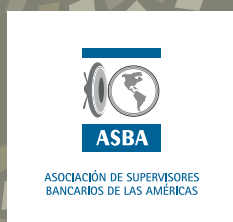


# Mejores Prácticas de Regulación y Supervisión de Productos, Servicios y Canales de Comercialización que Aportan a la Inclusión Financiera

**2013**





# Mejores Prácticas de Regulación y Supervisión de Productos, Servicios y Canales de Comercialización que Aportan a la Inclusión Financiera

**2013**

**Mejores Prácticas de Regulación  
y Supervisión de Productos, Servicios  
y Canales de Comercialización que  
Aportan a la Inclusión Financiera**

© ASBA, 2013.

Este trabajo de investigación fue financiado por el FOMIN del Grupo BID y editado por ASBA en 2013.

**Ente Ejecutor:**

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)

**Financador:**

Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

**Proyecto:**

Fortalecimiento de la Supervisión Bancaria para Mejorar el Acceso a Servicios Financieros en las Américas

**Cooperación Técnica:**

ATN/ME-11612-RG

Sobre los derechos de autor

Todos los derechos reservados © ASBA

Derechos reservados. Ninguna parte de este texto puede ser reproducida o transmitida por cualquier medio, electrónico o mecánico, incluyendo fotocopias, grabaciones o cualquier sistema de archivo y recuperación, sin la autorización expresa de ASBA, excepto por la inclusión de breves acotaciones citando la fuente.

La información contenida en esta publicación fue aportada por los Miembros de la Asociación, por lo que no hace representación alguna acerca de su pertinencia o certeza.

Para pedidos, contactar a:  
asba@asba-supervisión.org

C. Picacho Ajusco # 238, Oficina 601  
Col. Jardines en la Montaña, C.P. 14210,  
México, D.F.  
Tels. (52-55) 5662-0085, Fax (52-55) 2615-5603

# Contenidos

---

<b>Abreviaturas</b>	5
<b>Resumen Ejecutivo</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>1. Caracterización del Concepto de Inclusión Financiera</b>	11
1.1. Acceso	11
1.2. Uso	11
1.3. Transparencia	11
1.4. Protección al cliente	11
1.5. Educación financiera	11
1.6. Regulación	12
<b>2. Precondiciones para el Desarrollo Sostenible de Productos, Servicios y Canales (PSC)</b>	13
2.1. Voluntad política	14
2.2. Infraestructura	14
2.3. Transparencia, protección al cliente y educación financiera	15
<b>3. Mejores Prácticas de Regulación</b>	17
3.1. Regulación general	17
3.1.1. <i>Alcance de la regulación y supervisión</i>	17
3.1.2. <i>Autorizaciones y actividades permitidas</i>	17
3.1.3. <i>El gobierno corporativo</i>	17
3.1.4. <i>Gestión de riesgos</i>	18
3.1.5. <i>Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios identificados</i>	18
3.1.6. <i>Información mínima a ser divulgada al mercado</i>	19
3.1.7. <i>Protección al consumidor</i>	20
3.2. Productos del activo	20
3.2.1. <i>Gestión de riesgos</i>	20
3.3. Productos del pasivo	23
3.3.1. <i>Autorización y requerimientos mínimos de operación</i>	24
3.3.2. <i>Información mínima a ser divulgada al mercado</i>	24

---

3.4. Servicios	24
3.4.1. Microseguros	24
3.4.2. Remesas de dinero	27
3.4.3. Dinero electrónico	29
3.5. Canales de comercialización	31
3.5.1. Agencias (sucursales) móviles	31
3.5.2. Cajeros automáticos	33
3.5.3. Corresponsales no bancarios (CNB)	35
3.5.4. Servicios vía teléfonos móviles	39
<b>4. Criterios de Supervisión</b>	<b>45</b>
4.1. Prácticas mínimas para una efectiva supervisión	45
4.2. Informes de la supervisión	46
4.3. Técnicas de supervisión	46
4.4. Remisión de reportes para la supervisión	47
<b>5 Comentarios Finales</b>	<b>49</b>
<b>6. Anexo</b>	<b>51</b>

# Abreviaturas

<b>AFI</b>	Alliance for Financial Inclusion
<b>ARCNB</b>	Administradora de Redes de Corresponsales No Bancarios
<b>ASBA</b>	Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas
<b>ATM</b>	Automatic Teller Machine (cajero automático)
<b>CGAP</b>	Consultative Group to Assist the Poor
<b>CNB</b>	Corresponsal No Bancario
<b>DDC</b>	Debida Diligencia del Cliente
<b>EDE</b>	Entidad de Dinero Electrónico
<b>GAFI</b>	Grupo de Acción Financiera Internacional
<b>GPFI</b>	Global Partnership for Financial Inclusion
<b>LA y FT</b>	Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
<b>PSC</b>	Productos, Servicios y Canales de Comercialización
<b>PSR</b>	Prestadores de Servicios de Remesas
<b>SGR</b>	Sociedad de Garantía Recíproca
<b>UIF</b>	Unidad de Información Financiera



# Resumen Ejecutivo

La crisis financiera internacional, ha demostrado que los procesos de innovación financiera que permiten una mayor inclusión deben desarrollarse dentro un marco regulatorio y de supervisión adecuado, con el objetivo de preservar los derechos de los usuarios y reforzar la estabilidad del sistema financiero. Asimismo, las innovaciones tecnológicas, que permiten la provisión de servicios financieros, deben igualmente darse dentro marcos normativos y prácticas de supervisión adecuadas que faciliten su desarrollo, sin vulnerar los principios prudenciales y de integridad financiera.

En este sentido, el presente documento busca ofrecer a los supervisores de la región un marco mínimo de regulación y prácticas de supervisión de los productos, servicios y canales de comercialización (PSC), implementados en la región, que aportan a la inclusión financiera. De modo específico, pretende convertirse en una herramienta de regulación y supervisión mínima a considerar para mantener igualdad de condiciones (level playing field) en las que se desarrollen los procesos de innovación financiera.

El documento comienza con una definición de inclusión financiera en la que se presentan las dimensiones de la misma. Después, se identifican las precondiciones que permiten el desarrollo de los PSC para, posteriormente, analizar el desarrollo de las mejores prácticas de regulación y supervisión de los PSC. Es importante destacar que la propuesta de regulación de los productos servicios y canales fue realizada en base a las mejores prácticas encontradas en la región. Debido a la variedad de PSC inclusivos, los criterios de regulación se desarrollan en dos grandes grupos: los de carácter general (es decir, se aplican a todos los PSC) y los particulares (que regulan a cada PSC).

Un marco de regulación general sólido debe contemplar al menos las siguientes consideraciones: alcance; autorizaciones y actividades permitidas; gobierno corporativo; gestión de riesgos, protección del uso indebido e ilegal de los PSC; información mínima a ser divulgada y protección al consumidor.

El siguiente acápite del documento está dedicado a la regulación específica de los PSC que poseen los mismos aspectos a considerar en la regulación general, pero con consideraciones específicas para cada producto, servicio o canal. Para una mejor organización se dividieron los PSC en las siguientes categorías: Productos del activo (microcréditos), productos del pasivo (microahorro, cuentas simplificadas (básicas), cuentas específicas para la acreditación de determinados conceptos), servicios (microseguros; remesas de dinero y transmisión de dinero electrónico), canales de distribución (agencias móviles, cajeros automáticos, corresponsales no bancarios y servicios vía teléfonos móviles).

Finalmente, la regulación debe complementarse con un esquema eficiente de supervisión que evalúe integralmente la administración, realice un seguimiento efectivo de los diferentes riesgos que adquiere el sistema y adopte medidas correctivas, cuando sean necesarias. En este sentido, se incluye una sección de prácticas mínimas para una efectiva supervisión bancaria en la que se exige al supervisor que tenga un profundo conocimiento sobre las operaciones de las entidades del sistema financiero en su conjunto, con el objetivo de salvaguardar la seguridad, solidez y estabilidad del sistema. En los criterios de supervisión se incluyen: prácticas para una efectiva supervisión; informes de supervisión; técnicas de supervisión y remisión de reportes para la supervisión.



# Introducción

Después de la crisis financiera internacional, los reguladores del sector financiero han prestado mayor atención a la protección del consumidor financiero y al desarrollo de capacidades financieras de toda la población. La crisis internacional ha demostrado que los procesos de innovación financiera, que permiten una mayor inclusión, deben desarrollarse dentro un marco regulatorio y de supervisión adecuado, con el objetivo de preservar los derechos de los usuarios y reforzar la estabilidad del sistema financiero.

El nuevo énfasis político está orientado al fortalecimiento de los consumidores de servicios financieros, a efectos de que puedan hacer un uso más eficiente de los productos, servicios y canales existentes, lo que se ve reflejado en el compromiso de los líderes del Grupo de los 20 (G20) para facilitar el acceso a los servicios financieros a los sectores de menores ingresos<sup>1</sup>.

Los desafíos para una mayor inclusión financiera son particularmente relevantes en los países en desarrollo, ya que la mayor parte de su población no es atendida por el sistema financiero formal. En estos países, el 59 por ciento de los adultos no posee una cuenta bancaria, cuando en países desarrollados es sólo el 11 por ciento<sup>2</sup>. Esta situación, obliga a desarrollar estrategias de inclusión financiera lideradas activamente por los gobiernos y las entidades financieras que juegan un activo rol en la materia.

En Latinoamérica y El Caribe, se observa que una gran proporción de la población no tiene acceso a servicios financieros, a pesar

de existir una demanda potencial de los mismos. Según cifras del Banco Mundial, más de 250 millones de adultos en la región no están incorporados al sistema financiero formal<sup>3</sup>. Esto es resultado de los obstáculos que se presentan en el sistema: elementos de naturaleza social y económica, problemas de operación en el sector bancario, deficiencias institucionales y regulaciones que distorsionan la provisión de servicios financieros<sup>4</sup>.

En los últimos años, la región ha realizado notables avances en innovaciones tecnológicas que facilitan la provisión de servicios financieros. Los avances deben estar acompañados de un marco normativo y prácticas de supervisión adecuadas que faciliten su desarrollo, sin vulnerar los principios prudenciales y de integridad financiera. En este sentido, el documento busca ofrecer un marco mínimo de regulación y prácticas de supervisión de los productos, servicios y canales de comercialización (PSC) implementados en la región que aportan a la inclusión financiera<sup>5</sup>.

Con la finalidad de facilitar el estudio y comprensión del presente documento, éste primero define el concepto de inclusión financiera y sus dimensiones. Posteriormente, se presentan las precondiciones que favorecen el desarrollo sostenible de los PSC inclusivos. Se describen, los aspectos normativos mínimos que aplican a los PSC. Se presentan aspectos de regulación de cada PSC y, previo a los comentarios finales, se presenta un acápite de criterios para su supervisión.

1. <http://www.g20mexico.org/index.php/es/inclusion-financiera>
2. Banco Mundial. "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database", 2012.
3. Banco Mundial. "Findex Notes: The Global Findex Database de Global Findex", 2012.
4. Rojas-Suárez, Liliana. "El Acceso a los servicios Bancarios en América Latina: Identificación de Obstáculos y Recomendaciones", 2006.
5. Se toma como base el documento "Cómo Aportar a la Inclusión Financiera: Inventario de Productos y Servicios Disponibles en la Región". ASBA, 2012, sin perjuicio de considerarse PSC adicionales a los citados en dicho documento.



# 1. Caracterización del Concepto de Inclusión Financiera

Para desarrollar productos y servicios que apoyen el proceso de inclusión financiera, así como para desarrollar una regulación apropiada, se requiere una definición operativa de inclusión financiera. La literatura ofrece diversas definiciones, aunque para efectos de este documento, se entenderá como:

"El **acceso** y **uso** de servicios financieros bajo una regulación prudencial que promueva la **transparencia** del mercado, aporte al desarrollo de esquemas efectivos de **protección al consumidor** y apoye la dotación de programas de **educación financiera** a todos los segmentos de la población".

## 1.1. Acceso

El acceso se refiere a la provisión de servicios y productos financieros a personas que se encuentran al margen de los servicios formales. Un parámetro para la medición del potencial de acceso está relacionado con la cobertura o el grado de penetración geográfica y demográfica de los servicios financieros, a través del número de puntos de acceso disponibles para la población<sup>6</sup>.

## 1.2. Uso

El uso se refiere a la utilización, de forma concreta, de los productos y servicios financieros, de acuerdo a las necesidades de la población<sup>7</sup>. La medición del uso se puede realizar desde la oferta o la demanda. Esta se realiza principalmente a través de la oferta (cuentas de depósito y número de préstamos con relación a la población), ya que es difícil contar con datos de la demanda como: número de personas, hogares y empresas que ahorran, tienen créditos,

efectúan pagos y utilizan otros servicios financieros de proveedores, tanto formales como informales.

## 1.3. Transparencia

Los términos y condiciones contractuales de los PSC deben ser de fácil comprensión por consumidores de todos los estratos sociales. La transparencia de las condiciones de uso de los PSC es crítica para evitar falsas expectativas sobre sus resultados, costos o servicios a recibir. También permite al usuario comparar productos similares, contribuyendo a generar una mayor competencia (mejores condiciones para el usuario) y confianza en los mercados.

## 1.4. Protección al cliente

Para proveer un marco regulatorio adecuado de protección al cliente, se requiere del compromiso de las entidades financieras y de los gobiernos. Las instituciones financieras promoverán este marco, ofreciendo información completa, contratos equilibrados y seguridad en las operaciones. Estos elementos demuestran el compromiso de las instituciones financieras con el cliente y los beneficios que les ofrecen<sup>8</sup>. Por su parte, los gobiernos deben establecer mecanismos de atención expedita de divergencias entre las partes que ese caractericen por su capacidad y celeridad de análisis e independencia de opinión.

## 1.5. Educación financiera

La educación financiera es el proceso por el que un cliente potencial adquiere conocimiento para establecer una relación productiva y equilibrada con el sector financiero. Para ello, el cliente requiere contar con

6. Banco Mundial-CGAP. "Financial Access 2009-Medición del Acceso a los Servicios Financieros Alrededor del Mundo", 2010.

7. *Ibíd.*

8. ASBA. "Mejores Prácticas y Recomendaciones para la Protección del Cliente Financiero", 2012.

un conocimiento mínimo de las entidades que integran el sistema financiero, sus beneficios, productos, servicios y canales así como los tipos de costos relacionados con ellos. Asimismo, es importante que el cliente cuente con conocimientos de finanzas personales y entienda los riesgos en los que incurriría en la adquisición de servicios o productos del sector financiero. A tiempo de establecer contacto con una entidad financiera, el cliente debe tener acceso a información suficiente de los costos y compromisos que adquiere, para tomar decisiones de colocación de sus ahorros o solicitud de préstamo; fundamentalmente, de los

términos contractuales que lo unan a una entidad financiera<sup>9</sup>.

## 1.6. Regulación

Un marco regulatorio procura crear un entorno prudencial seguro, íntegro y consistente, que permite la operación estable del mercado financiero, sin dejar espacios para el arbitraje regulatorio. En este sentido, los agentes regulados deberán cumplir con los estándares prudenciales establecidos para eficientemente gestionar sus riesgos, aportar a la transparencia del mercado y mantener la confianza del público.

9. *Ibíd.*

## 2. Precondiciones para el Desarrollo Sostenible de Productos, Servicios y Canales (PSC)

En mayo de 2010, el G20 aprobó una Guía de principios para la inclusión financiera innovadora. Esta guía muestra las condiciones propicias para incentivar la innovación de productos y servicios financieros

así como proteger la estabilidad del sistema financiero y sus usuarios.

Sobre estas bases ASBA propone las siguientes precondiciones para el desarrollo de los PSC inclusivos.

### Cuadro Nº 1. Principios para la Inclusión Financiera Innovadora (G20)

1. **Liderazgo:** cultivar un amplio compromiso gubernamental respecto a la inclusión financiera para ayudar a aliviar la pobreza.
2. **Diversidad:** implementar las metodologías de política que promuevan la competencia y ofrezcan incentivos de mercado para generar acceso financiero sustentable con servicios asequibles (ahorros, créditos, pagos, transferencias y seguros) y con diversos proveedores de servicios.
3. **Innovación:** promover la innovación tecnológica e institucional como un medio para expandir el acceso y uso del sistema financiero, incluyendo la adecuación de las debilidades de la infraestructura.
4. **Protección:** fomentar un enfoque comprensivo de protección al consumidor que reconozca el rol del gobierno, proveedores y consumidores.
5. **Facultar:** desarrollar el alfabetismo y las capacidades / habilidades financieras.
6. **Cooperación:** crear un ambiente institucional con líneas claras de responsabilidad y coordinación dentro del gobierno. Fomentar asociaciones y consultas directas entre gobierno, empresas y otros interesados.
7. **Conocimiento:** utilizar información relevante para elaborar políticas basadas en datos de la realidad, medir el progreso y considerar un enfoque incremental de "prueba y aprendizaje" aceptable para el regulador y el proveedor de servicios.
8. **Proporcionalidad:** construir una política y marco regulatorio proporcional a los riesgos involucrados en dichos productos y servicios innovadores, que tenga como fundamento el entendimiento de las barreras y brechas de la regulación existente.
9. **Marco:** generar un marco regulatorio que cumpla con los estándares internacionales, adecuado a las circunstancias nacionales y que propicie un entorno competitivo que considere: un régimen de Prevención del Lavado de Dinero y del Financiamiento al Terrorismo que sea apropiado, flexible y basado en el riesgo; las condiciones para el uso de agentes o corresponsales no bancarios como punto de contacto con el consumidor, y un régimen regulatorio claro para medios pre-pagos electrónicos e incentivos de mercado para alcanzar el objetivo de largo plazo de amplia interoperabilidad e interconexión.

Fuente: Elaboración propia con información del G20.

## 2.1. Voluntad política

Existencia de una política y/o estrategia de inclusión financiera integral que permita el desarrollo de productos y servicios financieros inclusivos, así como de programas de educación financiera y sistemas de protección al consumidor. Las políticas y estrategias para el desarrollo de una mayor inclusión financiera deben ser integrales. Los gobiernos debieran delegar en una institución la responsabilidad de liderar, coordinar y realizar el seguimiento de las actividades relacionadas con el proceso de inclusión financiera. Del mismo modo, se deben identificar los aspectos que tendrán que ser modificados o incorporados en la legislación, regulación, metodología de supervisión, prácticas de mercado y políticas públicas para fortalecer el sistema financiero. Asimismo, es recomendable contar con un compromiso público-privado que difunda adecuadamente a la población el alcance y los objetivos de las diferentes iniciativas de inclusión financiera en marcha.

## 2.2. Infraestructura

Existencia de **registro de personas y documentación de identificación nacional**. Uno de los principales retos para brindar servicios financieros es la dificultad para identificar al nuevo cliente potencial. En ocasiones los clientes no poseen documentos que puedan acreditar su identidad. Si es que poseen uno, estos pueden estar deteriorados o desactualizados. La existencia de un registro integrado que permita la identificación de las personas se constituye en un aporte fundamental al proceso de inclusión financiera.

**Libertad de precios.** Los productos y servicios financieros enfocados a los segmentos de la población no servida por el sector financiero, al ser de montos individuales reducidos tienen costos de originación, seguimiento y recuperación elevados. La eventual presencia de topes legales o normativos a las tasas de interés o comisiones podrían impactar negativamente la rentabilidad y viabilidad de estos productos y servicios. Por lo tanto, en lugar de beneficiar a los sectores destinatarios de dichos

productos y servicios, éstos podrían verse afectados por una disminución en su oferta.

Para reducir las tasas de interés de los préstamos y no impactar negativamente en la provisión, será necesario fomentar la competencia entre los participantes del sistema financiero. La transparencia y estandarización en la provisión de información sobre las condiciones y costos de los productos y servicios financieros ofertados contribuyen al proceso de inclusión.

**Existencia y acceso a fuentes de financiamiento adecuadas.** La provisión de servicios financieros a segmentos no servidos por el sector financiero conlleva riesgos de crédito, liquidez y operativos, fundamentalmente. Por ello, la cobertura de estos riesgos requiere del desarrollo de servicios auxiliares que permitan a las entidades comprometidas con el proceso de inclusión financiera cubrir estos riesgos de manera sostenible.

**Burós de crédito y acceso a la información.** La existencia de Centrales de Información Crediticia<sup>10</sup> como Burós de Crédito<sup>11</sup> permiten un mejor análisis del riesgo crediticio y de la voluntad y capacidad de pago de los clientes del sector financiero. La información otorgada contendrá la situación actual e histórica de cualquier persona sobre sus obligaciones y grado de cumplimiento.

Estas Centrales de Información y Burós de Crédito, idealmente, contendrán la totalidad de la información crediticia de los individuos. Contendrán la información negativa (deudores que se encuentran o han estado en mora) y positiva (deudores al día con muy bajo riesgo). Esta última, permite prevenir situaciones de sobreendeudamiento y fomenta una mayor competencia.

El marco legal y normativo contemplará mecanismos que obliguen a las Centrales de Información y Burós de Crédito a capturar información completa, veraz y confiable, así como procedimientos que garanticen el derecho de toda persona a conocer y acceder a la información que poseen sobre él y de exigir la rectificación de aquellos errores que se produzcan.

**Normas para proteger la privacidad de la información.** Las nuevas tecnologías y canales para la provisión de servicios financieros conllevan mayores riesgos aso-

10. La mayoría de las Centrales de Información Crediticia son públicas y son proveedores de reportes crediticios del sector financiero regulado. En algunos casos, son manejadas por el ente supervisor que utiliza esta información para efectos de supervisión.
11. Los Burós de Crédito son proveedores de servicios de reportes crediticios, generalmente, privados que recolectan información del sector regulado y en ciertos casos del no regulado.

ciados a la protección de la privacidad de la información financiera de los clientes. El principal riesgo es el acceso que tendrían una cantidad significativa de agentes a información sensible.

La normativa establecerá claramente la responsabilidad de aquellos que administran bases de datos y de aquellos que acceden a ellas como resultado de la relación comercial. Las entidades tomarán las precauciones necesarias para prevenir que personas no autorizadas accedan a la información, tanto en sus propias dependencias (sucursales, agencias), como en los diferentes canales de comercialización (correspondencia no bancario, telefonía móvil, etc.)

**Proporcionalidad de la normativa vinculada con los productos, servicios y canales financieros en relación con los riesgos asociados a la misma.** El marco regulatorio abordará adecuada y proporcionalmente los riesgos que enfrenten las entidades que aportan a la inclusión, la defensa de los derechos del consumidor y la promoción de la estabilidad del sistema financiero, manteniendo nivelado el terreno de juego (*level playing field*) para productos y servicios financieros con características similares. Por ejemplo:

- Las normas de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo tendrán un enfoque de riesgos con exigencias proporcionales al volumen y riesgos de la operación en productos y servicios financieros, dirigidos a la inclusión financiera<sup>12</sup>.
- Requisitos simplificados para la apertura de cuentas “básicas” de depósitos con movimientos limitados (principalmente relacionado con la identificación del titular, la certificación del domicilio y la definición del perfil del mismo).
- Autorización simplificada para CNB e instalación de cajeros automáticos, la cual deberá ser más ágil e incluso automática en aquellas instituciones financieras que cuenten con un mejor ambiente de control interno.
- Tratamiento prudencial específico de los microcréditos; admitir metodologías para la originación, clasificación y aprovisionamiento de dichos préstamos,

diferentes a las fijadas para los créditos comerciales tradicionales.

**Marco legal efectivo para la ejecución de créditos en mora.** Existen diferentes modalidades para ofrecer créditos a individuos de escasos recursos, que no cuentan con garantías reales y, por lo regular, pudieran ofrecer una garantía prendaria. Es necesario contar con un marco legal y un sistema judicial que facilite la ejecución de operaciones de crédito respaldadas por garantías prendarias. En casos de incumplimiento, la efectividad del proceso de ejecución coadyuva a que la provisión y el costo de dichos créditos se vean reducidos.

La existencia de tribunales u otras instancias donde puedan dirimirse disputas sobre créditos de poco monto resultaría muy eficiente para disminuir los costos asociados con la recuperación de créditos, reduciendo la tasa de interés. De forma alternativa, podrán establecerse mecanismos acordados con la autoridad tributaria para facilitar el castigo de créditos vencidos y aprovisionados, sin tener que demostrar la incobrabilidad a través de procesos judiciales.

**Estructura impositiva que grava las operaciones financieras.** La existencia de impuestos a las operaciones financieras (créditos, débitos, etc.) y la instrumentación de créditos (impuesto a los sellos) pueden ser determinantes en la provisión de servicios financieros para la población de escasos recursos.

Establecer un tratamiento diferencial e incluso eximir el pago de dichos gravámenes a las operaciones de montos reducidos y/o los actores involucrados (como los CNB), facilitarían la inclusión financiera. Otra alternativa es desarrollar regímenes tributarios simplificados para operaciones de menor cuantía.

### 2.3. Transparencia, protección al cliente y educación financiera

**Transparencia.** Es necesario que el Estado regule la información que las entidades financieras difundirán al cliente para que éstos puedan tomar decisiones racionales, oportunas y eficientes. Los proveedores de

12. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha emitido, en 2011, una guía específica en la materia.

servicios financieros seguirán las reglas del Estado cuando revelen los costos asociados, las condiciones contractuales y las practicas adecuadas de uso de los productos, canales y servicios financieros.

**Protección al cliente de servicios financieros.** Los clientes de escasos recursos son más vulnerables, por lo que protegerlos resulta necesario. Cuentan con poca educación financiera y limitado acceso “inicial” a productos y servicios financieros. Por ello, es necesario regular y velar por la efectiva aplicación de las normas de transparencia, evitar la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos y establecer mecanismos eficientes para la resolución de conflictos. La existencia de una agencia de protección al consumidor financiero y/o un “Ombudsman financiero” permite al usuario contar

con una segunda instancia donde, de manera asequible, podrá resolver su disputa con la institución.

**Educación financiera.** La intención de impartir educación financiera es mejorar la utilización de los servicios, así como concientizar sobre los riesgos y beneficios de adquirir productos financieros. La capacidad financiera constituye una barrera crítica que impide a la gente de bajos recursos acceder a este tipo de servicios y, una vez que poseen acceso, impide que se haga un uso efectivo y apropiado de los mismos.

Los programas (públicos o privados) se enfocarán en temas de finanzas responsables como la promoción del ahorro, gestión del endeudamiento, matemática financiera elemental, principales términos de un contrato, entre otros.

# 3. Mejores Prácticas de Regulación

## 3.1. Regulación general

Todo aspecto de la actividad de intermediación tiene pautas normativas comunes. En esta sección se desarrollarán los criterios mínimos de regulación aplicables a todos los PSC y, posteriormente, se presentarán los aspectos particulares de regulación de cada producto.

### 3.1.1. Alcance de la regulación y supervisión

Para definir la regulación del sector financiero es fundamental delimitar su perímetro y alcance, es decir, la base normativa y la práctica de supervisión de dicho sector. Para ello, es necesario considerar los niveles de riesgo y complejidad de cada PSC, así como sus administradores y operadores para minimizar el arbitraje regulatorio entre instituciones que ofertan el mismo tipo de PSC.

### 3.1.2. Autorizaciones y actividades permitidas

Según los principios básicos para una supervisión eficaz, la autoridad encargada tiene la potestad para establecer o rechazar las solicitudes de establecimiento de PSC.

La solicitud incorporará criterios regulatorios de la estructura de propiedad y buen gobierno, un plan estratégico y operativo, controles internos, gestión de riesgo y evolución prevista de la situación financiera (base de capital)<sup>13</sup>. La entidad reguladora rechazará las solicitudes de aquellos que no cumplan con dichos criterios. Así mismo, establecerá claramente las actividades que podrán realizar los establecimientos. La principal actividad reservada a entidades autorizadas es la captación de depósitos del público y está sujeta a supervisión.

### 3.1.3. El gobierno corporativo

En esta sección se pretenden establecer los estándares mínimos de gobierno corporativo que una institución financiera debe mantener para operar cualquier producto o servicio, en particular, aquellos descritos en este documento.

**Idoneidad de los participantes.** La agencia encargada de otorgar la licencia de operación a las entidades verificará la idoneidad moral, técnica y financiera de los organizadores, accionistas y directivos de la empresa supervisada. Este criterio de evaluación se aplica sin importar la amplitud de la licencia de operación o la especificidad del negocio a desarrollar.

De igual modo, cuando la institución financiera contrate procesos tercerizados o realice asociaciones, debe contar con una opinión del gobierno societario de la empresa, estableciendo que la misma cuenta con adecuadas políticas y procedimientos para la gestión de sus riesgos, solución de conflictos de interés y mitigación del riesgo reputacional.

**Niveles apropiados para la toma de decisión.** Todo producto, servicio o canal debe ser aprobado por el Consejo o Directorio de la institución financiera antes de ser ofrecido al público. El directorio contará con información de los riesgos que genera el PSC al patrimonio de la institución. De esta forma, podrá aprobar los planes operativos basados en una adecuada información de riesgos.

**Estructura orgánica con balance de poderes.** Las instituciones deben tener una organización que permita balancear las decisiones, las áreas de negocios y las áreas de control de los riesgos, que tendrán el mismo peso. En tal sentido, es recomendable que exista una unidad independiente que evalúe los riesgos del negocio y que presente el reporte al directorio.

13. BIS. "Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz", 2012.

**Capacidad de revisión interna y monitoreo.** El directorio de la entidad financiera debe contar con políticas actualizadas para evitar un conflicto de intereses en la operación de los PSC, en particular, en los casos de tercerización. La auditoría interna de la institución incorporará en sus planes anuales la revisión de los procesos de implementación.

**Adecuado nivel de reporte de las unidades operativas y de control.** Toda instancia de toma de decisión contará con un reporte adecuado. Se formularán reportes de control de los procesos para la administración, y de seguimiento a los procesos tercerizados (por ejemplo, el reporte de los Corresponsales No Bancarios). Finalmente, la organización informará sobre los resultados obtenidos a sus directorios o consejos y reportará los procesos que la administración haya aprobado fuera de las políticas autorizadas por el consejo o directorio.

**Protección de los intereses de los usuarios.** Las prácticas de buen gobierno corporativo y de gestión del riesgo de los PSC deben promover seguridad y solidez, y contribuir a la protección de los consumidores. Las estructuras de buen gobierno facilitan el cumplimiento de las responsabilidades fiduciarias de los PSC frente a sus clientes. Finalmente, las estructuras de buen gobierno para un proveedor de servicios pequeño, serán proporcionales al grado de exposición al riesgo de su oferta de PSC.

#### 3.1.4. Gestión de riesgos

El principal riesgo que afecta a los PSC es el riesgo operacional. Los PSC se incluirán dentro del análisis de matrices de riesgo, indicadores críticos, registro de eventos, planes de recuperación y evaluación de continuidad de negocios, teniendo especial cuidado de la escala y complejidad de los procesos e instituciones.

#### 3.1.5. Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios identificados

Los clientes potenciales de los PSC inclusivos normalmente carecen de registros comerciales o tributarios, garantías registrables o registros contables. Debe permi-

tirse a las entidades una mayor flexibilidad para establecer el universo de clientes elegibles<sup>14</sup>.

La guía del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>15</sup> para los PSC vinculados con la inclusión financiera admite una aproximación por riesgos que estará contemplada en el marco normativo.

A efectos de combatir las operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, las entidades financieras contarán, entre otros, con:

- Un área dedicada al cumplimiento de las normas de prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo<sup>16</sup>.
- Procedimientos de debida diligencia para la identificación de los clientes diferenciados de acuerdo al perfil.
- Reporte de operaciones sospechosas. La aplicación de un enfoque basado en riesgos permitirá a la institución financiera dirigir mayores recursos a áreas de mayor riesgo.
- Una estructura efectiva de controles internos que incluya el monitoreo de operaciones sospechosas y genere una cultura de cumplimiento, asegurando que el personal se adhiera a las políticas, procedimientos y procesos de la institución orientados a limitar y controlar el riesgo.

En el cuadro N° 2 se presentan las principales características de la guía del GAFI y el Banco Mundial sobre cómo aplicar las medidas contra el lavado del dinero y el financiamiento al terrorismo (LA / FT), de tal manera que no dificulten la inclusión financiera.

Los PSC incluyen transacciones que tradicionalmente se realizan fuera del circuito formal, elevando el nivel de complejidad en la supervisión. La regulación admitirá una metodología más flexible para administrar el riesgo. En este caso, se recomienda que los mitigadores incorporen limitaciones en la operatoria, de forma proporcional al volumen y riesgo asociado.

Por ejemplo, productos pasivos inclusivos deben contar con límites operativos o una clara identificación del origen de los fondos (cuentas para la acreditación de sueldo, pensiones, asistencia social, etc.)

14. ASBA. "Guía de Principios para una efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas", 2010.

15. FATF. "Guidance: Anti-money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion", 2011.

16. FATF. "International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - The FATF Recommendations", 2012.

## Cuadro N° 2. Guía de AML/CFT y la Inclusión Financiera

- Este documento se centra en asegurar que los controles para la prevención de LA / FT no inhiban el acceso de los excluidos y grupos no atendidos, incluyendo sectores rurales, de escasos ingresos e indocumentados a los servicios financieros regulados.
- La guía se basa en el supuesto de que los sujetos financieramente excluidos y grupos subatendidos no deben ser automáticamente clasificados como de menor riesgo en términos de LA / FT, aunque podrían serlo dependiendo de varios factores.
- Esta guía revisa los distintos pasos en el proceso de prevención de LA / FT (debida diligencia, requisitos de documentación, reporte de transacciones sospechosas, uso de agentes y controles internos) para interpretar los estándares y apoyar la inclusión financiera.

para reducir el riesgo de uso indebido. La entidad financiera contará con sistemas y programas adecuados para verificar el efectivo cumplimiento de los límites y alertar sobre los desvíos que pudieran presentarse.

Otro ejemplo son los requisitos de identificación y constatación de domicilio para la apertura de cuentas de depósitos. En este caso, el cumplimiento de las exigencias resulta casi imposible para los individuos que se encuentran fuera del sistema formal. GAFI<sup>17</sup> ofrece una solución, ya que ha incorporado controles más reducidos y simplificados que evitan el uso abusivo de las actividades de bajo riesgo, aplicable a productos de ahorro de bajo valor (por ejemplo, microahorro y cuentas simplificadas).

Para la debida diligencia del cliente (DDC), en materia de identificación, el GAFI establece que las entidades financieras puedan adoptar medidas diferenciadas de DDC con base en el perfil del futuro cliente. Esto implica que puede comenzar a brindar servicios financieros muy limitados a personas sin documentos, aumentando el rango de los mismos a medida que el cliente pueda brindar mayores datos. En lo que refiere a la verificación de identidad, se podría admitir un amplio rango de documentos probatorios de identidad, así como de soluciones tecnológicas innovadoras.

Con la adopción de nuevos criterios de identificación, aumentarán los servicios. Entonces se requerirá de un seguimiento más estricto para detectar operaciones inusuales o potencialmente sospechosas.

Cualquier actividad que cruce el umbral deberá reportarse. Al atender clientes de escasos recursos, las entidades deben balancear su evaluación de riesgos de lavado de activos o financiamiento al terrorismo con sus propias capacidades técnicas y el nivel disponible de información sobre sus clientes.

Las entidades financieras desarrollarán una estructura de control interno efectiva que incluya el seguimiento de actividades sospechosas, y a su vez, cree una cultura de cumplimiento, asegurando que sus empleados se adhieran a las políticas, procedimientos y procesos designados para controlar sus riesgos.

### 3.1.6. Información mínima a ser divulgada al mercado

La regulación requiere que las instituciones informen adecuadamente a sus clientes sobre las características de los PSC, los beneficios y costos que acarrearán, el alcance y límites del seguro de depósitos (cuando corresponda), y las precauciones sobre su uso.

La entidad de regulación y supervisión también empleará mecanismos de difusión pública para informar a los clientes actuales y potenciales sobre los productos disponibles, sus costos y las entidades financieras habilitadas para ofrecerlos.

El mensaje debe expresar que la entidad financiera es la responsable de la relación con el cliente, aunque haya tercerizado el canal de distribución (es el caso de los corresponsales no bancarios, por ejemplo).

17. FATF. "Anti-money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion", 2011.

### 3.1.7. Protección al consumidor

De acuerdo a los marcos legales de las diferentes jurisdicciones, la existencia de garantías para la libre contratación no exime al Estado de tutelar relaciones comerciales en las que una de las partes tenga una desventaja en la negociación de contratos. En este sentido, cada vez más regulaciones reconocen el rol del Estado en la revisión de cláusulas en los contratos de adhesión (contrato donde el consumidor sólo puede aceptar o rechazar la relación contractual propuesta por el proveedor, mas no puede negociar las cláusulas). Por ello, la regulación busca equilibrar esta relación contractual. En ningún caso, el rol tutelar exime al consumidor a ser diligente en el uso y contratación de los PSC.

Para que la regulación sea efectiva poseerá mecanismos para la atención de reclamos con plazos de respuesta. También difundirá información sobre la instancia disponible para continuar el reclamo, en caso de no recibir respuesta de la entidad o no le satisfaga la misma.

Sin embargo, estas garantías de protección no significan que el supervisor se convertirá en una autoridad jurisdiccional para resolver conflictos entre particulares y las instituciones que supervisa. Esta actividad introduce conflictos de interés en el supervisor, al tener que poner en la balanza la estabilidad financiera y la protección al derecho de los individuos.

Adicionalmente, cuando exista un sistema de seguro de depósitos (que ofrece al usuario la seguridad y confianza necesaria al utilizar servicios financieros), la regulación exigirá a toda entidad que ofrezca servicios de ahorro que cumpla con los requisitos necesarios para que estos pasivos se encuentren cubiertos por el seguro de depósitos<sup>18</sup>. También establecerá la obligación de informar al usuario que estos depósitos están cubiertos por dicho seguro.

## 3.2. Productos del activo

En la medida en que ASBA publicó la Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas<sup>19</sup>, a continuación las recomendaciones contenidas en el mencionado docu-

mento son complementadas incorporando los recientes avances en los estándares de regulación y supervisión regional y global.

### 3.2.1. Gestión de riesgos

La regulación establecerá las prácticas a implementar para mitigar los riesgos específicos que enfrentan cada producto o servicio ofertado en el mercado financiero. Para ello, incorporará requerimientos de gobierno corporativo, cargas de capital y provisiones acorde al riesgo de los portafolios y segmentos de mercado a los que se expongan los intermediarios financieros. Desde esta perspectiva, al facilitar microcréditos se incurre en los riesgos de crédito, mercado, liquidez, operativo, estratégico y reputacional. Por lo tanto, el regulador estimará los montos de pérdidas esperadas y no esperadas asociadas con estos riesgos.

#### Riesgo de crédito - Aprovisionamiento y cargas de capital

La normatividad establece un esquema de clasificación y aprovisionamiento específico para la cartera microcrediticia. La regulación exigirá el reconocimiento temprano de la mora crediticia (una adecuada clasificación) y su correspondiente provisión, atendiendo a las características de alta frecuencia de pago de los mismos.

La clasificación de los microcréditos responderá a criterios objetivos (días de mora, cuotas impagas y/o refinanciaciones), sin perjuicio de provisiones generales adicionales. También se considerará la suspensión de intereses por cuotas en mora y readecuaciones, así como el número de días a partir de los cuales los créditos deben ser castigados (usualmente 90 días). Generalmente, el deterioro en la clasificación y el requerimiento de la constitución de provisiones para los microcréditos resultan más acelerados que los créditos tradicionales<sup>20</sup>.

Si bien la cartera microcrediticia está altamente desconcentrada (conformada por una gran cantidad de deudores), se observa una elevada correlación entre los deudores y un potencial efecto de contagio, lo que podría resultar en un deterioro simultáneo y acelerado de la misma. Aunque los microcréditos han mostrado tener menor

18. Generalmente, la legislación y la normatividad del seguro de depósitos alcanza, de manera general y obligatoria, a todos los depósitos por hasta un monto determinado. Otra manera de generar confianza es a través de brindar un mayor privilegio legal a los pequeños depósitos en caso de cierre de la entidad.

19. ASBA. "Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas", 2010.

20. Por lo general, los microcréditos tienen un cronograma de pago semanal, por lo que el esquema de clasificación y aprovisionamiento debe contemplar dicha frecuencia y los plazos para interrumpir (desde el punto de vista prudencial) el devengamiento de intereses y la exclusión del balance.

### Cuadro Nº 3 Clasificación de Microcréditos en Bolivia

La Circular 047/2010 de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) define a los microcréditos como el crédito otorgado a una persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios, con el objeto de financiar actividades productivas, de comercialización y servicios. La fuente principal de repago es la venta o ingresos generados por dicha actividad.

También, establece que el microcrédito puede clasificarse según la tecnología crediticia utilizada: microcrédito individual (concedido a un prestatario, con o sin garantía); microcrédito solidario (concedido a un grupo de prestatarios de personas naturales con garantía solidaria); y microcrédito banca comunal (microcrédito sucesivo y escalonado, concedido a una agrupación de personas organizadas en al menos dos grupos solidarios, con garantía mancomunada, solidaria e indivisible).

Se clasifica a los microcréditos en 6 categorías (de mayor a menor calidad) según el provisionamiento específico por riesgo de incobrabilidad:

A: no más de 5 días de mora, 0% de previsión específica.

B: de 6 a 31 días de mora, 2.5% de previsión específica.

C: de 31 a 55 días de mora, 20% de previsión específica.

D: de 56 a 75 días de mora, 50% de previsión específica.

E: de 76 a 90 días de mora, 80% de previsión específica.

F: más de 90 días de mora, 100% de previsión específica.

Además de la previsión específica, la normativa requiere la constitución de la previsión cíclica, la cual puede ser utilizada ante deterioros en la cartera con base en los parámetros establecidos en la normativa y la autorización que brinda la ASFI.

Fuente: Elaboración propia con información de la Circular 047/2010 de la ASFI.

sensibilidad a las perturbaciones macroeconómicas, las pérdidas podrían estar más vinculadas a eventos locales debido al alto grado de interdependencia entre los prestatarios de escasos recursos y la concentración sectorial y geográfica.

El cuadro Nº 3 muestra la definición y clasificación de los microcréditos en Bolivia, uno de los países pioneros en microcréditos, igualmente en la regulación y supervisión de los mismos.

Es común pensar que la desconcentración de las exposiciones contribuye a la diversificación, por ende, a tener menores pérdidas promedio. Desde esta perspectiva, si bien la regulación reconoce una aceleración en el requerimiento de provisiones, la práctica usual ha llevado a no generar mayores diferencias entre las provisiones

y cargas de capital de estos créditos y sus equivalentes comerciales o de consumo en altos ingresos.

Sin embargo, la crisis evidenció que el beneficio de la diversificación se pierde cuando los mercados se estresan.

La atomización de los créditos pierde su eficacia como mitigante y el comportamiento del portafolio se acopla al movimiento negativo de ciclo, amplificando las pérdidas. Los estándares de Basilea III exhortan al uso de capital adicional y al uso de provisiones dinámicas. Se recomienda, como buena práctica, hacer una medición específica de las pérdidas esperadas y no esperadas en momentos de estrés del ciclo económico. Se exhorta a realizarla por tipo de portafolio de productos para traducirlas a provisiones y cargas de capital adicionales.

#### Cuadro Nº 4 Provisiones Pro-Cíclicas y Requerimientos de Capital Adicional

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Perú introdujo una regulación sobre provisiones procíclicas en 2008. Ésta incrementa la tasa de aprovisionamiento de manera diferenciada para los riesgos de cada portafolio crediticio. Se activa de manera contracíclica, es decir, en momentos de expansión económica se aplica sobre-provisión, y en momentos de contracción, el stock de provisiones pro-cíclicas se aplica a provisiones específicas derivadas del deterioro de los portafolios de crédito. Las tasas pro-cíclicas se aplican también a las tasas de provisiones mínimas que se usan para los créditos normales.

Nivel mínimo de provisiones por tipo de portafolio crediticio (deudores normales/estándar):

Tipo de Crédito	Provisiones Normales
Crédito Hipotecario para Vivienda	0.7%
Consumos No Revolvente	1.0%
Consumo Revolvente	1.0%
Corporativas	0.7%
Grandes Empresas	0.7%
Medianas Empresas	1.0%
Pequeñas Empresas	1.0%
Microempresas	1.0%

Cuando la regla pro-cíclica se activa a las tasas anteriores, se debe adicionar el componente cíclico:

Tipo de Crédito	Provisiones Normales
Crédito Hipotecario para Vivienda	0.4%
Consumos No Revolvente	1.0%
Consumo Revolvente	1.5%
Corporativas	0.4%
Grandes Empresas	0.45%
Medianas Empresas	0.3%
Pequeñas Empresas	0.5%
Microempresas	0.5%

En momentos de expansión del ciclo económico, la regulación requiere mayores provisiones. Particularmente, la previsión para los créditos minoristas (consumo, Tarjetas de crédito y Microempresa), es decir, incrementarlas de forma significativa para anticiparse al deterioro de los portafolios en la fase contractiva del ciclo económico.

En 2011, la SBS introduce requerimientos de capital adicional en las fases de expansión (bajo el mismo criterio de activación y desactivación que la norma de provisiones), estableciendo 4 categorías de riesgos no considerados en el pilar I de capital regulatorio. Las categorías son: concentración de mercado (individual, geográfica y por sector económico), riesgo de tasa de interés en el libro bancario (banking book), propensión a la toma de riesgo y riesgo sistémico. En la siguiente tabla se pueden observar las cargas de capital adicional que se establecen en el pilar I:

Tipo de Crédito	Provisiones Normales
Crédito Hipotecario para Vivienda	15%
Consumos No Revolvente	35%
Consumo Revolvente	55%
Corporativas	12%
Grandes Empresas	25%
Medianas Empresas	30%
Pequeñas Empresas	35%
Microempresas	40%

Los porcentajes representan la carga de capital adicional que se aplica sobre las cargas establecidas en el pilar I (que son para todos los casos 100 por ciento, excepto para el hipotecario que tiene una carga de 50 por ciento). El cuadro refleja cómo la regulación captura el riesgo incremental de los portafolios minoristas, en particular, la de los segmentos emergentes. La regla de acumulación y desacumulación permite que este capital actúe como amortiguador a las pérdidas incrementales que presentan en fases contractivas del ciclo.

Fuente: Elaboración propia con información de la Resolución 11356-2008 y la 8425-2011 de la SBS-Perú.

El cuadro N°4 muestra los avances de Perú en la regulación de criterios macroprudenciales, en la que se incorpora la mitigación de pérdidas esperadas y no esperadas por riesgo crediticio y ciclicidad.

#### Riesgo de liquidez y mercado

A los PSC se les aplican los mismos criterios prudenciales de gestión de riesgos de liquidez y mercado que al resto de productos, servicios o canales que oferta una institución financiera. En la regulación de productos del activo es importante que se garanticen los incentivos necesarios para que las instituciones financieras oferten sus productos en la misma moneda en la que sus demandantes originan sus ingresos para evitar el riesgo cambiario.

Para esto, se desarrolla regulación que requiera la identificación explícita de estos riesgos de descalce del cliente y la incorpore como parte de la metodología de evaluación crediticia. Como consecuencia, las instituciones financieras contarán con un fondeo adecuado o instrumentos de cobertura (cambiaria y tasas de interés) que mitíguen estos riesgos en sus balances.

La existencia de mercados líquidos y profundos es un factor que contribuye al

desarrollo de los PSC. A pesar de ello, considerando la ausencia de mercados profundos en la región, se recomienda promover prácticas efectivas de gestión de tesorería en las instituciones que ofrecen PSC con la finalidad de evitar riesgos de liquidez o desintermediación.

### 3.3. Productos del Pasivo

Los productos pasivos inclusivos comprenden el microahorro, las cuentas simplificadas (“básicas”) y las cuentas específicas para la acreditación de determinados conceptos.

- **Microahorro**

Este producto consiste en la captación voluntaria de depósitos en pequeñas cantidades de dinero. Está orientado hacia los microempresarios y las familias de escasos recursos. Se enfoca en el ahorro de montos programados o para acreditar temporalmente la capacidad de pago. Este producto puede tomar una variedad de formas (montos de depósitos, plazos, etc.) dependiendo de la jurisdicción.

- **Cuentas simplificadas (“básicas”)**

Estipulan menos requisitos para su apertura. Por ejemplo, los principios de “conozca a su cliente” y certifica-

ción de domicilio y/o lugares donde se puede gestionar la apertura de la misma. Usualmente, su operación es limitada (saldos máximos, límites de transaccionalidad, número de cuentas por usuario, operaciones aplicables, canales de uso) para simplificar el control operativo y limitar los riesgos asociados al producto.

- **Cuentas específicas para la acreditación de determinados conceptos**

Son las cuentas bancarias donde se realizan depósitos, generalmente provenientes de una exigencia legal o normativa como planes sociales, salarios, pensiones y jubilaciones.

### 3.3.1. Autorización y requerimientos mínimos de operación

Los productos pasivos de captación de depósitos sólo pueden ser ofertados por instituciones autorizadas, reguladas y supervisadas por la agencia de regulación y supervisión.

Dependiendo de la licencia de la institución (banco, financiera, caja, cooperativa, etc.), la regulación determina si requiere o no autorización previa para ofrecer productos de captación general. Sin embargo, la norma establecerá cuando es necesaria la autorización expresa de la agencia de regulación y supervisión para que una institución autorizada a captar depósitos, comience a ofrecer productos pasivos inclusivos en sus varias modalidades (microahorro, cuenta básica, cuenta de aportaciones fijas, ROSCAS<sup>21</sup> y/o cuentas específicas para la acreditación de determinados conceptos).

La institución se asegurará que los sistemas de registro, controles de límites operativos, seguridad de la información, continuidad de negocio y monitoreo de transacciones funcionen adecuadamente. El supervisor monitoreará la adecuación a los estándares de riesgo operacional. Así mismo, el supervisor contará con la potestad de requerir la suspensión en el alta de nuevas cuentas, cuando detecte debilidades importantes.

En particular, las cuentas inclusivas pueden tener requerimientos regulatorios particulares que incrementen el ni-

vel operativo para las instituciones que las ofrezcan como la operatividad limitada, los requerimientos de monitoreo de comportamiento transaccional, las condiciones de gratuidad y la limitación a la titularidad de cuentas. En este sentido, la generación de gran cantidad de cuentas con saldos pequeños, limitaciones en los montos y conceptos a acreditar en las mismas requiere una adecuada gestión de los riesgos tecnológicos.

### 3.3.2. Información mínima a ser divulgada al mercado

La regulación requerirá que las entidades informen a los usuarios, de manera clara y simple, acerca de cómo operar las cuentas inclusivas. Se incluirán los límites para operar las cuentas, las consecuencias de sobrepasarlos, los resguardos y, si cuenta con tarjetas de débito asociadas, confidencialidad de la claves de acceso, procesos para denunciar su extravío o robo, etc.

En el cuadro N° 5 se describe el funcionamiento de las cuentas de ahorro en Perú y Argentina.

## 3.4. Servicios

Los servicios inclusivos identificados son los microseguros, las remesas de dinero y el dinero electrónico. A continuación se presentan los aspectos mínimos a regular en cada uno de estos:

### 3.4.1. Microseguros

El microseguro ofrecido por las entidades financieras funciona como cualquier seguro. Las entidades financieras comercializan la póliza de seguros a cambio de una comisión por su gestión. No asume riesgo alguno vinculado con el siniestro cubierto y el costo es asumido por la compañía emisora de la póliza.

La principal diferencia entre el microseguro y el seguro tradicional es el segmento de mercado al que se dirige (de escasos recursos y con un nivel de educación financiera bajo). La institución financiera deberá tomar mayores recaudos para asegurar que el servicio que otorga la institución aseguradora a los clientes de la entidad financiera sea adecuado a sus necesidades.

21. Los Fondos Rotatorios o ROSCAS (Rotating Saving and Credit Associations) es un fondo común conformado por un grupo de personas que ingresa periódicamente una cantidad y del que puede obtener rotativamente préstamos o aportaciones a fondo perdido.

## Cuadro Nº 5. Cuentas de Ahorro Inclusivas en Perú y Argentina

- **Perú:** (Resolución Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP N° 2108-2011) Esta resolución sobre la cuenta básica establece una serie de requisitos para su apertura. Es abierta por personas naturales que podrán obtener una cuenta básica en la entidad (y cuatro en el sistema financiero) en moneda nacional y con límites en los saldos, depósitos diarios, depósitos y retiros acumulados en el mes. Se requiere contemplar contractualmente la posibilidad de que la entidad financiera cierre, de manera unilateral, la cuenta básica cuando no se respeten los límites máximos establecidos. La operatoria con estas cuentas está sujeta a un régimen simplificado de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo. El trámite requiere que el cliente presente un documento de identidad y que se corrobore el registro (se puede corroborar después de la apertura de la cuenta)<sup>22</sup>.
- **Argentina:** (Texto Ordenado Depósitos de Ahorro, cuenta sueldo, cuenta gratuita universal y especiales). La normativa establece que las entidades que cuenten con una cantidad determinada de cajeros automáticos deberán ofrecer una cuenta gratuita. A su vez, establece la restricción de contar sólo con una cuenta de este tipo en el sistema financiero, requisitos mínimos de identificación, límites al saldo promedio y depósitos mensuales e incluye movimientos sin cargo en la medida que se realicen a través de cajeros automáticos de la entidad (o bien a través de compras con tarjeta de débito o adhesión al débito automático de servicios). La normativa también contempla la existencia de una cuenta básica, se presenta como principal característica la estandarización en los servicios que ofrece de manera gratuita dentro del costo de mantenimiento mensual (facilitando la comparación del usuario entre las diferentes entidades financieras). Finalmente, la regulación contempla una cuenta de nómina que requiere el depósito de ingresos recibidos del empleador, ofrece gratuitamente el mantenimiento y los movimientos en efectivo o por cajeros automáticos de su titular por hasta el monto de los sueldos acreditados.

Fuente: Elaboración propia con información de SBS de Perú y el Banco Central de la República Argentina

### Rol y alcance de las entidades de regulación y supervisión

La agencia encargada de supervisar la industria de los seguros en cada jurisdicción también se constituye en el órgano de supervisión directo del microseguro. Es conveniente que existan mecanismos de coordinación e intercambio de información con otros supervisores de instituciones que suelen actuar como distribuidores de este tipo de productos (por ejemplo, bancos y cooperativas, proveedores de servicios de salud, funerarias y mutuales).

Los supervisores de seguros, en coordinación con los bancarios, tienen un rol mayor en el desarrollo de estos productos, mediante la eliminación de ineficiencias del mercado y la simplificación de los re-

quisitos formales para la incorporación de personas que en la actualidad no pueden acceder a este tipo de pólizas.

Un marco regulatorio favorable permitirá el diseño de nuevos productos y mecanismos adecuados para la población que actualmente no está incluida en el sistema formal, sin comprometer aspectos regulatorios técnicos o prudenciales<sup>23</sup>.

### Actividades permitidas

La posibilidad de actuar como distribuidor de seguros estará explícitamente contemplada en la normativa que regula a los intermediarios financieros. Al permitir que las entidades comercialicen servicios de microseguros, reducen los riesgos crediticios vinculados con los siniestros cubiertos. Así mismo, brinda la posibilidad de adquirir un

22. Por el contrario, los requerimientos "estándar" de información mínima a los clientes abarca, entre otros, el nombre, tipo y número de documento, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio, ocupación e identificación de dónde trabaja. Las empresas deben realizar visitas a los domicilios u oficinas de los clientes, llevar a cabo entrevistas personales y realizar otros procedimientos que les permitan asegurarse que sus clientes han sido debidamente identificados, pudiendo delegar dicha tarea en terceros.

23. IAIS & CGAP. "Issues in regulating and supervision of microinsurance", 2007.

seguro a los segmentos de la población a los que, usualmente, la cobertura no siempre les es accesible. Para estos sectores, de capacidad patrimonial individual limitada, los microseguros son de gran relevancia ya que les permiten afrontar situaciones como los siniestros a ser cubiertos con el seguro (típicamente vida e incendio).

#### Procesos de autorización y requerimientos mínimos de operación

Cuando la normativa contempla explícitamente la posibilidad de que la entidad financiera opere como agente en la comercialización de seguros, no se requiere de la autorización del supervisor. El seguimiento de las operaciones es parte del proceso de supervisión de entidades financieras.

#### Gestión de riesgos

Los riesgos directos vinculados con la provisión del microseguro recaen en la compañía de seguros que los provee, la cual se encuentra regulada y supervisada por la agencia con responsabilidad específica en materia de seguros (en muchos casos, forman parte de la misma agencia de regulación y supervisión de entidades financieras, facilitando la coordinación).

La entidad financiera puede enfrentar otro tipo de riesgos al comercializar microseguros, como los que se mencionan a continuación. El riesgo principal es reputacional; al actuar como agente de distribución recibirá una adecuada capacitación para explicar al cliente las características del seguro, su uso y cobertura.

Así mismo, es necesario que la institución comercializadora evalúe la solvencia de la compañía de seguros, sus políticas, procedimientos, transparencia en la información, claridad en los contratos, etc. La entidad financiera valorará los riesgos de comercializar los servicios de la compañía de seguros, dado que los incumplimientos de ésta podrían afectarla.

Otros riesgos que puede enfrentar la institución financiera están relacionados con aspectos operacionales, tales como la falta de cobro (o falta de notificación del cobro a la compañía aseguradora) de la prima del seguro o el cobro indebido de la misma. En

el primer caso, el asegurado podría no estar cubierto por el seguro y consecuentemente no cobraría el beneficio ante la ocurrencia del siniestro; en el segundo caso, la entidad se estaría apropiando de fondos de manera indebida.

#### Relaciones con terceros

En la comercialización de microseguros, la institución financiera actúa como distribuidor. En tal sentido, queda claro en el contrato de venta, el alcance de la intervención de la entidad y las responsabilidades que asume. Sin embargo, previo al inicio de la relación comercial, la institución financiera efectuará su propia evaluación sobre la solvencia, prácticas de transparencia y cualquier otro elemento que pudiera afectar el cumplimiento del pago asegurado ante el evento del siniestro.

#### Información mínima a divulgar al mercado

La normativa requiere la difusión de información de cuál es la compañía que brinda la cobertura, los beneficios contratados y la responsabilidad que asume la institución financiera en su rol de agente de comercialización.

Los términos de la póliza incluirán al menos los datos que identifiquen al cliente y a los beneficiarios que él mismo designe, un detalle de las coberturas y exclusiones de la póliza, el costo de la póliza, el calendario de pagos, los procedimientos simples para solicitar el beneficio y cómo se atenderán los reclamos.

#### Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios identificados

La agencia reguladora de seguros tomará medidas efectivas para detectar y reportar operaciones de lavado de activos y financiamiento al terrorismo, en forma consistente con las recomendaciones del GAFI. Sin embargo, la posibilidad de que los individuos incurran en lavado de activos es bastante remota, dado que los montos de cobertura reducidos hacen costoso el dolo masivo a través de este mecanismo.

A pesar de ello, todo seguro es susceptible de fraude (a través de contratos ficticios,

suplantación de identidad, etc.). Las pérdidas no esperadas para el asegurador resultan ser muy bajas, debido a los montos de los microseguros.

Por otro lado, si su comercialización se realiza a través de una institución financiera y está aparejada con la apertura de una cuenta bancaria y/o asociada a la obtención de un crédito, la identificación del cliente se encuentra cubierta por la normativa de prevención de lavado de dinero, que facilita la simplificación de los requisitos formales para la emisión de pólizas<sup>24</sup>.

#### Protección del consumidor

El microseguro está orientado a brindar protección a la población de escasos recursos frente a eventos de riesgo a los que está expuesto. Dado que el segmento objetivo puede carecer de un alto nivel de educación, la póliza debe ser redactada en un lenguaje comprensible y no debe incluir condiciones que afecten sus características de simplicidad, claridad y facilidad en la contratación<sup>25</sup>. Es importante que todos los gastos de la emisión de la póliza estén reflejados en la prima, evitando incluir conceptos como deducibles, copagos y franquicias.

Las coberturas se adecuarán a las necesidades del segmento de mercado objetivo. No se establecerán exclusiones y en caso de requerirlas, éstas serán mínimas y concordantes con las coberturas que otorga el microseguro.

La entidad financiera que actúa como agente verificará que la compañía aseguradora cumpla con lo descrito anteriormente y al mismo tiempo, cuente con los mecanismos adecuados para atender reclamos. En este sentido, la regulación considerará que el proceso de reclamo tenga un solo canal de acceso para que el consumidor interponga sus quejas contra la aseguradora. De esta forma, la entidad comercializadora será la responsable de recibir los reclamos y procesarlos (cuestiones propias y con la aseguradora).

#### 3.4.2. Remesas de dinero

Involucra el envío y recepción de dinero tanto de forma doméstica como internacional entre dos personas físicas (naturales) o entre una persona física y una moral.

#### Rol y alcance de las entidades de regulación y supervisión

El marco regulatorio será proporcional a los riesgos que la actividad involucra y contemplará las características de los sectores a los que atiende (generalmente, de escasos recursos).

La regulación de las remesas puede estar a cargo de distintas instituciones, dependiendo la jurisdicción. En algunos casos, se encuentran bajo la responsabilidad de la agencia de regulación y supervisión de entidades financieras. En otros, son diferentes agencias las que tienen la autoridad para supervisar, por ejemplo, la Unidad de Información Financiera, el Banco Central, la Agencia de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia o la Agencia de Regulación y Supervisión de Entidades Financieras. También se puede dar el caso donde los Prestadores de Servicios de Remesas (PSR) son considerados simplemente como empresas de servicios, sin estar específicamente regulados y supervisados.

#### Actividades permitidas

La regulación establecerá que los PSR deben limitarse a la recepción, transferencia y pago de remesas, tanto locales como internacionales. Los PSR pueden realizar dichas actividades a través de agencias/corresponsales que operan como receptores y pagadores de fondos. La normativa contempla la posibilidad de que dichas agencias/corresponsales puedan realizar actividades adicionales a la prestación del servicio de remesas, debiendo identificar claramente el PSR con la cual mantiene la relación contractual.

#### Procesos de autorización y requerimientos mínimos de operación

El proceso de autorización depende, básicamente, de que la entidad se encuentre o no bajo la regulación y supervisión de la agencia de entidades financieras o el Banco Central.

Si la entidad se encuentra regulada, se contemplará en la autorización factores como la idoneidad moral, solvencia económica y profesional de los gestores, los accionistas y la Junta.

24. IAIS & CGAP. "Issues in Regulating and Supervision of Microinsurance", 2007.

25. Reglamento Microseguro Perú (Resolución S.B.S. N 14283 -2009).

### Gestión de riesgos

Los PSR se ven afectados principalmente por el riesgo operacional y el riesgo de no poder trasladar los pagos de una jurisdicción a otra.

Al establecer medidas de control del riesgo, los PSR evalúan que las medidas propuestas sean proporcionales al nivel de riesgo y el volumen de negocio. En este sentido, los PSR deben adoptar estrategias para protegerse a sí mismos y a sus clientes frente a posibles riesgos derivados de sus operaciones transfronterizas, especialmente en jurisdicciones con marcos jurídicos y de regulación deficientes.

En la perspectiva operacional, el riesgo legal (probabilidad de ser demandado por un beneficiario de remesa, principalmente) obliga al PSR a ser transparente en sus prácticas. Esto es, en caso de auditoría demostrará la diligencia debida en la operación. Ante el riesgo de fraude, los procesos serán claros y responsables. Se recomienda una adecuada selección de personal y un nivel de seguros acorde al negocio.

Es necesario prestar especial atención al riesgo cambiario. Usualmente, se entiende que las remesas son encargos de confianza. Si el cliente de una jurisdicción particular no puede recibir su remesa en la moneda de origen, las fluctuaciones de valor respecto a la moneda de recepción serán riesgos asumidos por el cliente y no del PSR.

### Relaciones con terceros

Ciertos PSR pueden contar con sucursales o agencias propias. El modelo de negocio de las remesas de dinero involucra la utilización de terceras agencias/corresponsales. En tal sentido, la normativa (en el caso de que los PSR estén regulados) establecerá las responsabilidades tanto del PSR como de las agencias/corresponsales contratados por éste, así como la notificación al regulador del listado de los agentes.

### Información mínima a ser divulgada al mercado

La transparencia de los precios y de las características del servicio de remesas es fundamental para que los consumidores puedan, de manera informada, elegir entre diferentes proveedores; esto creará un mer-

cado competitivo. La regulación requerirá a los PSR que dicha información se ofrezca en términos accesibles y comprensibles, incluyendo todos los conceptos que conforman el precio total de la transacción.

En la información difundida se incorporará la aplicación de comisiones fijas y variables, su impacto en el monto de la remesa, tipo de cambio aplicable (comprador y vendedor), entre otros.

### Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios

Los PSR se sujetan a las normas de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo y mantendrán un registro para informar operaciones sospechosas a la Unidad de Información Financiera (UIF), cuando las mismas superen un determinado umbral. Para ello, los PSR contarán con políticas, procedimientos y responsables para abordar dicho riesgo.

Las políticas del PSR establecen los diferentes límites para cada transacción de remesa de dinero (considerando para ello, tanto la operación puntual como el acumulado en un período dado de tiempo). A partir de este cálculo, se determinará si debe justificarse el origen de los fondos y el medio según la regulación de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo.

### Educación financiera y protección del consumidor

Además de la información ofrecida por los PSR, las agencias públicas relacionadas con la operación deben tomar medidas que permitan a los usuarios finales comprender fácilmente el mercado de remesas. Por ejemplo, las autoridades u otros organismos pueden ofrecer comparativas de precios o realizar campañas educativas o informativas para que los clientes reciban más información sobre los servicios de remesas.

El PSR contará con procedimientos para la atención de reclamos con plazos para ofrecer una respuesta. También, con información sobre la instancia disponible para continuar el reclamo en caso de no recibir respuesta del PSR o que ésta no satisfaga al cliente.

El cuadro N° 6 describe el proceso de regulación y supervisión de remesas de dinero en Honduras.

## Cuadro Nº 6. Regulación de Remesas de Fondos: el Caso de Honduras

La Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) de Honduras regula y supervisa los PSR. La Circular que reglamenta la organización, autorización, constitución y funcionamiento de los mismos (Circular CNB 075/2009) ilustra un ejemplo donde la actividad de remesas de fondos se encuentra regulada y supervisada por la misma institución a cargo de la regulación y supervisión de instituciones financieras. En la Circular de referencia, se establece que las únicas personas autorizadas para realizar remesas de fondos son las empresas específicamente constituidas para tales fines, pudiendo ser las instituciones supervisadas agentes de dichos PSR.

Para la autorización de su funcionamiento, la normativa requiere información complementaria sobre la sociedad, así como de los accionistas y Junta de Gobierno. También presentará información sobre estados contables auditados, estructura organizativa, manuales de procedimientos, copia de contratos con PSR extranjeros y agentes domésticos, cumplimiento del programa de prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo y pruebas que demuestren que cuenta con condiciones tecnológicas de comunicación para realizar la actividad.

La CNBS lleva un registro de los PSR, que a su vez informarán sobre los agentes con los que opera. Se establecerá un requerimiento fijo de capital y activos líquidos por el equivalente al promedio de remesas de los últimos 6 meses. Se requiere contar con un programa de cumplimiento de prevención de lavado de activos con procedimientos para describir al cliente, designación de un funcionario de cumplimiento con funciones y atribuciones específicas y un plan de auditoría.

La regulación fija la información mínima de los formularios de registro de las operaciones que realice el PSR, la remisión de información a la UIF de las operaciones que superen un determinado monto, y el reporte de operaciones sospechosas. Adicionalmente, se establece el deber de reserva, la conservación de documentos, las obligaciones de los agentes (incluyendo la remisión de información directa a la CNB) y la publicación y difusión de los costos asociados al servicio que brinda (comisión y tipos de cambio aplicables) así como la remisión de información mensual a la CNBS y la publicación de estados financieros.

Fuente: Elaboración propia con información de CNBS.

### 3.4.3. Dinero electrónico

El dinero electrónico (“e-Money”) se define como un reclamo sobre la recepción de fondos para la realización de transacciones de pago. El dinero electrónico se puede intercambiar sólo de manera electrónica, no se considera un depósito tradicional, se redimirá a valor nominal y generalmente es por montos reducidos. Puede tener asociada una cuenta bancaria y su utilización puede limitarse a la adquisición de determinados productos/servicios.

El dinero electrónico forma parte del sistema de pagos de una jurisdicción y su emisión puede o no regularse (mientras no adquiera dimensión sistémica). La experiencia

de países donde nació como actividad no regulada muestra que el proceso de regulación posterior fue complejo y costoso para la industria, porque la implementación implica establecer altos estándares de riesgo operacional, e integridad financiera<sup>26</sup>.

Sin embargo, se considera buena práctica emitir una regulación específica sobre la emisión de dinero electrónico. Dependiendo de las jurisdicciones, puede ser una actividad reservada para instituciones autorizadas a captar depósitos. En cualquier caso, se recomienda que el emisor de dinero electrónico cuente con una autorización de la autoridad monetaria o del supervisor

26. AFI. “Servicios Financieros Móviles, Ampliar el Acceso Mediante la Regulación”, 2010.

prudencial para garantizar que aplica los estándares mínimos de gestión de riesgos para captar dinero del público.

#### Rol y alcance de las entidades de regulación y supervisión

Las Entidades de Dinero Electrónico (EDE) autorizadas se sujetarán al registro, regulación y supervisión según las características de operación, sean instituciones financieras u otras. La institución responsable de este procedimiento es la agencia de regulación y supervisión de instituciones financieras y/o el Banco Central. La regulación se alineará con los riesgos que enfrentan estas entidades.

El debate legal respecto a la naturaleza del dinero electrónico (si es o no depósito) incluye la clarificación de si debe o no estar cubierto por el seguro de depósitos. Sin embargo, sí es relevante establecer que los saldos líquidos provenientes de la desmaterialización<sup>27</sup> del dinero no estarán sujetos a los riesgos patrimoniales del emisor de dinero electrónico. En este sentido, las soluciones pasan por escindir en un patrimonio autónomo esos fondos líquidos u obtener una cobertura de riesgo sobre el saldo de obligaciones con terceros.

De esta manera, el dinero electrónico no necesariamente está cubierto por un seguro de depósito. Por ejemplo, si el dinero está en custodia de una entidad y separada de su balance, la cobertura no sería necesaria. Por otro lado, si las cuota-partes de los clientes representan sólo una pequeña proporción de su riqueza, reduce el riesgo social, en caso de que surjan problemas. En los casos que corresponda, debe comunicarse adecuadamente que el dinero electrónico no se trata de un depósito tradicional y que está excluido de la garantía de los depósitos.

#### Actividades permitidas

Las instituciones no financieras que se dediquen a la emisión y administración de dinero electrónico se dedicarán únicamente a esa actividad. No se les permitirá intermediar sobre la base de los fondos recibidos, ni tampoco pagar interés u obtener beneficios relacionados al tiempo que se mantienen tales fondos bajo custodia. Sólo se permitirá la emisión de dinero electrónico a personas o negocios que cuenten con una licencia de EDE.

Las EDE pueden distribuir o redimir dinero electrónico a través de terceros, personas naturales o jurídicas que actúan como agentes. Los agentes contratados por la entidad para la distribución, carga o descarga de dinero electrónico pueden tener otra actividad como principal; sin embargo, deben identificar claramente el EDE con el que operan.

#### Procesos de autorización y requerimientos mínimos de operación

La autorización de la EDE requiere de menores requisitos que los establecidos para una institución de intermediación financiera. Sin embargo, los requerimientos están relacionados a riesgos operativos, prevención del LA y FT y a mantener el estándar requerido a las instituciones autorizadas a intermediar. En particular, aquellos vinculados con la idoneidad moral, la solvencia económica y profesional de los gestores, los accionistas y la Junta, el gobierno corporativo, el plan de negocios y los procedimientos internos para el control de los riesgos, en particular el plan de continuidad y el plan de recuperación de desastres.

#### Gestión de riesgos

**El principal riesgo que enfrenta una EDE es el operativo.** Las políticas y procedimientos en materia de sistemas informáticos enfatizarán la seguridad informática, el adecuado registro de transacciones, la continuidad de negocios, los planes de contingencia, entre otros.

**El riesgo de liquidez** disminuye cuando existe un requerimiento normativo de que todo el dinero electrónico emitido cuente con activos líquidos disponibles de respaldo. La normatividad establece qué activos líquidos califican como tales, dónde y cómo deben estar contabilizados<sup>28</sup>.

**Suficiencia de capital.** La actividad de las EDE está considerada como comisiones de confianza (o fiduciarias). Desde la perspectiva regulatoria, sólo se requiere que el capital cubra los requerimientos de los riesgos de operación. Así mismo, las EDE contarán con un capital de trabajo que asegure el nivel de operación (adecuado capital humano, sistemas, infraestructura

27. Proceso por el cual el consumidor entrega dinero en efectivo al emisor a cambio de la acreditación a su nombre de dinero virtual (o electrónico).

28. La normativa contempla a los activos que quedan resguardados como respaldo efectivo del dinero electrónico emitido. Una alternativa es la constitución de un fideicomiso con un patrimonio escindido de la EDE, es administrado por un tercero (típicamente una institución financiera) y tiene como mandato la conversión de dinero electrónico en efectivo.

y controles). Tal como lo establece el Pilar II de Basilea, la autoridad competente puede requerir que la institución mantenga un nivel mayor de capital si considera que éste no resulta suficiente para cubrir los riesgos asumidos por la institución.

**Límites de exposición al riesgo.** Las operaciones a ser realizadas a través de dinero electrónico son de bajo monto. En tal sentido, la regulación puede alternativamente establecer un monto máximo de transacción y saldo acumulado o requerir que las EDE establezcan montos máximos en sus planes, políticas y procedimientos, que serán analizados por la agencia de regulación y supervisión cuando se tenga la oportunidad de evaluar la autorización (y cada vez que haya una modificación de los mismos).

#### Relaciones con terceros

Los modelos de contratos que establezcan las EDE con sus corresponsales no pueden eximir a éstas de la responsabilidad por las operaciones que se cursen a través de ellos. Las EDE facilitan al usuario la identificación de los corresponsales con los que opera, proveyéndoles una adecuada señalética y folletería.

#### Información mínima a ser divulgada al mercado

Las EDE informan, de manera clara y transparente, los costos asociados a los servicios que brindan. Los medios de comunicación se utilizarán para comercializar el servicio que provee. Es responsabilidad de la EDE que la información difundida sea clara para que el usuario pueda entender las diferentes comisiones y cargos, cuándo aplican y el costo efectivo de los mismos.

El contrato entre cliente y la EDE establece las condiciones para redimir el dinero y la comisión. Si llegasen a existir cambios, éstos se notifican al cliente.

#### Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios identificados

La naturaleza digital y rastreadable del dinero electrónico, así como las limitaciones en los saldos y movimientos (depósitos y pagos/extracciones) reduce el riesgo de lavado

de activos y financiamiento al terrorismo en la operación. La normativa contempla dichas características y establece requerimientos en materia de prevención del uso indebido. Las EDE guardan registro de las operaciones efectuadas y deben verificar que no se realicen transacciones que, de manera acumulada, resulten significativas y/o requieren de un justificativo del origen lícito de los fondos.

#### Educación financiera y protección del consumidor

Las EDE proveen mecanismos simples y ágiles de atención de consultas y reclamos. Estos deben ser expuestos para conocimiento de los usuarios, quienes podrán formular sus quejas a través de los diferentes corresponsales con los que opera la EDE.

El cuadro N° 7 describe la regulación sobre dinero electrónico en Nicaragua y Filipinas.

### 3.5. Canales de comercialización

Los canales de comercialización identificados para la inclusión financiera son: agencias (sucursales) móviles, cajeros automáticos (ATM), telefonía móvil, y corresponsales no bancarios (CNB).

#### 3.5.1. Agencias (sucursales) móviles:

Es un punto de atención que brinda la mayoría de los servicios financieros de una sucursal (agencia) tradicional, operando durante algunos días hábiles de la semana o durante una época del año. En algunos casos es provisto a través de un vehículo blindado.

Las agencias móviles están sujetas a las mismas obligaciones y actividades permitidas que las agencias tradicionales. La característica principal que distingue a ambas es su operatoria restringida en términos de días y horarios de atención al público.

#### Procesos de autorización y requerimientos mínimos de operación

Las instituciones financieras cuentan con un plan estratégico en materia de sucursales, agencias, cajeros automáticos y CNB. En dicho marco, la utilización de

## Cuadro Nº 7. Regulación Sobre Dinero Electrónico: los Casos de Nicaragua y Filipinas

- **Nicaragua:** La Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SIBOIF) elaboró una normativa específica para la autorización y funcionamiento de entidades que operan con dinero electrónico (Resolución Nº 671, de marzo 2011). Esta regulación resulta novedosa (son pocos los países que tienen una normativa específica en la materia) e incluye una serie de requisitos para la autorización de las EDE como requerimientos tecnológicos y operativos para reducir los riesgos asociados a la operación.
- La norma requiere que los fondos que se encuentran respaldando las operaciones de la EDE sean depositados en un fideicomiso constituido sólo para ese motivo, donde están identificados los saldos de cada cliente. También se exige que la EDE cuente con un reglamento de atención al cliente aprobado por la Junta que regule, entre otros aspectos, el procedimiento y plazo que debe cumplir la EDE para atender las consultas y reclamos de sus usuarios.
- Se requiere que las agencias y centros de transacción autorizados ofrezcan a sus usuarios información clara y oportuna respecto a los productos y servicios que prestan, las condiciones de acceso a los mismos, las tarifas, comisiones y demás cargos aplicables y los riesgos asociados a dichos productos y servicios, en particular, a los relacionados con la pérdida, robo o destrucción de dispositivos móviles.
- **Filipinas:** En la Circular 649 publicada en 2009 por el Banco Central de Filipinas (BCF) se reglamenta la emisión y operatoria de dinero electrónico, así como de las empresas que operan con él.
- El objetivo es promover la utilización de dinero electrónico, estableciendo los controles y resguardos para mitigar los riesgos asociados a dicha operación. Define el dinero electrónico como aquel que está almacenado electrónicamente (en un instrumento o un dispositivo), emitido contra un valor de dinero no inferior al valor facial del dinero electrónico emitido, aceptado como medio de pago, retirable en dinero, emitido de acuerdo a la Circular.
- Clasifica a las EDE según sean bancos, instituciones financieras no bancarias y otras instituciones no bancarias que se registren en el BCF. El dinero electrónico emitido por los bancos no será considerado como un depósito y, consecuentemente, no está alcanzado por la garantía de los depósitos.
- Las entidades que deseen emitir dinero electrónico requerirán una licencia del BCF y cumplir con las normas de servicios de banca electrónica (en el caso de instituciones no financieras deben registrarse como PSR). La normativa establece: un monto máximo de recarga mensual; un sistema que identifique el tenedor del dinero electrónico y los movimientos que realice; el dinero electrónico sólo puede ser redimido a valor nominal; es responsabilidad de los emisores el cumplimiento de la normativa por parte de los agentes que contratan; establecer mecanismos para la atención de reclamos; brindar información clara sobre cómo puede usar el dinero electrónico y los costos que devengan.
- La regulación establece una serie de requisitos que cumplirá la empresa emisora, tales como una adecuada administración, sistemas informáticos y política de seguridad de la información, contar con planes de contingencia y auditoría.
- Las empresas emisoras brindarán información trimestral al supervisor (BCF), deben contar con un capital nominal mínimo fijado en la normativa, tener como principal actividad la emisión de dinero electrónico, no deben extender créditos, contar con activos líquidos equivalente al dinero electrónico emitido (en depósitos bancarios separados para los objetivos de liquidez, bonos del gobierno u otros activos admitidos por el BCF).

Fuente: Elaboración propia con información de CNBS.

agencias móviles estará en línea con dicho plan, el cual debe ser presentado a la agencia de regulación y supervisión para su consideración.

La autorización para la apertura de agencias móviles puede proceder para cada caso en particular, o bien admitir la apertura de una cantidad determinada, con una operatoria durante un plazo dado, en función a un plan de desarrollo.

La expansión de las agencias móviles se realizará en la medida en que las entidades cumplan con los requerimientos técnicos y cuenten con un adecuado ambiente de control interno.

#### Gestión de riesgos

Los principales riesgos de la operación de las agencias móviles son operativos. Dependiendo de la modalidad de la agencia móvil, la institución adoptará los recaudos necesarios en materia de seguridad física y comunicación, entre otros. Estos aspectos pueden generar costos altos.

Los requerimientos en materia de seguridad de las agencias móviles serán proporcionales a la operación que la misma desarrollará (en la medida que la misma sea más restringida que la establecida para las agencias en general).

#### Información mínima a ser divulgada al mercado y protección del consumidor

Las instituciones deben informar adecuadamente la ubicación y horarios de atención al público en las agencias móviles. Así mismo, facilitarán información sobre las alternativas con las que dispone el cliente para realizar transacciones en los días y horarios en los que no opera la agencia móvil.

Deben establecerse mecanismos para que los clientes puedan realizar consultas y reclamos durante los días en los que la agencia móvil no presta servicios. En tal sentido, la institución financiera fijará procedimientos (número telefónico, correo electrónico, etc.) para que los usuarios puedan realizar dichos reclamos/consultas. Las alternativas deben ser difundidas adecuadamente, y ajustadas en función de la evaluación que la institución realice respecto de

su funcionamiento. El cuadro N° 8 describe la normativa existente en Bolivia respecto a agencias móviles.

#### 3.5.2. Cajeros automáticos

Los cajeros automáticos o ATM (por sus siglas en inglés) permiten a los clientes realizar transacciones financieras (retiro/depósito de dinero, transferencias, recargas de tarjetas, pagos de servicios e impuestos, consultas de saldos, entre otros) sin la presencia física de personal bancario. Tradicionalmente, los ATM sólo servían como puntos de autoservicio para consultas, pagos en la red o dispensadores de efectivo. Sin embargo, los modelos actuales también permiten operaciones de depósito de efectivo o pagos de operaciones crediticias.

#### Rol y alcance de las entidades de regulación y supervisión

Los cajeros automáticos constituyen un canal por el que las instituciones financieras utilizan dispositivos automáticos para la prestación de determinados servicios. Como tales, la agencia de regulación y supervisión es quien tiene competencia sobre el tema, estableciendo los requerimientos de autorización y baja, así como las medidas mínimas de seguridad.

#### Actividades permitidas

Las transacciones que pueden realizarse desde un ATM son: consultas de saldos y movimientos, realización de transferencias, pago de servicios y créditos, depósitos, recarga de celulares, transmisión de información a la entidad (e.g. pedido de cheques), entre otras. Dependiendo de sus características particulares, también pueden realizarse depósitos y pagos en efectivo.

#### Procesos de autorización y requerimientos mínimos de operación

Las entidades elaborarán planes que enmarquen la decisión de utilizar cajeros automáticos en su estrategia de expansión. La normativa debe definir la información mínima que el supervisor recibirá para autorizar estos dichos planes. En cualquier caso, la normativa determina que la entidad financiera cuente con un adecua-

## Cuadro Nº 8. Agencias Móviles en Bolivia

- Apertura, traslado y cierre de sucursales, agencias y otros puntos de atención. (Circular ASFI 002/2009).
- Bolivia contempla en la circular de referencia el tratamiento de los distintos puntos de atención que pueden disponer las instituciones financieras para atender a sus clientes. El mismo abarca la oficina central, sucursales, agencias fijas, agencias móviles, caja externa, ventanilla de cobranza, oficina ferial y mandatario (CNB). Se define como punto de atención a la instalación o establecimiento equipado por una entidad supervisada para realizar operaciones de intermediación.
- La circular de referencia incluyó específicamente la figura de la agencia móvil, definiendo la misma como un punto de atención autorizado por la ASFI que se encuentra en el interior de un vehículo blindado y que funcionalmente depende de una sucursal o directamente de la oficina central de la entidad supervisada.
- La normativa establece los requisitos que deben cumplir las agencias móviles para tramitar la apertura, entre los cuales se incluye información sobre las características del vehículo blindado; registro del mismo; zonas, días y horarios dónde va a operar; manuales y medidas de seguridad; medios tecnológicos de información y comunicación. Para el cierre de la agencia móvil, la entidad supervisada presentará por escrito una solicitud al respecto a la ASFI, publicando en medios periodísticos el cierre de la agencia en cuestión.
- La Circular también contempla la oficina ferial, definiendo la misma como un punto de atención instalado en ferias con el objeto de prestar servicios en forma temporal o permanente a clientes y usuarios, en determinados días y horarios de atención, de acuerdo a la necesidad y demanda de servicios financieros.
- La agencia móvil y la oficina ferial, así como los mandatarios (CNB) pueden realizar las mismas operaciones que la institución financiera.

Fuente: Elaboración propia con información de ASFI.

do ambiente de control, estableciéndolo como requisito para que pueda expandir sus actividades<sup>29</sup>.

### Gestión de riesgos

El riesgo principal del ATM es el operativo. Consiste en fallas en los sistemas, interrupción de la electricidad, robo, falta de suministros y dinero disponible. Es relevante destacar que es importante mitigar el riesgo de la clonación de tarjetas, ya que es el fraude más común en tarjetas de crédito o débito. Otro riesgo habitual es la captura de las tarjetas de los clientes o los robos de claves. La regulación establece estándares que limiten estos riesgos a través de medidas mínimas de seguridad (cámaras

de filmación por circuito cerrado, recambio periódico de claves, alerta y educación del cliente, etc.) También se instaurarán normas para limitar el riesgo de fraudes, eventos de interrupción en la prestación de servicios y crear los respectivos planes de contingencia.

Con relación a los límites de exposición al riesgo, la normativa no establece un límite específico a la operatoria con ATM. Es una mejor práctica que las políticas de las instituciones financieras fijen límites en los montos de las transacciones que pueden ser realizadas a través de un ATM para evitar el riesgo de fraude y minimizar los casos en los que el cajero se queda sin efectivo para dispensar.

29. En algunos casos, dichos requisitos están vinculados con la calificación otorgada a la entidad por parte del supervisor, cumplimiento de las relaciones técnicas, contar con buenos sistemas informáticos y estar al día con los regímenes informativos establecidos por la agencia de regulación y supervisión.

### Relaciones con terceros

Las instituciones podrán contar con servicios de terceros para el mantenimiento y aprovisionamiento de billetes. Usualmente estos servicios son brindados por las empresas transportadoras de efectivo. Así mismo, contarán con servicios de reparación de los ATM que resulten ágiles y eficientes. Los contratos deben prever la necesidad de asistencia técnica, siendo responsabilidad de las entidades financieras evaluar la capacidad técnica de las empresas proveedoras para brindar la operación.

Eventualmente, las empresas podrán contratar el acceso a redes de ATM de terceros (otras instituciones financieras u proveedores especializados). En este caso, existirá claridad en los servicios que están contratando y los estándares de continuidad de negocio. El proveedor será responsable frente a la empresa contratante. Sin embargo, esta última no puede excluir su responsabilidad frente al usuario.

### Información mínima a ser divulgada al mercado

Los usuarios financieros tendrán información sobre la ubicación de los ATM, los costos por realizar transacciones con los mismos y los pasos que deben seguir ante fallas que se presenten. Esa información será provista a través de los canales tradicionales de comunicación y debe estar disponible en el mismo habitáculo del ATM.

Los usuarios serán prevenidos de los principales riesgos en la operación de un ATM como, por ejemplo, el posible robo de información (copia de bandas magnéticas y robo de claves de acceso).

### Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios identificados

Las operaciones realizadas en los ATM no presentan riesgos adicionales a los de operar físicamente en la sucursal o agencia de la entidad, dado que el cliente es identificado a través de la tarjeta magnética (o de chip) y de su clave de acceso.

### Educación financiera y protección del consumidor

Las instituciones financieras tienden a incentivar a que los nuevos usuarios hagan uso de canales de comercialización cuyo costo de operar resulta más económico, como lo son los ATM. Se requiere de una adecuada educación del usuario para hacer un uso correcto del mismo. Una iniciativa útil para lograr un mayor acceso de este canal es la incorporación de opciones para operar en dialectos originarios o el uso de huellas digitales, en vez de tarjetas a efectos de facilitar su uso.

Las entidades deben implementar campañas educativas que involucren diferentes técnicas, incluyendo el acompañamiento al cliente al momento de entregarle la tarjeta de débito para facilitar su comprensión de la operación del servicio.

El tratamiento de los reclamos relacionados con los ATM debe ser ágil y operativo (es importante brindar una pronta solución). Se considera la posibilidad de brindar la solución en el mismo lugar donde se encuentra el ATM, para lo cual deben presentarse los números telefónicos o línea directa provista por la misma entidad en lugar físico del cajero automático.

### 3.5.3. Corresponsales No Bancarios (CNB):

Los CNB son puntos de atención de las instituciones financieras en locales distintos a sus agencias y son operados por terceros. Estos canales no tradicionales permiten que, farmacias, supermercados, cadenas de comercialización, oficinas de correos, casas de lotería, empresas públicas para la asistencia social, etc., celebren un acuerdo con una o más entidades financieras para operar limitadamente determinados productos y servicios financieros. Los CNB también pueden ser las Redes del Estado, lo cual puede facilitar la cobertura en un mayor número de jurisdicciones de un país<sup>30</sup>.

### Rol y alcance de las entidades de regulación y supervisión

La normativa contempla que la entidad financiera contratante sea responsable de las actividades financieras que realiza el

30. En diferentes países, el modelo de CNB ha adoptado denominaciones disímiles, tales como: Agente Bancarios (Guatemala, Kenia), Corresponsal de Negocios (India), Mandatarios (Bolivia), Corresponsales en el País (Brasil), Corresponsal (Colombia), Corresponsal No Bancarios (Ecuador), Contratación con Terceros (México), Cajero Corresponsal (Perú) y Establecimientos (El Salvador).

CNB por cuenta y orden de la misma. Ello quedará plasmado en el contrato entre el CNB y la entidad financiera, así como en la información que se provea al público usuario en general.

Al involucrar una entidad no financiera en la oferta de productos y servicios financieros en nombre de una entidad financiera, es importante la actuación de las agencias de regulación y supervisión. La operación se realiza en representación de una entidad financiera y conlleva riesgos para la entidad contratante, el CNB y los usuarios. Sin embargo, el alcance de la regulación y supervisión se aplica a la institución financiera al ser ésta la responsable frente al cliente por los servicios brindados en el CNB. En este sentido, la regulación establecerá los criterios mínimos para que la entidad financiera asegure el nivel de servicio que brinde el CNB.

#### Actividades permitidas

Las actividades que puede desarrollar un CNB en representación de una entidad financiera surgirán, en primera instancia, de

la evaluación y el análisis que realice la entidad contratante en relación al plan de negocios, los riesgos asociados a la operatoria del CNB y la estrategia y herramientas para mitigarlos, incluyendo los límites específicos sobre la misma (por ejemplo, monto máximo de ingresos y egreso de fondos por cliente y agregado para el CNB).

La regulación contendrá un listado de las actividades que un CNB puede realizar. Adicionalmente, la normativa contempla los procedimientos para obtener la autorización de la agencia de regulación y supervisión para que el CNB pueda operar conforme a la norma. Esta establece límites específicos a determinadas operaciones admitidas, los cuales estarán relacionados con los riesgos identificados.

El cuadro N° 9 ilustra las operaciones admitidas de los CNB en la regulación de diferentes países. Existen similitudes en las operaciones entre las jurisdicciones, siendo la apertura y cierre de cuentas básicas el concepto adicional incorporado en últimas fechas.

**Cuadro N° 9. Operaciones admitidas a CNB**

	PE	EC	ME	BR	CO	ES*	BO**	GU	KE	IN
Retiro de dinero	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Depósito de dinero	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Cobranza de Créditos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Transferencias de dinero entre cuentas de depósito	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Desembolso de créditos		X	X	X	X		X		X	X
Pago de servicios	X	X	X	X	X		X		X	X
Recaudación de Terceros	X	X	X	X	X		X		X	X
Consulta de saldos / extractos	X	X	X	X	X		X		X	X
Envío y pago de remesas					X		X			X
Apertura y cierre de cuentas de depósito básicas	X		X				X			
Entrega y recolección de información sobre la apertura de cuentas de depósitos y solicitudes de crédito	X	X	X	X	X		X		X	X
Contempla más operaciones (a ser aprobados por la Agencia de Regulación y Supervisión)	X			X			X	X	X	

PE: Perú; EC: Ecuador; ME: México; BR: Brasil; CO: Colombia; ES: El Salvador; BO: Bolivia; GU: Guatemala; KE: Kenia; IN: India.

\* Corresponde a lo que puede realizar un "comercio afiliado". Los "establecimientos" forman parte de las agencias/sucursales que operan físicamente separadas de la misma (por ejemplo, en comercios) con iguales medidas de seguridad, operaciones y servicios; no se admite actividad conjunta entre la entidad y el comercio afiliado.

\*\* Pueden realizar los mismos servicios y operaciones que sus contratantes, lo que debe constar en los respectivos contratos suscritos entre las partes.

Fuente: elaboración propia con información regulatoria de los diferentes países.

En algunos países, la normativa establece explícitamente las operaciones prohibidas, entre las que destacan:

- Operar cuando se presenten fallas en las comunicaciones con la entidad financiera que impidan realizar transacciones que se ejecutan en línea, ya sea por conexión de internet o línea telefónica.
- Establecer como requisito para realizar una operación financiera la adquisición de bienes y servicios ofrecidos por el CNB.
- Proveer productos y servicios financieros de forma independiente, en lugar de otorgarlos por cuenta y orden de la entidad financiera contratante.

#### Procesos de autorización y requerimientos mínimos de operación

Independientemente de que la normativa requiera de autorización previa o no por parte de la agencia de regulación y supervisión para que las entidades financieras utilicen dicha modalidad de comercialización, la regulación debe contemplar los requisitos mínimos objetivos que debe cumplir una persona (física o jurídica) para ser CNB. Así mismo, la regulación estará complementada con los requerimientos relacionados con la evaluación de la entidad financiera contratante, respecto del plan de negocios y los riesgos asociados a la operación de los CNB. La actividad principal del CNB no podrán ser los servicios que presta a nombre de la institución financiera.

Respecto de las entidades financieras contratantes de los CNB, la normativa establecerá la intervención de la Junta en la decisión de operar con CNB y en el diseño de las políticas relacionadas con dicha operatoria.

La entidad financiera elaborará un plan estratégico de negocios relacionados con la operatoria de CNB. El proceso de autorización para que una institución pueda operar con CNB está relacionado con el ambiente de control interno de la entidad financiera, el cumplimiento de relaciones técnicas y la realidad nacional. En la práctica regional se observa que las autorizaciones para operar con CNB pueden tener varias modalidades:

- Autorización previa general
- Autorización previa para operar con cada CNB
- Notificación previa a comenzar a operar con un CNB
- Notificación posterior de haber comenzado a operar con un CNB

Sin embargo, al igual que con los ATM se recomienda un proceso de autorización que compare el costo y la eficiencia. La institución financiera evaluará previamente los riesgos de expandir sus canales de atención mediante este modelo y el riesgo que representan los comercios que actuarán como su CNB.

#### Gestión de riesgos

En la operación de los CNB se destacan los riesgos operativos vinculados con la tecnología necesaria para la comunicación con la entidad y la realización de operaciones en línea y el manejo del efectivo (eventual excedente o faltante). Así como los riesgos relacionados con la preservación de la confidencialidad de la información financiera del usuario y la exposición al riesgo reputacional (deficiente atención al cliente, realización de operaciones prohibidas o diseminación de información financiera confidencial).

La entidad financiera debe concentrarse en una adecuada y permanente evaluación, gestión y mitigación del riesgo operativo. También existe la posibilidad de que la entidad financiera implemente un programa de capacitación en gestión de riesgos para su red de CNB.

Límites de exposición al riesgo. La entidad financiera contratante fijará límites que reduzcan los riesgos vinculados con la exposición, por ejemplo, los fondos netos que posee el CNB por cuenta de la entidad financiera. El mecanismo más simple y práctico para ello es requerir al CNB la apertura de una cuenta bancaria en la entidad financiera contratante que se debita o acredita de manera simultánea con las transacciones que los clientes de la entidad financiera realizan a través del CNB<sup>31</sup>.

Adicionalmente, considerando las características operativas del CNB y los riesgos que conllevan el movimiento excesivo de

31. Eventualmente la cuenta del CNB podría contar con un saldo deudor, el que no debe superar el margen crediticio asignado al CNB por parte de la entidad financiera contratante.

efectivo, las entidades financieras limitarán el monto y número de las transacciones que puede realizar el CNB. Dicha limitación presenta las ventajas de reducir los riesgos del corresponsal y de sus usuarios a ser víctimas de hechos delictivos. Finalmente, para el caso de extracciones y/o desembolso de créditos, la existencia de límites permite que una mayor cantidad de transacciones puedan ser realizadas de manera satisfactoria por el CNB.

#### Relaciones con terceros

Debe quedar clara la plena responsabilidad de la entidad financiera por las operaciones que realice un tercero en su nombre, tomando en cuenta:

- La operatoria que desarrollará
- La identificación y mitigación de los riesgos asociados a la misma
- Las comisiones que recibirá de la entidad financiera
- La provisión de manuales de procedimientos
- La capacitación por parte de la entidad financiera a dichos proveedores
- Los mecanismos para modificar/adaptar lo establecido en el contrato
- La posibilidad de que la agencia de regulación y supervisión pueda acceder a información y llevar adelante inspecciones en los locales e instalaciones de dicho proveedor, de ser necesario.

En el caso de que la relación de la entidad financiera sea con una Administradora de Redes de CNB (ARCNB), el contrato contendrá también el alcance de los servicios a ser brindados, la relación que tendrá la ARCNB con los CNB y el grado de responsabilidad y asunción de costos que afrontará la ARCNB frente a eventos de pérdidas originados por los CNB administrados por ella.

#### Información mínima a ser divulgada al mercado

La regulación debe establecer que las entidades difundan claramente que las operaciones y servicios prestados por el CNB son de plena responsabilidad de la entidad financiera. La información indicará quiénes son los CNB de la entidad financiera, dónde

se encuentran ubicados, qué tipo de transacciones realizan y con qué límites operan.

El CNB brinda información en el formato y bajo la modalidad que le establezca la entidad financiera contratante. Como mínimo, identificará claramente para qué entidades está operando como CNB, qué tipo de transacciones puede realizar y los mecanismos para efectuar reclamos.

La agencia de regulación y supervisión requerirá información a las entidades financieras sobre los CNB con los que opera y procederá a la difusión de la misma a través de los canales de comunicación (publicaciones, página de internet, etc.). Adicionalmente, la agencia de regulación y supervisión difundirá los alcances de la regulación vigente vinculada a la operatoria de los CNB.

#### Educación financiera y protección del consumidor

La entidad financiera capacita al CNB para transmitir adecuadamente los derechos y obligaciones que involucran al cliente, así como los costos de las transacciones. Además, difunde y educa de manera directa a sus clientes sobre la operación a través de sus CNB.

En cuanto a la utilización de la tecnología para las transacciones a distancia, tanto las entidades financieras como los CNB, alertarán a los usuarios financieros sobre las modalidades para su uso y las precauciones que deben adoptar para evitar ser víctimas de fraude. Aspectos como la confidencialidad del código de identificación provisto al usuario (necesario para la realización de transacciones a distancia) y la necesidad de no dar a conocer el mismo a terceros, serán adecuadamente comunicados a los usuarios financieros, especialmente aquellos que cuentan con menor educación financiera.

En protección al consumidor, la regulación debe contemplar mecanismos para que los usuarios puedan realizar sus reclamos. El CNB está en condiciones para recibir las quejas o reclamos de los usuarios con respecto a los servicios ofrecidos en nombre de la institución financiera, enviarlos para su respectivo trámite y mantener informado al usuario de los avances generados. Esta obligación debería quedar establecida cla-

ramente dentro del contrato entre el CNB y la entidad financiera y ser expuesta a los usuarios apropiadamente. Así se garantiza que los sistemas de atención de reclamos establecidos por norma son extensivos al segmento de mercado atendido por este canal de distribución.

#### Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios identificados

El riesgo vinculado con el lavado de activos y financiamiento al terrorismo en este tipo de operaciones es menor, debido a los montos reducidos de las transacciones. Lo mismo sucede para las operaciones realizadas a través de los CNB, como la telefonía celular. Para evitar este riesgo, es necesario y conveniente establecer límites en la operatoria y calibrar los requerimientos en materia de las políticas de conocimiento del cliente.

El uso de la tecnología como medio para mejorar el acceso a servicios financieros a usuarios de escasos recursos y dispersos geográficamente, plantea riesgos específicos de utilización abusiva. Sin embargo, una adecuada limitación de los productos ofrecidos y el uso de un sistema de información adecuado para el seguimiento de clientes y transacciones garantizarán el mantenimiento de un riesgo reducido.

Al diseñar la regulación, se ponderarán los beneficios de utilizar los CNB para alcanzar los objetivos de inclusión financiera, dado que al reducir la informalidad y expandir el sector financiero formal, se genera un impacto positivo en la reducción del riesgo de lavado de activos y financiamiento al terrorismo.

#### 3.5.4. Servicios vía teléfonos móviles

Servicios vía telefonía móvil. En la provisión de servicios a través de teléfonos celulares. Se pueden definir dos tipos de servicios financieros:

- Banca móvil (“m-Banking”). Este servicio tiene como objetivo incrementar la red de distribución de las entidades financieras, asociado al uso de cuentas bancarias; de tipo básicas para las modalidades de servicio persona-persona o una combinación de otras cuentas tradicionales

cuando se involucran negocios o pequeños negocios. El canal móvil permite el acceso a cuentas establecidas para realizar consultas y transacciones.

- Pagos móviles (“m-payments”). Son servicios persona-persona, persona-negocio o gobierno-persona. Usualmente, está dirigido a personas no bancarizadas con necesidades transaccionales. Los pagos móviles sustituyen el uso de dinero en efectivo, formalizando las relaciones económicas. Estas cuentas no necesitan tener una cuenta bancaria de respaldo.

Es importante aclarar que los servicios móviles son un canal de transmisión de datos con diversos contenidos, entre ellos, los servicios financieros. Sin embargo, para que los servicios financieros móviles transformen el sistema es necesario que permitan incorporar nuevos usuarios al sistema financiero formal.

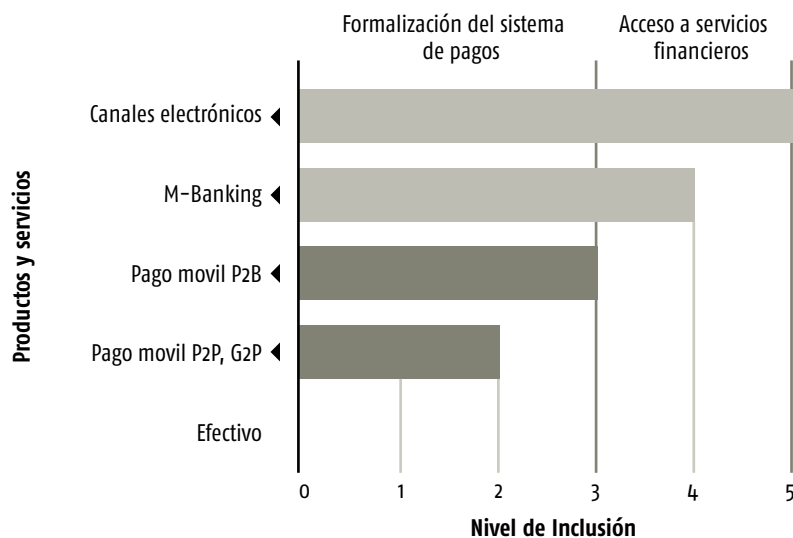
Para operar servicios electrónicos se requiere, en cierta manera, desmaterializar el dinero físico y convertirlo en un registro electrónico. Usualmente este registro electrónico lo realizan los bancos como aliados comerciales de todos los procesos de comercio electrónico.

Por ello, la regulación que tradicionalmente se aplicaba al comercio electrónico era la de carácter financiero, en el extremo donde éste era compensado y liquidado por instituciones bancarias. Hasta la aparición de los servicios de pago móviles, esto se disocia del registro electrónico bancario. Desde esta perspectiva, surge la necesidad de cubrir el vacío legal con una regulación para la emisión de dinero electrónico como pre-condición para operar pagos móviles en un entorno seguro<sup>32</sup>.

El uso de ambos canales puede convivir en el mismo sistema, siempre que la regulación no genere incentivos de arbitraje. Sin embargo, el nivel de inclusión que se obtiene entre ambos modelos no es equivalente. Si bien los pagos móviles formalizan las transacciones en efectivo y mejoran las condiciones de vida, también ofrecen un acceso limitado de otros servicios financieros. En definitiva, un modelo que sólo involucra pagos móviles no genera información de comportamiento que permita al sistema

32. AFI. “Servicios Financieros Móviles, Ampliar el Acceso Mediante Regulación”, 2010.

**Figura 1. Etapas de la inclusión financiera**



Elaboración Propia

financiero avanzar en la incorporación de nuevos usuarios. Se comprende que es un avance en la inclusión que no incrementa la penetración del ahorro formal o del crédito formal respecto a los niveles previos a la aparición de los sistemas móviles.

#### Rol y alcance de las entidades de regulación y supervisión

La regulación y supervisión de este canal es compartida entre el regulador de telecomunicaciones y el regulador prudencial. En la mayoría de regulaciones los servicios de portabilidad con valor añadido son responsabilidad del supervisor de telecomunicaciones. Sin embargo, los contenidos de dichos servicios no lo son. En el caso de los servicios financieros de valor añadido, éstos serán regulados y supervisados por las superintendencias o bancos centrales según corresponda.

#### Actividades permitidas

Cabe distinguir entre la banca móvil y los pagos móviles. En este último caso, al no haber relación con cuentas de depósito bancarios, el canal se limita a ser un vehículo para la emisión de dinero electrónico. En este caso, las actividades permitidas están restringidas a los servicios de pagos: P2P (p. ej. transferencias), P2B (p. ej. compras) o G2P (p. ej. subsidios). Los emisores de dinero electrónico no podrán intermediar

los saldos líquidos ni ofrecer productos de ahorro.

Por el contrario, cuando el modelo de negocio de la entidad financiera es de banca móvil, es decir, que realiza un convenio con una empresa de telefonía celular para utilizar como canal para la provisión de servicios financieros; las prestaciones que pueden brindarse deben limitarse a aquellas actividades permitidas por la licencia de la entidad financiera.

La normativa podrá limitar las actividades que harán uso del canal como son los productos financieros de características básicas y en los que se han simplificado los requisitos regulatorios para operar dichos productos (cuentas básicas).

#### Procesos de autorización y requerimientos mínimos de operación

Dependiendo de la jurisdicción, el uso de algún canal particular puede requerir que el supervisor autorice previamente el desarrollo del canal. Esta autorización puede estar implícita al inicio de las operaciones, por el tipo de licencia o específicamente si estas capacidades no fueron verificadas en el momento de inicial.

De carácter general, toda la institución financiera que desea operar a través de un nuevo canal contará como mínimo, con

la aprobación de su gobierno corporativo. Para dicha aprobación interna la instancia correspondiente debe evaluar: a) que el plan de negocios sea consistente con las estrategias aprobadas; b) cuente con la descripción de los procesos y sistemas a implementar y con los medios electrónicos para garantizar la correcta ejecución de las operaciones; c) las medidas que adoptará la institución en materia de control interno y administración de riesgos; d) las características y volúmenes estimados de las operaciones que se realizarán a través del canal; e) el programa de implementación de la operatoria; f) los criterios de la institución para la fijación de montos máximos de transaccionalidad para mitigar las pérdidas.

Adicionalmente, si el servicio fuera tercerizado podría requerir una autorización previa del supervisor. Independientemente, la institución financiera evaluará los riesgos intrínsecos al proceso, los contratos de servicio y establecerá claramente las responsabilidades con el proveedor del servicio, sin eximir la responsabilidad de la institución financiera en la prestación del servicio.

Finalmente, cada jurisdicción definirá si requiere un nuevo canal o no para lo que deberá solicitar una autorización previa para su implementación. Sin embargo, no inhibe la capacidad del supervisor para revisar los elementos mínimos durante la autorización previa o como parte del proceso de supervisión.

#### Gestión de riesgos

La telefonía móvil presenta riesgos similares a los que enfrentan los CNB y los ATM siendo los más significativos los riesgos operacionales, tecnológicos, reputacionales y el uso indebido (lavado de activos y financiamiento al terrorismo). En este sentido, la normativa no tiene fundamentos para diferir de las exigencias, ya que ésta afecta principalmente al riesgo operativo.

Límites de exposición al riesgo. La provisión de productos y servicios financieros a través del uso de la telefonía celular con un objetivo inclusivo tendrán asociados montos limitados. Resulta aconsejable que la cuenta bancaria asociada a la realización de transacciones vía celular sea una cuenta básica, ya que ésta presenta limitaciones en

su operación. De la misma manera, los pagos móviles presentarán límites operativos acordes a la naturaleza de los pagos a realizar, de forma de minimizar el riesgo de lavado de activos.

El riesgo de la institución financiera por su exposición con la empresa de telefonía celular, será acotado mediante la compensación de las transacciones en línea. Para ello, se acreditarán y debitarán de la cuenta abierta, a nombre de la empresa de telefonía celular en la entidad financiera los montos de las transacciones que la misma vaya realizando.

#### Relaciones con terceros

Al igual que con los CNB, las instituciones financieras especificarán en los contratos las responsabilidades y obligaciones de las empresas de telefonía celular en la provisión de servicios financieros por cuenta y orden de las entidades financieras. Deberá complementarse, a través de procesos internos de control y auditoría por parte de la entidad contratante, que la empresa de telefonía cumple con lo establecido en el respectivo contrato.

En todos los casos, la entidad financiera no podrá descargar su responsabilidad con el cliente en la empresa de telefonía celular.

#### Protección del uso indebido e ilegal de los productos y servicios identificados

Si la operación realizada por medio de un teléfono celular tiene una cuenta bancaria o de registro asociado y las operaciones son por montos reducidos, se reduce el riesgo del uso indebido.

Es de esperar que el bajo monto de las operaciones reduzca la posibilidad de actividades ilegales. Sin embargo, independientemente de que sea un pago móvil o de banca móvil, la institución que afilia a los clientes es responsable del análisis de comportamiento de las transacciones para prevenir patrones delictivos.

La utilización del teléfono celular no implica un mayor riesgo que el presente al momento de operar con cuentas básicas, por lo que se tendrán las mismas consideraciones que lo establecido en dicho producto.

La regulación exige estándares mínimos de seguridad en caso de robo o extravío del teléfono, para que nadie pueda acceder a la cuenta bancaria del cliente. Por ejemplo, exigir que cada usuario cuente con un número de identificación personal (PIN, por sus siglas en inglés) para realizar transacciones a través de su teléfono celular, incluyendo las consultas de saldo. La normativa insta a que se adopten los recaudos para que el cliente acceda a dicho PIN de manera confidencial y que comprenda el alcance y la responsabilidad en el manejo del mismo.

**Información mínima  
a ser divulgada al mercado  
y protección del consumidor**

Los usuarios estarán al tanto de la empresa de telefonía celular que brinda los servicios de la entidad financiera. La institución financiera es responsable de difundir la información sobre las operaciones dis-

ponibles y de los agentes o corresponsales con quienes se pueden complementar las transacciones realizadas.

En el mismo sentido, divulgará los costos por utilizar estos medios, los recaudos para evitar fraudes y los mecanismos de consulta y reclamo.

El principal atractivo de ofrecer servicios bancarios por telefonía celular es llegar a segmentos de mercado nuevos que normalmente se encuentran lejos de las áreas urbanas y que aún no cuentan con ellos. Esta característica, refuerza la necesidad de acompañar a la oferta de servicios con programas de capacitación para desarrollar las habilidades financieras de los clientes y fomentar hábitos de seguridad para operar los productos financieros.

Finalmente, los mecanismos para la realización de reclamos deben ser consistentes con los utilizados para la comercialización. En el cuadro N° 10 se explica cómo funciona la banca móvil en México.

## Cuadro N° 10. Banca Móvil en México

### **Operaciones de Cuentas Móviles a través de Administradores de Comisionistas de Telefonía Móvil (Administrador). Circular Única de Bancos, Art. 325.**

Las instituciones bancarias, a través de su administrador de comisionistas de telefonía móvil, pueden realizar las siguientes operaciones:

- Abrir, colocar, asignar y distribuir cuentas móviles de baja transaccionalidad / riesgo.
- Administrar los números de las cuentas móviles.
- Efectuar retiro de efectivo, depósito, y consulta de saldos y movimientos de las cuentas móviles.
- La operatoria requiere de autorización de la Comisión Nacional de Bancos y Valores (CNBV), para lo cual las instituciones deben presentar, entre otros: un plan estratégico; los modelos de contratos con los administradores y comisionistas; descripción de los procesos y sistemas a implementar, así como de los medios electrónicos para garantizar la correcta ejecución de las operaciones; políticas y procedimientos para elegir administradores; las medidas que adoptará la institución en materia de control interno y administración de riesgos; características y volúmenes estimados de las operaciones que se realizarán a través de los Administradores; programa de implementación de la operatoria; y criterios de la institución para la fijación de montos máximos de transaccionalidad.
- Una vez aprobada la operatoria, cualquier modificación será informada a la CNBV, además de un informe anual que describa la evolución de la operatoria respecto del plan estratégico, así como las contingencias que se hubieran presentado en la misma.
- Los Administradores abrirán una cuenta de depósitos con la institución (eventualmente con un margen de crédito aprobado), donde se reflejarán -en línea- las transacciones que los clientes realizan a través de los teléfonos móviles; las operaciones de extracciones y depósitos tengan correspondencia con los movimientos de la cuenta, siendo el administrador solidariamente responsable de las operaciones que realice el comisionista que administra. Los clientes bancarios estarán informados por cuenta y orden de qué institución opera el comisionista, las transacciones admitidas, y los mecanismos para la presentación y resolución de reclamos. Las instituciones entregarán el material que debe ser proporcionado por los administradores y comisionistas a los clientes bancarios.
- Así mismo, se establecen el contenido y características del contrato que suscribirán los administradores con los comisionistas.

Fuente: Elaboración propia con información de CNBV.



## 4. Criterios de Supervisión

El marco regulatorio resulta un pilar fundamental para generar los incentivos y las reglas de juego para un adecuado desarrollo de PSC inclusivos. El mismo, debe complementarse con un esquema eficiente de supervisión que asegure la adecuada adopción de reglas, una evaluación integral de la administración, la gestión de los diferentes riesgos y la adopción de medidas correctivas necesarias.

Es importante hacer notar que la supervisión de los PSC formará parte del proceso de supervisión ordinario. En esta sección se incluyen aquellos aspectos mínimos que deben ser identificados para una adecuada supervisión de los PSC.

### 4.1. Prácticas mínimas para una efectiva supervisión

Un sistema eficaz de supervisión bancaria exige que el supervisor desarrolle y mantenga un profundo conocimiento sobre las operaciones de las entidades del sistema financiero en su conjunto, con el objetivo de salvaguardar la seguridad, solidez y la estabilidad del sistema.

El supervisor tendrá conocimiento para aplicar metodologías de supervisión específicas para los diferentes PSC. En algunos casos, será recomendable la existencia de un área dedicada específicamente a la supervisión de ciertos PSC si el volumen de operaciones y los riesgos asociados lo justifican<sup>33</sup>. Las metodologías deberán mantenerse actualizadas y ser proporcionales a los riesgos y volúmenes involucrados.

Una buena práctica de supervisión es desarrollar procedimientos estandarizados y auditables para cada riesgo a monitorear. De esta forma, la supervisión será homogénea para cada producto, servicio o canal, sin importar la entidad que lo provea. Una ventaja adicional es que estandarizará el

nivel de la industria financiera en la jurisdicción donde opera, evitando presiones de relajamiento en el estándar de los productos inclusivos.

Debe prestarse atención a los costos de supervisar un gran número de pequeñas instituciones y la posibilidad concreta de vigilarlas. En la práctica, el supervisor corre el riesgo de no poder cumplir sus obligaciones, situación que impactaría negativamente sobre su reputación. Por lo tanto, el supervisor debe atender los segmentos de mercado que pudieran generar riesgos al sistema financiero o a su reputación. Asimismo, debe evitar regular productos o servicios que no puedan ser adecuadamente supervisados.

En ciertos casos, podrían establecerse convenios con reguladores o coordinarse con otras entidades que puedan realizar las actividades de supervisión. Debe quedar claro que la responsabilidad final recae en la autoridad supervisora y que es su responsabilidad evaluar los reportes, resultados, procesos y procedimientos empleados por la entidad contratada para tal efecto.

Aquellos países que cuentan con la facultad de realizar una supervisión delegada, considerarán mecanismos para dirimir los conflictos de interés que puedan surgir.

Un aspecto fundamental de la supervisión es la aplicación de medidas correctivas cuando se detecta un incumplimiento de las regulaciones respectivas y/o de las sanas prácticas de gestión de riesgos. Esto puede detonar modificaciones en los procesos de administración y gestión de riesgo aplicados en los PSC realizados por la agencia de regulación y supervisión. Así mismo, podrá establecer limitaciones (e inclusive suspensiones) en la provisión y utilización del PSC donde se haya detectado y no se hayan corregido desvíos y debilidades.

33. Esto ya se observa en Perú, donde existe un área específicamente asignada a la supervisión de operaciones microfinancieras.

Tres son los aspectos clave que deben ser contemplados en el enfoque supervisor: la información a divulgar al cliente, la protección del usuario y la prevención del lavado de activos y delitos asociados.

El público al que se dirigen estos productos tiene menor experiencia en el uso del sistema financiero, por ello es importante que la información divulgada sobre condiciones, precios y obligaciones sea clara y suficiente. Los protocolos de supervisión contemplarán la revisión de la información que se divulga y que los procesos de reclamos cumplan con los criterios del debido proceso.

De la misma manera, la supervisión ordinaria verificará la existencia y eficacia de los sistemas de prevención. En particular se debe tener particular preocupación en la integridad de los sistemas de monitoreo de comportamiento de transacciones de aquellos productos con requisitos de acceso simplificados (dinero electrónico y cuentas básicas, por ejemplo).

#### 4.2. Informes de la supervisión

Los procesos de supervisión deben contemplar la recepción, elaboración y entrega de informes. Entre los informes que deben recibir los supervisores, se encuentran aquellos elaborados por las áreas especializadas en la supervisión de aspectos específicos de los PSC, como ser temas vinculados con el riesgo operativo, el uso de tecnología y la seguridad informática

Finalmente, la supervisión elaborará, como mínimo, un informe dirigido a las entidades supervisadas que generalmente se asocia al cierre del proceso de supervisión in-situ. El reporte contiene las fortalezas y debilidades de la entidad, incluyendo los aspectos relacionados con los productos y servicios financieros y los canales de comercialización utilizados para la inclusión financiera.

El citado informe, generalmente va acompañado de una calificación de la entidad, que se descompone en aspectos cuantitativos (deficiencia de previsiones, capital, liquidez) y otro cualitativo (calidad de los procesos, ambiente de control, gobierno corporativo, etc.).

Para garantizar una adecuada supervisión de las instituciones que realizan actividades de microfinanzas, se requiere un equipo de supervisores bien instruido con un profundo conocimiento del negocio y de sus riesgos. Los supervisores deben ser capaces de evaluar los riesgos de los microcréditos tanto en instituciones especializadas como en bancos comerciales diversificados que originan y administran microcréditos.

Sobre la supervisión de los servicios canalizados a través del CNB y la telefonía móvil, el supervisor tendrá acceso a información general (incluyendo la aplicación de las prácticas y procedimientos establecidos) sobre dicha operación a través de la entidad financiera contratante y, de ser necesario, realizará visitas a las empresas contratadas<sup>34</sup>.

La utilización intensiva de tecnología para la provisión de servicios financieros a través de diferentes canales, tales como CNB, telefonía móvil y ATM requiere que la agencia de supervisión constituya un grupo especializado en la materia, que tenga la capacidad técnica para la supervisión del cumplimiento de la normatividad. Así como una evaluación de la gestión de los riesgos vinculados a cada una de las modalidades operativas.

Respecto de la operatoria de las entidades financieras con los CNB y/o la telefonía móvil, los supervisores cuentan con la potestad de exigir medidas correctivas, incluyendo la rescisión del contrato, cuando detecte desvíos respecto de las políticas y procedimientos establecidos por la entidad financiera o de la normativa aplicable.

#### 4.3. Técnicas de supervisión

El supervisor tendrá suficiente capacitación y conocimiento de las operatorias de los diferentes PSC y del perfil de riesgo de cada uno de ellos. La supervisión debe incorporar los PSC desarrollados por la entidad financiera como parte del proceso integral de supervisión. Así mismo, dentro de los sistemas de alerta temprana que tenga desarrollada la supervisión, se incluirán aquellos relacionados con los PSC que representan un mayor riesgo para las entidades financieras.

34. Para facilitar las mismas, el contrato entre la entidad financiera y el CNB (o la empresa de telefonía móvil) establecerán una cláusula que faculte a la agencia de regulación y supervisión poder llevar adelante dichas visitas.

El supervisor está autorizado para realizar inspecciones in-situ y que éstas estén integradas eficazmente con el seguimiento extra-situ. Para ello, es necesario contar con un programa de capacitación para que los supervisores se familiaricen con experiencias locales y de otros países, así como con las mejores prácticas en la materia. Dicho programa abarca a los capacitadores “in house” y externos a la agencia de regulación y supervisión.

Las peculiaridades que presentan los PSC inclusivos requieren la adopción de técnicas de supervisión que difieren de las aplicadas tradicionalmente a las entidades financieras. Dichas técnicas suelen ser intensivas en herramientas de análisis de datos y de un conocimiento profundo de los modelos de negocio aplicados por las instituciones financieras.

La supervisión de microcréditos requiere un entendimiento de la metodología aplicada para la originación y administración. Del mismo modo que para la adopción de criterios específicos y el análisis de cartera (técnicas de muestreo, eventual visita a los deudores, etc.). Al igual que en el caso de los microcréditos, la supervisión de créditos de bajo monto para financiar el consumo requieren de un alto nivel de conocimiento y comprensión de las técnicas de “scoring” y “screening” con base en modelos matemáticos y análisis de conductas de comportamiento que son empleados.

La supervisión de la operatoria de CNB, telefonía móvil y cajeros automáticos requiere de un equipo especializado en materia tecnológica, que detecte aquellas debilidades y/o mejoras referidas a los diferentes riesgos asociados a dicha operatoria (robo de identidad, operaciones fraudulentas, sustracción de información financiera, entre otros).

#### 4.4. Remisión de reportes para la supervisión

Los supervisores contarán con los medios necesarios para obtener, revisar y analizar los informes prudenciales y estadísticos de las instituciones de intermediación, tanto a título individual como en base consolidada. Esto con el fin de verificarlos independientemente, ya sea a través de inspecciones in-situ o con la ayuda de expertos externos (auditores).

El supervisor recibirá información en tiempo y forma sobre las principales variables e indicadores de los PSC a supervisar. Los mecanismos de información estándar implementados impactan en la eficiencia y los costos de la supervisión extra-situ.

Se recomienda adoptar dispositivos de control de consistencia que permitan verificar la calidad de la información recibida y complementarse con los procedimientos de verificación de la información durante las inspecciones in-situ. El contenido y frecuencia de los informes se ajusta estrictamente a los análisis especializados que requieren la supervisión eficaz de los diferentes PSC.

Cuando desde la supervisión se estime pertinente el seguimiento de la morosidad de la cartera de microcréditos, con una periodicidad menor al reporte usual, se contará con informes provistos por las entidades financieras para su evaluación con dicha frecuencia. El supervisor exigirá a las instituciones que reporten los microcréditos a sistemas centralizados de información crediticia.

La responsabilidad en la remisión y calidad de la información relacionada con las operaciones cursadas a través de los CNB y la telefonía celular es exclusiva de la entidad financiera contratante de los servicios.



## 5. Comentarios Finales

- El presente informe incorpora una propuesta de Marco Normativo Mínimo de Regulación y Supervisión de PSC que aportan a la inclusión financiera.
- Contiene la definición y antecedentes en materia de inclusión financiera, las precondiciones para su desarrollo, y los aspectos mínimos que serán contemplados para su adecuada regulación y supervisión. Estos considerarán las características y peculiaridades de cada jurisdicción.
- Desde la perspectiva del supervisor prudencial, la regulación y supervisión de los PSC representan un reto adicional, ya que debe aplicar sus conocimientos y técnicas en proporción al tipo de riesgos siendo incurridos por las instituciones intermediarias que los administran. Los PSC permiten el acceso al sistema financiero a individuos que tradicionalmente han estado excluidos. Sin embargo, este estándar de entrada no debe significar un relajamiento de los objetivos de la supervisión/regulación prudencial.
- Desde esta perspectiva, la regulación mitiga los riesgos asociados desconcentrando las exposiciones individuales, el uso intensivo del análisis de datos para detectar patrones de comportamiento no deseados, sistemas de alerta y simplicidad de los procesos internos y externos para disminuir la posibilidad de los fallos. Así mismo, los PSC generan una mayor exposición a los riesgos de operación que sus equivalentes tradicionales. Desde esta perspectiva, la industria y los supervisores contarán con equipos altamente capacitados en la gestión de riesgos.



# ANEXO

## Prácticas Regionales en la Regulación y Supervisión (Evaluación de la Encuesta)

La presente encuesta ha sido diseñada con el objetivo principal de obtener un diagnóstico sobre las prácticas y procesos de supervisión de PSC que aportan a la inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Ésta resulta complementaria a la encuesta para la “Identificación de Productos y Servicios inclusivos en la Región de Latinoamérica y el Caribe”, llevada adelante por la ASBA en 2010, que incluyó información sobre los productos y servicios financieros que proveen las instituciones de cada país e información sobre regulación y normativa existente respecto a esos productos.

Los resultados de la encuesta son considerados en el desarrollo de las propuestas de regulación y supervisión de PSC, complementándolos con los estándares y prácticas registradas en otros países que han prosperado en el desarrollo de estos productos y servicios. Cabe señalar que los resultados no han sido utilizados para efectos de comparación entre países o para asignar una calificación al Organismo Supervisor.

La encuesta fue remitida por ASBA a las agencias de supervisión de los países miembros y se obtuvo respuesta de los siguientes 15 países: Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay.

De los resultados de la encuesta se concluye que los PSC más desarrollados en la región son los microcréditos individuales y los créditos de consumo de bajo monto, siendo éstos supervisados en la mayoría de los países por un mismo grupo a cargo de la entidad financiera. Para ambos productos se aplica, generalmente, tanto un enfoque de supervisión in-situ como extra-situ.

Por otro lado, los microcréditos con garantía mancomunada y el “microleasing/microwarrant” son los productos que menos se utilizan en la región, mientras que el dinero electrónico es un servicio que se está desarrollando en varios de los países miembros de ASBA pero que, en muchos casos, no está siendo supervisado.

Respecto a CNB, 11 de los 15 países encuestados utiliza este canal de comercialización de productos y servicios financieros. En la mayoría, la supervisión está a cargo de un mismo grupo de la entidad, mientras que únicamente en un país los CNB no están supervisados.

En cuanto a banca móvil, 12 de los 15 países encuestados han desarrollado este canal de comercialización; el 50 por ciento de los países realiza la supervisión a través de un grupo especializado, mientras que el otro 50 por ciento supervisa a través de un mismo grupo a cargo de la entidad.

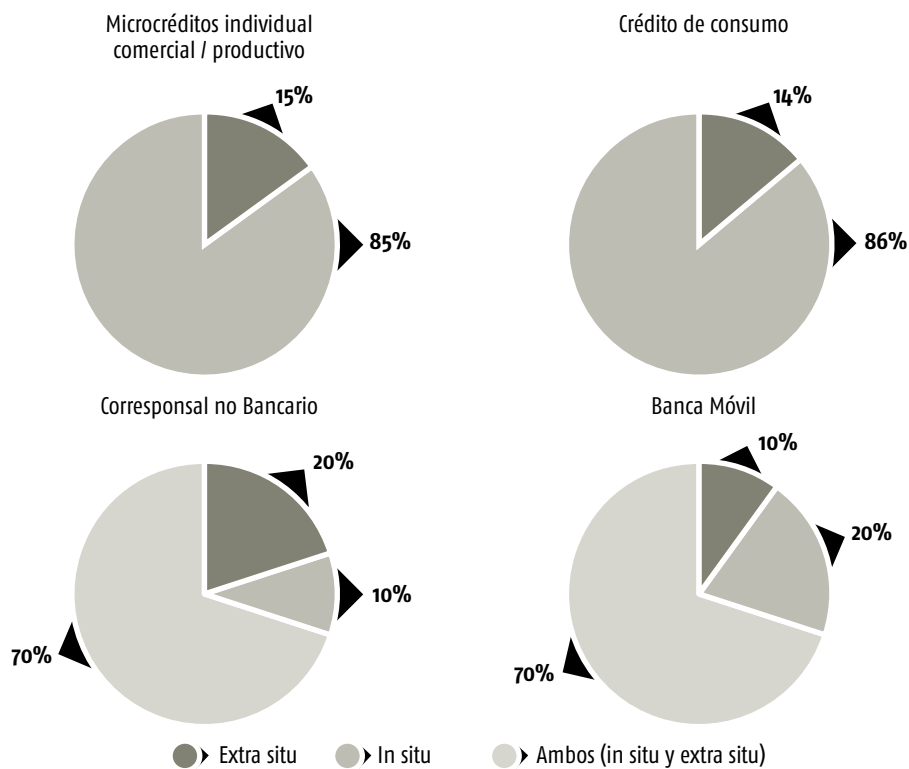
Las figuras 1 y 2 resumen los resultados iniciales de la encuesta respecto a los encargados y al enfoque aplicado en la supervisión de PSC que aportan a la inclusión financiera.

**Figura 1: Supervisión de PSC inclusivos**

	Microcréditos individual comercial / productivo	Microcréditos con garantía mancomunada	Microleasing / Microwarrant	Crédito de consumo	Cuenta básica / Cuenta específica para acreditación	Microahorro	Remesa de Fondos	Dinero Electrónico (E-Money)	CNB	Banca Móvil (M-banking)
Se supervisa	13	8	5	14	10	12	12	6	10	10
A través de un grupo especializado	3	2	1	3	0	1	2	2	3	4
A través de un mismo grupo a cargo de la entidad	10	6	4	11	10	11	10	4	7	6
A través de un supervisor delegado										
No se supervisa	1	1	2	0	2	1	1	5	1	2
No existe	1	6	8	1	3	2	2	4	4	3

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

**Figura 2: Enfoque de supervisión que se aplica a la supervisión de PSC inclusivos – porcentaje de países\***



\* Sobre el total de países en los que está desarrollado cada PSC.  
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

De la información específica respecto de la supervisión de CNB solicitada en la encuesta, se desprende que pocos países (4) requieren la autorización de un CNB de manera previa a comenzar las operaciones.

Otras conclusiones que surgen de la encuesta respecto a CNB son que la mayoría de los países realiza la supervisión al momento de supervisar la entidad financiera (sin un cronograma detallado), y que los supervisores reciben capacitación específica principalmente en forma esporádica (en algunos casos formando parte del Plan de Capacitación de la Supervisión).

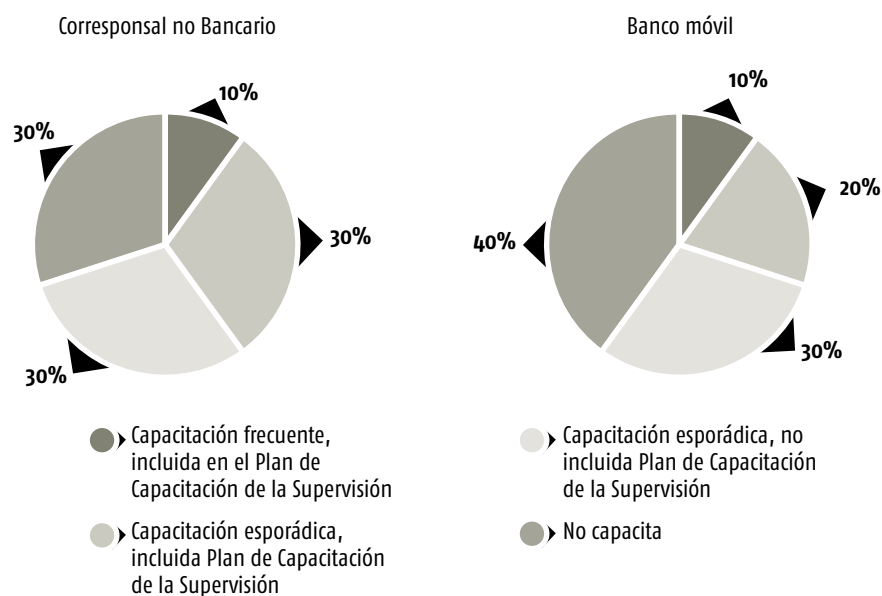
Las principales debilidades y riesgos detectados por los responsables de la supervisión de CNB fueron:

- Inadecuada administración del riesgo operacional.
- Fallas en los proceso de prevención de lavado de activos.
- Cobro de tarifas / comisiones indebidas.
- Realización de operaciones no admitidas.
- Falta de monitoreo y control de la entidad financiera sobre sus CNB.
- Falta de capacitación del CNB.
- Fallas en materia de seguridad.

Por otro lado, de la información específica de la supervisión de banca móvil se puede concluir que sólo en tres de los países en los que está desarrollada la banca móvil se requiere autorización para que una entidad financiera opere a través de este canal. Así mismo, en la mayoría de los países, la supervisión de banca móvil se realiza al momento de supervisar la entidad financiera, y no en base a un cronograma detallado; y sólo en el 10 por ciento de los países, los supervisores de banca móvil reciben capacitación específica de forma frecuente (ver figura 3).

Otro dato que se desprende de la encuesta es que la agencia de regulación y supervisión tiene acceso, en todos los países en los que está desarrollada la banca móvil, al contrato de la entidad financiera con la empresa de telefonía y, prácticamente en todos los países, maneja información del volumen, cantidad y tipo de operaciones realizadas a través de telefonía celular y de la cantidad de fallas operativas ocurridas. Sin embargo, sólo en el 36% de los países la agencia de supervisión visita la empresa de telefonía para supervisar los procesos y el ambiente de control (ver figura 4).

**Figura 3: Capacitación específica de los supervisores\***



\* Sobre el total de países en los que está desarrollado el PSC.  
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

**Figura 4: Acceso a información de la agencia de regulación y supervisión de banca móvil**

La agencia de regulación y supervisión tiene acceso a:	% de países (*)
Contrato de la entidad financiera con la empresa de telefonía celular que canaliza servicios financieros	100 %
Visitar la empresa de telefonía celular para supervisar los procesos y el ambiente de control	36 %
Cantidad de eventos de fallas operativas de operaciones realizadas por telefonía celular	82 %
Cantidad de Operaciones cursadas por telefonía celular	82 %
Volumen de operaciones cursadas por telefonía celular	91 %
Tipo operaciones cursadas por telefonía celular	82 %
Cantidad de reclamos de usuarios de servicios financieros por telefonía celular	64 %
Tiempos y tipo de resolución de los reclamos de usuarios de servicios financieros por telefonía celular	73 %

(\*) Sobre un total de 11 países (que es la cantidad de países en los que está desarrollada la banca móvil).

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

Finalmente, la información referida a la supervisión de las diferentes modalidades de microcréditos y crédito de consumo de bajo monto permite concluir que, en general, los modelos aplicados para el otorgamiento de créditos de consumo (“scoring” y “screening”) no requieren autorización previa de la Agencia de Regulación y Supervisión. Además, únicamente siete países tienen definido y aplican indicadores de alerta temprana en el proceso de supervisión extra-situ, siendo los indicadores más utilizados:

- Fuerte crecimiento de la morosidad.

- Recurrencia en las reprogramaciones / reestructuraciones.
- Fuerte crecimiento de la asistencia en el corto plazo.
- Préstamos a deudores con incumplimientos en otras entidades.
- Niveles de morosidad muy inferiores al promedio del segmento en el sistema.
- Niveles de morosidad muy superiores al promedio del segmento.

La figura 5 resume algunos de los resultados de la encuesta referidos a la supervisión extra-situ de microcréditos y créditos de consumo de bajo monto.

**Figura 5: Procedimientos para la supervisión extra situ de microcréditos y crédito de consumo**

Tareas para la supervisión extra-situ	Cantidad de países	
	Microcréditos (1)	Crédito de Consumo de bajo monto (2)
1. Tiene definido y aplica indicadores de alerta temprana	7	7
2. Monitorea la gestión de la cartera crediticia	11	11
3. Efectúa el seguimiento de la mora individual y agregada del sistema	11	12
4. Efectúa el seguimiento de las observaciones de supervisión	11	12
5. Realiza análisis del endeudamiento agregado de los deudores	8	10
6. Analiza la concentración geográfica y sectorial	7	7

(1) Sobre un total de 11 países porque en dos de los países en los que se supervisa este PSC, el análisis se hace a nivel agregado, por lo que no cuentan con procedimientos para las operaciones individuales.

(2) Sobre un total de 12 países porque en dos de los países en los que se supervisa este PSC, el análisis se hace a nivel agregado, por lo que no cuentan con procedimientos para las operaciones individuales.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

## Miembros del Grupo de Trabajo

---

### **Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, Bolivia**

Sra. Ivette Espinoza

### **Banco Central do Brasil, Brasil**

Sr. Anselmo Araújo

### **Superintendencia General de Instituciones Financiera, Costa Rica**

Sr. José Armando Fallas

### **Superintendencia del Sistema Financiero, El Salvador**

Sr. William Durán

### **Superintendencia de Bancos de Guatemala, Guatemala**

Sr. Christian Montufar

### **Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Honduras**

Sr. Evin Andrade

### **Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Honduras**

Sra. Alejandra Argueta

### **Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México**

Sr. Raúl Hernández

### **Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México**

Sr. Luis Treviño

### **Superintendencia de Bancos de Panamá, Panamá**

Sra. Ana Raquel Velasco

### **Banco Central del Paraguay, Paraguay**

Sra. Elizabeth Guerrero

### **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Perú**

Sr. Rubén Mendiola

## Consultores

---

Sr. José Rutman

Sr. Diego Cisneros

## Secretaría Técnica

---

### **Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas**

Sra. Pamela Afcha Mallo

Sr. Ricardo Toranzo Gutiérrez

## Secretaría General

---

### **Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas**

Sr. Rudy V. Araujo Medinacelli





## MISIÓN

Contribuir al fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria y de la estabilidad del sistema financiero en la Región a través de activamente compartir información y diseminar conocimientos; brindar apoyo y servicios que conlleven al incremento de la capacidad técnica y liderazgo; aportar a la adopción de sanas prácticas de supervisión; y promover un diálogo internacional relevante y oportuno.

## OBJETIVOS

- a. Promover y mantener una estrecha comunicación entre los Miembros de la Asociación, a fin de facilitar la cooperación entre ellos, y promover la mejora de sus respectivas capacidades;
- b. Proporcionar a sus miembros un foro de alto nivel para el tratamiento e intercambio de información, ideas, técnicas, experiencias y conocimientos sobre la materia de su competencia;
- c. Promover y desarrollar estudios y documentos de análisis sobre temas de regulación y supervisión financiera así como estabilidad financiera;
- d. Organizar y conducir programas de capacitación sistemáticos y permanentes así como de cooperación técnica entre sus Miembros;
- e. Promover relaciones de intercambio y cooperación con supervisores bancarios no-miembros, con instituciones que establecen estándares en materia financiera, con entidades internacionales y multilaterales de cooperación técnica, con otras organizaciones con fines similares y con organizaciones representativas de las entidades supervisadas; y
- f. En general, realizar toda actividad relacionada con su objeto.