

La inclusión financiera y la protección del consumidor en el Perú

La actividad de la banca sin sucursales

Informe conjunto de evaluación

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP)

Febrero de 2010

Resumen

Como parte de su iniciativa de políticas de alcance mundial, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP)¹ propuso y constituyó una asociación con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (SBS) a fines de 2008 para entender de mejor manera la problemática y las tendencias de las relaciones con el consumidor cuando los servicios financieros se prestan a través de la banca sin sucursales, especialmente a través de agentes, lo que en el Perú tiene lugar en una escala cada vez mayor. El presente informe conjunto es el resultado de ese trabajo².

Otros tres países con experiencia pertinente en materia de banca sin sucursales (Kenya, Brasil e India) participaron aproximadamente al mismo tiempo en una actividad semejante. Al igual que en el caso del Perú, esta actividad brindó a los encargados de las reglamentaciones de cada jurisdicción la oportunidad de examinar el marco regulatorio e institucional de protección de los usuarios de la banca sin sucursales, evaluar la acciones de supervisión en esta esfera e identificar aquellas actividades que pueden mejorarse.

En un número de la serie *CGAP Focus Notes* se complementan los esfuerzos a través de una evaluación general de las enseñanzas aprendidas en esos países y el aprovechamiento de los conocimientos provenientes de otros países pioneros, como Sudáfrica, México, Colombia y Filipinas. En ese número de *Focus Notes* se señalan y analizan esferas prioritarias de interés y posibles opciones regulatorias y normativas para abordarlas³.

La SBS y el CGAP trabajaron en estrecha colaboración para recopilar datos e información y redactar este informe⁴, en cuya primera parte se presenta una reseña de los esfuerzos de inclusión financiera que está realizando la SBS. En la sección siguiente se resumen los puntos más importantes del marco legal y reglamentario de protección financiera del consumidor y se destacan los temas específicos de la banca sin sucursales. En la tercera parte se describen la actividad de la banca sin sucursales en el Perú y los temas y problemas identificados en la relación entre los clientes y los proveedores de servicios de la banca sin sucursales, y sus consecuencias en cuanto a supervisión y aplicación de normas. En la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones encaminadas a lograr un equilibrio entre la apertura a la innovación y la protección en un entorno de banca sin sucursales.

¹ El CGAP es un centro independiente de investigación y políticas dedicado a fomentar el acceso a los servicios financieros para los pobres del mundo. Cuenta con el apoyo de más de 30 organismos de desarrollo y fundaciones privadas que comparten la misión de reducir la pobreza. Con sede en el Banco Mundial, el CGAP proporciona inteligencia de mercado, promueve estándares, desarrolla soluciones innovadoras y ofrece servicios de asesoramiento a Gobiernos, proveedores de microfinanciamiento, donantes de fondos e inversionistas. Su misión consiste en ayudar a crear mercados financieros locales eficientes y equitativos que estén integrados en el sistema financiero normal y sirvan a todas las personas desprovistas de ese tipo de servicios, incluidos los muy pobres y los clientes a los que es más difícil llegar, mediante servicios financieros más innovadores, cómodos y asequibles. Para más información acerca del CGAP, visite el sitio www.cgap.org.

² Los autores de este informe son Giovanna Prialé Reyes, intendente de Supervisión de los Servicios al Usuario, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y Denise Dias, especialista en políticas en el CGAP.

³ *Branchless Banking and Consumer Protection: Issues and Policy Options: CGAP Focus Note*, de próxima aparición.

⁴ A menos que se indique otra cosa, los datos fueron recopilados por la Superintendencia, analizados y suministrados al CGAP únicamente en forma consolidada. El CGAP no tuvo acceso a información de instituciones financieras individuales.

Índice

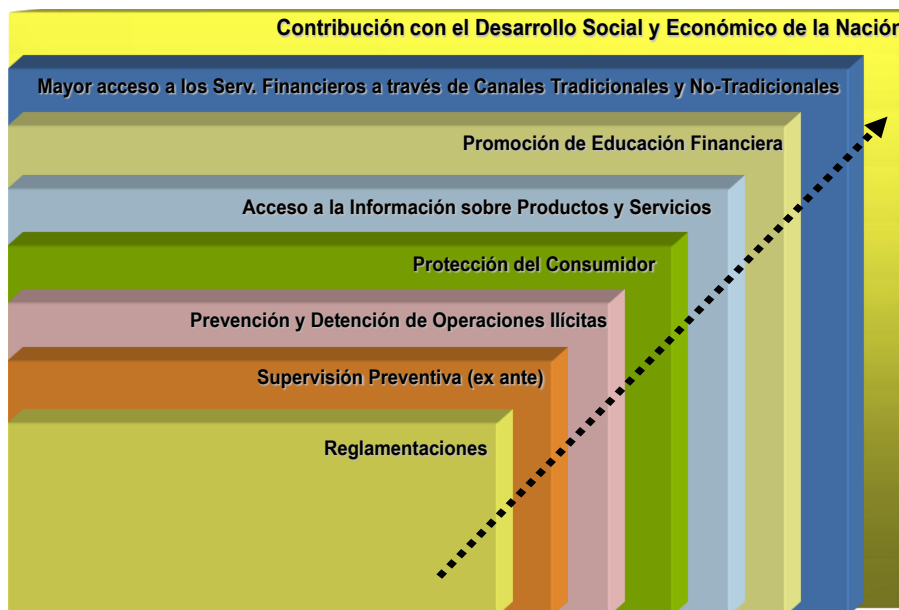
1	Introducción: La inclusión financiera desde la perspectiva del organismo regulador	5
2	Reglamentación y supervisión centradas en la protección del consumidor	8
	2.1 Protección del consumidor y cumplimiento de la función de reglamentación de la actividad empresarial	8
	2.2 Potestades de supervisión e imposición de sanciones	14
	2.3 Mecanismos de resolución de reclamaciones	16
	2.4 Las cuestiones principales para los consumidores de servicios financieros	17
3	Canales de prestación: La actividad de la banca sin sucursales en el Perú	20
	3.1 Agentes minoristas	21
	3.2 Otros canales sin sucursales	26
	3.3 Disposiciones reglamentarias sobre banca sin sucursales	28
	3.4 Reclamaciones y problemas observados en la esfera de la banca sin sucursales	32
4	Conclusiones y recomendaciones	34

1 Introducción: La inclusión financiera desde la perspectiva del organismo regulador

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (SBS) ha identificado desde el año 2003 la importancia del acceso financiero como prioridad en materia de políticas debido a su vital importancia para el desarrollo del sistema financiero nacional y para el desarrollo social y económico del país en su conjunto. Asimismo, en medio de la crisis financiera mundial, la SBS ha dado cabida expresamente a la capacidad financiera como una poderosa herramienta para tratar de lograr y mantener la estabilidad sistémica y promover, al mismo tiempo, una mayor inclusión.

En los últimos años, la SBS ha adoptado importantes medidas con el objeto de ampliar el acceso al financiamiento, entre ellas el mejoramiento constante del marco reglamentario y de supervisión de las actividades de microfinanciamiento, actualmente considerado como uno de los más avanzados de América Latina e incluso del mundo. En este contexto, la misión y el plan estratégico de la SBS incluyen (tal como se ilustra en el gráfico 1) la información financiera acerca del consumidor y la capacidad financiera como referencias estratégicas permanentes de su labor.

Gráfico 1: La inclusión financiera desde la perspectiva de la SBS



Fuente: Presentación de la SBS preparada para el Segundo Seminario Sobre Liderazgo Mundial en la Regulación del Transformador Sistema Bancario sin Sucursales

La protección del consumidor y las normas que regulan la conducta de mercado son temas que se han incorporado completamente en las funciones y la estructura orgánica de la SBS, puesto que forman parte de la evaluación general de los riesgos de las instituciones financieras. La SBS parte del supuesto de que el poder de negociación con

las instituciones financieras que poseen los consumidores es reducido y, en algunos casos, nulo, dadas las asimetrías de información que caracterizan a los servicios financieros; en consecuencia, se requiere un organismo del Gobierno central que ejerza el poder de negociación en nombre de los consumidores. Esto se logra a través de la reglamentación y la supervisión. La reglamentación tiene por objetivo atenuar las deficiencias del mercado y mejorar el comportamiento de los prestadores de servicios financieros en su conjunto, en tanto que el propósito de la supervisión es asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en las reglamentaciones, especialmente las relacionadas con la transparencia, el acceso a la información y la calidad de los servicios.

La SBS lleva a cabo su función en el ámbito de la protección del consumidor mediante el dictado de reglamentaciones que se someten a un amplio debate, tanto interno como externo, con varias partes interesadas. En esta esfera, la función de reglamentación y supervisión tiene carácter previo (es decir, se da preferencia a la prevención frente a la corrección) y no es intervencionista. El objetivo es promover un comportamiento que reduzca al mínimo la asimetría de información entre el cliente y los proveedores de servicios, y los riesgos (tanto morales como financieros) que corre el consumidor. La **transparencia** y el **trato justo** son los dos pilares del enfoque basado en la reglamentación y la supervisión. El marco reglamentario e institucional peruano es muy avanzado en esta esfera y se toma como referencia en otras jurisdicciones en que la protección del consumidor es una importante preocupación en materia de políticas.

La SBS cuenta con un equipo especializado de supervisores que se encarga de asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones relativas al consumidor, con especial énfasis en las cuestiones de transparencia. Se aplica una variedad de tecnologías de supervisión, entre ellas un sistema de calificación que permite identificar los principales riesgos en la esfera de la protección del consumidor y las inspecciones especializadas in situ en las sucursales. Al ser el vínculo entre el cliente y el proveedor, los canales utilizados para la prestación de servicios financieros, las sucursales y los canales sin sucursales (cajeros automáticos, dispositivos de puntos de venta, entre otros) desempeñan un papel importante a la hora de configurar la experiencia de los consumidores y contribuir al cumplimiento de las normas de transparencia y protección del consumidor.

Además de dictar normas y supervisar a los proveedores de servicios financieros, la SBS dedica gran parte de sus actividades a constituirse en una importante fuente de información para la sociedad en general mediante la publicación, en formato estándar, de los precios y comisiones que cobran directamente los proveedores de servicios. La información se publica en el sitio web de la SBS y en periódicos importantes, y luego es utilizada por los medios locales en diversas formas, entre ellas para analizar el grado de equidad que existe en el mercado y crear un mecanismo de control social aplicable a los precios y a la conducta de mercado.

La información y la reglamentación están debidamente complementadas por otras herramientas de difusión. Desde el punto de vista de la SBS, las actividades de difusión

tienen objetivos a corto y a largo plazo. Las nuevas reglas se someten a la opinión pública y la SBS las difunde y comenta en periódicos, entrevistas de radio y televisión o artículos. Asimismo, la SBS tiene la política de atender las preguntas del público y las consultas de los medios de comunicación locales para aclarar ciertos puntos relativos a las medidas reglamentarias y ciertas prácticas adoptadas por los proveedores de servicios financieros. Además de estas actividades a corto plazo, de bajo costo y gran impacto, la SBS lleva a cabo actividades a largo plazo, de mayor costo pero con efectos potencialmente significativos. Estas últimas incluyen investigaciones para orientar mejor los cambios en la reglamentación y los análisis detallados que se ponen a disposición del público en general; educación financiera formal destinada a los docentes del sistema educativo público, y una nueva iniciativa estratégica para identificar las necesidades de capacidad financiera (cultura financiera) en los diferentes segmentos sociales, a fin de configurar una estrategia nacional que permita optimizar los esfuerzos realizados por la SBS y otros actores en búsqueda de una mejora de esta capacidad financiera.

Todo lo anterior tiene como objetivos reducir al mínimo las posibilidades de incumplimiento de las reglamentaciones por parte de las empresas supervisadas y eliminar todo tipo de incentivo de las mismas para incurrir en esas prácticas. Sin embargo, la SBS reconoce que siempre habrá incumplimiento, involuntario o voluntario, y que el público necesita un canal que le permita formular consultas sobre los servicios financieros y sus proveedores y sobre la función que cumplen el ente regulador y otros organismos públicos. Con ese fin, ha puesto en marcha un mecanismo interno para atender reclamaciones y consultas. Otros organismos públicos, principalmente el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), complementan este servicio en las esferas en que la SBS no puede actuar por falta de competencia legal, como la de resolución de reclamaciones entre clientes y proveedores (la SBS solo está autorizada legalmente para resolver casos individuales relacionados con los fondos de pensión). En el gráfico 2 se presenta un diagrama del rol que cumple la SBS en materia de protección del consumidor financiero.

Gráfico 2: Rol que cumple el organismo regulador del sector financiero en materia de protección del consumidor



Fuente: Presentación de la SBS en el Seminario Mundial sobre Protección del Consumidor y Alfabetismo Financiero

Si bien este informe es el resultado de un análisis integral de las principales normas y prácticas de supervisión para la protección del consumidor en su conjunto, el mismo se centra en el análisis de los canales específicos de prestación de servicios que no se llevan a cabo en sucursales bancarias (banca sin sucursales), con especial hincapié en el uso de agentes. En el informe se analizan los marcos reglamentario y de supervisión vigentes respecto a las futuras innovaciones en los mecanismos de prestación de servicios, y se sugieren algunos aspectos que resultan perfectibles..

2 Reglamentación y supervisión centradas en la protección del consumidor

2.1 Protección del consumidor y cumplimiento de la función de reglamentación de la actividad empresarial

El marco jurídico básico para la protección general del consumidor está constituido por el Decreto Ley N° 25868- (Ley de Protección del Consumidor) y el Decreto Legislativo 691⁵, que establece diversas normas referidas a la defensa de los derechos del consumidor. Conforme a la ley general de protección del consumidor, el Instituto Nacional de Competencia y Protección Intelectual (INDECOPI), a través de su Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, está facultado para exigir el cumplimiento de normas relativas a la competencia, la protección del consumidor y los derechos de propiedad intelectual, en todos los sectores e industrias, incluidos los servicios financieros. Dichas facultades incluyen la potestad de realizar investigaciones, adoptar medidas correctivas e imponer sanciones.

Al resolver las controversias entre los consumidores y los proveedores, el INDECOPI ha sido concebido, en el campo del procedimiento administrativo, como el primer paso en la resolución de los conflictos y una alternativa al sistema judicial, dado que los consumidores no pueden acudir a los tribunales sin antes valerse del proceso de resolución de controversias del INDECOPI. Asimismo, es posible que muchos clientes consideren que el Poder Judicial es lento e imprevisible y no es un medio eficiente para resolver controversias relativas a servicios financieros de bajo monto.

⁵ Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor.

El artículo. 9 de la Ley N° 26702- (Ley del Sistema Financiero)⁶, la Ley N° 28587-⁷ (Ley de Protección del Consumidor Financiero) y las Resoluciones SBS N° 1765-2005 y SBS N° 905-2010⁸ (Reglamento de Transparencia) sientan las bases de la protección del consumidor en materia de servicios financieros. El Reglamento de Transparencia es un documento amplio que especifica en detalle la manera en que debe divulgarse la información sobre precios a los clientes y el público en general, haciendo hincapié en las tasas de interés. Se basa en tres pilares: infraestructura de servicios a los clientes, difusión de la información y condiciones contractuales justas entre el proveedor y el cliente. Este marco es aplicable a instituciones autorizadas por la SBS y confiere a esta última amplias facultades de reglamentación y cumplimiento coercitivo, así como potestades sancionatorias, en numerosas cuestiones que van desde la transparencia hasta la calidad del servicio. La SBS no resuelve controversias individuales entre consumidores⁹ y proveedores (salvo en el marco del sistema privado de pensiones), pero ha establecido un mecanismo que permite a los consumidores denunciar la falta de cumplimiento del Reglamento de Transparencia, y problemas conexos, como el de la publicidad engañosa.

Si bien es posible que los mandatos del INDECOPI y la SBS se superpongan en cierta medida, en la práctica las dos entidades muestran una clara división de tareas en materia de aplicación coercitiva de normas y un buen nivel de coordinación e intercambio de información. La SBS concentra sus esfuerzos en el aspecto preventivo, a partir de la convicción de que las instituciones financieras bien reguladas y supervisadas son más transparentes y equitativas con sus clientes y el público en general; el INDECOPI, por su parte, dedica especial atención a las medidas correctivas, esto es, a resolver problemas y conflictos entre el consumidor y el proveedor de servicios financieros.

2.1.1.1 Requisitos de transparencia y acceso a la información

No se han establecido límites máximos para las tasas de interés ni las comisiones que cobran las instituciones financieras. En este sentido, la SBS considera, en cambio, que las reglamentaciones deberían seguir centrándose en exigir transparencia y plena difusión de información cuantitativa y cualitativa, en lugar de fijar o limitar los precios. De esta manera, el “principio de transparencia” establecido en el Reglamento de Transparencia (art. 3) es la norma general aplicable a las relaciones entre proveedores y clientes, usuarios y público en general. Esa norma debe observarse antes y después de realizar una transacción o suscribir un contrato. En el contexto peruano, “transparencia” también significa información clara, explícita, amplia, visible y precisa¹⁰. De acuerdo con el

⁶ Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

⁷ Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros.

⁸ Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero.

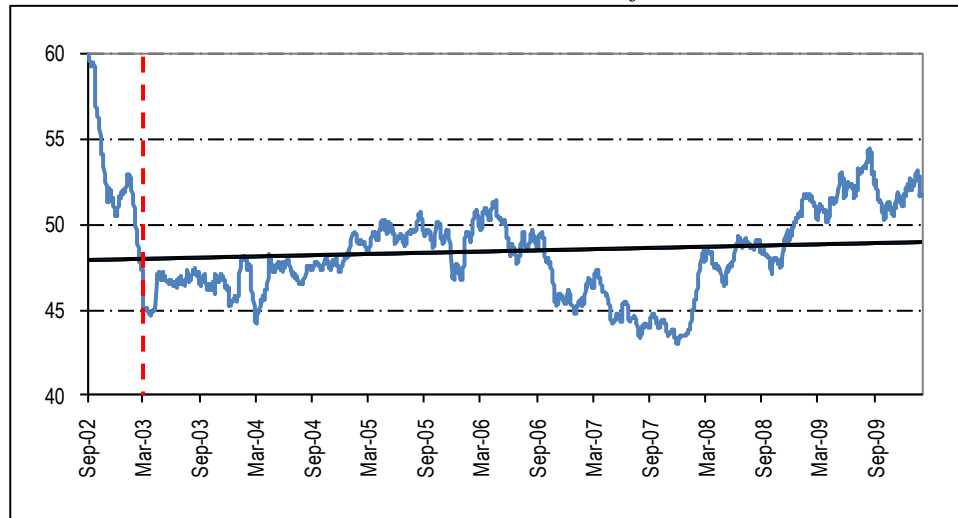
⁹ Conforme a la Resoluciones SBS N° 1765-2005 y SBS N° 905-2010 (art. 2) de la SBS, “cliente” es todo usuario con quien una institución financiera mantiene una relación comercial originada por la celebración de un contrato. “Usuario o consumidor” es toda persona física o jurídica que utiliza los servicios o adquiere los productos ofrecidos por una institución financiera. En este documento, ambos términos se usarán en forma intercambiable, salvo indicación en contrario.

¹⁰ Reglamento de Transparencia, arts. 9 y 40. Nótese que en el anexo 3 del reglamento se proporciona un ejemplo de lenguaje simple y claro.

Reglamento de Transparencia, las instituciones financieras deben comunicar precios y brindar información básica a la SBS en forma trimestral. La SBS publica la información en su sitio web y también puede hacerlo en periódicos para facilitar la comparación de precios¹¹. Asimismo, pone a disposición del público en general una herramienta en línea de comparación de precios, denominada RETASAS, que incluye los servicios financieros más comúnmente utilizados¹². Es importante señalar que durante las inspecciones in situ que la SBS realiza en las sucursales bancarias, los supervisores verifican que los precios efectivamente cobrados coincidan con los publicados en internet por las instituciones financieras y los precios que éstas publican.

La SBS considera que la difusión de información sobre las tasas de interés que lleva a cabo desde 2003 también influye en los niveles de precios, tal como se observa en el gráfico siguiente. Antes de que la SBS comenzara a realizar la publicación detallada de precios, las tasas de interés de las tarjetas de crédito se resistían a caer, pese a la gran liquidez que existía en los mercados financieros internacionales. Con la mayor difusión, la tasa de interés promedio de las tarjetas de crédito en moneda nacional disminuyó en 1500 puntos básicos en seis meses. Esto también puede ser consecuencia del incremento de la competencia en el sistema financiero peruano, impulsado por el crecimiento económico sostenido de los últimos años.

Gráfico 3: Evolución de las tasas de interés promedio de la disposición de efectivo que los consumidores obtienen con sus tarjetas de crédito



Fuente: SBS

Los contratos financieros deben contener toda la información pertinente sobre cómo y cuándo se cobrarán las comisiones¹³. El proveedor de servicios debe brindar a los clientes toda la información pertinente que éstos soliciten antes de que se realice una transacción o se suscriba un contrato¹⁴. Este requisito incluye asimismo la entrega física de la información pertinente al cliente. La reglamentación también exige a las instituciones que

¹¹ Reglamento de Transparencia, art. 39.

¹² Véase la Circular SBS N° B-2149-2005.

¹³ Reglamento de Transparencia, arts. 9 y 12.

¹⁴ Reglamento de Transparencia, arts. 10 y 12.

suministren material informativo estandarizado con la firma del contrato (conocido como “hoja resumen” y “cartilla de información”) en el caso de las operaciones activas y pasivas, así como en el caso de los servicios. Este material contiene información muy detallada sobre los intereses, comisiones y gastos de cada producto financiero, posicionando el concepto de Tasa de Costo Efectivo Anual (TCEA) como el único precio de un crédito, el mismo que incluye todos los rubros antes señalados. Asimismo en el caso de depósitos, las entidades financieras deben indicar al consumidor la Tasa de Rendimiento Efectiva Anual (TREA), la misma que incluye la retribución efectiva por el depósito realizado descontando las comisiones y gastos¹⁵.

Las TCEAs, las TREAs y todos sus componentes (intereses comisiones y gastos) y los términos y condiciones actualizados (con la respectiva fecha de vencimiento, si corresponde) deben mantenerse a la vista del público en las sucursales (con caracteres legibles) y en el sitio web de la empresa¹⁶. Las modificaciones de alguno de estos componentes de la TCEA, de la TREA o del propio contrato deben comunicarse al público en general como mínimo 15 días antes de su entrada en vigor. El Reglamento de Transparencia también exige a los proveedores que publiquen en sus sitios web las preguntas más frecuentes de los usuarios sobre servicios y precios, y sus respectivas respuestas¹⁷.

Las tasas de interés publicadas (tasas de interés activas y pasivas) deben ser exhaustivas (efectivas) y expresarse en cifras anuales¹⁸. La SBS ha impuesto recientemente a las instituciones la obligación de revelar dos indicadores normalizados de retribución de los depósitos: el saldo mínimo de equilibrio (el que el cliente debe mantener depositado para no ganar ni perder durante un período determinado) y la tasa de rendimiento efectivo anual pagada (incluidos los ajustes por inflación y las comisiones)¹⁹. El objetivo consiste en que los usuarios y el público en general tengan la posibilidad de evaluar y comparar los precios que cobran las diferentes instituciones. Las transferencias de fondos (incluidas las remesas) también deben ajustarse a las normas establecidas por la SBS. El Reglamento de Transparencia contiene normas específicas para el sector de seguros, dada la naturaleza y complejidad de los productos de seguro.

El material de comercialización debe incluir toda la información pertinente sobre precios, métodos y momento de cobro. La SBS impondrá sanciones monetarias y administrativas por incumplimiento de los requisitos de transparencia y difusión, y por suministro de información falsa, inexacta o engañosa²⁰.

2.1.1.2 Normas que afectan la equidad y la adecuación

Las instituciones financieras pueden fijar libremente las comisiones, los cargos y las tasas de interés. Sin embargo, la SBS está legalmente facultada para identificar y prohibir activamente las prácticas predatorias o abusivas, y sancionar a las instituciones

¹⁵ Reglamento de Transparencia, arts. 13 a 17.

¹⁶ Reglamento de Transparencia, art. 10.

¹⁷ Reglamento de Transparencia, art. 20 a 25.

¹⁸ Ley del Sistema Financiero, art. 181, y Reglamento de Transparencia, art. 9.

¹⁹ Reglamento de Transparencia, arts. 17A y 17B. Circular B-2149/05.

²⁰ Ley General del Sistema Financiero, art. 181.

financieras. El equilibrio contractual es un concepto importante establecido en el Reglamento de Transparencia²¹. Durante el proceso de supervisión que lleva a cabo, la SBS evalúa las justificaciones técnicas en la que se basa el proveedor de servicios para fijar los intereses, las comisiones y los gastos²².

Los proveedores de servicios no pueden modificar unilateralmente los contratos, y solo pueden modificar los precios tras haber comunicado al cliente su intención con una anticipación de 15 días, para darle la posibilidad de rescindir el contrato²³. La modificación de ciertas cláusulas contractuales solo podrá efectuarse con la aprobación de la SBS²⁴. Asimismo, los proveedores tienen prohibido cobrar por servicios no solicitados²⁵.

Cabe destacar también que la legislación²⁶ establece normas y principios básicos, aplicables a los servicios financieros, para combatir las prácticas anticompetitivas y discriminatorias en todos los sectores. Al publicar en su sitio web los precios, las comisiones y las condiciones de una variedad de productos y servicios financieros, la SBS también espera que los consumidores puedan identificar más fácilmente los casos de precios y prácticas abusivas, denunciarlas y, en última instancia, evitarlos.

2.1.1.3 Calidad del servicio

De acuerdo con el marco reglamentario actual, los consumidores financieros tienen derecho a recibir un servicio rápido y expeditivo. Las instituciones financieras deben contar con personal calificado, especializado en productos y/o servicios y en las reglamentaciones aplicables, para responder a las preguntas y consultas de los consumidores acerca de los precios y las condiciones de prestación de los servicios²⁷.

2.1.1.4 Protección de los fondos del depositante

Todas las instituciones de depósitos autorizadas y supervisadas, con excepción de las cooperativas de ahorro y crédito que solo pueden captar recursos de sus socios, están aseguradas por un plan de protección de depósitos, el mismo que garantiza la devolución de los fondos depositados²⁸. No obstante, el tema de la protección de los fondos en el caso de los instrumentos de prepago no bancarios aún no se encuentra reglamentado, ni se están aplicando en el país planes de banca sin sucursales no bancarias. La SBS está dedicada tanto a actualizar su reglamentación sobre los canales de prestación de servicios como a reglamentar los servicios financieros innovadores que implican un uso considerable de los canales electrónicos, incluida la banca móvil ofrecida por entidades supervisadas. En ese marco, se abordará el tema de la protección de los fondos

²¹ Véase el Reglamento de Transparencia, varios artículos.

²² Reglamento de Transparencia, arts. 7 y 8.

²³ Reglamento de Transparencia, arts. 20 y 21-23.

²⁴ Ley 28587.

²⁵ Reglamento de Transparencia, art. 6.

²⁶ Decreto Ley 1044-2008 (Ley sobre Represión de la Competencia Desleal) y Decreto Ley 1034 (Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas).

²⁷ Reglamento de Transparencia, arts. 12 y 27.

²⁸ Circular N° B-2187-2010

recaudados por una amplia gama de proveedores que pueden no estar sometidos a supervisión prudencial por parte de la SBS.

2.1.1.5 Protección de datos personales

La Ley N° 27269²⁹, que se ocupa de los contratos electrónicos, autoriza el uso de certificados y firmas digitales. En ella se dispone que las firmas digitales pueden revocarse si la información contenida en el certificado digital es inexacta o ha sido modificada, o si el titular de la empresa incumple las normas de la entidad de certificación. (Las entidades de certificación son supervisadas por el INDECOPI). Por otra parte, el Código Civil fue modificado en 2000 por la Ley 27291 a fin de reconocer la validez jurídica de los contratos electrónicos y las transacciones autorizadas electrónicamente, como las realizadas a través de canales de la banca sin sucursales. De este modo, los consumidores pueden llevar a cabo diversas operaciones sin estar físicamente presentes en una sucursal bancaria o un establecimiento del agente atendido por empleados.

2.1.1.6 Vías de reparación y difusión de la información sobre reclamaciones

Todas las instituciones financieras deben establecer una unidad especializada para atender y resolver reclamaciones y preguntas de los clientes, y designar un oficial de atención al usuario, que será el responsable del acatamiento de las normas y rendirá informes a la SBS y al directorio de la institución. El directorio es responsable de establecer las políticas y procedimientos relativos a la atención al cliente y supervisar las actividades del oficial de atención al usuario. El Reglamento de Transparencia establece requisitos mínimos para las unidades de atención al usuario, los mismos que deben guardar relación con el nivel de complejidad y el tamaño de la institución y deben ser evaluados regularmente por el auditor interno³⁰.

Las instituciones financieras deben publicar en su sitio web, en una estructura homogénea dispuesta por la SBS, información relativa a las reclamaciones presentadas por los clientes (servicios, motivos, número de reclamaciones, resoluciones a favor del usuario, etc.)³¹. Asimismo dichas estadísticas se remitirán trimestralmente a la SBS con un formato estandarizado, con fines de supervisión y reglamentación. La SBS también podrá publicar la precitada información en su propio sitio web, de manera que los usuarios puedan identificar fácilmente los problemas más comunes de determinado proveedor³². Asimismo, las instituciones financieras tienen la obligación de informar a sus clientes, mediante comunicaciones periódicas, tales como estados de cuentas, las distintas vías de reparación a las que pueden acudir para presentar reclamaciones.

²⁹ Ley de Firmas y Certificados Digitales.

³⁰ Reglamento de Transparencia, arts. 48 a 55.

³¹ Reglamento de Transparencia (arts. 29 y 30) y Circular G-110-2003 de la SBS.

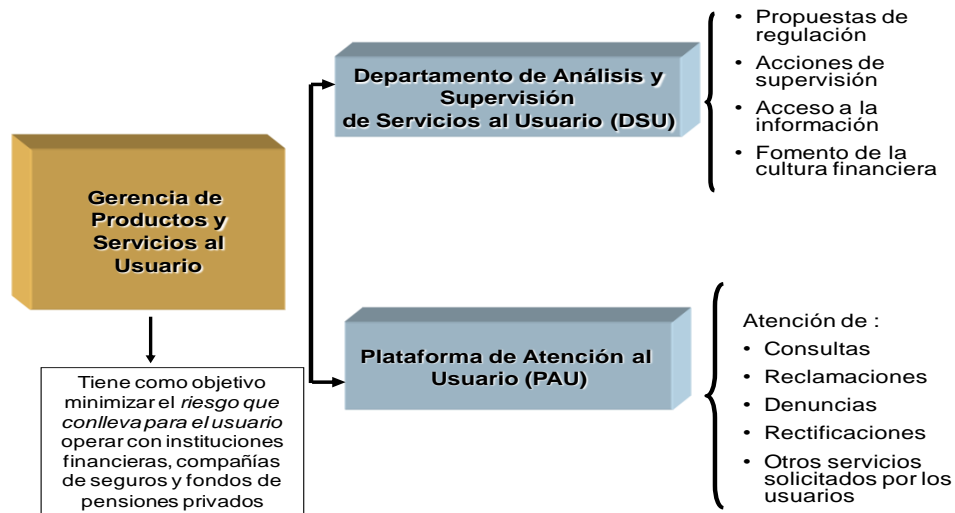
³² Reglamento de Transparencia, art. 39.

2.2 Potestades de supervisión e imposición de sanciones

Tanto la SBS y el INDECOPI tienen facultades sancionatorias y de supervisión respecto de las normas contenidas en las reglamentaciones en materia de transparencia financiera y en la Ley de Protección del Consumidor, respectivamente. Ambos organismos se encuentran coordinados en este sentido y en lo que se refiere a la publicidad de la información sobre las reclamaciones. Las funciones y responsabilidades de cada uno de ellos están bien definidas en la legislación, y los roles que cumplen son complementarios. Asimismo existe un intercambio considerable de información destinado a fortalecer la función de supervisión.

La SBS no resuelve las reclamaciones de los clientes, sino que reglamenta y supervisa las políticas y los procedimientos establecidos por las instituciones para recibir, tramitar y resolver adecuadamente las reclamaciones. A tal efecto, ha creado una unidad especializada y un equipo de supervisores para abordar cuestiones relativas a la defensa del consumidor y al fomento de la transparencia en el mercado regulado. La tarea que realiza ese equipo se sustenta en las reglamentaciones emitidas por la SBS respecto de los productos y servicios ofrecidos por las entidades financieras y en las normas específicas sobre la difusión de las TCEAs y las TREAs, así como en los mecanismos de reparación³³. La SBS supervisa la aplicación de estas reglamentaciones por las instituciones financieras y puede imponer sanciones pecuniarias y no pecuniarias en caso de incumplimiento.

Gráfico 4: Estructura orgánica de la SBS para la protección del consumidor



Fuente: Presentación de la SBS en el Seminario Mundial sobre Protección del Consumidor y Conocimientos Financieros

³³ Circulares G-146-2009 y B-2149-2005.

A fin de actuar *ex ante* y *ex post* para reducir el número de controversias con los consumidores, independientemente de los canales o productos de que se trate, la SBS recurre a una combinación de medidas preventivas y correctivas para lograr su objetivo de seguir incrementando la transparencia y la equidad y reducir al mínimo el riesgo de reputación que experimenten las instituciones financieras. Entre estas medidas se pueden mencionar las siguientes:

- a) seguimiento de noticias publicadas en los medios de comunicación para orientar las medidas correctivas y las tendencias de la actividad empresarial;
- b) análisis de estadísticas sobre las reclamaciones que sirvan de base para las medidas de supervisión y reglamentación;
- c) creación y aplicación de una matriz de riesgos (modelo de riesgos para los consumidores) relativa a todas las instituciones, en que se utilice un modelo estadístico de calificación que combine información cualitativa y cuantitativa sobre una gama de factores relacionados con la protección del consumidor a fin de elaborar una clasificación de todas las instituciones en esta esfera específica;
- d) seguimiento de la actualización permanente de la información de TCEAs, TREAs y sus componentes, por parte de las empresas supervisadas;
- e) realización de inspecciones in situ de sucursales y sedes;
- f) fomento de la educación financiera³⁴ y otras iniciativas relacionadas con la capacidad financiera.

En 2008 y 2009, la SBS realizó 525 visitas a sucursales en 17 departamentos³⁵ del Perú. Ello representa el 17,7% del número total de sucursales. Las actividades *extra situ* se centran en la verificación regular de los sitios web de las instituciones financieras, así como las campañas y avisos en los medios masivos de comunicación, las listas de precios y el análisis de las estadísticas sobre las reclamaciones.

Las instituciones financieras deben proporcionar a la SBS información trimestral acerca de los reclamos, en el formato establecido en la reglamentación pertinente³⁶, así como informes anuales provenientes de las unidades de atención al usuario de dichas instituciones. Si bien el formato actual de los informes reglamentarios sobre las reclamaciones de los clientes no permite identificar el canal utilizado para la prestación del servicio, la SBS podrá a partir de junio del 2010 identificar tendencias y cifras exactas de reclamaciones originadas en agentes³⁷.

³⁴ En el marco del convenio suscrito entre la SBS y el Ministerio de Educación (MINEDU), se aprobó mediante Resolución Ministerial N°0440-2008-ED el Nuevo Diseño Curricular (NDC) 2009, el cual contempla el dictado obligatorio de conceptos referidos a educación financiera, en la educación secundaria.

³⁵ Un departamento es una división política administrativa que, a grandes rasgos, es equivalente a un estado.

³⁶ Reglamento de Transparencia (art. 30) y Circular G-110-2003 de la SBS.

³⁷ Circular G-146-2009.

2.3 Mecanismos de resolución de reclamaciones

Las instituciones financieras cuentan con varios canales para la resolución de reclamaciones, y parece existir un buen nivel de coordinación e intercambio de información entre ellas para facilitar la presentación de las reclamaciones. Las propias instituciones son el primero y más importante de esos canales. Todas las instituciones financieras están obligadas por la ley a contar con una unidad de atención al cliente que permita resolver las reclamaciones y consultas³⁸.

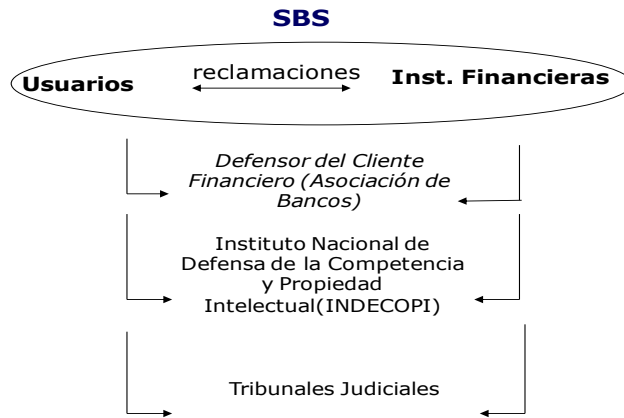
En 2003, la Asociación de Bancos del Perú creó la Oficina del Defensor del Cliente Financiero —un *ombudsman*— a fin de ofrecer servicios gratuitos de arbitraje y mediación entre clientes y entidades financieras para los casos en que el departamento de atención al cliente de la institución no lograra resolver el conflicto dentro de los 30 días desde la fecha de presentación de la reclamación. Este mecanismo, en que participa la mayoría de los bancos, aún se encuentra en sus primeras etapas, lo que muy probablemente se deba al aún cierto desconocimiento de su existencia, la obligación del cliente de reclamar por escrito y el hecho de que no se aceptan reclamaciones relacionadas con la calidad del servicio que prestan los empleados bancarios. Hasta septiembre de 2009, el Defensor había recibido 1180 reclamaciones en lo que iba de ese año, frente a 259 en 2003. El 60% de las reclamaciones estaban relacionadas con las tarjetas de crédito y el 26%, con cuentas de ahorro. Aproximadamente el 51% de los casos se resuelven a favor del cliente³⁹.

La SBS ha creado la Plataforma de Atención al Usuario (PAU), un conocido mecanismo de presentación de denuncias por parte de los usuarios de servicios financieros, que parece gozar de amplio reconocimiento público. Si bien la SBS no resuelve quejas individuales, recibe denuncias y consultas a través de la PAU, las examina y, si corresponde, las remite al INDECOPI. Si el caso se relaciona con un tema de competencia de la SBS (relativo a sus propias reglamentaciones), ésta puede iniciar actividades de inspección e imponer sanciones a las instituciones financieras por incumplimiento de las normas aplicables.

³⁸ Circular G-110-2003 de la SBS.

³⁹ Entrevista con el Defensor del Cliente Financiero, diciembre de 2008.

Gráfico 5: Marco institucional para la resolución de reclamaciones



Fuente: SBS, presentación preparada para el Windsor Seminar

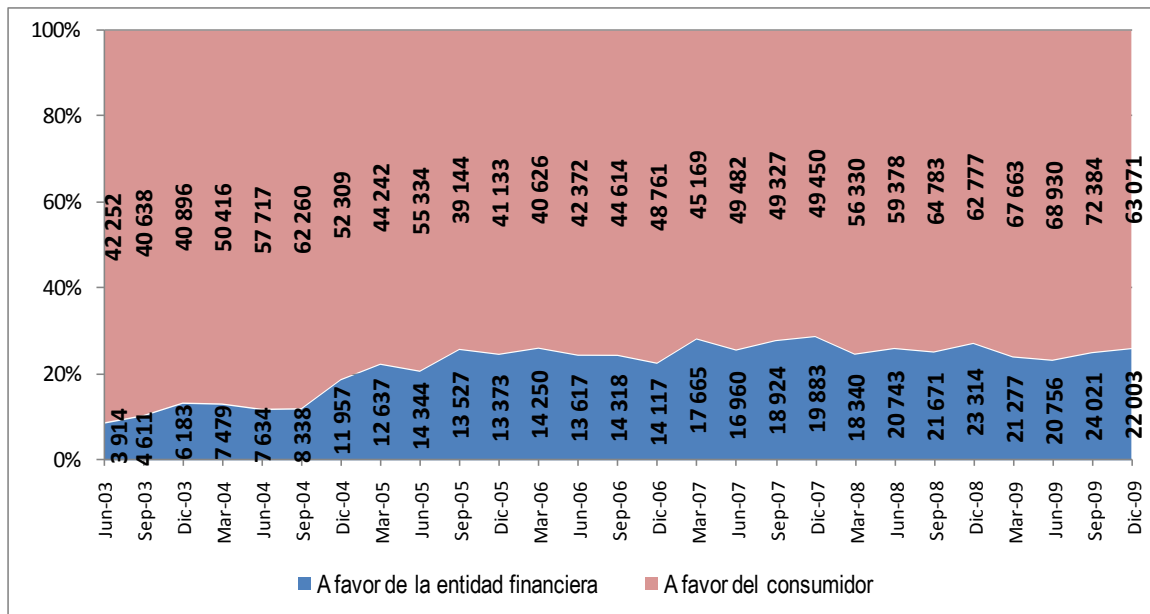
Además, el consumidor puede presentar una reclamación ante la Comisión de Protección al Consumidor (CPC) del INDECOPI. Este organismo recibe las reclamaciones y presta servicios de mediación y arbitraje cuando un consumidor cree que se han violado sus derechos. Si el consumidor no está satisfecho con la decisión del INDECOPI, puede apelar ante el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, órgano autónomo dentro del INDECOPI. Asimismo el INDECOPI cuenta con una oficina llamada SAC (Servicio de Atención al Ciudadano) en la que se atienden las solicitudes y las consultas de los consumidores, las mismas que resultan más frecuentes que las reclamaciones. Además, publica en su sitio web la mayoría de las decisiones importantes sobre reclamaciones. Por otra parte, todos los precedentes vinculantes del precitado tribunal se publican en el Diario Oficial del Perú. Cualquier institución que, según lo resuelto, haya violado las disposiciones legales es pasible de una multa que podrá consistir en hasta el 10% de las ventas o los ingresos registrados durante el último ejercicio económico.

2.4 La cuestiones principales para los consumidores de servicios financieros

La SBS ha creado un formato estandarizado de información para que las instituciones financieras informen las reclamaciones de los consumidores. Su equipo de supervisores especializados compila y analiza dicha información para contribuir positivamente al proceso de regulación y supervisión que lleva a cabo la SBS. La información relativa a las reclamaciones de los consumidores se recopila a través de todas las vías de reparación (instituciones, PAU de la SBS, INDECOPI y Defensor del Cliente Financiero). La gran mayoría (alrededor del 99%) de las reclamaciones se presentan directamente al proveedor de servicios y se resuelven/concluyen en esa instancia. Solo en un reducido número de casos las instituciones las remiten a la PAU o al INDECOPI, o los consumidores las registran allí directamente.

De acuerdo con las estadísticas de la SBS, en el 2009 las instituciones financieras recibieron aproximadamente 428 000 reclamaciones (frente a 280 863 en 2004), lo que representa solo el 0,064% del número total de operaciones realizadas en el sistema financiero. Esas reclamaciones se resolvieron en un promedio de 16 días, en su mayoría a favor del consumidor, tal como se muestra en el gráfico siguiente (los casos resueltos a favor de la institución financiera se indican en azul). Asimismo, la PAU de la SBS recibió 1232 reclamaciones en 2009, de las cuales se remitieron únicamente 124 al INDECOPI. En el mismo período, el Defensor del Cliente Financiero y el INDECOPI recibieron 1180 y 2650 reclamaciones, respectivamente.

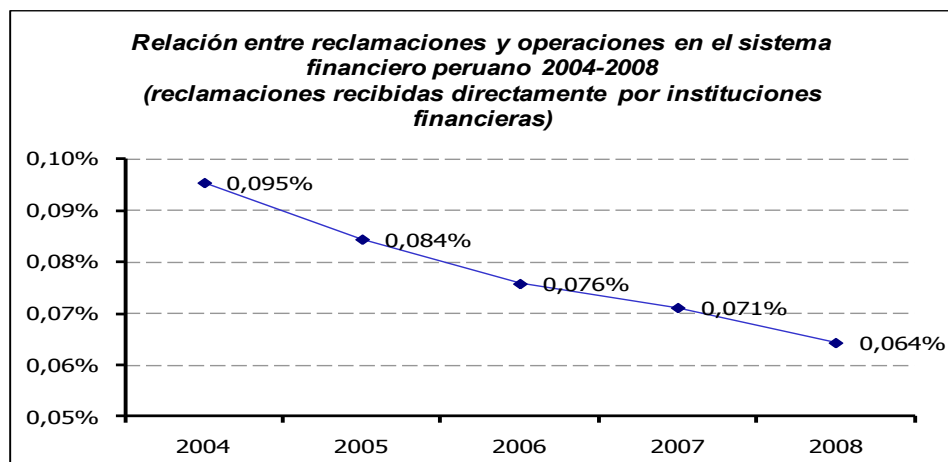
Gráfico 6: Número de reclamaciones resueltas (bancos)



Fuente: SBS

Aunque desde 2003 ha venido aumentando el número de reclamaciones, el porcentaje que éstas representan respecto del número de operaciones/transacciones llevadas a cabo en el sistema financiero ha venido disminuyendo en forma considerable, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 7: Reclamaciones, como porcentaje de las operaciones financieras



Fuente: SBS, presentación preparada para el Global Seminar on Consumer Protection and Financial Literacy

El producto que encabeza las estadísticas sobre reclamaciones es la tarjeta de crédito. En el cuarto trimestre de 2009, por ejemplo, les correspondió el 48,46% de las reclamaciones; a continuación figuraron las cuentas de ahorro, con el 21,16% del total. Los cargos mal aplicados constituyen el problema principal en el caso de las tarjetas de crédito, las cuentas de ahorro y las cuentas corrientes.

De la mayoría de las entrevistas realizadas surge que, **en general, los procedimientos de presentación de reclamaciones existentes no imponen obstáculos para los clientes de bajos ingresos poco instruidos**, sino que suelen ser sencillos. Sin embargo, los clientes pobres no siempre comprenden o conocen cabalmente los mecanismos de reparación, lo que los hace menos dispuestos o abiertos a presentar reclamaciones para resolver los problemas que puedan tener con las instituciones financieras. Las entrevistas llevan a pensar que aun cuando estuvieran familiarizados con dichos mecanismos, los clientes seguirían mostrando reticencia a presentar reclamaciones, por temor a la alteración del servicio o falta de confianza en los mecanismos de resolución de problemas; incluso factores culturales o sociales podrían inducirlos a no presentar reclamaciones ante los proveedores de servicios financieros o en cualquier otro sector.

La SBS y las instituciones financieras entrevistadas para el presente estudio coinciden en que **la falta de capacidad financiera puede ser uno de los obstáculos principales a la expansión segura y firme de los servicios financieros** para la mayoría de los peruanos actualmente desprovistos de esos servicios. Si bien resulta difícil medir el nivel efectivo de capacidad financiera y el grado de familiaridad con los derechos del consumidor, la SBS considera que los consumidores de servicios financieros aún enfrentan numerosos obstáculos a la hora de tomar decisiones conscientes y fundamentadas.

- **Análisis:** Los mecanismos de presentación y resolución de reclamaciones existentes no parecen plantear problemas a los clientes de bajos ingresos insuficientemente preparados, pero esta presunción podría ponerse a prueba durante la encuesta sobre capacidad financiera que la SBS tiene previsto realizar en 2010. Sería una buena oportunidad para averiguar si los consumidores financieros efectivamente conocen, comprenden y emplean dichos mecanismos, o determinar las razones por las cuales, eventualmente, esos mecanismos no se utilizan tan a menudo como sería posible.

3 Canales de prestación: La actividad de la banca sin sucursales en el Perú

La SBS considera que en el Perú la actividad de la banca sin sucursales es una importante herramienta que permite mejorar el acceso a los servicios financieros y la conveniencia de dichos servicios para una gran diversidad de posibles clientes, en particular aquellos que en general no tienen acceso a las instituciones financieras. La resolución dictada en 2005 en la que se autorizó a los bancos a recurrir a terceros (agentes) para la prestación de servicios financieros fue el punto de partida de la actividad de los agentes, que actualmente ha alcanzado una escala considerable.

Hoy en día existen 1934 sucursales bancarias en el Perú⁴⁰. En el sector privado, el BCP encabeza la lista, con 433 sucursales; le sigue el Banco Continental, con 243. En el sector público, el actor más importante es el Banco de la Nación, de propiedad estatal, que maneja las cuentas de las instituciones públicas y los empleados y jubilados del sector público, y distribuye los pagos de subsidios de asistencia social. Cuenta con 433 sucursales, de las cuales 363 se encuentran fuera de Lima y 165, en lugares donde no hay bancos comerciales privados⁴¹.

Gráfico 8: Sucursales de los principales bancos

Banco	Lima	Otros Departamentos	Total	% Participación
Nación	80	363	433	22%
BCP	194	135	329	17%
BBVA	160	83	243	13%
Interbank	156	71	227	12%
Scotiabank	113	50	163	8%
Azteca	59	80	139	7%
Otros	232	168	400	21%
Total	994	950	1934	100%

Fuente: SBS, a diciembre de 2009.

⁴⁰ SBS, a diciembre de 2009.

⁴¹ Entrevista con personal del Banco de la Nación, diciembre de 2008.

Con el tiempo, las sucursales han venido perdiendo importancia para la realización de transacciones financieras. Los canales sin sucursales, como el internet, los cajeros automáticos, los dispositivos de puntos de venta y, en particular, los agentes han venido creciendo en número e importancia. Menos del 50% del total de las operaciones del sistema financiero se realizan dentro de las sucursales tradicionales. Los cajeros automáticos y los dispositivos de puntos de venta representan el 36% del total de transacciones.

Gráfico 9: Operaciones, por tipo de canal

Sistema financiero: Número de operaciones monetarias (nivel de transacciones por canal)

	2007	2008	2008 Distribución	Tasa de crecimiento 2008/2007
Sucursales	225 025 337	270 323 730	44,8%	20,1%
Cajeros automáticos	98 176 967	123 613 902	20,5%	25,9%
Banca telefónica	1 057 343	1 326 248	0,2%	25,4%
Banca móvil	0	29 424	0,0%	N/A
Banca por internet	11 299 611	14 440 444	2,4%	27,8%
Otra banca electrónica	29 451 792	35 201 446	5,8%	19,5%
Agentes bancarios	25 276 824	48 083 402	8,0%	90,2%
Dispositivos de puntos de venta	78 539 831	94 622 592	15,7%	20,5%
Otros	14 409 757	15 097 989	2,5%	4,8%
	483 237 462	602 739 176	100,0%	24,7%

Nota: No se incluyen los pedidos de información (como la verificación del saldo o los movimientos de cuenta)

Fuente: ASBANC, a diciembre de 2008

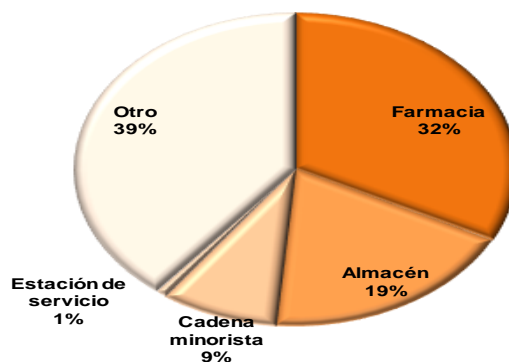
3.1 Agentes minoristas

Los bancos peruanos han creado una red bastante amplia de establecimientos minoristas fuera de las **sucursales tradicionales**. **Existen más de 5738 agentes (farmacias, almacenes y otros establecimientos minoristas)**, a través de los cuales se realizan unos 4 millones de transacciones al mes, esto es, 48 millones al año. En comparación, la banca por Internet registra un número similar de operaciones mensuales, aunque de mucho mayor volumen. Los cajeros automáticos procesan el triple de operaciones por mes y el valor total de las respectivas transacciones es, como mínimo, dos veces mayor⁴². El volumen total de operaciones equivale al 5,4% del total de transacciones del sector bancario, aunque este número ha venido creciendo en forma sostenida⁴³.

⁴² Datos estadísticos proporcionados por ASBANC, a noviembre de 2008.

⁴³ Entrevista con personal de ASBANC, diciembre de 2008.

Gráfico 10: Agentes, por tipo de establecimiento



Fuente: SBS, a diciembre de 2009

Los agentes se establecieron en 2005, luego de que la SBS dictara la reglamentación correspondiente que permitía el uso de este canal⁴⁴. Por lo general, se trata de establecimientos minoristas, aunque también los hay de mayor tamaño, como La Curacao, una gran cadena minorista que trabaja como agente del Scotiabank, un importante banco. En la actualidad existen 5738 agentes, y el banco líder en esa esfera es el BCP, que cuenta con 2799 agentes; le sigue el Interbank, con 1197⁴⁵. Si bien los establecimientos minoristas que actúan como agentes suelen tener sus propios empleados, también se puede tercerizar la prestación de servicios y la contratación del personal. Algunos bancos, como el BCP, contratan a empresas de manejo de efectivo para que se encarguen de la contratación del personal y de la disposición de efectivo de algunos de sus agentes⁴⁶. También es posible asignar un empleado del banco al establecimiento del agente, de manera que pueda abrir cuentas a nombre del banco.

Los bancos se valen de la tecnología para asegurarse de que los clientes interactúen con ellos a través de los agentes en forma segura. Los clientes utilizan una tarjeta de débito con una clave personal para identificarse, y el establecimiento minorista cuenta con un dispositivo de punto de venta controlado por el banco y conectado a éste mediante tecnología de telefonía fija, inalámbrica, o satelital. Cuando un cliente desea realizar un depósito en una tienda, con solo pasar su tarjeta por el dispositivo se pone en comunicación directa con el banco. Este extrae automáticamente el monto equivalente de la cuenta bancaria de la tienda y lo acredita en la cuenta del cliente. Al concretarse la operación, el punto de venta emite un recibo en papel con el número de transacción, el monto, el agente, el cliente, la fecha y la hora. La tienda se queda con el efectivo para compensar el monto extraído de su cuenta bancaria y puede utilizarlo para sus propias actividades comerciales. Si el próximo cliente desea retirar efectivo, sucede lo opuesto: la tienda le entrega dinero en efectivo de su caja registradora, pero recibe en compensación un incremento en su cuenta bancaria por el monto equivalente.

⁴⁴ En la Resolución SBS N° 775-2008 los agentes se denominan cajeros corresponsales.

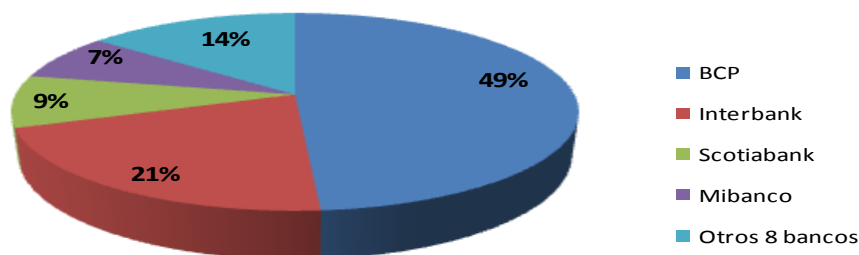
⁴⁵ SBS, a diciembre de 2009.

⁴⁶ Esto se realiza de acuerdo a lo establecido en la Resolución SBS N° 775-2008.

Los bancos no cobran a sus clientes por las transacciones realizadas través de los agentes bancarios (ni tampoco permiten que estos cobren a sus clientes), con lo cual esta vía resulta ser la menos costosa. Esto se ha convertido en una norma en la actividad de los agentes, a pesar de que no existe ninguna prohibición reglamentaria en ese sentido.

Los cuatro bancos más importantes concentran la mayoría de los agentes⁴⁷. El BCP tiene la mitad de los agentes del país; Interbank ocupa el segundo lugar, con 1197. Según estos bancos, los agentes representan alrededor del 80% del total (sucursal y agentes) de sus puntos de servicio.

Gráfico 11: Número de agentes



Fuente: SBS, a diciembre de 2009.

No todos los bancos tienen agentes. Por ejemplo, el Banco de la Nación, el banco estatal cuya atención se centra en los peruanos de bajos ingresos y de zonas rurales, no desarrolla una actividad intensa a través de agentes. Muchos de sus clientes reciben alguna clase de subsidio del Estado, como seguro de desempleo y otro tipo de prestaciones sociales, y el Banco de la Nación es el encargado de distribuirlo. Sin embargo, dado que los puntos de pago del banco están limitados a las sucursales (incluidas las “sucursales” itinerantes⁴⁸), las personas que viven en zonas alejadas a veces se ven obligadas a recorrer largas distancias para cobrar sus beneficios y deben hacer largas colas.

Las redes de agentes están concentradas en Lima y otras ciudades grandes, como se describe en el gráfico 12⁴⁹. En promedio, el 49% de los agentes se encuentran en la región metropolitana de Lima y otro 34%, en las 24 capitales restantes. De los cuatro bancos más importantes, Interbank es el que tiene una mayor proporción de agentes en Lima (57%). Scotiabank presenta la participación más elevada en otras ciudades no capitales (19%), mientras que Interbank registra la más baja (10%). En resumen, en términos relativos Scotiabank se ocupa más de las zonas rurales que otros bancos con agentes.

⁴⁷ SBS, a diciembre de 2009.

⁴⁸ El banco puede instalar sucursales temporales en lugares remotos con el fin de prestar una amplia gama de servicios financieros durante algunos días, como pago de prestaciones del Gobierno y apertura de cuentas de ahorro. La frecuencia con que la “sucursal” visita un mismo sitio varía, pero no suele ser mayor a una vez por mes.

⁴⁹ El análisis geográfico incluido en esta sección se realizó a nivel de distritos. En el Perú hay 1833 distritos agrupados en 195 provincias que forman, a su vez, 25 departamentos. El análisis, fruto de una misión llevada a cabo en Lima en febrero de 2008, fue realizado por Ignacio Mas y actualizado por la SBS en diciembre de 2009.

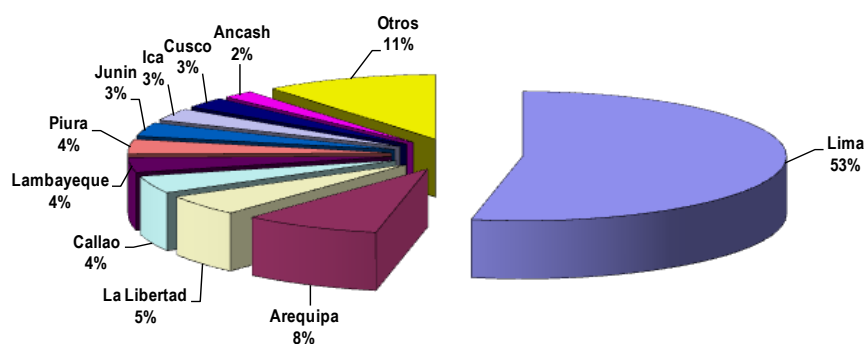
Gráfico 12: Número y distribución geográfica de las sucursales y los agentes de los principales bancos

	BCP	BBVA	INTERBANK	SCOTIABANK	MIBANCO	FALABELLA	TOTAL
TOTAL DE SUCURSALES							
Total	329	243	227	163	108	41	1 111
En la región metropolitana de Lima	185	156	151	110	46	23	671
En otras capitales departamentales	86	61	58	41	41	18	305
En ciudades más pequeñas/ zonas rurales	58	26	18	12	21	0	135
Población en distritos donde hay sucursales, como % de la población total	50%	45%	43%	39%	43%	19%	
AGENTES BANCARIOS							
Total	2 799	337	1 197	490	432	235	5 490
En la región metropolitana de Lima	1 367	165	685	216	159	136	2 728
En otras capitales departamentales	928	112	390	180	152	83	1 845
En ciudades más pequeñas/ zonas rurales	504	60	122	94	121	16	917
Población en distritos donde hay agentes, como % de la población total	69%	48%	58%	48%	55%	38%	
RESUMEN							
Agentes, como % del total de locales bancarios (sucursales+agentes)	89%	58%	84%	75%	80%	85%	79%
% de agentes en distritos donde no hay sucursales	19%	20%	20%	18%	29%	42%	

Fuente: SBS, a diciembre de 2009⁵⁰

La concentración de agentes en las zonas metropolitanas refleja el uso estratégico de este modelo por parte de los bancos. **Los agentes se usan principalmente para descongestionar las sucursales**, pues permiten eliminar la costosa infraestructura de las sucursales, hecho que resulta prohibitivo en el caso de transacciones de bajo monto. En consecuencia, muchos agentes se establecen a una o dos cuadras de distancia de una sucursal del mismo banco. Esta tendencia también se observa en otros países, como Brasil⁵¹, donde se usan agentes no bancarios.

Gráfico 13: Ubicación de los agentes, por departamento (diciembre de 2009)



Fuente: SBS, a diciembre de 2009

⁵⁰ Datos recopilados por Ignacio Mas durante una misión del CGAP realizada en Lima en febrero de 2008 y actualizados por la SBS en diciembre de 2009.

⁵¹ Véase *Notes on Regulation of Branchless Banking in Brazil*, febrero de 2008, CGAP (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1772/>).

Los agentes no solo ayudan a descongestionar las sucursales, sino que también constituyen una manera más eficaz, en función de los costos, de propiciar la diversificación geográfica. Según el gráfico 12, el BCP tiene la cobertura de población más amplia con su red de sucursales (50%) y el porcentaje de población más elevado si se agrega la red de agentes (69%). Por lo tanto, los agentes explican el incremento de un 38% de la cobertura de la población del BCP, con respecto a la cobertura que éste tendría si operara únicamente a través de sucursales. El 19% de los agentes del BCP se encuentran en distritos en los que éste no tiene sucursales. Los otros tres bancos principales han establecido una menor proporción de agentes en distritos en que no tienen sucursales (18%-20%).

Gráfico 14: Distribución de los agentes y las necesidades socioeconómicas

		Distritos donde hay agentes bancarios					
		0	1	2	3	>3	
Distritos donde hay sucursales bancarias	0	81%	3%	4%	1%	3%	de distritos
		28%	4%	4%	2%	9%	de población
	0,56	0,41	0,40	0,40	0,38	Índice de necesidad	
	1	0%	0%	0%	0%	1%	de distritos
		0%	0%	0%	0%	4%	de población
0,45	0,34	0,32	0,39	0,39	Índice de necesidad		
2		0%	0%	0%	1%	de distritos	
		0%	0%	0%	2%	de población	
0,41	0,00	0,00	0,00	0,38	Índice de necesidad		
3			0%	0%	0%	de distritos	
			0%	0%	1%	de población	
0,00	0,00	0,00	0,36	Índice de necesidad			
>3				0%	4%	de distritos	
				0%	43%	de población	
0,00	0,32	Índice de necesidad					

Fuente: Ignacio Mas, datos proporcionados por la SBS durante la misión del CGAP en Lima a principios de 2008 y actualizados por la SBS en diciembre de 2009

En general, los agentes se establecen en los distritos con población con menos necesidades socioeconómicas, tal como se ilustra en el gráfico 14. La celda “0,0” muestra que en el 81% de los distritos, que representan el 28% de la población, no hay sucursales ni agentes. En el extremo opuesto, la celda “>3,>3” muestra que en el 4% de los distritos (43% de la población) hay al menos 3 sucursales y al menos 3 agentes. En el primer caso se observa el nivel de necesidad más elevado (0,56); en el último caso, el más bajo (0,05)⁵². **En un 12% de los distritos, que representan el 20% de la población, hay hoy en día presencia bancaria exclusivamente a través de agentes minoristas.** Dentro de este subconjunto de distritos, la mayoría de los agentes opera en distritos que presentan un índice de necesidad más bajo (con población menos necesitada).

⁵² El índice de necesidad, que va de 0 a 1, se basa en el análisis de diversas variables socioeconómicas. Para consultar la descripción de la metodología, visite <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/> y http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/docs/Foncodes2006_mapapobreza_PRES.pdf.

A pesar del número relativamente elevado de agentes que operan en la actualidad, el volumen de transacciones continúa siendo bastante bajo. Según las entrevistas realizadas con bancos y con la SBS, este hecho, además de obedecer a cuestiones operativas de los bancos, tiene origen en la reglamentación. Esta no permite a los bancos hacerse de nuevos clientes a través de agentes, es decir, abrir cuentas bancarias u ofrecer nuevos préstamos. Esta prohibición se basa en la necesidad de proteger al consumidor⁵³ y en preocupaciones relacionadas con el lavado de dinero.

- *Si bien han ampliado el acceso a los servicios de pago (para clientes y usuarios) y han aumentado considerablemente la conveniencia de los servicios para los clientes de todos los niveles de ingreso que ya existían, los agentes no están contribuyendo a ampliar el acceso a una amplia gama de servicios bancarios de quienes no mantienen una relación con bancos (mediante una cuenta bancaria, por ejemplo). A través de los agentes no se puede tramitar la apertura de cuentas, ni siquiera en el caso de que una institución financiera plenamente autorizada y supervisada responda por los actos del agente y sea el principal proveedor de servicios. Se podría evaluar la modificación de la normativa para fin que los agentes puedan tramitar aperturas de cuentas (recibir, examinar y reenviar documentación) en nombre de instituciones financieras supervisadas.*

3.2 Otros canales sin sucursales

Además de los agentes, los bancos también han venido ofreciendo servicios a través de **minisucursales** que funcionan en establecimientos minoristas y forman parte de su propio grupo. Por ejemplo, Interbank, un banco nacional, tiene minisucursales dentro de Supermercados Vivanda; el Banco Fallabela, en las tiendas por departamentos Fallabela; Banco Azteca, en las tiendas Elektra (línea blanca), y Financiera TFC, en las tiendas La Curacao (artículos de uso doméstico). Por lo general, estas “minisucursales” consisten únicamente en un mostrador atendido por empleados de los bancos, un cajero automático y un punto de acceso a Internet. Su objetivo principal es captar nuevos clientes de tarjetas de crédito.

Como ya se ha mencionado, los bancos también pueden tener **sucursales temporales y/o móviles**. Mibanco, un banco de microfinanzas, cuenta con tres agencias móviles **atendidas por empleados del banco** que pueden registrar a nuevos clientes. BBVA Banco Continental utiliza dos camionetas equipadas como sucursales y considera que este es el canal principal para llegar a los pobres de las zonas rurales⁵⁴. Otro tipo de canal que está atendido por empleados de los bancos es el “local compartido”⁵⁵, en que dos o más instituciones financieras autorizadas comparten las instalaciones y los sistemas de información con el fin de mancomunar costos. Aunque todas las instituciones financieras están autorizadas a usar ese esquema, el Banco de la Nación es el único que comparte sus

⁵³ Dado, en especial, el supuesto de que los establecimientos minoristas no bancarios no son plenamente capaces de proporcionar al cliente toda la información necesaria antes de que el cliente firme un contrato.

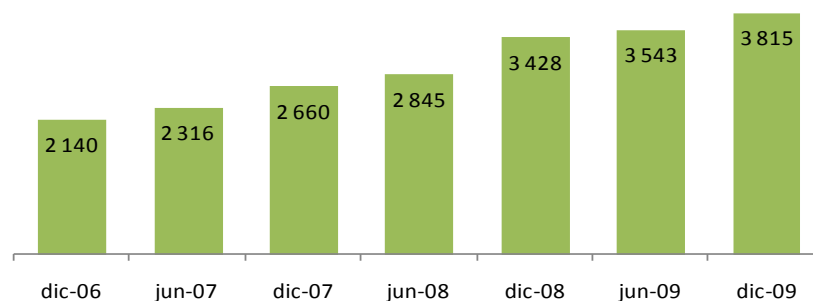
⁵⁴ Entrevistas llevadas a cabo por Ignacio Mas en una misión del CGAP realizada en Lima a principios de 2008.

⁵⁵ Resolución SBS N° 775-2008.

sucursales con instituciones financieras más pequeñas, tales como instituciones de microfinanzas y cooperativas de crédito, fuera de las ciudades más grandes.

Cajeros automáticos y tarjetas. El mercado de los cajeros automáticos se encuentra fragmentado. Existen 12 redes de cajeros automáticos manejadas por diferentes empresas o bancos, y un total de 3815 cajeros automáticos⁵⁶. Interbank es la entidad líder, con 1500 cajeros (de marca GlobalNet); le sigue el BCP con 951 (de marca ViaBCP)⁵⁷. Las redes de cajeros automáticos no son totalmente interoperativas, aunque Visa y MasterCard se aceptan en la mayoría de los cajeros automáticos. La mayoría de los titulares de cuentas bancarias tienen tarjeta de débito y están familiarizados con las transacciones con tarjeta. Sin embargo, la red de puntos de venta aún no se encuentra muy extendida en el Perú, especialmente fuera de las grandes ciudades y en establecimientos comerciales más pequeños.

Gráfico 16: Número de cajeros automáticos de todo el sistema bancario



Fuente: SBS, a diciembre de 2009

Banca móvil. En el Perú no existe una actividad importante de banca móvil, sea esta bancaria o no bancaria⁵⁸. Algunos bancos brindan a sus clientes acceso a la banca por Internet a través de teléfonos celulares. En general, la banca móvil se orienta a clientes de ingresos altos, dado que la actual plataforma tecnológica que utilizan los bancos requiere equipos más sofisticados, que suelen ser más caros. No existen ejemplos de utilización de teléfonos celulares para abrir cuentas, puesto que una apertura de cuentas totalmente remota no estaría permitida por la reglamentación actual.

No existen ejemplos de banca sin sucursales en el sector no bancario. Visanet tiene con Telefónica un proyecto de creación de una red de dispositivos portátiles de puntos de ventas, que podrían utilizar los comerciantes para aceptar pagos con tarjeta mientras viajan o donde se halle el cliente.

⁵⁶ SBS, a diciembre de 2009.

⁵⁷ Datos estadísticos proporcionados por ASBANC, a noviembre de 2008.

⁵⁸ Para consultar las definiciones de los modelos bancarios y no bancarios de las actividades de banca sin sucursales, véase *Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technologies to Increase Access to Finance*, enero de 2008, CGAP Focus Note 43, <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1772/1.9.2583/>.

3.3 Disposiciones reglamentarias sobre banca sin sucursales

3.3.1.1 Marco básico de la banca sin sucursales

Según lo dispuesto en la Resolución SBS N° 775-2008, toda institución financiera autorizada puede valerse de terceros para que presten servicios a su nombre, para lo cual debe obtener la **autorización previa de la SBS**. Los agentes —conocidos localmente como “cajeros corresponsales”— son, por definición, personas naturales o jurídicas que operan en establecimientos de su propiedad o de terceros distintos de los del sistema financiero. De ello se deduce que una institución financiera no puede actuar como agente de otra institución financiera. La reglamentación no impone restricción alguna respecto del tipo de agentes que las instituciones financieras deseen desarrollar.

Los agentes pueden realizar las siguientes operaciones:

- a) pagos de préstamos;
- b) retiros de dinero;
- c) transferencias de fondos;
- d) depósitos en cuentas de clientes o de terceros;
- e) pagos de mercaderías o servicios;
- f) otras funciones permitidas por la SBS.

Los agentes **no están autorizados para recibir solicitudes de apertura de cuenta u otorgamiento de préstamos**. Además, en la reglamentación se establece claramente que para las transacciones realizadas a través de agentes **no se puede exigir al cliente otros formularios de identificación** que los que se requerirían en otros canales electrónicos, como los cajeros automáticos. Según la reglamentación, los agentes no son más que un canal electrónico, independientemente de que, a diferencia de lo que sucede con los cajeros automáticos o Internet, las transacciones que realizan requieran la intervención de una persona (en general, el empleado del agente, el cajero). Por lo tanto, los bancos no pueden abrir nuevas cuentas ni otorgar nuevos préstamos a través de agentes, aunque estos se limitaran a recibir, examinar y reenviar documentos al personal del banco que luego autorizaría (o no) la apertura de la nueva cuenta. La única manera de llevar a cabo estas actividades a través de agentes consiste en asignar a estos personal del banco, lo que incrementaría considerablemente los costos para los bancos.

- *Se podría contribuir significativamente a los esfuerzos en pos de la inclusión y la capacidad financieras realizados por la SBS si se modificara la reglamentación a fin de permitir a los agentes tramitar la apertura de cuentas, es decir, recibir solicitudes de préstamo o apertura de cuentas a nombre de instituciones financieras. La responsabilidad por los servicios y los actos de los agentes seguiría recayendo sobre la institución financiera. Esto también incluye la responsabilidad por los procedimientos de lucha contra el lavado de activos, lo que significa que las instituciones financieras tendrían que asegurarse de que los agentes cumplan los consiguientes procedimientos de debida diligencia con los clientes, según corresponda. La experiencia de otros países demuestra que*

mediante la adecuada capacitación de los agentes se puede mantener en un nivel bajo el riesgo que conllevan los planes de utilización en gran escala de agencias, a la vez que se amplía el acceso a una gama más amplia de servicios sin que los clientes tengan que acudir a una sucursal bancaria.

3.3.1.2 Responsabilidad del proveedor

Desde el punto de vista de la protección del consumidor, una de las disposiciones reglamentarias más importantes en materia de banca sin sucursales consiste en hacer al proveedor plenamente responsable de los servicios que presta a través de terceros. Si bien ello no se menciona expresamente en la resolución de la SBS, **ésta entiende que según la actual redacción, el proveedor es responsable de los actos, lícitos e ilícitos, de sus agentes.** Por lo tanto, las instituciones financieras son responsables de los servicios que prestan a través de agentes —lo que garantiza el cumplimiento, en las transacciones realizadas bajo esa modalidad, de toda la reglamentación aplicable— y de los fraudes que cometan los agentes y el uso indebido que éstos puedan realizar de la información de los clientes, u otros problemas que ocasione la conducta indebida de los agentes. Esto no afecta, desde luego, la facultad del banco de exigir un resarcimiento al agente, como se suele establecer en el contrato de servicios que celebran mutuamente ambas partes.

- *No hay pruebas de que el actual enfoque reglamentario, en el que no se dispone claramente que el proveedor responde legalmente por los actos de los agentes, esté dando lugar a abusos por parte de los agentes o las instituciones financieras. Si la SBS, mediante el proceso de supervisión que lleva a cabo, detectara la abusos (por ejemplo, que un banco eluda su responsabilidad por actos fraudulentos de su agente que hayan redundado en pérdidas para el consumidor), podría considerar la posibilidad de aclarar la disposición reglamentaria, como se ha hecho en otros países, como Brasil, Colombia y México. Para recopilar información sobre este tema, la SBS podría establecer procedimientos de supervisión orientados especialmente a los planes de uso de agentes.*

3.3.1.3 Normas operativas mínimas

Las normas operativas son importantes para la protección del consumidor, dado que reducen la probabilidad de perturbación de los servicios, fallas operativas y fraudes que puedan perjudicar a un gran número de clientes. Además, pueden reducir los delitos financieros que podrían cometerse con o sin conocimiento del cliente. La reglamentación⁵⁹ exige a los proveedores que impongan límites a las operaciones que pueden realizar los agentes (volúmenes y montos máximos de transacción), en función de los movimientos de efectivo de la actividad comercial de cada agente y de los factores de riesgo identificados en cada caso, tales como la ubicación y la incidencia de asaltos. Los sistemas del banco deberían poder bloquear inmediatamente las operaciones que excedan dichos límites.

⁵⁹ Resolución SBS N° 775-2008.

Con este enfoque se trata de lograr que la cantidad de dinero en efectivo utilizado en las transacciones financieras guarde proporción con el movimiento de efectivo que genera la actividad principal del agente; el objetivo es reducir la acumulación de efectivo en los establecimientos y, de ese modo, el riesgo de asaltos que afecten la credibilidad del modelo de uso de agentes. Los límites operacionales también son importantes para proteger al consumidor, pues acaban reduciendo el atractivo de esta vía para cometer fraude y realizar transacciones no autorizadas.

Además, las operaciones de los agentes están sujetas a las mismas normas contables que cualquier otra transacción bancaria, de conformidad con las normas establecidas. Idealmente, la liquidación de cuentas se realiza en tiempo real a fin de proteger los fondos del consumidor y evitar el excesivo riesgo operacional para la institución financiera. Las transacciones que realiza el cliente en el establecimiento de un agente se registran inmediatamente en la cuenta del primero, con lo que se genera un recibo en el que consta la identidad del agente, el tipo de transacción, el monto, la hora y el banco. El recibo es la prueba de la transacción con que cuenta el cliente y, en caso necesario, puede utilizarse para resolver reclamaciones.

3.3.1.4 Transparencia

La reglamentación impone a los agentes la obligación de colocar paneles u otros signos visibles en los que se indique su condición de proveedor de servicios para una institución financiera y los servicios que presta el agente. En realidad, en el Perú los agentes se suelen identificar por una submarca creada por la institución financiera, que no incluye necesariamente los términos “agente” o “cajero corresponsal”, como aparecen definidos en la reglamentación. Por lo general, los agentes reciben material impreso que contiene las condiciones específicas e información normalizada que prepara el banco. Al parecer, este esquema viene funcionando bien, y la gente, en particular los habitantes del área urbana de Lima, reconocen a los agentes como establecimientos comerciales que prestan servicios adicionales, esto es, servicios de una institución financiera. Sin embargo, es posible introducir mejoras relacionadas con la transparencia en las relaciones de agencia. Se podría exigir a los agentes que publicaran determinada información útil, como la siguiente:

- i) número de teléfono de atención al cliente del banco para el caso de que se produzcan quejas de los clientes sobre las transacciones realizadas por los agentes;
- ii) si surgieran problemas de liquidez para los agentes, la reglamentación podría imponer a éstos la obligación de publicar en sus establecimientos el descargo de responsabilidad en que se informara al cliente que el agente puede negarse a realizar una transacción si no cuenta con suficiente efectivo para respaldarla⁶⁰;

⁶⁰ Dicho requisito solo se justificaría si el equipo de supervisión de la SBS concluyera que la falta de liquidez del agente constituye un problema que vale la pena abordar.

- iii) información clara acerca de si se cobran comisiones por las transacciones de los agentes y si existe alguna diferencia entre las transacciones realizadas en las sucursales y las efectuadas a través de los agentes⁶¹.

Conocer los servicios que presta cada agente puede representar un problema para los consumidores, en particular los de bajos ingresos. Parecería estar claro para el público del Perú que se pueden pagar las cuentas a través de agentes. Sin embargo, dado que el sistema de pago al por menor en el Perú está muy fragmentado, con varias redes autorizadas no conectadas entre sí, algunos agentes pueden aceptar determinados tipos de cuentas (según cuál sea el banco acreedor) y rechazar otros, lo que genera cierta confusión entre los clientes.

- *Si bien no se trata de una cuestión relacionada con la reglamentación de la actividad de los agentes, el departamento competente de la SBS podría proponer acciones dirigidas a subsanar esa ineficiencia del sistema de pagos al por menor.*

Dado que la reglamentación impone a las instituciones financieras la obligación de publicar los precios solo en sus sucursales (no en las oficinas de los agentes), y que los agentes se dedican principalmente a tramitar pagos de cuentas, estos últimos no suelen publicar listas de precios de las transacciones bancarias que podrían llegar a realizarse en sus oficinas, o de otras comisiones, como las que se cobran por el mantenimiento mensual de las cuentas de ahorro o por retiro de fondos.

- *Este problema podría abordarse mediante disposiciones reglamentarias específicas que impongan a los bancos la obligación de publicar (en el establecimiento de los agentes) listas de precios de los servicios más comunes que se prestan a través de agentes.*

3.3.1.5 Adecuación del precio

En la reglamentación no se establece ninguna condición aplicable al precio de las transacciones de los agentes. Debido a la competencia y la necesidad de generar transacciones de bajo monto por este canal de costo más bajo, la mayoría de los bancos (si es que no todos ellos) trata de no cobrar a los clientes que operan a través de agentes una comisión adicional respecto de la que se cobra en las sucursales. Realizar una transacción en una sucursal bancaria cuesta lo mismo o más que hacerlo a través de un agente.

3.3.1.6 Calidad del servicio y protección de la información relativa al cliente

La reglamentación **impone a los bancos la obligación de brindar a los agentes capacitación adecuada** que incluya, al menos, aspectos referidos a la adecuada identificación y atención de los clientes, la confidencialidad de la información y el secreto bancario. Para que los agentes ofrezcan un servicio rápido y de calidad adecuada, los bancos también deben proporcionarles manuales operativos, que deben contener

⁶¹ Si el banco cobra las transacciones que realizan los agentes, idealmente el cargo debería figurar en el recibo de la transacción y, si correspondiera, en el estado de cuenta del cliente.

información sobre los límites aplicables a las operaciones/transacciones. Aunque ello no se menciona explícitamente en la reglamentación de la actividad de los agentes, las normas referentes a secreto bancario y privacidad son aplicables a todas las transacciones bancarias, independientemente del canal por el que éstas se hayan realizado.

3.3.1.7 *Mecanismos de reparación*

La actual reglamentación de la actividad de los agentes no fija requisitos específicos en materia de reparación. Los agentes no suelen difundir información sobre los canales y el proceso de presentación de reclamaciones ante la institución financiera u otros medios, como las PAU, pero están obligados a exhibir *las distintas vías de reparación existentes (bancos, PAU, Defensor del Cliente Financiero) y una breve descripción de cómo presentar una reclamación acerca del servicio prestado por el agente*⁶².

3.3.1.8 *Impuestos*

Existe un impuesto a las transacciones financieras (ITF) del 0,05% con el que se grava cada depósito y cada retiro efectuado desde una cuenta bancaria. Este impuesto puede recaer doblemente sobre las transacciones realizadas a través de un agente: la primera vez, sobre el cliente, cuando éste inicia la transacción a través del agente y la segunda, sobre el agente, si este cuenta con exceso de efectivo y depósitos en la sucursal bancaria. Una situación similar existía en Colombia, hasta que el Gobierno exceptuó las transacciones entre agentes y bancos⁶³. Esto también podía considerarse en el Perú con el fin de extender la actividad de los agentes y hacerla atractiva tanto para los propios agentes como para los bancos.

3.4 **Reclamaciones y problemas observados en la esfera de la banca sin sucursales**

El informe estandarizado que las instituciones financieras elaboran para presentar ante la SBS en forma trimestral no genera información específica sobre los agentes, lo que impide a los bancos identificar de inmediato y seguir de cerca las tendencias o los problemas principales que enfrentan los consumidores en canales específicos. Según las reseñas anecdóticas proporcionadas por los bancos, el problema más común que puede generar quejas de los clientes se refiere a las **fallas técnicas**, tales como la falta de comunicación con la sucursal bancaria y el funcionamiento deficiente de los equipos. También se informaron **algunos casos de fraude** cometido por agentes y establecimientos comerciales que simulaban ser agentes, aunque los bancos subrayan que se trata de casos aislados.

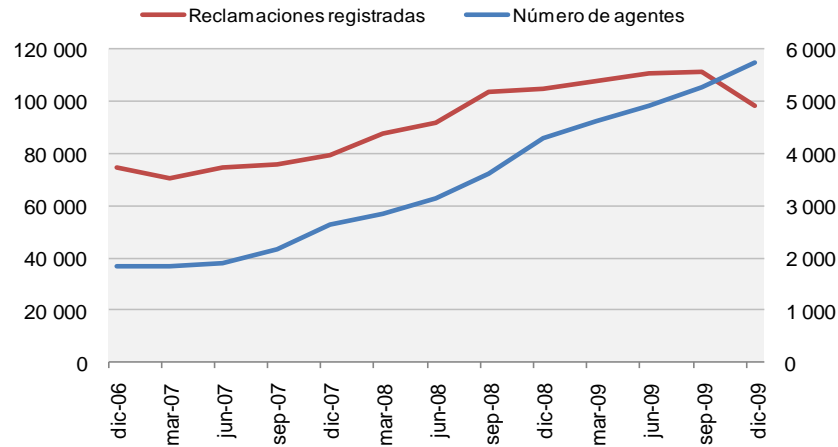
Se ignora **qué incidencia tienen los agentes en el número total de reclamaciones de clientes financieros registradas**. El gráfico que sigue puede, indirectamente, dar una idea del impacto de los agentes en el número de reclamaciones registradas en el sistema financiero. En tanto que la cantidad de agentes se incrementó, en promedio, un 10,08%

⁶² Circular G-146-2009 de la SBS.

⁶³ En Colombia, el impuesto a las transacciones es de 0,4% (“4x1000”), por lo que su impacto en la actividad de los agentes fue mucho más significativa. El problema se resolvió gracias a la creación de una cuenta especial (cuenta del agente), que luego quedó eximida del impuesto a las transacciones financieras.

por trimestre entre diciembre de 2006 y diciembre de 2009, el número de reclamaciones registró un aumento trimestral de tan solo 2,51% en el mismo período.

Gráfico 17: Relación entre las reclamaciones registradas y el número de agentes



Fuente: SBS, a diciembre de 2009

Tomando el caso de un banco que había registrado un total de 125 reclamaciones relacionadas con agentes en los últimos tres meses de 2008, se observa que la mayoría de ellas (70,4%) se refieren a las cuentas de ahorro. Los fraudes representan un 40%, en tanto que la “actitud” del agente un 33%. El servicio de tarjetas de crédito ocupó el segundo lugar en el número de reclamaciones (15% del total). Sin embargo, estos datos no son representativos del sector, ni siquiera de este banco en particular, dado que solo abarcan tres meses y se identificaron manualmente.

Dado que los agentes son el único canal sin sucursales atendido por empleados (a diferencia de los cajeros automáticos, por ejemplo), resultará útil para los bancos, los clientes y, en particular, la SBS que los bancos mantengan un registro de las reclamaciones e informen al respecto, de manera que este canal pueda identificarse de inmediato. Esto permitiría a la SBS⁶⁴ a partir de junio del 2010, seguir de cerca las tendencias en lo que se refiere a la calidad del servicio y los ajustes tecnológicos a fin de diseñar mejor sus respuestas en materia de políticas y supervisión en el marco del objetivo más amplio de promover la inclusión financiera y proteger, al mismo tiempo, a los consumidores. Por lo tanto, se podrán establecer procedimientos de supervisión y requisitos reglamentarios específicos basados en la información disponible para complementar las actuales normas.

⁶⁴ Circular G-146-2009 de la SBS, que establece la obligatoriedad de este reporte.

4 Conclusiones y recomendaciones

Perú cuenta con un marco reglamentario y de supervisión para la protección del consumidor financiero francamente avanzado, que tiene por objetivo incrementar y mantener la disciplina de mercado y reducir la asimetría de información mediante disposiciones legales y reglamentarias claras que otorgan a la SBS una amplia gama de facultades para hacer cumplir dichas normas e imponer sanciones en caso de incumplimiento. La protección del consumidor es una ámbito de trabajo importante para la SBS, que procura mejorar constantemente las reglamentaciones y el proceso de supervisión en esa esfera. Asimismo, es considerada como uno de los requisitos para contar con un sector financiero saludable e incluyente, así como una herramienta para mantener la estabilidad financiera.

Con respecto a las medidas reglamentarias que afectan a la banca sin sucursales, se pueden lograr mejoras mediante reglamentación sobre transparencia (con respecto a los precios que cobran los agentes en sus establecimientos y a la relación de agencia entre los comerciantes y las instituciones financieras, así como en lo que se refiere a los canales de presentación de reclamaciones y a los procesos a los que tiene acceso el usuario). También es necesario **recopilar mejor información sobre las reclamaciones a fin de identificar y abordar eficazmente los problemas que enfrenten los usuarios**⁶⁵. La SBS podría así mejorar constantemente sus reglamentaciones y mecanismos de supervisión y, al mismo tiempo, fortalecer la confianza del público para aumentar el número de servicios que prestan los agentes.

Es importante reconocer que la legislación actual, tanto sobre banca sin sucursales como sobre protección del consumidor, es muy abierta y respalda el crecimiento de la actividad de los agentes y la inclusión financiera, sobre todo si se la compara con la existente en mayoría de los países donde el acceso a las finanzas continúa siendo un problema y subsisten importantes obstáculos reglamentarios. Sin embargo, en el mercado peruano se está pasando por alto la oportunidad, sumamente importante, de utilizar agentes para ampliar el acceso a las cuentas bancarias. **La reglamentación vigente no permite a los bancos ofrecer estos servicios a nuevos clientes**, ni aun cuando los agentes se limitaran a cobrar, examinar y enviar documentos al personal del banco. En otros países, la experiencia muestra que con adecuada capacitación (que ya es legalmente obligatoria), los agentes pueden llevar adelante procedimientos de identificación del cliente y brindar información básica adecuada a los clientes que deseen abrir cuentas. **La SBS debería considerar la posibilidad de dejar sin efecto esta prohibición**, medida que podría contribuir a los esfuerzos que se vienen realizando para lograr la inclusión financiera.

A fin de mejorar la protección de los usuarios de la banca sin sucursales, se podrían adoptar algunas medidas adicionales, sujetas a una mejor evaluación a cargo de las áreas competentes de la SBS. Específicamente, debería exigirse a las instituciones financieras que publiquen en el establecimiento del agente:

- i) el número telefónico de su servicio de atención al cliente;

⁶⁵ Circular G-146-2009 de la SBS, que establece la obligatoriedad de este reporte.

- ii) (si la liquidez se torna un problema en el establecimiento del agente) un descargo de responsabilidad para hacer saber a los clientes que el agente puede negarse a realizar una transacción si no cuenta con suficiente efectivo para respaldarla⁶⁶;
- iii) un descargo de responsabilidad en que se informe si se cobran comisiones por las transacciones del agente y si existe alguna diferencia entre las comisiones de las sucursales y las de los agentes⁶⁷;
- iv) una lista de precios de las transacciones más comunes que se realizan en el establecimiento del agente.

Todas estas posibles **medidas deben analizarse en detalle** en la esfera interna y con las instituciones financieras. Sería conveniente contar con una base de información más sólida, que permitiera orientar mejor los cambios reglamentarios. Para generar dicha información en forma continua la SBS debería **elaborar procedimientos de supervisión específicos centrados en la actividad de los agentes, y exigir y analizar información acerca de las reclamaciones relativas a ese canal**⁶⁸. El equipo de supervisión debería evaluar tanto el riesgo operacional de las actividades (incluido el fraude) como las cuestiones relacionadas con la protección del consumidor. Dicho proceso ayudaría a la SBS a elaborar nuevas normas para corregir los problemas existentes o que vayan surgiendo. La SBS también podría utilizar **los resultados de la próxima encuesta preliminar de capacidad financiera que tiene previsto realizar** a fin de evaluar el nivel de comprensión y satisfacción que existe respecto de este canal de banca sin sucursales. La información podría indicar que, en definitiva, no es necesario mejorar el marco reglamentario (por ejemplo, que no es necesario incrementar la transparencia en la actividad de los agentes) o revelar una amplia gama de problemas, se mencionen o no en este informe.

Aún queda **mucho por hacer en materia de capacidad financiera y sensibilización, pero la SBS está dando pasos importantes**. Pronto llevará a cabo una encuesta para evaluar las deficiencias de capacidad financiera a fin de diseñar una estrategia nacional en esa esfera. Al promover y facilitar la educación financiera, haber logrado que se apruebe en coordinación con el Ministerio de Educación (MINEDU) como obligatorio en el Diseño Curricular Nacional el dictado de tópicos de educación financiera para alumnos de educación secundaria⁶⁹, y participar en programas de educación orientados a los docentes del sistema educativo, la SBS contribuye eficazmente a reducir las deficiencias de mercado. Se espera que ello genere mejores decisiones sobre los consumidores en el largo plazo y un saludable proceso de inclusión financiera.

⁶⁶ Dicho requisito solo se justificaría si el equipo de supervisión de la SBS concluyera que la falta de liquidez del agente constituye un problema que vale la pena abordar.

⁶⁷ Si el banco cobra las transacciones que realizan los agentes, es conveniente que el cargo figure en el recibo de la transacción y, si correspondiere, en el estado de cuenta del cliente.

⁶⁸ Circular G-146-2009 de la SBS, que establece la obligatoriedad de este reporte.

⁶⁹ En el marco del convenio suscrito entre la SBS y el Ministerio de Educación (MINEDU), se aprobó mediante Resolución Ministerial N°0440-2008-ED el Nuevo Diseño Curricular (NDC) 2009, el cual contempla el dictado obligatorio de conceptos referidos a educación financiera, en la educación secundaria.

Con respecto a otras áreas que no se relacionan directamente con la protección del consumidor, es importante reconocer el hecho de que contar con una mayor eficiencia e interoperatividad en los sistemas de pago al por menor facilitaría el uso de agentes y la accesibilidad a los servicios de pago para los usuarios de todos los niveles de ingresos. Si existiera interoperatividad entre los agentes, los puntos de venta y las redes de cajeros automáticos, los clientes podrían ingresar en cualquier punto de servicio desde cualquier banco y pagar distintas cuentas, fuera cual fuese el banco acreedor. **Las consideraciones acerca de la eficiencia de los sistemas de pago al por menor en el país y las posibles medidas para abordar las deficiencias constituyen un paso necesario hacia una inclusión financiera más rápida y eficaz.**

Por último, si bien no es responsabilidad de la SBS, es importante destacar que un impuesto a las transacciones financieras reduce la transparencia de los precios para el consumidor y en particular para los clientes de bajos ingresos y agentes más pequeños. También podría contribuir a la informalidad ya que se prefieran las transacciones financieras en efectivo por sobre las electrónicas (que permiten el seguimiento). Asimismo, eximir de este impuesto a las transacciones de bajo monto y, específicamente, a las realizadas a través de agentes contribuiría a los esfuerzos en pos de la inclusión financiera que respaldan la SBS y otros organismos del Estado.