

Inclusión financiera digital: Implicancias para clientes, reguladores, supervisores y organismos normativos

“La inclusión financiera digital puede representar un cambio en las reglas de juego para las familias de bajos ingresos desatendidas y subatendidas, así como para las pequeñas empresas y las microempresas. Entre los desafíos regulatorios, normativos y de supervisión (y las respectivas soluciones) se encuentran los que afrontamos en la actualidad y otros que apenas alcanzamos a vislumbrar mientras miles de millones de nuevos usuarios comienzan a utilizar servicios financieros digitales por Internet. Tenemos la oportunidad (y, de hecho, la responsabilidad) de prepararnos tanto para los riesgos como para las recompensas que implica la digitalización de servicios financieros”. (Palabras de bienvenida de Jaime Caruana, director general del Banco de Pagos Internacionales, en la Segunda Conferencia de la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera sobre Organismos Normativos e Inclusión Financiera, que se celebró el 30 y el 31 de octubre de 2014).

Con la perspectiva de llegar a miles de millones de nuevos clientes, las entidades bancarias y no bancarias han comenzado a ofrecer servicios financieros digitales a las poblaciones excluidas del sistema financiero y a las subatendidas por las instituciones del sector, y a aprovechar los enfoques que se han aplicado durante años para mejorar los canales de acceso de quienes ya cuentan con servicios proporcionados por bancos y otras instituciones financieras. Actualmente se prestan servicios financieros digitales innovadores a través de teléfonos celulares en más de 80 países (GSMA, 2014)¹. Gracias a los importantes avances logrados en la accesibilidad y la asequibilidad que brindan los servicios financieros digitales, millones de clientes pobres están pasando de operar solo en efectivo a utilizar servicios financieros formales, lo cual conlleva beneficios, como el crecimiento económico y la estabilidad tanto para los clientes como para las economías de los países en los que ellos y sus familias residen. Sin embargo, la utilización de servicios financieros digitales por parte de clientes antes excluidos de ese sistema no solo genera beneficios sino que también supone riesgos, en parte debido a las características que suele tener el cliente pobre (falta de experiencia con los servicios financieros formales y desconocimiento de los derechos de los consumidores). Algunos de los riesgos son nuevos, mientras que otros, a pesar de ser muy conocidos, pueden cobrar una nueva dimensión en el contexto de la inclusión financiera.

Esta reseña² tiene por objeto proporcionar a los responsables de la formulación de políticas nacionales y mundiales un panorama claro del rápido desarrollo de los servicios financieros digitales para los pobres, así como de la necesidad de que estén atentos al tema y lo aborden con conocimiento de causa. En ella se propone una breve definición de “inclusión financiera digital” y se resume su impacto en las poblaciones excluidas y subatendidas; se describen los nuevos riesgos (variables) que entrañan los modelos de inclusión financiera digital y que son significativos para los reguladores,

supervisores y organismos normativos, y se concluye con observaciones sobre los problemas relacionados con la inclusión financiera que podrían plantearse en el futuro a la hora de formular las políticas.

La inclusión financiera digital y su impacto en las poblaciones excluidas y subatendidas

“Inclusión financiera digital” puede definirse como el acceso digital a servicios financieros formales y el uso de tales servicios por parte de poblaciones excluidas del sistema financiero y subatendidas por las instituciones del sector. Esos servicios deberían estar adaptados a las necesidades de los clientes y prestarse de modo responsable, a un costo que sea, al mismo tiempo, asequible para los clientes y sostenible para los prestadores.

Los actuales prestadores de esos servicios financieros pueden dividirse en cuatro amplias categorías, según cuál sea la parte que mantenga la relación contractual con el cliente: i) un banco de servicio completo que ofrezca una cuenta “básica” o “simplificada” para pagos, transferencias y almacenamiento de valores por medio de dispositivos móviles o mediante tarjeta de pago más terminal de punto de venta; ii) un banco nicho que preste servicios limitados y ofrezca una cuenta del tipo mencionado por medio de dispositivos móviles o mediante tarjeta de pago más terminal de punto de venta; iii) un emisor de dinero electrónico que sea operador de una red de telefonía móvil, y iv) un emisor de dinero electrónico que no sea una entidad bancaria ni un operador de una red de telefonía móvil³. Los cuatro modelos funcionan a través de tres componentes: una plataforma digital para transacciones, una red de agentes y un dispositivo para que el cliente pueda acceder al sistema (véase el recuadro 1). Una vez que estos componentes se encuentran en funcionamiento, se puede ofrecer de modo virtual a los clientes excluidos

1. No existe una fuente de datos globales acerca de servicios financieros digitales no móviles para las personas excluidas del sistema financiero y las subatendidas por las instituciones del sector.

2. Esta reseña se basa, en gran medida, en un documento de exposición de problemas elaborado por el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) para la Segunda Conferencia de la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera (GPFI) sobre Organismos Normativos e Inclusión Financiera (GPFI, 2014).

3. Los primeros dos modelos “basados en bancos” suelen basarse en entidades no bancarias para el procesamiento o la prestación de otros servicios tecnológicos. En un informe que emití hace poco el Comité de Pagos e Infraestructura de Mercados (CPMI) se analiza la creciente influencia de las instituciones no bancarias en los sistemas de pago minorista. Según el informe, si los bancos tercerizan los servicios contratando a entidades no bancarias, la prestación es más eficiente y puede reducir los costos, aumentar la variedad de métodos de pago y llegar a nuevos mercados y clientes (CPMI, 2014).

o subatendidos distintos productos, que incluyen pagos y transferencias, así como créditos, ahorros, seguros e incluso títulos valores.

En algunos mercados, las nuevas modalidades se adoptan con rapidez y tienen gran aceptación⁴. Los servicios financieros digitales pueden facilitar la vida de los clientes al permitirles realizar transacciones en sus localidades y por montos pequeños, y administrar mejor sus ingresos y gastos que, por lo general, no son uniformes. Los servicios de pagos, transferencias y almacenamiento de valores que se proporcionan a través de la plataforma digital para transacciones y los datos generados a partir del uso de los clientes permiten a los prestadores ofrecer nuevos servicios financieros adaptados a las necesidades de los clientes. La inclusión financiera digital también puede reducir el riesgo de pérdida, robo y otros delitos financieros a los que se prestan las transacciones en efectivo, así como los costos vinculados con ese tipo de operaciones. En última instancia, puede fomentar el crecimiento económico al permitir la acumulación de activos y, en el caso específico de las mujeres, puede incrementar su participación en la economía (Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial, Alianza Better than Cash, y Fundación Bill y Melinda Gates, 2014). Sin embargo, el acceso a servicios financieros digitales tiene sus riesgos, tanto para los clientes como para los prestadores.

Recuadro 1. Tres componentes clave de un modelo de inclusión financiera digital

Plataforma digital para transacciones. Por medio de las plataformas digitales para transacciones, los clientes pueden efectuar o recibir pagos y transferencias y almacenar valores electrónicamente utilizando un dispositivo que transmite y recibe datos de la transacción y que se conecta, en forma directa o mediante un canal de comunicación digital, con una entidad bancaria o no bancaria autorizada a almacenar valores electrónicos.

Agentes minoristas. Los agentes minoristas que cuentan con un dispositivo digital conectado a una infraestructura de comunicaciones para transmitir y recibir detalles de operaciones permiten que los clientes transformen su efectivo en valores almacenados electrónicamente y que realicen luego la operación inversa. Según la reglamentación aplicable y los acuerdos que tengan con la institución financiera mandante, los agentes también pueden cumplir otras funciones.

Dispositivo. El dispositivo utilizado puede ser digital, como un teléfono celular, que es un medio para transmitir datos e información, o un instrumento, como una tarjeta de pago que se conecte a un dispositivo digital (por ejemplo, terminal de punto de venta).

Nuevos riesgos de la inclusión financiera digital

La inclusión financiera digital introduce nuevos participantes en el mercado y genera roles y riesgos (algunos nuevos y otros muy conocidos) diferentes de los que surgen cuando se aplican los enfoques tradicionales a la prestación de servicios financieros minoristas⁵. Los tres componentes clave de los modelos de inclusión financiera (véase el recuadro 1) corresponden a los tres principales generadores de riesgos nuevos o variables: i) los nuevos participantes y acuerdos relativos a la gestión y almacenamiento de datos de cuentas y al mantenimiento de los fondos de los clientes; ii) la tecnología digital, y iii) el uso de agentes como los principales puntos de interacción con el cliente. Estos tres componentes, así como el perfil típico de los clientes excluidos o subatendidos, introducen varios riesgos, entre ellos, riesgos operativos, riesgos relacionados con los clientes y riesgos vinculados con el delito financiero.

La plataforma digital para transacciones. Los nuevos servicios financieros digitales suelen incluir, por lo menos, una entidad bancaria y una no bancaria para el almacenamiento electrónico y la gestión de datos y para manejar los fondos de los clientes. La protección de estos fondos dependerá de muchos factores; por ejemplo, de que el titular participe en un sistema de seguro de depósito y de que el tipo de cuenta específico en el que se mantengan los fondos esté asegurado. Si la cuenta agrupa fondos de varios clientes, es posible que los límites de cobertura la cubran en forma global o que solo se apliquen a los saldos individuales de cada cliente. Incluso si los fondos de los clientes están asegurados, si están agrupados y un tercero (como un operador de una red de telefonía móvil) es responsable de guardar y gestionar los registros de saldos de cuentas de los clientes, existen riesgos relacionados con la precisión en tiempo real y con la posibilidad de conciliar los registros de los titulares de los fondos incumplidores con los de la entidad que administra las cuentas.

Riesgos relacionados con la tecnología digital. La calidad y la fiabilidad de la tecnología digital se vinculan con los riesgos de interrupción de servicios y del extravío de datos, incluidas instrucciones de pago (por ejemplo, por mensajes no entregados), y con el riesgo de que una transmisión digital y el almacenamiento de datos generen una violación de la privacidad o de la seguridad. Estos riesgos de violación de la privacidad y de la seguridad se ven incrementados, debido a que gran cantidad de agentes manejan los datos de transacciones y otros datos de los clientes, y el perfil de clientes previamente excluidos y subatendidos.

Riesgos relacionados con los agentes. Los agentes y las redes de agentes introducen nuevos riesgos operativos, de delitos financieros y para los consumidores, que

4. Un ejemplo es bKash en Bangladesh, que llegó a casi la cuarta parte de la población adulta en algo más de dos años de comenzar a funcionar. Véase <http://www.cgap.org/photos-videos/benefits-challenges-digital-financial-inclusion>.

5. Los riesgos que presentan las entidades bancarias y no bancarias pueden ser los mismos o similares; sin embargo, las diferencias en las medidas de mitigación de los riesgos que los organismos regulatorios y de supervisión aplican a tales entidades afectarán la probabilidad del riesgo. Véase CPMI (2014). En un informe de 2015 elaborado por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS), referido a la encuesta que realizó en 2013 acerca de 59 jurisdicciones y sus prácticas regulatorias y de supervisión en relación con instituciones vinculadas a la inclusión financiera, se revela una diferencia significativa tanto en la complejidad de los sectores financieros encuestados como en los enfoques regulatorios y de supervisión de los encuestados (BCBS, 2015).

muchas veces son consecuencia de la distancia física que existe entre los agentes y el proveedor o gerente de la red de agentes y de los desafíos resultantes en materia de capacitación y supervisión eficaces. Los riesgos operativos incluyen fraude, error del agente, mala administración del efectivo por parte del agente y manipulación deficiente de los datos. Además de los riesgos de que se cometan los delitos financieros de fraude y robo (incluido el robo de datos), es posible que los agentes no cumplan con las normas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo que se refieren a actividades de diligencia debida del cliente, la manipulación de registros y la información sobre transacciones sospechosas. También es posible que los agentes adopten medidas que reduzcan la transparencia (por ejemplo, en cuanto a precios, plazos y recursos), traten a los clientes de modo abusivo (incluso cobrándoles sobrepagos) o violen la confidencialidad de los datos de los clientes.

Otras cuestiones relacionadas con la formulación de políticas en el futuro

Además de abordar estos nuevos riesgos de naturaleza variable a través de una regulación y supervisión eficaces, los responsables de formular políticas deberán hacer frente a otras cuestiones a medida que aumente el alcance, la esfera y la magnitud de la inclusión financiera digital.

Cuestiones de la inclusión financiera digital específicamente relacionadas con los productos y los modelos. En algunos países, además de la posibilidad de efectuar y recibir pagos y transferencias, y de almacenar valores, se ofrece a los clientes que antes se encontraban excluidos y subatendidos productos crediticios y de seguro por medio de plataformas digitales para transacciones. Esos productos (y las relaciones, a menudo complejas, entre entidades bancarias y no bancarias que se ponen de acuerdo para ofrecerlos) introducen tanto riesgos operativos para el proveedor como riesgos para el cliente. Cuando se ofrecen productos agrupados (como un paquete de seguro de vida y un plan de telefonía celular prepagado), la regulación y la supervisión se tornan más complicadas y exigen que los reguladores estén coordinados entre sí (véase a continuación).

Cuestiones relativas a la protección de los consumidores. Los nuevos servicios y productos financieros que se ofrecen en formato digital a clientes excluidos y subatendidos desafían el pensamiento tradicional sobre la divulgación y las vías de reparación y plantean otras cuestiones relativas a la protección de los consumidores⁶. Algunas autoridades responsables de la formulación de políticas se inclinan por establecer pautas y estándares de productos que complementen

las innovaciones digitales en materia de divulgación y reparación. Además, si el consumidor sufre una pérdida, la responsabilidad puede no ser clara, debido a la participación de varias personas en la prestación del servicio: agentes y terceros prestadores de servicios tecnológicos y de comunicaciones.

Mayor necesidad de coordinación y comunicación entre sectores. La inclusión financiera digital (que abarca a nuevos prestadores, servicios y consumidores) exige una importante coordinación y comunicación intersectorial entre los reguladores y los supervisores. Esto es así en el ámbito tanto nacional (por ejemplo, los créditos, seguros e inversiones ofrecidos por medio de plataformas digitales para transacciones deben ser atendidos por varios reguladores y supervisores financieros, e incluso es posible que también deba participar el regulador de las telecomunicaciones) como mundial de los organismos normativos y de otros organismos internacionales, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Identidad del cliente: Nuevas oportunidades y desafíos en el contexto digital. La identidad financiera que adquieren los pobres cuando reciben servicios de manera digital conlleva la posibilidad de generar inclusión y de contribuir a la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, pero también supone riesgos de fraude y para la privacidad. La aplicación de principios de privacidad significativos y controlables (lo cual implicará trabajar en el ámbito nacional y global) ofrece la perspectiva de obtener soluciones que beneficien a todos los involucrados.

Bibliografía

Banco Mundial, Alianza Better than Cash, y Fundación Bill y Melinda Gates (2014), *The Opportunities of Digitizing Payments—How Digitization of Payments, Transfers, and Remittances Contributes to the G20 Goals of Broad-Based Economic Growth, Financial Inclusion, and Women's Economic Empowerment*, agosto.

BCBS (2015), *Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*, enero.

Caruana, Jaime (2014), palabras de bienvenida en la Segunda Conferencia de la GPFI sobre Organismos Normativos e Inclusión Financiera: Establecimiento de Normas en el Cambiante Panorama de la Inclusión Financiera Digital, celebrada el 30 y 31 de octubre y organizada por el Instituto de Estabilidad Financiera en el Banco de Pagos Internacionales.

CGAP (2014), *Benefits & Challenges of Digital Financial Inclusion*, video. <http://www.cgap.org/photos-videos/benefits-challenges-digital-financial-inclusion>.

CPMI (2014), *Non-banks in retail payments*, septiembre.

6. En algunos casos, los modelos nuevos pueden ofrecer oportunidades para mejorar las medidas de protección de los consumidores, como advertencias o interfaces en tiempo real que sean más intuitivas para el cliente.

GPFI (2014), *Issues Paper: Digital Financial Inclusion and the Implications for Customers, Regulators, Supervisors and Standard-Setting Bodies*.

GSMA (2014), *2013 State of the Industry Report on Mobile Financial Services for the Unbanked*.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la gran cantidad de colegas que nos brindaron sus comentarios y opiniones, en especial a Camille Busette, Louis de Koker, Xavier Faz, Michel Hanouch, Kathryn Imboden, Kabir Kumar, Kate McKee y Stefan Staschen, y a las secretarías de los seis organismos normativos que participaron

en la conferencia del GPFI de 2014: el BCBS, el CPMI, el Grupo de Acción Financiera, la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros y la Organización Internacional de Comisiones de Valores. También desean expresar su agradecimiento por las observaciones vertidas en la Tercera Reunión sobre Inclusión Financiera celebrada entre los directivos superiores de organismos normativos en el Banco de Pagos Internacionales el 2 de octubre de 2014, copresidida por S. M. la reina Máxima de los Países Bajos, el asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre inclusión financiera para el desarrollo y patrocinador honorario del GPFI, y Stefan Ingves, presidente del BCBS.

Febrero de 2015

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 EE. UU.

Tel: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2015

AUTORES:

Kate Lauer y Timothy Lyman