca facilitar la emisión de préstamos con garantías sobre documentos que provengan de venta a plazos o de bienes inmuebles, y permitirá a pequeños y medianos empresarios, por medio de una herramienta financiera, el acceso al crédito y liquidez inmediata.
- i. En octubre de 2018 el Congreso de la República aprobó el Decreto número 20-2018, Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento, cuyo objeto es el de incentivar y fortalecer el emprendimiento en Guatemala, mediante apoyos técnicos y financieros al emprendedor, así como agilizar el proceso de formalización de los emprendimientos, creando una nueva figura jurídica para reducir los tiempos y costos de los trámites de inscripción. Además, en marzo de 2019 mediante Acuerdo Gubernativo número 49-2019 se emitió el reglamento de la referida ley.
- j. En julio de 2019, se publicó en el Diario de Centro América, el Acuerdo Ministerial número 535-2019 relativo al Reglamento que establece las disposiciones para el funcionamiento del Registro de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro (REM), requisitos que deben cumplir los entes para su registro, cancelación y régimen sancionatorio.

Con respecto a la **educación financiera**, elemento importante en los esfuerzos de inclusión financiera, cabe destacar que el Banco de Guatemala, en respuesta a la tendencia generalizada de los bancos centrales de apoyar la educación e inclusión financiera, incorporó en su plan estratégico institucional, esfuerzos concretos orientados a consolidar la plataforma fundamental para la inclusión financiera. El Programa de Educación Económico-Financiera del Banco de Guatemala, es el marco referencial por medio del cual se formulan e implementan una serie de actividades orientadas a la sociedad guatemalteca, a fin de fortalecer la comprensión y el conocimiento del quehacer del banco central. Estos esfuerzos inician con la producción y distribución, desde el año 2002, de una serie de materiales educativos entre los que se cuentan “Los Libritos del Banguat”, dirigidos a estudiantes de nivel primario del país con temas relativos al dinero, la promoción e importancia del ahorro, el funcionamiento de los bancos y de algunos productos financieros, entre otros. Asimismo, los “Libros de Formación Económica”, utilizados por estudiantes de diversificado y de universidades. Adicionalmente, surgen El

Festival de Educación Económico-Financiera, que ha llegado a toda la República, con la participación de entidades de gobierno, del sistema financiero nacional y organizaciones no gubernamentales; capacitación a docentes, como parte de su Programa Formador de Formadores; Seminarios y diplomados para periodistas; conferencias a diversos sectores de la sociedad; y, el concurso estudiantil de investigación, dirigido a estudiantes de nivel diversificado.

Como parte de las actividades para incrementar el acceso de los usuarios del sistema financiero a recursos educativos que coadyuven a la toma de decisiones financieras mejor informadas, desde 2008 la Superintendencia de Bancos ha realizado diversas actividades en el marco del Programa de Educación Financiera de este órgano supervisor, el cual se desarrolla con una estrategia de trabajo fundamentada en tres pilares: i) Pilar educativo: implica la realización de actividades de formación y capacitación, tales como: conferencias sobre finanzas personales en diversos departamentos del país, el programa de educación financiera a distancia con transmisión en tiempo real, programa de formación a docentes, programa de formación a formadores, programa de voluntariado, y programas de gestión de riesgos dirigido a bancos y compañías aseguradoras; ii) Pilar de logística: comprende el diseño, elaboración y distribución de material educativo como el ABC De Educación Financiera, guías educativas temáticas sobre finanzas personales y material de apoyo para cada uno de los programas indicados anteriormente; y, iii) Pilar de divulgación: conlleva la realización de campañas educativas en medios de comunicación masiva, con la marca institucional “Construye tus Finanzas”, así como en cuentas institucionales en redes sociales. Los principales temas que se incluyen en el Programa de Educación Financiera son: funciones de la Superintendencia de Bancos, planificación financiera, importancia y mecanismos de ahorro, manejo responsable del crédito, medios de pago, importancia del seguro y prevención del lavado de dinero u otros activos.

Cabe resaltar que Guatemala, es miembro, desde 2013, de *Child & Youth Finance International*, entidad que lidera una red multisectorial a nivel internacional que se dedica a la mejora de las capacidades financieras de niños y jóvenes. Como resultado de los esfuerzos y actividades realizadas por dicha organización, Guatemala recibió en 2015 el premio denominado “*Global Money Week Award*”, máximo galardón que reconoce los mejores esfuerzos entre los más de 120 países que participan en la Semana Mundial del Dinero. Además, para coordinar de mejor forma los esfuerzos en materia de inclusión financiera, se creó la Mesa Interinstitucional de Educación Financiera, donde participan, además del Banco de Guatemala y la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Economía a través de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de

Educación, la Superintendencia de Administración Tributaria, varios bancos del sistema y algunas cooperativas de ahorro y crédito (CACs).

Por otro lado, cabe destacar que la Superintendencia de Bancos, en Oficio Número 5581-2012 del 20 de septiembre de 2012, estableció cuatro compromisos ante la Declaración Maya³ de la Alianza para la Inclusión Financiera -AFI- (por sus siglas en inglés), los cuales consistieron en: i) continuar los aportes al fortalecimiento de la educación financiera de la población guatemalteca; ii) comunicar a las entidades financieras supervisadas buenas prácticas en materia protección al consumidor financiero; iii) promover la aprobación de un marco normativo sobre divulgación y publicación de información por parte de entidades financieras supervisadas; y iv) la elaboración de una base de datos e indicadores para estimar el grado de avance de la inclusión financiera. Dicha declaración brinda una plataforma que permite a los países integrantes de AFI compartir sus avances sobre inclusión financiera, y al mismo tiempo promueve la cooperación entre instituciones pares. Al respecto, cabe comentar que Guatemala fue el segundo país miembro de América Latina y la región del Caribe en cumplir con la totalidad de los compromisos propuestos, lo cual fue comunicado a AFI en Oficio Número 2744-2014 el 15 de julio de 2014, en el cual se indicaron los resultados siguientes: i) con relación a la **educación financiera**, se informó sobre el lanzamiento de la campaña iniciada en 2014, a que se hace referencia en párrafos anteriores como parte de los esfuerzos en este tema; ii) respecto a **protección al consumidor**, en noviembre de 2013, se remitió el oficio circular con el documento "Mejores Prácticas para la Realización de Operaciones y Prestación de Servicios Financieros en el Sistema Financiero Supervisado" a las entidades sujetas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos, con el fin de que dichas instituciones cuenten con políticas, sistemas, procesos, normativa y prácticas de mercado, para que el usuario cuente con la información necesaria para tomar decisiones, lo cual coadyuva al fortalecimiento de la estabilidad y confianza del sistema financiero; iii) se elaboró la base de datos que permitió el diseño y publicación del Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera, el cual incluye indicadores relacionados con el sistema bancario; y iv) para llevar a cabo la **divulgación y publicación de información financiera**, la Superintendencia de Bancos emitió cuatro reglamentos relacionados con el requisito de divulgación, siendo estos:

³ La Declaración Maya es el documento público que recoge los compromisos establecidos por los países miembros de AFI, organización que reúne a instituciones de regulación financiera y encargadas de políticas públicas de inclusión financiera, exclusivamente en países en desarrollo.

- a. Reglamento para la Divulgación de Información por parte de las Entidades Fuera de Plaza o Entidades Off Shore, las Empresas Especializadas en Servicios Financieros y otras que califique la Junta Monetaria, que formen parte de un Grupo Financiero y las Casas de Cambio.
- b. Acuerdo de Instrucciones para la Divulgación de Información por parte de los Bancos, las Sociedades Financieras, las Entidades de Microfinanzas, los Almacenes Generales de Depósito y las Empresas Controladoras o Empresas Responsables de un Grupo Financiero.
- c. Acuerdo de Instrucciones para la Divulgación de Información por parte de las Aseguradoras y Reaseguradoras.
- d. Oficio circular sobre elementos a considerar para efectuar el Cálculo de la Tasa Efectiva Anual Equivalente para Operaciones Activas de Crédito.

En cuanto al área temática de pagos, la Junta Monetaria inició en 2003 las innovaciones en el sistema de pagos, de tal cuenta que, a la fecha, se dispone de la Cámara de Compensación Bancaria (CCB), administrada por la Asociación Bancaria de Guatemala, donde se compensan diariamente los cheques recibidos por cada banco del sistema a cargo de los demás bancos, por monto de operaciones denominadas de bajo valor; el Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR), por medio del cual los bancos, las sociedades financieras, las bolsas de valores, las entidades públicas y otros agentes económicos liquidan electrónicamente sus transacciones en forma bruta y en tiempo real, así como las operaciones provenientes de la cámara de compensación denominadas de alto valor; y la Cámara de Compensación Automatizada (CCA) que, mediante procesos transparentes, eficientes y seguros, permite a los participantes realizar operaciones en forma neta y liquidación diferida, por medio de la cual se compensan las transacciones electrónicas recibidas por cada entidad financiera a cargo de las demás. Cabe destacar que estas tres instancias del sistema de pagos guatemalteco se encuentran debidamente reguladas por la Junta Monetaria y han sido reconocidas por la autoridad monetaria como de importancia sistémica.

Por otro lado, Guatemala es signatario del Tratado sobre Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores de Centroamérica y República Dominicana que tiene por objeto propiciar la seguridad jurídica, el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas de pagos y la liquidación de valores con importancia sistémica de la región, así como, fortalecer las competencias de los bancos centrales sobre los sistemas de pagos. Derivado de lo anterior, se creó el Sistema de Interconexión de Pagos de Centroamérica y República Dominicana (SIP) por medio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

De lo anterior, se infiere que Guatemala cuenta con plataformas apropiadas para que las entidades financieras autorizadas, así como otras entidades relevantes para el sistema de pagos por el monto de

recursos que manejan (ej. Tesorería Nacional del Ministerio de Finanzas Públicas, Superintendencia de Administración Tributaria, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social), puedan realizar y liquidar sus pagos de forma ágil, segura y confiable.

Aunado a lo señalado anteriormente, es preciso indicar que el Gobierno de la República de Guatemala ejecuta varios de sus programas sociales mediante la modalidad de transferencias monetarias condicionadas, las cuales, en su mayoría, son acreditadas en una cuenta bancaria a nombre del beneficiario final. En 2018, el gasto ejecutado por los referidos programas ascendió a Q361.0 millones, de los cuales Q57.6 millones correspondieron a transferencias monetarias condicionadas para alimentos y Q261.6 millones a Transferencias Condicionadas de Salud y Educación. En este último caso, por ejemplo, mediante el programa Bono de Educación, componente del programa Mi Bono Seguro, durante la fecha indicada se acreditaron Q231.9 millones a las cuentas bancarias de 152,650 Jefes de Familia residentes en 170 municipios de 10 departamentos del país.

Todos los esfuerzos enumerados anteriormente revelan por una parte la necesidad e importancia de la inclusión financiera, así como el interés, a nivel nacional, de promoverla. En este sentido, se hace necesario una estrategia a nivel nacional que logre coordinar y hacer más eficaz el proceso de inclusión financiera, sin poner en riesgo la estabilidad financiera.

B. JUSTIFICACIÓN

En la actualidad existe un alto porcentaje de guatemaltecos adultos que no se encuentran incluidos en el sistema financiero formal, lo que constituye una limitante para su integración a las actividades económicas y financieras del país de manera más efectiva. En efecto, como se indicó, según el *Global Findex* de 2017 alrededor del 56.0% de adultos no tenía acceso a una cuenta de transacción comparado con 40.0% en la región de América Latina y El Caribe (ALC) y 28.0% a nivel mundial; mientras que el 16.0% de adultos recibió pagos digitales en el último año, porcentaje inferior al registrado en ALC de 30.0% y a nivel mundial de 34.0%. Por otra parte, según el Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera de la Superintendencia de Bancos, a diciembre 2018 el 13.1% de la población adulta contaba con al menos un préstamo bancario y existían 1,962.2 cuentas afiliadas a servicios financieros móviles por cada 10,000 adultos. Es decir, aún hay espacio para propiciar las condiciones adecuadas a efecto de impulsar la inclusión financiera en el país, pero la misma debe llevarse a cabo de forma integral y coordinada como un esfuerzo a nivel nacional para tener un mayor impacto y a la vez preservar la estabilidad financiera.

En este sentido, las buenas prácticas en materia de promoción de la inclusión financiera recomiendan el diseño e implementación de una estrategia integral a nivel nacional. A nivel mundial la adopción de este tipo de estrategias se ha acelerado significativamente en la última década. Antes de 2010, según el Banco Mundial, estas estrategias eran muy escasas pero a mediados de 2018, más de 35 países habían lanzado una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) y por lo menos 25 países estaban en el proceso de desarrollar este instrumento. Algunos países incluso habían actualizado su estrategia original o lanzado una segunda edición.

A nivel regional, cada vez son más los países que han implementado estrategias nacionales de inclusión financiera como políticas públicas. En Latinoamérica destacan los casos de Colombia, Chile, Perú, Brasil, Ecuador, Haití, México, Paraguay y Honduras. Cabe comentar que en 2017 Argentina instituyó su Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera, mientras que en 2018 El Salvador creó el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, en ambos casos para el desarrollo e implementación de sus respectivas estrategias. Por otro lado, en la actualidad Costa Rica, Panamá y República Dominicana se encuentran en el proceso de diseño de sus estrategias.

En congruencia con las mejores prácticas internacionales mencionadas, en Guatemala se ha determinado la necesidad de implementar acciones concretas que promuevan la inclusión financiera, brindando opciones de ahorro y crédito, alternativas para realizar pagos y disponibilidad de herramientas de mitigación de riesgos como lo son los productos de seguros; además de contemplar lo relativo a una adecuada educación financiera para la toma de decisiones financieras informadas, así como la protección al usuario de productos y servicios financieros.

La implementación de una ENIF que comprenda los temas mencionados en el párrafo anterior permitirá, como país, incrementar el acceso y uso de productos y servicios financieros que respondan a las necesidades de todos los segmentos de la población, mejorando sus condiciones de vida y potenciando la actividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, todo lo cual redundará, eventualmente, en un mayor desarrollo económico inclusivo.

En este sentido, se busca que la ENIF sea un instrumento estratégico efectivo que integrará acciones coordinadas para impulsar la inclusión financiera de todos los segmentos de la población guatemalteca, mediante la participación de diversos actores en un horizonte de tiempo que establezca metas con indicadores de resultados. Para ello, la ENIF incorporará iniciativas de los sectores público y privado canalizadas por medio de las mesas técnicas de trabajo, procurando la efectiva cooperación entre todos los participantes.

C. GOBERNANZA

Para la implementación de la ENIF, es necesario contar con un esquema de gobernanza, estructurado de tal forma que su máxima representación sea un órgano colegiado. Al respecto, cabe destacar que la Junta Monetaria, en su sesión del 10 de abril de 2019 (resolución JM-36-2019), aprobó las Disposiciones Relativas a la Creación y Funcionamiento de la Comisión de Inclusión Financiera. Según las mismas, la Comisión de Inclusión Financiera (COMIF) estará conformada por el Presidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala, el Ministro de Economía y el Superintendente de Bancos. Asimismo, la COMIF contará con un secretario ejecutivo, cargo que recaerá en un funcionario del Banco de Guatemala. El apoyo técnico, administrativo y logístico, que fuere necesario, será brindado por parte de los entes a que pertenecen los integrantes de la referida comisión.

La COMIF podrá establecer, cuando así se considere necesario para el mejor desempeño de sus funciones, las referidas mesas técnicas de trabajo, cuyas actividades se enfocarán en la elaboración de propuestas y recomendaciones en materia de inclusión financiera. Estas propuestas y recomendaciones cubrirán, entre otras, las áreas temáticas de la ENIF que son pagos, financiamiento, ahorro y seguros. Además, podrán crearse mesas técnicas de trabajo para los ejes transversales de la estrategia: educación financiera; protección al usuario de servicios financieros; emprendimiento y desarrollo de las MIPYME; y comunicación y adhesión de la estrategia.

Durante el proceso de comunicación y adhesión de la ENIF, se hará extensiva la invitación para incorporarse a la estrategia a instituciones públicas y entidades privadas tomando en consideración su campo de acción y competencia, con el propósito que formen parte de las mesas técnicas de trabajo, para complementar de forma coordinada los esfuerzos encaminados a impulsar la inclusión financiera en el país.

En este sentido, cada mesa tendrá designado a un coordinador el cual reportará el progreso de las labores de la mesa y las propuestas de acciones respectivas a la COMIF, por intermedio del secretario ejecutivo. Las mesas técnicas elaborarán los planes de trabajo respectivos, los cuales se centrarán en la identificación y validación de actividades específicas para cada área temática y eje transversal; el establecimiento de metas de corto, mediano y largo plazo, así como de los respectivos indicadores de seguimiento. Las propuestas y recomendaciones que realicen las distintas mesas técnicas de trabajo serán presentadas a la COMIF por medio del secretario ejecutivo, quién además tendrá dentro de sus funciones el dar seguimiento e informar a esta comisión el cumplimiento de las decisiones adoptadas.

D. DISEÑO DE LA ENIF

Dada la importancia de contar con una ENIF, se conformó un grupo de trabajo interinstitucional con representantes del Banco de Guatemala, el Ministerio de Economía y la Superintendencia de Bancos. Este grupo de trabajo estableció los lineamientos generales para la elaboración de la propuesta de la ENIF 2019-2023.

Con el apoyo de la Oficina de Asistencia Técnica del Tesoro de los Estados Unidos de América -OTA- (por sus siglas en inglés), se elaboró el plan de acción de la ENIF, que comprende una lista de iniciativas en proceso de diseño o por ser desarrolladas, las cuales constituyen la base inicial de acciones a ser implementadas mediante la ENIF. Cabe indicar que algunas de dichas iniciativas cuentan con el apoyo de organismos internacionales de cooperación tales como la iniciativa *FIRST*⁴ del Banco Mundial, CAPTAC-DR del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Por su parte, la OTA proporcionó experiencias internacionales de acciones llevadas a cabo por otros países dentro de la fase de desarrollo e implementación de sus respectivas ENIF que pudieran ser de interés para Guatemala. Estas experiencias facilitaron la adaptación de criterios para definir los temas propios de interés y prioridad para Guatemala.

1. Elementos Estratégicos

Con el propósito de formular la ENIF de manera integral y crear un instrumento estratégico que coordine, integre y oriente las distintas acciones dirigidas a impulsar la inclusión financiera, se definen los conceptos siguientes:

- a. **Visión:** que la mayor proporción de la población guatemalteca tenga acceso y utilice productos y servicios financieros de acuerdo a sus necesidades, para contribuir a un mayor desarrollo económico inclusivo en el país.
- b. **Misión:** propiciar las condiciones para mejorar el acceso e incrementar el uso de productos y servicios financieros confiables, eficientes y adecuados, para contribuir a la mejora del desarrollo económico inclusivo.

⁴ *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative.*

- c. **Objetivo:** ampliar y mejorar el acceso y el uso de los productos y servicios financieros a los distintos segmentos de la población guatemalteca de acuerdo a sus necesidades, especialmente de aquellos que actualmente no están integrados al sistema financiero.

2. Áreas Temáticas

Las cuatro áreas temáticas de la ENIF y sus respectivos objetivos son:

- a. **Área Temática de Pagos:** implementar acciones que permitan fortalecer la utilización de medios de pago inclusivos que sean modernos, seguros y confiables.
- b. **Área Temática de Financiamiento:** ampliar el acceso a/y desarrollar diferentes productos crediticios y otros mecanismos de financiamiento evaluados con técnicas modernas, respaldados con garantías no convencionales y que puedan estar basados en sistemas de información crediticia integrales.
- c. **Área Temática de Ahorro:** desarrollar productos y servicios de ahorro confiables, accesibles y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población.
- d. **Área Temática de Seguros:** ampliar el alcance y profundización, la cobertura, los canales de distribución y la diversificación del seguro, así como desarrollar nuevos productos de seguros.

3. Ejes Transversales

Se contemplan cuatro ejes transversales que complementan las referidas cuatro áreas temáticas.

Estos ejes y sus objetivos son:

- a. **Educación Financiera:** fortalecer la educación financiera mediante programas integrales que faciliten la mejor comprensión de los beneficios, conceptos, productos y riesgos financieros, con el propósito de que los distintos segmentos de la población sean capaces de tomar decisiones financieras informadas e incorporar los componentes de educación financiera en el Currículo Nacional Base.
- b. **Protección al Usuario de Productos y Servicios Financieros:** fortalecer el marco legal, regulatorio e institucional para una adecuada protección del usuario de servicios financieros.
- c. **Comunicación y Adhesión de la Estrategia:** dar a conocer la ENIF en forma masiva a la población y a las instituciones públicas y entidades privadas relevantes e incorporar a la Estrategia a otros actores públicos y privados en virtud de su campo de acción y competencia.

- d. **Emprendimiento y Desarrollo de las MIPYME:** promover y fortalecer al Emprendimiento y a la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, facilitando el acceso a financiamiento y servicios de desarrollo empresarial para aumentar su productividad y competitividad; coadyuvando a la creación de empresas, generación de empleo y reducción de la pobreza.

4. Sub-divisiones

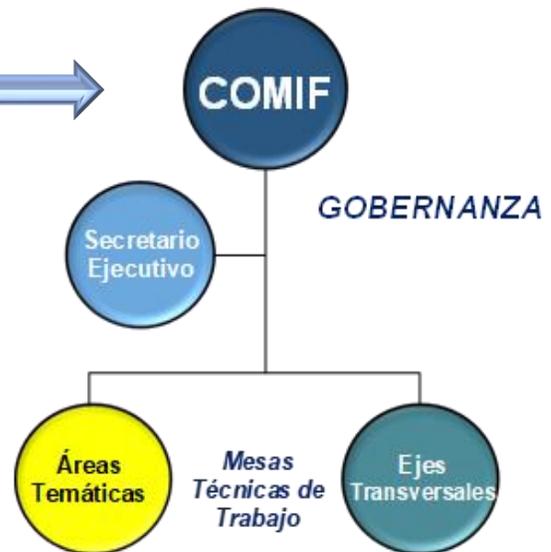
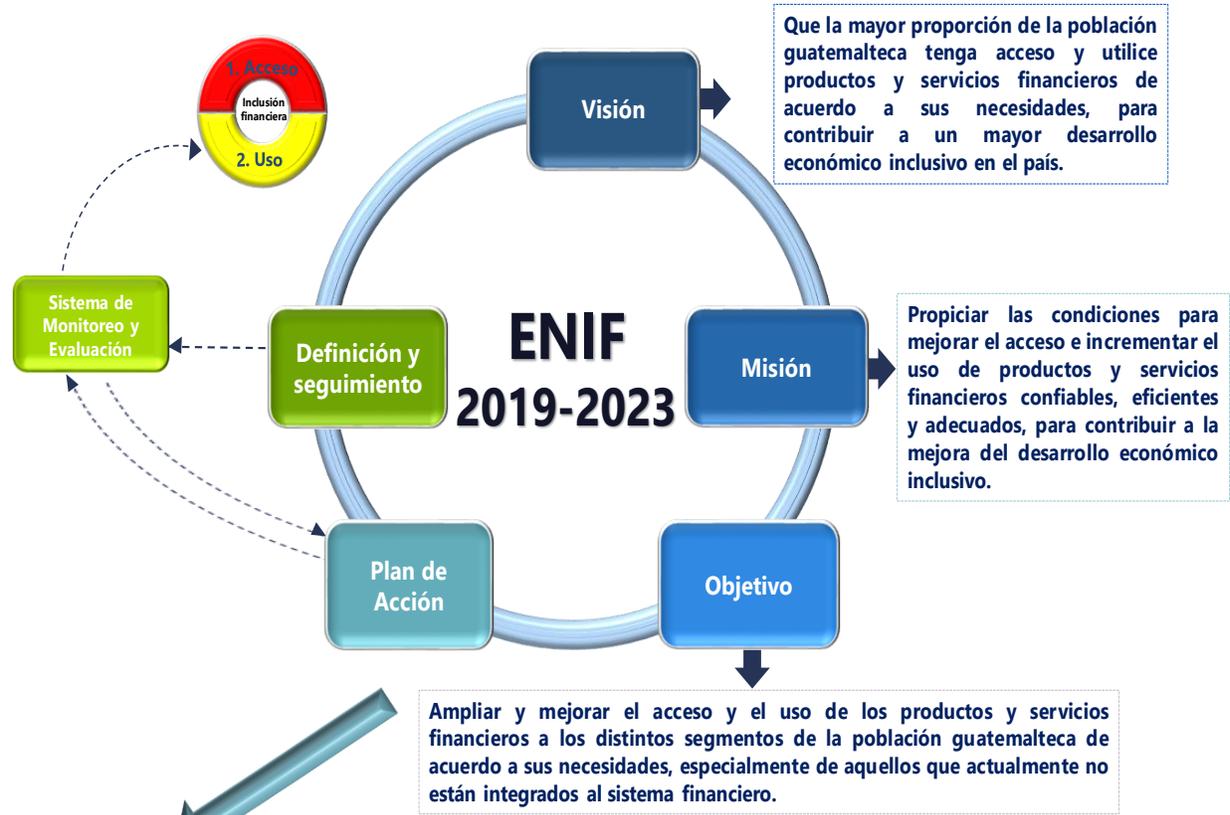
Las mesas técnicas de trabajo se enfocarán en las cuatro áreas temáticas y en los ejes transversales y deberán incluir al menos cinco sub-divisiones que permitan enmarcar las acciones a ser desarrolladas e implementadas. Estas sub-divisiones son:

- a. **Marco Regulatorio**, que se refiere a reformas legales y reglamentarias, nuevas iniciativas de ley o nueva regulación que sea necesario desarrollar para propiciar el avance de la inclusión financiera en Guatemala.
- b. **Entidades**, que se refiere a la identificación de los distintos actores que deben estar involucrados, considerando a los sectores público y privado.
- c. **Productos y Servicios**, que se refiere a la identificación, concepción, diseño y desarrollo de los productos y servicios esperados que sean capaces de atender las necesidades de todos los segmentos de la población.
- d. **Canales de Distribución**, que se refiere a la identificación, desarrollo, e impulso de distintos canales de distribución de productos y servicios financieros, considerando un enfoque incluyente.
- e. **Divulgación de Información y Transparencia**, que se refiere a impulsar prácticas que coadyuven a la divulgación de información y transparencia; además en esta sub-división se establece el vínculo con los ejes transversales de protección al usuario de servicios financieros y de educación financiera.

5. Sistema de Monitoreo y Evaluación

De acuerdo con las mejores prácticas, para la implementación efectiva de una ENIF se debe contar con un sistema de monitoreo y evaluación que permita medir los avances en indicadores clave para alcanzar los objetivos planteados. En este sentido, se considera que el referido sistema debe contemplar el monitoreo de indicadores que permitan medir el impacto en las principales dimensiones de inclusión financiera, como lo son el acceso y el uso de productos y servicios financieros.

Esquema de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2019-2023



E. JUSTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS TEMÁTICAS

1. Pagos

OBJETIVO: Implementar acciones que permitan fortalecer la utilización de medios de pago inclusivos que sean modernos, seguros y confiables.

Los sistemas de pagos son el canal por el cual se interconectan los mercados financieros con los participantes en el mercado y, por lo tanto, son esenciales para el funcionamiento del sistema financiero. Tanto los participantes como los bancos centrales tienen un fuerte interés en asegurar que los sistemas de pagos funcionen de manera segura y confiable.

Según información del Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera, a diciembre 2018 el sistema bancario reportó 1.9 millones de cuentas afiliadas a servicios financieros móviles (1,962.2 por cada 10,000 adultos). Por su parte, de acuerdo con el *Global Findex 2017* el 27.0% de adultos guatemaltecos realizó pagos digitales y el 16.0% recibió un pago por este medio; comparado con el 36.0% y 30.0%, respectivamente, para ALC y el 45.0% y 34.0%, respectivamente, a nivel mundial, evidenciando que existen oportunidades para impulsar el uso de productos y servicios financieros digitales. En efecto, hacia futuro, se considera que para impulsar la inclusión financiera y alcanzar el objetivo de implementar acciones que permitan fortalecer la utilización de medios de pago modernos, seguros y confiables, es necesario promover una mayor digitalización de los pagos, haciendo uso de los avances tecnológicos, todo ello dentro de un marco legal y reglamentario apropiado que, además de dar certeza jurídica, establezca las bases para una buena gestión de riesgos, sin desincentivar la innovación. En este sentido, a continuación se presenta el marco de trabajo inicial para alcanzar el referido objetivo, utilizando de base las subdivisiones de trabajo que servirán de guía para la mesa técnica de trabajo para el área temática de pagos.

PAGOS	<h3>Marco Regulatorio</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Anteproyecto de Ley de Dinero Electrónico y sus reglamentos • Modificación del reglamento de servicios financieros móviles • Asesoramiento en la discusión de la Ley de Tarjetas de Crédito (Iniciativa 5544) 	<h3>Entidades</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Banco de Guatemala • Ministerio de Economía • Superintendencia de Bancos • Otras entidades públicas involucradas en la iniciativa de gobierno electrónico • Asociación Bancaria de Guatemala • Redes de Microfinanzas • Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito • Cámara de Telecomunicaciones • Asociación de Emisores de Medios de Pago • Asociación <i>fintech</i> Guatemala • Visanet
	<h3>Productos y Servicios</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar red de adquirencia: monedero electrónico y otros servicios • Explorar la factibilidad de impulsar la interoperabilidad entre todas las instituciones financieras supervisadas y no supervisadas, incluyendo a las entidades de tecnología financiera • Explorar la factibilidad de expandir el modelo de agentes bancarios al sector de microfinancieras, cooperativas de ahorro y crédito y entidades emisoras de dinero electrónico para ampliar la red de pagos, entre otros servicios financieros • Impulsar la utilización de tarjetas prepago • Impulsar un marco integral para el desarrollo ordenado de las <i>fintech</i> (interoperabilidad, desembolso digital de préstamos, pagos electrónicos, etc.) • Uso generalizado de la firma electrónica • Banca móvil, pagos digitales, transferencias 	<h3>Canales de Distribución</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Tradicionales y No Tradicionales
	<h3>Divulgación de Información y Transparencia</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Campaña de divulgación de la firma electrónica • Campaña de educación financiera que incluya lo relativo a los beneficios y riesgos de los canales de distribución no tradicionales para la realización de pagos • Divulgación de información financiera; derechos y obligaciones del consumidor financiero 	

2. Financiamiento

OBJETIVO: Ampliar el acceso a/y desarrollar diferentes productos crediticios y otros mecanismos de financiamiento evaluados con técnicas modernas, respaldados con garantías no convencionales y que puedan estar basados en sistemas de información crediticia integrales.

La disponibilidad de fuentes de financiamiento en condiciones accesibles para la población y sostenibles para el otorgante es importante para impulsar la inclusión financiera e impactar positivamente en el desarrollo económico inclusivo del país. El acceso al financiamiento provee a los consumidores de múltiples beneficios, incluyendo la disponibilidad de recursos para establecer o ampliar un negocio o empresa; realizar inversiones en materia de educación, capacitación, adquisición de bienes muebles e inmuebles, mejora de vivienda; mitigación de riesgos y administración de gastos por eventos inesperados, como emergencias médicas, robos o desastres naturales; entre otros. En este sentido, de particular importancia para el caso de Guatemala es el financiamiento para las MIPYME que, según la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) aproximadamente el 40.0% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 85.0% de los empleos en el país son generados por este tipo de empresas.

A diciembre de 2018, según el Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera de la Superintendencia de Bancos, el porcentaje de adultos con al menos un préstamo bancario se ubicó en 13.1% de un total de 9.6 millones de adultos; mientras que la cantidad de deudores de préstamos bancarios a nivel nacional ascendió a 1.3 millones. A la misma fecha, el crédito al sector privado representó el 34.3 % del PIB, lo que evidencia que hay espacio para promover una mayor inclusión financiera.

En este sentido, para alcanzar el objetivo planteado para esta área temática se plantea el siguiente marco de acción básico para el trabajo a ser desarrollado por la mesa técnica de trabajo en el área de financiamiento.

FINANCIAMIENTO

Marco Regulatorio

- Anteproyecto de Ley para el Financiamiento y Emprendimiento de las MIPYME
- Modificación al Reglamento de Garantías Mobiliarias (incluyendo el factoraje)
- Seguimiento a la Reforma de Ley de Bancos y Grupos Financieros (Iniciativa 5157), en lo relativo al sistema de información de riesgos
- Seguimiento a la Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor (Iniciativa 5082)
- Seguimiento a la Ley de Arrendamiento Financiero (Iniciativa 4896)
- Seguimiento a modificaciones a la Ley General de Cooperativas
- Seguimiento a la Ley de Fomento y Desarrollo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Iniciativa 5530)
- Anteproyecto de Ley de Burós de Crédito

Entidades

- Banco de Guatemala
- Ministerio de Economía
- Superintendencia de Bancos
- Asociación Bancaria de Guatemala
- Redes de Microfinanzas
- Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito
- Entidades que proveen servicios de factoraje y arrendamiento financiero
- Cámara de Telecomunicaciones
- Asociación *fintech* Guatemala

Productos y Servicios

- Implementar el Registro de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro (REM)
- Instrumentos de financiamiento para MIPYME (ej. Fondos de garantía, capital de riesgo y de emprendimiento)
- Instrumentos de financiamiento para segmentos de la población distintos a MIPYME

Canales de Distribución

- Tradicionales y No Tradicionales
- Acceso a plataformas electrónicas innovadoras no tradicionales

Divulgación de Información y Transparencia

- Creación de Centros de Emprendimiento
- Divulgación de información para reducir asimetrías de información y evitar sobreendeudamiento
- Capacitación en microfinanzas, CACs, tarjetas de crédito y emisores de dinero electrónico
- Campaña de educación financiera en materia de financiamiento (productos, costos, beneficios y riesgos)

3. Ahorro

OBJETIVO: Desarrollar productos y servicios de ahorro confiables, accesibles y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población.

El ahorro desempeña un papel importante en el desarrollo económico de un país, toda vez que es la fuente principal de fondeo del sistema financiero, quien sirve de intermediario para canalizar estos recursos a los distintos segmentos de la población, mediante el financiamiento. En el caso de Guatemala, la importancia del ahorro está considerada en la Constitución Política de la República, en particular en lo relativo a la protección y fortalecimiento del mismo.

Por su parte, las motivaciones para ahorrar son de diversa índole, incluyendo el contar con un fondo de reserva para imprevistos o emergencias, enganchar una vivienda, realizar inversiones y compras en el futuro, así como contar con recursos para el período de retiro. Desde esta perspectiva, las familias o ciudadanos individuales pueden ahorrar de dos maneras: con un esquema informal o personal y con un esquema mediante las instituciones financieras reguladas.

Según el Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera de la Superintendencia de Bancos, al 31 de diciembre de 2018 el indicador de cuentas de depósitos y líneas de crédito afiliadas a servicios financieros móviles por cada 10,000 adultos a nivel nacional ascendió a 1,962.2 y el número de cuentas de depósitos por cada 10,000 adultos se ubicó en 13,735.7, equivalente a 13.1 millones de cuentas a nivel nacional. Por su parte, el total de obligaciones depositarias en el sistema bancario representó el 41.1% del PIB, a la misma fecha.

En ese sentido, se vuelve transcendental propiciar las condiciones para la proliferación de una mayor y mejor oferta de productos y servicios financieros en materia de ahorro, a fin de que la población pueda ahorrar en una institución sujeta a la normativa prudencial que garantice su adecuado funcionamiento y protección al usuario de servicios financieros, así como que la relación institución-ahorrante permita generar bases adecuadas para que, a futuro, el ahorrante pueda ser sujeto de crédito. En este contexto es importante que los agentes económicos tengan una adecuada educación financiera respecto a los rendimientos, costos y riesgos asociados a sus decisiones de ahorro.

Para alcanzar el objetivo planteado para el área temática de ahorro se propone el siguiente marco de acción básico para el trabajo a ser desarrollado por la mesa técnica respectiva.

AHORRO	<p style="text-align: center;">Marco Regulatorio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajustes regulatorios para apertura simplificada y remota de cuentas bancarias • Actualización de la normativa de agentes bancarios para autorizar la apertura de cuentas bancarias 	<p style="text-align: center;">Entidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco de Guatemala • Ministerio de Economía • Superintendencia de Bancos • Ministerio de Finanzas • Asociación Bancaria de Guatemala • Redes de Microfinanzas • Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito • Bolsa de Valores • Cámara de telecomunicaciones
	<p style="text-align: center;">Productos y Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apertura simplificada y remota de cuentas de ahorro e inversión • Simplificación del acceso para adquisición de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala de baja denominación en todo el país • Productos innovadores de ahorro e inversión • Impulsar canales no tradicionales de captación de ahorro 	
	<p style="text-align: center;">Canales de Distribución</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canales tradicionales y No tradicionales para la captación de ahorro 	
	<p style="text-align: center;">Divulgación de Información y Transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de información financiera; derechos y obligaciones del usuario de los servicios financieros, así como de las instituciones financieras debidamente registradas para recibir depósitos • Campaña de educación financiera (oferentes, productos, beneficios y riesgos) 	

4. Seguros

OBJETIVO: Ampliar el alcance y profundización, la cobertura, los canales de distribución y la diversificación del seguro, así como desarrollar nuevos productos de seguros.

Los seguros son un mecanismo eficaz de cobertura que permiten mitigar el impacto negativo de la materialización de riesgos de distinta índole, incluyendo desde los daños o pérdidas totales de bienes muebles e inmuebles y cosechas de productos agrícolas, hasta la muerte del asegurado. Según la naturaleza del riesgo que cubren, los seguros se clasifican en dos grupos principales, siendo estos: a) seguros de vida o de personas y b) seguros de daños.

Según información de la Superintendencia de Bancos, al 31 de diciembre de 2018, el total de primas netas de las compañías aseguradoras ascendió a Q7,251 millones, de los cuales el 47.2% correspondió a

seguros de daños, el 28.5% a seguros de accidentes y enfermedades, el 20.5% a seguros de vida y el 3.8% restante a seguros de caución. El referido monto es equivalente al 1.2% del PIB y al 3.6% del crédito al sector privado otorgado por el sistema bancario a la misma fecha. Por su parte, según el Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera de la Superintendencia de Bancos, al 31 de diciembre de 2018, la cantidad de personas aseguradas en el segmento de accidentes y enfermedades ascendió a 1.9 millones, de los cuales el 59.3% correspondió a hombres y el restante 40.7% a mujeres; mientras que en el segmento de vehículos automotores el número de asegurados ascendió a 375.8 miles.

Los indicadores anteriores evidencian las oportunidades importantes que existen para incentivar la profundización de este sector, en beneficio tanto para las compañías aseguradoras, al aumentar la demanda, como para los asegurados, al generar más y mejores condiciones de oferta que permitirán fortalecer su cobertura ante la materialización de diversos riesgos. En ese sentido, para alcanzar el objetivo planteado para el área temática de seguros se propone el siguiente marco de trabajo inicial para la mesa técnica respectiva.

SEGUROS	Marco Regulatorio	Entidades
	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de seguros inclusivos: distribución masiva por canales no tradicionales; pólizas de riesgo colectivo y micro seguro • Reglamento de seguros colectivos • Disposiciones sobre seguros agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco de Guatemala • Ministerio de Economía • Superintendencia de Bancos • Asociación Bancaria de Guatemala • Asociación Guatemalteca de Instituciones de Seguros • Cámara de Telecomunicaciones • Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito
	Productos y Servicios	Canales de Distribución
	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de nuevos productos de riesgo colectivo • Diseño de nuevos productos que respondan a la demanda de seguros • Diseño de nuevos productos de riesgo agrícola • Promover colocación móvil de nuevos productos de seguros 	<ul style="list-style-type: none"> • Tradicionales y No Tradicionales • Distribución masiva • Colocación móvil
Divulgación de Información y Transparencia		
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación sobre derechos y obligaciones del usuario de los servicios financieros en materia de seguros • Campaña de educación financiera en materia de seguros (oferentes, productos, costos y beneficios) 		

F. EJES TRANSVERSALES

1. Educación Financiera

OBJETIVO: Fortalecer la educación financiera mediante programas integrales que faciliten la mejor comprensión de los beneficios, conceptos, productos y riesgos financieros, con el propósito de que los distintos segmentos de la población sean capaces de tomar decisiones financieras informadas e incorporar los componentes de educación financiera en el Currículo Nacional Base.

Las acciones orientadas a impulsar la inclusión financiera deben ir acompañadas de un plan integral de educación financiera. El fortalecimiento de la educación financiera conlleva beneficios no sólo para el consumidor financiero porque le permite tomar decisiones financieras más informadas en las distintas etapas de su vida, sino también para el país en general porque contribuye a promover la estabilidad financiera y el crecimiento económico. Por ejemplo, es difícil que una persona pueda establecer las mejores opciones de ahorro, inversión y financiamiento, sin contar con conocimientos básicos de educación financiera que le permitan evaluar de manera apropiada los beneficios y los riesgos asociados.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a medida que aumenta la educación financiera se desarrolla una presión sobre las entidades financieras para innovar en productos y servicios que atiendan las necesidades de consumidores financieros, lo que tendrá un impacto positivo tanto en los niveles de inversión como en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Adicionalmente, la educación financiera es un elemento importante para mitigar el riesgo de sobreendeudamiento, que puede generar no sólo problemas importantes a nivel individual y familiar, sino que también puede convertirse en un riesgo potencial para la estabilidad financiera cuando es generalizado.

De acuerdo con la referida organización, el nivel de educación financiera tiende a variar con el nivel de educación y de ingreso, pero la evidencia demuestra que consumidores con altos niveles de educación y de ingreso pueden ser tan ignorantes sobre temas financieros como consumidores menos educados y de bajos ingresos. Por ello la importancia de apuntalar los esfuerzos para el fortalecimiento de la educación financiera a los distintos segmentos de la población, incluyendo a los niños y adolescentes.

En este sentido, para el fortalecimiento de la educación financiera en Guatemala se iniciará el trabajo utilizando como base las acciones que han venido implementando el Banco de Guatemala y la Superintendencia de Bancos, así como el resto de entidades que conforman la Mesa Interinstitucional de Educación Financiera. Como acciones iniciales, se plantea la necesidad de realizar un diagnóstico o mapeo

de los programas e iniciativas de educación económica y financiera que se realizan a nivel nacional que incluya el quién, a quién, qué, cómo y dónde, lo que permitirá elaborar un plan de acción integral para trabajar de forma coordinada y tener un mayor impacto a nivel nacional. Este plan de acción será complementado con el aporte de las mesas técnicas de trabajo en las cuatro áreas temáticas, ya que en las mismas se validarán las necesidades de capacitación propuestas y se adicionarán las que se consideren necesarias, incluyendo las relativas a las MIPYME, para fortalecer sus capacidades emprendedoras y empresariales; a los consumidores financieros en materia de sus derechos y obligaciones, así como sobre los nuevos productos y servicios financieros a su disposición en el mercado.

2. Protección al Usuario de Productos y Servicios Financieros

OBJETIVO: Fortalecer el marco legal, regulatorio e institucional para una adecuada protección del usuario de servicios financieros.

Según el Banco Mundial, la educación financiera no sustituye a un efectivo marco de protección al consumidor financiero (PCF) que permite equilibrar la relación entre las instituciones financieras y sus clientes. En este sentido, se considera que un marco funcional de protección al consumidor financiero debe reunir cuatro criterios que el mercado de servicios financieros debe proporcionar a los consumidores:

- a. **Transparencia**, proporcionando información completa, sencilla, adecuada y comparable sobre los precios, términos y condiciones de los productos y servicios financieros;
- b. **Opciones**, asegurando prácticas justas, no coercitivas y razonables en la venta y publicidad de los productos y servicios financieros, y su cobranza;
- c. **Resolución**, proporcionando mecanismos económicos y ágiles para atender las quejas y resolver las disputas; y,
- d. **Confidencialidad**, asegurando control sobre el acceso a la información financiera personal.

En el marco de la ENIF, para alcanzar el objetivo planteado para el eje transversal de protección al consumidor financiero se plantea la necesidad de promover las reformas legales para la creación de una estructura adecuada de protección al usuario de servicios financieros, que supere los vacíos legales actuales y defina claramente las funciones de las entidades involucradas, con base en las mejores prácticas internacionales y considerando el contexto y marco legal de Guatemala en el proceso de construcción de dicha estructura.

Para ello, las acciones a implementar tendrán como referencia los resultados del diagnóstico de protección al consumidor financiero elaborado por el Banco Mundial bajo el programa *FIRST*. Además, deberá considerarse que ya se encuentra en el Organismo Legislativo la Iniciativa número 5082 para la Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor, que incluye aspectos propios de la protección al consumidor de productos y usuarios de servicios financieros.

Es pertinente destacar que, bajo el referido programa de asistencia técnica, el Banco Mundial también ha apoyado en la concientización, de distintos actores relevantes en la materia, sobre la necesidad de implementar en el país un adecuado marco de PCF que incluya el marco legal e institucional, la transparencia y divulgación de información, las prácticas de negocio, la protección de datos personales, el tratamiento de quejas y la educación financiera. Además, se está trabajando en conjunto con la DIACO y la SIB, con apoyo del Banco Mundial, en la identificación de acciones de corto plazo que resulten viables de implementar con el marco legal vigente y de acuerdo con las facultades de ambos entes.

3. Comunicación y Adhesión de la Estrategia

OBJETIVO: Dar a conocer la ENIF en forma masiva a la población y a las instituciones públicas y entidades privadas relevantes e incorporar a la Estrategia a otros actores públicos y privados en virtud de su campo de acción y competencia.

El desarrollo e implementación de una campaña de comunicación a nivel nacional es crucial para el alcance de los objetivos planteados en la ENIF, ya que la misma permitirá no sólo difundir estos objetivos, la visión, la misión, las áreas temáticas y los ejes transversales de la estrategia, sino también incorporar a este esfuerzo nacional a los actores relevantes en virtud de su campo de acción y competencia. Lo anterior involucra tanto al sector público como al sector privado, en tanto que los proveedores de servicios financieros tendrán oportunidad de proporcionar elementos que complementen la ENIF 2019-2023 en cuanto a iniciativas y proyectos que coadyuven a la materialización de los objetivos de la estrategia.

Para ello, en una primera instancia se trabajará en conjunto entre el Banco de Guatemala, el Ministerio de Economía y la Superintendencia de Bancos para realizar el lanzamiento de la ENIF, con apoyo de la *OTA* y otros organismos internacionales, y posteriormente se contempla la realización de alianzas estratégicas con medios de comunicación y entidades financieras del país, así como con organismos nacionales e internacionales para tener una mayor cobertura en el territorio nacional.

4. Emprendimiento y Desarrollo de las MIPYME

OBJETIVO: Promover y fortalecer al Emprendimiento y a la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, facilitando el acceso a financiamiento y servicios de desarrollo empresarial para aumentar su productividad y competitividad; coadyuvando a la creación de empresas, generación de empleo y reducción de la pobreza.

Diversos estudios realizados sobre las MIPYME en Guatemala identifican dentro de los principales obstáculos para la creación, el crecimiento, la formalización y la sostenibilidad de las mismas, el acceso a financiamiento, la innovación y calidad, el capital humano, el número significativo de trámites y logística asociada al sector. Además, se considera importante el proveer un marco legal y regulatorio propicio que permita institucionalizar mecanismos que promuevan el desarrollo y fomento de este sector que, como se indicó, según la FEPYME, genera aproximadamente el 40.0% del PIB y el 85.0% de los empleos en el país.

En este sentido, en el marco de la ENIF se contemplan acciones específicas dentro este eje transversal, así como dentro de las cuatro áreas temáticas para impactar positivamente el desarrollo del sector MIPYME, además de las acciones en materia de capacitación contempladas en el pilar de educación financiera. Estas acciones tienen como fundamento los esfuerzos que ya realiza tanto el gobierno de la República, principalmente mediante el Ministerio de Economía, como el sector privado, en especial en lo relativo a la provisión de servicios financieros accesibles, innovadores y ajustados a las necesidades específicas del sector.

G. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Para el desarrollo e implementación del sistema de monitoreo y evaluación de los avances de la ENIF se utilizarán indicadores cuantitativos que permitan medir el impacto en el acceso y uso de productos y servicios financieros y, en la medida de lo posible, también en la calidad y el bienestar, las cuatro dimensiones de inclusión financiera definidas por *AFI*.

De acuerdo con *AFI*, el acceso se refiere principalmente a las capacidades existentes para utilizar los servicios y productos financieros disponibles ofrecidos por instituciones formales; el uso pone mayor énfasis en la permanencia y la profundidad del uso de servicios y productos financieros; la calidad se enfoca en si el servicio y producto financiero atendió las necesidades de los consumidores; y el bienestar, que es más difícil de cuantificar, se enfoca en el impacto que un servicio o producto financiero ha tenido en la vida de los consumidores.

En este sentido, se tomará como punto de partida la información contenida en el Boletín Trimestral de Indicadores de Inclusión Financiera publicado por la Superintendencia de Bancos. Asimismo, se recabará información complementaria en fuentes adicionales de información para tener indicadores del sistema financiero no regulado por la Superintendencia de Bancos, en particular datos sobre el acceso y uso de los servicios financieros proporcionados por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las entidades de microfinanzas y las empresas de telecomunicaciones, entre otros.

Los indicadores sobre los cuales serán planteadas las metas de corto, mediano y largo plazos (1, 3 y 5 años, respectivamente), serán aquellos que reflejen de forma clara el progreso en el proceso de inclusión financiera en Guatemala; los cuales serán consensuados con todos los participantes, tanto del sector público como privado, para determinar si son los más apropiados y si el sector público o privado ejecutará proyectos que permitan tener impacto sobre ellos. Para el efecto, se considerarán las mejores prácticas internacionales que evidencien el avance en el acceso y uso de productos y servicios financieros considerados en esta estrategia. Por ejemplo, indicadores relacionados con productos financieros afiliados a servicios financieros móviles, puntos de acceso y número de cuentas de transacción entre la población adulta y porcentaje de adultos con préstamos.

H. PLAN DE ACCIÓN

El plan de acción que se plantea a continuación, recoge las acciones principales que el Banco de Guatemala, el Ministerio de Economía y la Superintendencia de Bancos han contemplado para lograr los objetivos de la ENIF 2019-2023 en las cuatro áreas temáticas. Este plan de acción será complementado con las propuestas de las mesas técnicas de trabajo en las cuatro áreas temáticas y en los cuatro ejes transversales de la ENIF y otras que la COMIF considere necesarias, contando con la participación activa de otras instituciones públicas y entidades privadas, en virtud de su campo de acción y competencia. Además, debe tenerse presente que, en varios casos, las acciones propuestas en un área temática también tienen impacto sobre el resto de áreas.

PLAN DE ACCIÓN ENIF 2019-2023

ÁREA TEMÁTICA DE PAGOS		
Fecha de inicio	Fecha de finalización	Acción
2019	2019	Campaña de divulgación firma electrónica
2019	2020	Anteproyecto de Ley de Dinero Electrónico
2019	2020	Modificación del reglamento de servicios financieros móviles
2019	2020	Asesoramiento en la discusión de la Ley de Tarjetas de Crédito, Iniciativa 5544
2019	2021	Impulsar la red de adquirencia: monedero electrónico y otros productos
2019	2023	Explorar la factibilidad de impulsar la interoperabilidad entre todas las instituciones financieras supervisadas y no supervisadas, incluyendo a las entidades de tecnología financiera
2019	2023	Explorar la factibilidad de expandir el modelo de agentes bancarios al sector de microfinancieras, cooperativas de ahorro y crédito y entidades emisoras de dinero electrónico para ampliar la red de pagos, entre otros servicios financieros
2020	2021	Impulsar la utilización de tarjetas prepago
2020	2023	Reglamentos para la Ley de Dinero Electrónico
2020	2023	Impulsar un marco integral para el desarrollo ordenado de las <i>fintech</i> (interoperabilidad, desembolso digital de préstamos, pagos electrónicos, etc.)

ÁREA TEMÁTICA DE FINANCIAMIENTO		
Fecha de inicio	Fecha de finalización	Acción
2019	2019	Anteproyecto de Ley para el Financiamiento y Emprendimiento de las MIPYME
2019	2019	Modificación al Reglamento de Garantías Mobiliarias (incluyendo el factoraje)
2019	2020	Implementar el Registro de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro (REM)
2019	2020	Seguimiento a la Reforma a Ley de Bancos y Grupos Financieros (Iniciativa 5157), en lo relativo al sistema de información de riesgos
2019	2021	Seguimiento a la Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor (Iniciativa 5082)
2019	2020	Seguimiento a la Ley de Arrendamiento Financiero (Iniciativa 4896)
2019	2020	Seguimiento a las modificaciones a la Ley General de Cooperativas
2019	2020	Seguimiento a la Ley de Fomento y Desarrollo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Iniciativa 5530)
2019	2020	Anteproyecto de Ley de Burós de Crédito

ÁREA TEMÁTICA DE AHORRO		
Fecha de inicio	Fecha de finalización	Acción
2019	2020	Ajustes regulatorios para apertura simplificada y remota de cuentas bancarias
2019	2020	Actualización de la normativa de agentes bancarios para autorizar la apertura de cuentas bancarias
2019	2021	Impulsar canales no tradicionales de captación de ahorros
2020	2022	Simplificación del acceso para la adquisición de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala de baja denominación en todo el país

ÁREA TEMÁTICA DE SEGUROS		
Fecha de inicio	Fecha de finalización	Acción
2019	2020	Reglamento de seguros inclusivos: distribución masiva por canales no tradicionales; pólizas de riesgo colectivo y micro seguro
2019	2020	Reglamento de seguros colectivos
2019	2020	Disposiciones sobre seguros agrícolas
2020	2022	Diseño de nuevos productos de riesgo colectivo
2020	2022	Diseño de nuevos productos que respondan a la demanda de seguros
2020	2022	Diseño de nuevos productos de riesgo agrícola
2020	2022	Promover colocación móvil de nuevos productos de seguros

