

# Reglamentación de los agentes bancarios

Uno de los principales obstáculos para la inclusión financiera lo constituyen los costos, pero no solo los costos en que incurren los bancos para atender el servicio de cuentas de poco valor y ampliar la infraestructura bancaria a las zonas de ingreso bajo desatendidas, sino también aquellos en que incurren los clientes pobres (en cuanto a tiempo y gasto) para llegar a las sucursales bancarias. Por tanto, para lograr la inclusión financiera hacen falta modelos de negocio innovadores que reduzcan notablemente los costos para todos y, en consecuencia, allanen el camino para ampliar de manera rentable los servicios financieros a la población pobre de todo el mundo.

Esta es la razón por la que los agentes bancarios forman parte de un modelo cada vez más poderoso de inclusión financiera<sup>1</sup>. Considérese, por ejemplo, el caso de Kareem. Kareem trabaja detrás del mostrador de un pequeño establecimiento general situado en una bulliciosa rotonda del centro de Karachi. Aunque vende diversos artículos de perfumería y otros productos, el cartel más grande que hay fuera de su tienda anuncia su condición de agente de Easypaisa, el producto de transferencia de fondos por telefonía móvil de Tameerbank. Kareem es uno de los 8000 agentes activos de Tameerbank que actúa en la práctica como una extensión de la red del banco, mediante la prestación de servicios de depósito y retiro de efectivo y otros servicios financieros a los clientes de Easypaisa.

Todas las partes se benefician. El banco ahorra el costo que supone crear costosas sucursales y contratar personal, lo que le permite llegar a la población de ingreso bajo y ofrecerle servicios financieros. Kareem obtiene una comisión de transacción de Tameerbank para complementar sus ventas, y los clientes ahorran tiempo y gastos de transporte, porque la tienda de Kareem está cerca, y también se benefician del costo generalmente inferior del servicio.

Más y más bancos (y, en ocasiones, proveedores de servicios financieros no bancarios) de todo el mundo, desde el Brasil hasta Malí, la India y Filipinas, utilizan agentes como Kareem. Este modelo bancario sin sucursales está evolucionando, y la reglamentación desempeña un papel fundamental para permitir, y a veces limitar, su uso generalizado. Las autoridades reguladoras se enfrentan a la difícil tarea de promover la inclusión financiera a través de modelos de prestación de servicios rentables y de menor costo, al mismo tiempo que protegen a los consumidores y la integridad de los servicios financieros.

En el presente número de *Enfoques* se examinan las normas mundiales que regulan el uso de agentes por parte de los bancos (y, cuando se indique expresamente, los proveedores de servicios no bancarios) y se dedica atención preferente a cuatro asuntos relacionados con el uso seguro y a mayor escala de agentes:

1. ¿Quién puede ser agente?
2. ¿Qué función pueden desempeñar los agentes en la prestación de servicios financieros?
3. ¿En qué condiciones comerciales pueden los bancos contratar agentes?
4. ¿Cuál es el alcance de la responsabilidad del banco respecto a los agentes?

El presente número de *Enfoques* concluye que las autoridades reguladoras pueden permitir con cierto grado de seguridad el uso de agentes bancarios para ofrecer servicios financieros y verificar la identidad de los clientes a fin de “conocer a los clientes” con la imposición de restricciones mínimas en cuanto a la habilitación, la compensación y la estructuración de los agentes, siempre que esos entes reguladores responsabilicen a los bancos de los servicios financieros que prestan sus agentes (el cuadro 1

<sup>1</sup> El término “agente” que se utiliza en este número de *Enfoques* no se refiere necesariamente a un agente en el sentido jurídico tradicional de parte autorizada por un mandante para actuar en su nombre y de la que dicho mandante es responsable respecto de las actividades emprendidas por el agente en el ámbito de su relación o contrato de agencia.

presenta las disposiciones reglamentarias de todo el mundo aplicables a los agentes bancarios seleccionados).

## ¿Quién puede ser agente?

Los entes reguladores desean garantizar que los agentes, en su calidad de extensión del sistema bancario, puedan prestar un servicio profesional al cliente, mantener registros, tramitar el efectivo y gestionar la liquidez. En consecuencia, una de las principales cuestiones que se plantean los reguladores es quién puede actuar como agente.

### Forma jurídica

Muchos países permiten a una amplia variedad de personas y entidades jurídicas ser agentes bancarios. Otros países limitan la lista de agentes habilitados basándose en la forma jurídica. La India, por ejemplo, permite una gran variedad de agentes habilitados, como algunas entidades sin fines de lucro, oficinas de correo, propietarios de pequeñas tiendas llamadas *kirana*<sup>2</sup>, profesores retirados y, más recientemente, empresas con fines de lucro, incluidos los operadores de redes móviles (ORM)<sup>3</sup>. Sin embargo, las principales instituciones microfinancieras (IMF) registradas como entidades financieras no bancarias (EFNB) están expresamente excluidas. Kenya adopta un enfoque distinto, al exigir que los agentes persigan fines de lucro y no autorizar que las entidades sin fines de lucro (como las organizaciones no gubernamentales [ONG], instituciones educativas y organizaciones confesionales)<sup>4</sup> desempeñen esta función. Otro ejemplo es el Brasil, que permite a todas las entidades jurídicas (pero no a las personas físicas) actuar en calidad de agentes<sup>5</sup>.

Estos diferentes enfoques reflejan las distintas preocupaciones de los entes reguladores de cada país. En la India, los organismos reguladores excluyeron

inicialmente a las entidades con fines de lucro de la lista de agentes habilitados debido, al parecer, a que dichas entidades se inclinarían por explotar a los clientes pobres. En cambio, en Kenya, según se señala, los entes reguladores consideraban que la actuación en calidad de agentes podría alejar a las ONG de su misión social. En el Brasil, los reguladores consideraban que el hecho de impedir a las personas actuar en calidad de agentes reduciría el fraude, facilitaría la supervisión y fomentaría la confianza de los consumidores, aunque en la práctica ha sido difícil impedir que las personas operen como agentes.

Aunque estos distintos límites pueden responder a motivos razonables, también pueden restringir involuntariamente la participación de agentes susceptibles de ser los más prometedores debido a la red de establecimientos minoristas de que disponen y a su capacidad para gestionar operaciones descentralizadas. A medida que se adquiere una experiencia más profunda a escala mundial, algunos países han flexibilizado sus restricciones iniciales. Por ejemplo, el Banco de Reserva de la India limitó inicialmente la actuación en calidad de agentes a entidades sin fines de lucro, oficinas de correo y cooperativas, lo que contribuyó al lento lanzamiento de la banca sin sucursales. No obstante, con las revisiones efectuadas en 2009 se amplió la habilitación a los pequeños minoristas y otros agentes bien situados, y con las de 2010 también se amplió a la mayoría de las entidades con fines de lucro<sup>6</sup>, lo que dio lugar a una serie de asociaciones entre bancos y ORM. En la actualidad las autoridades reguladoras tienden a liberalizar los requisitos que deben cumplir los agentes, al reconocer que unas políticas demasiado restrictivas pueden entrar en conflicto con la inclusión financiera.

No obstante, las amplias normas de habilitación por sí solas no garantizan modelos de agencia

2 Las *kirana* son tiendas tradicionales de propiedad exclusiva de padres y madres de familia que son muy populares en la India; representan un elevado porcentaje del mercado minorista de este país.

3 RBI/2005-06/288, DBOD.n.ºBL.BC.58/22.01.001/2005-2006 (25 de enero de 2006), posteriormente modificada.

4 Directriz sobre los servicios bancarios a través de agentes - CBK/PG/15, sección 4.2.

5 Resolución CMN 3110/03, artículo 1 (julio de 2003), modificada por la Resolución CMN 3156/03 (diciembre de 2003).

6 RBI/2010-11/217 DBOD.n.ºBL.BC.43/22.01.009/2010-11, art. 3 (28 de septiembre de 2010). Sin embargo, todavía se prohíbe expresamente a las EFNB, forma corporativa de las principales IMF, actuar en calidad de agentes debido a las preocupaciones sobre la posibilidad de que los fondos de los clientes se mezclen con los fondos intermediados.

satisfactorios. Por ejemplo, el Decreto sobre servicios bancarios a través de agentes de Colombia, de 2006, permite a cualquier tipo de entidad jurídica, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, ejercer como agente bancario<sup>7</sup>. No obstante, los bancos han sido lentos a la hora de contratar agentes: hasta la fecha, solo dos bancos colombianos cuentan con un número significativo de agentes<sup>8</sup>.

## Ubicación

Algunos países también limitan la ubicación de los agentes, aunque tales restricciones a veces se atenúan cuando las entidades reguladoras reconocen que las reglamentaciones crean obstáculos para la inclusión financiera. Por ejemplo, ante las preocupaciones de que los agentes pudieran amenazar las sucursales de los bancos, la reglamentación brasileña permitió inicialmente la actuación de agentes únicamente en municipios que no tenían sucursales. Para facilitar el acceso de los clientes a las transferencias gubernamentales, en el año 2000 se levantó dicha restricción<sup>9</sup>, lo que permitió la expansión de los agentes como alternativa de menor costo y mayor comodidad que los servicios bancarios a través de sucursales, incluso en lugares donde ya había sucursales bancarias.

Originalmente, los organismos de regulación indios exigían que los agentes estuvieran ubicados a una distancia máxima de 15 kilómetros de la "sucursal base" del banco encargado de la designación en las zonas rurales, y a una distancia máxima de 5 kilómetros en las zonas urbanas. Esta política, dirigida a garantizar la supervisión bancaria adecuada de sus agentes, limitó el uso de agentes por parte de bancos que tan solo tenían unas pocas sucursales. En consecuencia, las entidades reguladoras han ampliado desde entonces la distancia a 30 kilómetros, y los bancos pueden procurar que se les exima de este requisito en zonas con poblaciones desatendidas donde no sería viable implantar una sucursal<sup>10</sup>.

La experiencia ha demostrado que el establecimiento de unos requisitos de ubicación excesivamente restrictivos puede dificultar la justificación comercial de la viabilidad de la banca basada en agentes y, en última instancia, obrar en contra de los objetivos de inclusión financiera. Además, el hecho de que la mayoría de los servicios de agencia se presten en tiempo real ha permitido la supervisión a distancia y, de ese modo, desaparece uno de los argumentos centrales a favor de las restricciones de ubicación. Países como México parecen seguir el ejemplo de la experiencia de otras naciones y, aun cuando inicialmente estudiaron la posibilidad de aplicar restricciones basadas en la ubicación, en última instancia se pronunciaron contra ellas.

## Debida diligencia de los agentes: La prueba de idoneidad

Las reglamentaciones suelen imponer algún tipo de requisitos de idoneidad que obligan a ejercer una forma de debida diligencia por parte de los agentes, la cual exige a las instituciones financieras verificar que los posibles agentes gozan de buena reputación, no tienen antecedentes penales ni antecedentes de dificultades financieras o insolvencia. En ocasiones, las pruebas de idoneidad van más allá de estos requisitos y especifican otros criterios como la nacionalidad, el nivel de estudios, la edad mínima o la capacidad técnica u operacional. Tales reglamentaciones se consideran importantes para garantizar la prestación de unos servicios adecuados a los clientes, así como la seguridad y fiabilidad del servicio.

No obstante, las autoridades reguladoras deben tener en cuenta que crean inconscientemente costosas cargas que amenazan los modelos de negocio que regulan. Aunque los criterios de idoneidad enumerados en la reglamentación no suelen plantear problemas, los proveedores y agentes han sostenido en ocasiones que el cumplimiento de determinados detalles puede suponer unos costos considerables, máxime en lo que respecta a la recopilación de

7 Decreto 2233 (julio de 2006), modificado por el Decreto 1121 (marzo de 2009).

8 Véase CGAP (2010).

9 Resolución CMN 2707/00 (2000).

10 RBI/2007-2008/295 (24 de abril de 2008).

documentación. Por ejemplo, aunque puede parecer razonable exigir un historial crediticio limpio, muchos países no poseen registros de crédito, o, si los tienen, tales registros no incluyen información acerca de pequeños establecimientos minoristas susceptibles de actuar como agentes. Aun en los casos en los que existen registros de crédito, puede resultar costoso y exigir mucho tiempo obtener un historial crediticio, lo que representa un desafío especial para los minoristas que operan en lugares alejados que tienen mayor probabilidad de llegar a las personas con acceso limitado a los bancos.

### Recomendaciones

- Adaptar de forma muy específica las restricciones de idoneidad, de manera que los agentes sean los que estén en mejores condiciones de serlo:
  - Permitir a las organizaciones con amplias redes de distribución desempeñar un papel activo en calidad de agentes o gestores de agentes (por ejemplo, los ORM, los minoristas de una cadena, etc.).
  - Evitar las restricciones basadas en la ubicación, ya que los costos de tales restricciones limitan indebidamente el uso generalizado de agentes y, en última instancia, dificultan el acceso financiero.
- Estructurar unos requisitos de idoneidad proporcionados, prestando especial atención a los posibles costos y a la medida en que resulta práctico demostrar la idoneidad (por ejemplo, mediante informes de crédito, etc.) y cumplir constantemente los requisitos aplicables (por ejemplo, la obligación de renovar periódicamente la acreditación).

## ¿Qué funciones puede desempeñar un agente?

Los agentes pueden asumir funciones que abarcan un amplio espectro de servicios, que incluyen la apertura de cuentas, servicios de depósito y retiro de efectivo

(incluidos el desembolso en efectivo de préstamos aprobados por el banco y el cobro de reembolsos), servicios de pago y transferencia (incluidas remesas internacionales y transferencias nacionales de una persona a otra) y hasta en algunos casos la garantía de créditos<sup>11</sup>. No obstante, la reglamentación suele fijar límites a la función que pueden desempeñar los agentes en la prestación de servicios financieros, lo que refleja las preocupaciones sobre la fiabilidad, seguridad y competencia de estos terceros. Algunas autoridades reguladoras están analizando incluso distintas categorías de agentes de acuerdo con los servicios ofrecidos, con normas de habilitación menos estrictas para los agentes que solo ofrezcan servicios básicos, como los servicios de depósito y retiro de efectivo.

### Servicios de depósito y retiro de efectivo

La mayoría de las reglamentaciones permiten a los agentes tramitar las transacciones de depósito y retiro de efectivo. Ello permite a los clientes depositar dinero y acceder a este oportunamente en zonas desatendidas por los canales tradicionales de sucursales o cajeros automáticos. Asimismo, esto tiene sentido comercial para las instituciones: migrar las transacciones de bajo valor a canales más económicos refuerza la justificación comercial de ofrecer cuentas básicas y puede servir para descongestionar las sucursales bancarias atestadas<sup>12</sup>.

En algunos contextos, sin embargo, esta funcionalidad básica se ha visto comprometida por la "subcontratación" heredada u otras reglamentaciones bancarias que limitan la tramitación del efectivo fuera de las sucursales. Un obstáculo frecuente lo constituye la reglamentación que considera los servicios de depósito como una captación de "depósitos", actividad que está limitada a los bancos o que, de lo contrario, exige una licencia (para efectuar operaciones de transferencia de dinero,

<sup>11</sup> Hasta la fecha, salvo contadas excepciones, no se ha permitido a los agentes participar en la toma de decisiones para otorgar créditos en nombre de las instituciones financieras; los organismos reguladores creen que las decisiones técnicas de este tipo no solo suscitan preocupaciones de orden prudencial, sino también preocupaciones relativas a la protección del consumidor, en particular si las comisiones de agencia están vinculadas con el monto de los créditos. No obstante, a veces los agentes participan en la evaluación de las solicitudes de crédito, aun cuando las decisiones finales sobre el otorgamiento de créditos las tomen los empleados del banco.

<sup>12</sup> Para un breve análisis de la reducción de los costos asociada a la banca sin sucursales, véase Ivatury y Mas (2008).

por ejemplo). A menudo resulta oneroso para los agentes más pequeños obtener y conservar dichas licencias. En Indonesia, por ejemplo, los agentes que prestan servicios de retiro necesitan licencias por separado como “remitentes de dinero”, y el proceso y los requisitos de obtención de tales licencias (tales como contar con mecanismos de gestión de riesgos y demostrar la disposición operativa) resultan poco prácticos para los agentes minoristas. De hecho, los organismos de regulación indonesios reconocen que este requisito ha impedido la creación de redes viables de agentes<sup>13</sup>.

### **Recomendación**

Los organismos reguladores deben permitir los servicios de depósito y retiro en los emplazamientos de agentes. En particular, deben entender que cuando las transacciones se realizan en tiempo real y con cargo a la propia cuenta del agente, los servicios de depósito y retiro no presentan más riesgos que los depósitos bancarios (véase el recuadro 1).

### **Verificación de la identidad de los clientes**

Uno de los mayores problemas con que se enfrentan muchos entes reguladores es saber qué papel podrían permitir desempeñar a los agentes, si cabe, en la aplicación de las medidas de debida diligencia con los clientes que se exigen para abrir una cuenta y realizar otras transacciones. El hecho de permitir la verificación de la identidad de los clientes en lugares muy lejanos a través de agentes (quienes probablemente carecen de experiencia en medidas de debida diligencia con los clientes y tienen una relación remota con las instituciones financieras que conocen bien dichas medidas) podría obstaculizar los esfuerzos de antilavado de dinero y lucha contra el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT). Con todo, los posibles beneficios de la inclusión financiera podrían ser significativos.

El Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero (GAFI) es el organismo internacional responsable de elaborar y promover las normas y

### **Recuadro 1. Cómo prestan habitualmente los agentes servicios de depósito y retiro de efectivo**

Si bien los agentes pueden prestar una amplia gama de servicios financieros, a menudo se usan como puntos de depósito y retiro donde los clientes pueden depositar fondos en sus cuentas y rescatar el valor electrónico en efectivo. Estos agentes suelen operar primero abriendo una cuenta propia y depositando fondos en esta, sobre todo cuando se usa el canal de telefonía móvil, y todas las transacciones con los clientes se realizan con cargo a la cuenta bancaria personal del agente. Por ejemplo, cuando una clienta desea ingresar dinero en efectivo en su cuenta electrónica, el agente acepta el efectivo y transfiere valor electrónico desde su cuenta a la cuenta de la clienta. Y a la inversa, cuando una clienta desea rescatar valor electrónico para canjearlo por efectivo, la clienta transfiere valor electrónico a la cuenta del agente, y este último da a la clienta el monto correspondiente con cargo a las reservas en efectivo del agente. A veces estos agentes son considerados como “comerciantes de efectivo”, esto es, minoristas que se dedican al negocio de transferir valor entre formas electrónicas y físicas. Dado que estos comerciantes de efectivo realizan transacciones con cargo a su propia cuenta, y que las transacciones normalmente se efectúan en tiempo real (lo que permite al cliente confirmar la recepción de fondos electrónicos), los riesgos que implican estas transacciones (como riesgos sistémicos o riesgos relacionados con la protección de los consumidores) pueden ser inferiores a los que a veces se dan por sentado.

políticas nacionales e internacionales para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El GAFI exige que los proveedores de servicios financieros identifiquen y verifiquen la identidad de los clientes mediante el uso de documentación fiable e independiente, aunque no impone expresamente las formas de dicha documentación<sup>14</sup>. En un esfuerzo por cumplir este requisito, los Gobiernos nacionales a veces han insistido en la documentación, como tarjetas de identificación específicas o un comprobante de domicilio, que están fuera del alcance de muchos pobres sin acceso a los servicios bancarios.

Además, algunos incluso han solicitado datos biométricos que no solo son demasiado difíciles de

<sup>13</sup> Para un análisis del uso de agentes en Indonesia, véase CGAP (2010b).

<sup>14</sup> Cuarenta Recomendaciones del GAFI, Recomendación 5.

obtener para los clientes pobres, sino que también exigen una infraestructura (como escáneres de ojos o lectores de huellas digitales) que resulta demasiado costosa o tecnológicamente incompatible con la realidad de los emplazamientos de los agentes locales. Por ejemplo, las reglamentaciones pakistaníes exigen escáneres de las huellas dactilares como condición para el registro de cuentas, pero la tecnología necesaria para tomar las huellas con precisión resulta demasiado costosa para que los numerosos agentes minoristas puedan operar en zonas con poco tráfico. Conscientes de las repercusiones negativas que ello tiene para la inclusión financiera, los organismos de regulación pakistaníes han establecido exenciones provisionales de este requisito a fin de permitir que se amplíen y autoricen los servicios de banca sin sucursales a través de agentes.

El GAFI considera a los agentes (en el sentido jurídico tradicional)<sup>15</sup> como una simple extensión de los proveedores de servicios financieros, y, por consiguiente, la aplicación de las medidas en materia de debida diligencia con los clientes por parte de los agentes se trata como si corriera a cargo de las principales instituciones financieras. Asimismo, el GAFI permite a terceros ejercer la debida diligencia con los clientes, siempre que la institución financiera: i) siga siendo responsable del cumplimiento por dichos terceros de los requisitos aplicables de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; ii) esté convencida de que podrá acceder fácilmente a la información sobre la debida diligencia con los clientes y de que los terceros sean objeto de regulación y supervisión<sup>16</sup>. Este último requisito puede plantear problemas en el contexto de pequeños minoristas que cumplan con los procedimientos de debida diligencia con los clientes, ya que estos minoristas, en caso de que el GAFI los considere como terceros,

pueden no ser objeto de una adecuada regulación y supervisión.

No se sabe con precisión cómo establece el GAFI la diferencia entre un agente y un tercero si el banco es responsable en cualquier caso. No es de extrañar que el GAFI esté en proceso de examinar sus recomendaciones y aclarar el papel de los agentes y terceros. Reconociendo que el requisito de supervisión limita de facto los tipos de entidades que pueden actuar en calidad de agentes, el GAFI está considerando la posibilidad de proporcionar a los países mayores facultades con respecto a los tipos de terceros aptos para ejercer la debida diligencia con los clientes, siempre que sean objeto de supervisión o seguimiento<sup>17</sup>. Además, el GAFI está considerando la posibilidad de adoptar una nueva norma de verificación de la debida diligencia con los clientes por otras partes, en la que el factor fundamental sea si dichas partes aplican sus propios procedimientos de debida diligencia respecto de los clientes o simplemente aplican los procedimientos del banco, con sujeción al control de este último<sup>18</sup>.

Muchos países permiten que los agentes ejerzan la debida diligencia con los clientes. En toda América Latina (como en el Perú, Colombia, México y el Brasil), los agentes bancarios verifican periódicamente la identidad de los clientes. En la India, los bancos pueden recurrir si es necesario a los servicios del agente comercial para la labor inicial relacionada con las formalidades de apertura de una cuenta, a condición de que el banco siga siendo responsable en última instancia de la observancia de los requisitos en materia de ALD/LFT. En Fiji, los agentes minoristas pueden ejercer la debida diligencia con los clientes en nombre de ORM que ofrecen servicios financieros por telefonía móvil. En Filipinas, los organismos

15 En el sentido jurídico tradicional (y no como se emplea habitualmente en las reglamentaciones sobre la banca sin sucursales y en el presente número de *Enfoques*), un "agente" es una parte autorizada por un mandante para actuar en su nombre y de la que dicho mandante es responsable respecto de las actividades emprendidas por el agente en el ámbito de su relación o contrato de agencia. La responsabilidad a veces también puede extenderse a los actos de los agentes que los clientes supongan, con razón, que se encuentran dentro del ámbito de las actividades del agente.

16 Cuarenta Recomendaciones del GAFI, Recomendación 9.

17 Documento de consulta del GAFI, *the Review of the standards—Preparation for the 4th Round of Mutual evaluations*, pág. 9 (octubre de 2010).

18 Ídem.

reguladores permiten a los agentes de remesas autorizados verificar la identidad de los clientes, siempre que dichos agentes se sometan a un proceso de capacitación, conserven registros durante cinco años y notifiquen las transacciones sospechosas<sup>19</sup>.

Algunos países han adoptado medidas diferentes respecto del uso de agentes en los procedimientos de debida diligencia con los clientes, al permitir a los agentes ejercer la debida diligencia con los clientes solo en lo que respecta a productos financieros considerados de menor riesgo para el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En el Pakistán, por ejemplo, las reglamentaciones sobre la banca sin sucursales de 2008 permiten a los agentes bancarios abrir cuentas de nivel 1, que conllevan límites de saldo y transferencia relativamente bajos<sup>20</sup>. De igual modo, en México y el Perú, los agentes bancarios pueden ejercer la debida diligencia con los clientes con respecto a cuentas básicas o de bajo riesgo para transacciones de poco valor, con sujeción a límites de depósito o transacción.

Las autoridades reguladoras se están dando cuenta de las ventajas de ejercer influencia en el alcance de las redes de agentes minoristas para que contribuyan a verificar la identidad de los clientes a los fines de abrir una cuenta o realizar transacciones. Sin embargo, el común denominador es la responsabilidad del banco en última instancia respecto del cumplimiento por los agentes de las reglamentaciones aplicables en materia de ALD/LFT (véase el apartado "Responsabilidad respecto de los agentes").

### **Recomendaciones**

- Permitir a los agentes verificar la identificación de los clientes a los fines de ALD/LFT.
- Garantizar que las formas de identificación exigidas sean razonables en vista de la realidad técnica y de la infraestructura de los emplazamientos de los agentes.

- Responsabilizar a las instituciones financieras del cumplimiento de las medidas de ALD/LFT por parte de los agentes.

## **¿En qué condiciones comerciales puede contratarse a agentes?**

No se trata solo de quién puede ser agente y qué puede hacer el agente, sino que el potencial de negocio de las redes de agentes puede verse facilitado o limitado por diversas otras cuestiones críticas relacionadas con la forma en que se regula la figura del agente. Entre estas cuestiones se incluyen: i) cómo puede compensarse a los agentes; ii) si los agentes pueden emplearse en régimen de exclusividad; iii) cómo puede un gestor de red de agentes dirigir las actividades de un agente.

### **Compensación de los agentes: Comisiones e ingresos**

La difusión de la banca sin sucursales depende de que los agentes obtengan unos beneficios atractivos, ya sea de forma directa (por ejemplo, a través de comisiones de transacción abonadas al agente) o indirecta (por ejemplo, en forma de mayor penetración en el mercado, creación de una imagen de marca, fidelidad del cliente, etc.) (Flaming, McKay y Pickens, 2011). Si bien la mayoría de los enfoques reglamentarios dejan que la cuestión de los ingresos de los agentes sea objeto de libres negociaciones entre el agente y la institución financiera, casi todos los países prohíben a los agentes cobrar directamente a los clientes los servicios prestados, y algunos países incluso limitan el importe que los bancos pueden cobrar a los clientes por las transacciones de los agentes. Estas reglamentaciones bienintencionadas, destinadas a proteger a los consumidores frente a unas comisiones excesivas, pueden poner en peligro la difusión de los modelos de banca sin sucursales

<sup>19</sup> Bangko Sentral Ng Pilipinas, Circular 471, serie de 2005. Cabe señalar que dichos agentes de remesas son proveedores de servicios financieros autorizados y, desde una perspectiva jurídica, son agentes de los clientes y no de otros proveedores de servicios financieros.

Sin embargo, otros proveedores de servicios financieros suelen usar estos agentes de remesas para ampliar el alcance exterior de los servicios de depósito y retiro a clientes que se encuentran en zonas que carecen de sucursales bancarias.

<sup>20</sup> Banco Estatal del Pakistán, Reglamentaciones sobre la banca sin sucursales, sección 4 (marzo de 2008).

si impiden a los participantes lograr beneficios aceptables en vista del singular desafío y los costos que supone llegar a los pobres.

En la India, por ejemplo, la reglamentación negaba inicialmente a los bancos y los agentes la capacidad de cobrar comisiones a los clientes por utilizar estos últimos. Reconociendo las repercusiones negativas de este enfoque sobre la viabilidad de los modelos de servicios bancarios a través de agentes, el Banco de Reserva de India levantó esta prohibición en noviembre de 2009<sup>21</sup>, y en la actualidad se permite a los bancos cobrar comisiones razonables conforme a políticas aprobadas por el Directorio del Banco. Los entes reguladores pueden estar tranquilos, ya que en algunos casos las fuerzas de mercado moderan los precios incluso sin regulación. Por ejemplo, los países de América Latina permiten por lo general a los bancos cobrar comisiones por las transacciones de los agentes, aunque los bancos no siempre aplican dichas comisiones debido a problemas de competitividad o accesibilidad financiera, y, a menudo, porque redundaría en interés del banco desplazar las transacciones de poco valor hacia los agentes y alejarlas de las sucursales bancarias más caras.

Asimismo, las reglamentaciones especifican a veces que los agentes no pueden modificar las comisiones aplicables a los clientes, a menos que se hayan saldado en el banco; este es el caso, por ejemplo, en el Pakistán, donde los agentes no pueden alterar en modo alguno la estructura de comisiones establecida por el banco<sup>22</sup>.

Incluso en los lugares en los que se permite a los bancos cobrar comisiones por utilizar agentes, las reglamentaciones continúan exigiendo a menudo que los bancos cobren dichas comisiones directamente de las cuentas de los clientes (en lugar de permitir a los agentes cobrar las comisiones directamente a los clientes). Estas reglamentaciones tienen por objeto mitigar el riesgo de que los agentes utilicen el proceso de cobro para cobrar injustamente comisiones por sus servicios, sobre todo en lugares donde hay pocos agentes disponibles.

En casos excepcionales se ha permitido a los agentes fijar sus propias comisiones (a veces dentro de un límite definido por el proveedor de servicios). En Tanzania se permitió a los agentes de un banco establecer sus propias comisiones bajo el supuesto de que la competencia en las zonas urbanas abarataría las comisiones, mientras que los costos incrementados de gestión de la liquidez en las zonas alejadas exigirían aplicar comisiones de agencia más altas. Sin embargo, un enfoque de mercado libre conlleva sus propios riesgos. En el caso de Filipinas, los agentes de remesas pueden ejercer cierta discreción a la hora de fijar sus precios. Un proveedor de servicios de dinero electrónico permite a los agentes de remesas cobrar hasta un 3% del monto de la transacción (aun cuando el proveedor les aliente a cobrar solo un 1%). La ausencia de comisiones comunes ha generado cierta confusión entre los clientes y ha llevado a una falta de mensajes de promoción coherentes, factores que pueden haber contribuido a la escasa utilización de los servicios de banca sin sucursales por parte de los clientes.

### **Recomendaciones**

- Permitir a los proveedores de servicios y agentes negociar libremente las comisiones que se abonarán a los agentes.
- Permitir a los proveedores de servicios fijar libremente los precios al por menor, con sujeción a las normas imperantes de protección del consumidor, como la divulgación transparente de los precios<sup>23</sup>.
- En las situaciones en las que se permite a los agentes fijar las comisiones a sus clientes y cobrar directamente a los consumidores, vigilar esa fijación de precios para determinar si hay indicios de explotación o confusión de los consumidores.

### **Exclusividad de los agentes**

A menudo las reglamentaciones prohíben a los bancos contratar agentes en régimen de "exclusividad", a fin de promover la viabilidad comercial, la inclusión financiera y la competencia. En primer lugar, la viabilidad de las actividades de los agentes depende

21 RBI/2009-10/238, DBOD.n.ºBL.BC.63/22.01.009/2009-10 (30 de noviembre de 2009).

22 Banco Estatal del Pakistán, Reglamentaciones sobre la banca sin sucursales, sección 6.1 (marzo de 2008).

23 Para un análisis más exhaustivo de la protección de los consumidores en el contexto de la banca sin sucursales, véase Díaz y McKee (2010).



de que haya un volumen suficiente de transacciones, y puede que los agentes que operan en zonas con poco tráfico deban tramitar transacciones en nombre de diversos bancos y otros proveedores de servicios para generar unos ingresos atractivos. En segundo lugar, algunas autoridades reguladoras creen que, en las zonas que carecen de un número suficiente de agentes adecuados, la aplicación de disposiciones de “no exclusividad” aumentará las posibilidades de que diversos bancos penetren en las zonas remotas, lo que promoverá la competencia y el alcance exterior e impedirá que los bancos monopolicen los agentes y los emplazamientos preferidos. Por ejemplo, las reglamentaciones en Kenya prohíben la exclusividad de los agentes, pero sí exigen que cada proveedor de servicios celebre un acuerdo independiente con cada agente para fines de supervisión y responsabilidad<sup>24</sup>. En Fiji, los entes reguladores prohibieron la exclusividad de los agentes como condición para poner en marcha dos plataformas de pago por telefonía móvil; no obstante, en ese país los operadores han sugerido que presionan a los agentes para que favorezcan sus servicios frente a los de sus rivales. Por ejemplo, un agente que no realice un número suficiente de transacciones en nombre de un operador concreto puede ver rescindido su contrato.

En algunos mercados, en lugar de simplemente prohibir la exclusividad, los reguladores van más allá para promover el intercambio. En el Pakistán, las Directrices sobre la banca sin sucursales contemplan expresamente la adopción por parte de los bancos de una “arquitectura abierta” que permitiría a los agentes prestar servicio a diversos bancos sin necesidad de celebrar un contrato independiente con cada uno de ellos. En situaciones excepcionales, los reguladores también han considerado la posibilidad de exigir la “interoperabilidad de los agentes”; en otras palabras, exigir que, una vez que un agente haya sido contratado por un banco, los clientes de cualquier banco puedan recurrir a este para tramitar transacciones. En Maldivas, la Autoridad Monetaria

planea actualmente exigir que todos los agentes, una vez que hayan sido contratados por un banco, puedan tramitar transacciones en nombre de los clientes de cualquier banco que participe en el sistema de pagos.

En otros casos, los reguladores permiten la exclusividad al considerar que aumenta los incentivos para que los proveedores inviertan en servicios bancarios a través de agentes. Sin la exclusividad, la competencia puede beneficiarse de la inversión de los que han actuado primero, aprovechando la inversión realizada por ellos en la identificación, supervisión y capacitación de agentes potenciales. Aunque las reglamentaciones del Brasil, Colombia y el Perú no dicen nada sobre la cuestión de la exclusividad de los agentes, los acuerdos de exclusividad son habituales en estos países. Otras jurisdicciones, como la de Nigeria, aclaran que se permite a los agentes representar a más de una institución financiera, pero técnicamente permiten a los agentes celebrar acuerdos de exclusividad en caso de que opten por ello.

La situación en la India es más compleja. Si bien las reglamentaciones de este país permiten a un agente (como en el caso de una gran cadena minorista u otro tipo de agente con diversas oficinas) representar a más de un banco, el establecimiento minorista o el subagente de un agente representará y prestará los servicios bancarios de un solo banco<sup>25</sup>. En consecuencia, en la oficina de enlace con el cliente, la exclusividad constituye la norma; no obstante, como ocurre con los cajeros automáticos, se supone que los bancos pueden negociar con otros bancos para acordar un precio y otras condiciones por las que los clientes de otro banco podrían usar la oficina de enlace con el cliente, con sello de exclusividad. Si bien esta política está supuestamente dirigida a promover la claridad para los usuarios finales y garantizar la manifiesta responsabilidad del banco respecto de cada emplazamiento, puede complicar la capacidad de los bancos para competir en zonas

24 Directriz sobre los servicios bancarios a través de agentes, sección 6.1. Como se ha indicado, la reglamentación de Kenya solo se aplica a los bancos, y no a los ORM, como Safaricom.

25 RBI/2010-11/217 DBOD.n.ºBL.BC.43/22.01.009/2010-11, art. 3 (28 de septiembre de 2010).

que carezcan de agentes adecuados. Asimismo, en la práctica puede ser difícil hacer cumplir esta reglamentación: los expertos del sector sugieren que las personas o miembros de la familia que trabajan en el mismo establecimiento abierto al público podrían firmar acuerdos independientes con diferentes bancos y probablemente no serían detectados.

La cuestión de la exclusividad de los agentes va más allá de lograr un equilibrio entre los incentivos del primero en actuar y el mayor número de puntos de acceso para aumentar al máximo la inclusión financiera a corto plazo. A medida que los mercados se desarrollan y un mayor número de agentes accede al sector, la cuestión de la exclusividad se convierte en una cuestión de política de competencia (véase el recuadro 2).

### **Recomendación**

Permitir temporalmente la exclusividad de los agentes, sobre todo en las etapas iniciales del desarrollo del sector, con objeto de proporcionar a los bancos incentivos a corto plazo para invertir en la creación de redes de agentes, al mismo tiempo que se permite a otros proveedores de servicios competir eficazmente en el largo plazo en las zonas donde haya escasez de agentes adecuados.

### **Gestión de las redes de agentes**

Aunque los bancos están acostumbrados a gestionar sucursales, a menudo consideran que la tarea de identificar, capacitar y gestionar a los agentes es diferente y compleja. En consecuencia, recurren cada vez más a gestores de redes de agentes

#### **Recuadro 2. La exclusividad de los agentes y la política de competencia: El dilema de Kenya**

Kenya ofrece el mayor servicio de banca sin sucursales basado en la telefonía móvil del mundo. En 2007, el ORM Safaricom puso en marcha el servicio de transferencia de dinero M-PESA.

En la actualidad, M-PESA cuenta con casi 13 millones de clientes atendidos por más de 20 000 agentes. Estos agentes prestan servicio a Safaricom con carácter exclusivo, lo que significa que no pueden prestar servicios financieros análogos en nombre de otros proveedores, incluidos los bancos. Tras publicarse en 2010 la Directriz sobre los servicios bancarios a través de agentes de Kenya (que no se aplica al ORM Safaricom), los bancos comerciales trataron de ampliar sus propias redes de agentes. Sin embargo, ahora algunos bancos protestan y se quejan de que la citada directriz no permite a los bancos suscribir contratos de exclusividad con los agentes (por lo que sufren una desventaja competitiva frente a Safaricom), y la ventaja de que goza Safaricom le ha permitido usar las disposiciones de exclusividad para inmovilizar la oferta de agentes potenciales. (Los bancos también sostienen que resulta demasiado oneroso satisfacer los criterios de habilitación de agentes y llevar a cabo los procesos de aprobación aplicables a los agentes bancarios en vista de la ausencia de criterios y procesos similares para los ORM).

Entonces, ¿qué debe hacer el organismo regulador? Hay quien ha sostenido que la ausencia de igualdad de condiciones está justificada, ya que los agentes bancarios pueden ofrecer mucho más que los servicios de depósito y retiro de los agentes de Safaricom, y

las consideraciones en materia de inclusión financiera impiden que un agente monopolice esta mayor gama de servicios mediante el uso de contratos de exclusividad.

Pero, siendo realistas, lo que muchos pobres que no tienen acceso a servicios bancarios preferirían de forma más inmediata serían los servicios de depósito y retiro que los agentes bancarios también prestan. ¿Entonces, la respuesta es permitir la exclusividad de los bancos con respecto a los agentes que prestan los mismos servicios de depósito y retiro que proporciona Safaricom? ¿O bien ha llegado la hora de revisar los acuerdos de exclusividad de Safaricom ante los posibles efectos contrarios a la competencia? ¿Deberían prohibirse ahora los acuerdos de exclusividad de los agentes de Safaricom teniendo en cuenta que ya se han beneficiado de la ventaja del primero en actuar, y, de ser así, qué mensaje se enviaría con ello a los precursores de otros países que se preguntan en qué medida se recompensarán sus iniciativas? ¿Sobre qué base deberían los reguladores evaluar las afirmaciones de los bancos de que ya se ha inmovilizado el mercado de agentes potenciales? ¿Debería obligarse a los bancos a probar la veracidad de esta afirmación, y, en su caso, cómo?

Los reguladores de Kenya, incluidos los del Banco Central y la Comisión de Monopolios y Precios, tratan de elaborar un enfoque reglamentario que promueva la competencia y la inclusión financiera, al mismo tiempo que respete el mercado libre y ofrezca incentivos a los precursores.

para que asuman esta función. Existen diversos modelos de gestores de redes de agentes, aunque normalmente estos son: i) terceros especializados que celebran contratos con bancos para prestarles los servicios de gestión de agentes subcontratados, pero que no operan como agentes por sí mismos; ii) grandes comercios minoristas (como cadenas de establecimientos de venta de comestibles) u otras entidades que cuentan con una importante red propia de puntos de venta que firman un único contrato de agencia con el banco y, a continuación, gestionan las funciones de los agentes en cada uno de sus puntos de venta al por menor; o iii) terceros (como los ORM) que firman un único contrato de agencia con el banco, y, seguidamente, subcontratan a otras entidades jurídicas o particulares en calidad de agentes.

Los gestores de redes de agentes suelen ser esenciales para el desarrollo de las redes de agentes bancarios. No solo simplifican el uso de agentes para los bancos, sino que también desempeñan un papel importante en la gestión del riesgo. Gracias a sus servicios de gestión especializados y a su interacción diaria con los puntos de venta de los agentes, los gestores de redes de agentes suelen estar en mejores condiciones y mejor capitalizados para asumir la responsabilidad de sus subagentes e indemnizar a los bancos por los pagos que hayan efectuado derivados de la responsabilidad de los agentes (véase el apartado “Responsabilidad respecto de los agentes”).

A veces, las reglamentaciones limitan los modelos de gestores de redes de agentes al impedir que los agentes subcontraten o deleguen de otra forma las responsabilidades de sus agentes. Por ejemplo, la Directriz sobre los servicios bancarios a través de agentes de Kenya, de 2010, establece expresamente que un agente no podrá subcontratar a otra entidad para la prestación de servicios bancarios a través de agentes en su nombre. Este tipo de prohibiciones suelen tener por objeto garantizar una mayor participación del banco hasta los emplazamientos locales de los agentes. Si bien las reglamentaciones que prohíben la subcontratación pueden seguir permitiendo a los bancos emplear intermediarios

para ayudarles a gestionar los emplazamientos de agentes, estos acuerdos resultan más costosos y complejos, porque el banco sigue teniendo que asumir los gastos y dificultades que implica firmar acuerdos independientes con cada uno de los emplazamientos de agentes.

En la mayoría de los casos, los reguladores reconocen las ventajas que suponen los gestores de redes de agentes y permiten la subcontratación, siempre que los bancos sigan siendo responsables de la prestación de los servicios financieros. Por ejemplo, en México, la reglamentación permite a terceros, entre ellos los ORM y los minoristas, establecer y gestionar redes de agentes para los bancos. En el Pakistán, las reglamentaciones sobre la banca sin sucursales prevén expresamente un papel para los “superagentes”, que pueden ser organizaciones con establecimientos minoristas existentes o una estructura de distribución, como empresas de distribución de combustibles, el servicio de correos del Pakistán, empresas de mensajería o almacenes de cadena<sup>26</sup>. Estos superagentes serían responsables de gestionar y controlar a los subagentes, y los acuerdos entre subagentes y superagentes tendrían que ser similares, en su forma y contenido, al acuerdo entre el superagente y el banco. En el Brasil, las recientes reglamentaciones permiten un solo nivel de subcontratación. Allí, los reguladores creen que la existencia de varios niveles de subcontratación creaba demasiada distancia entre el banco y los agentes de primera línea que se encontraban bajo su responsabilidad. Los bancos no podían supervisar eficazmente a sus agentes, lo que se traducía en un servicio al cliente deficiente y en la comisión de fraudes.

#### **Recomendación**

Permitir la subcontratación de agentes siempre y cuando el banco sea responsable en última instancia de los servicios financieros prestados.

#### **Responsabilidad respecto de los agentes**

El factor clave que suele ofrecer a los organismos reguladores la tranquilidad necesaria para permitir el uso de agentes consiste en imponer a los bancos

<sup>26</sup> Reglamentaciones sobre la banca sin sucursales, sección 6.2.

la responsabilidad por los actos de sus agentes<sup>27</sup>. El hecho de imponer a los bancos la responsabilidad del incumplimiento de las reglamentaciones por parte de los agentes obliga a los proveedores a garantizar el comportamiento profesional de los agentes y el cumplimiento por parte de estos de las normas en materia de debida diligencia con los clientes (véase el apartado “Verificación de la identidad de los clientes”) y, en última instancia, disipa muchas de las preocupaciones que albergan numerosas autoridades reguladoras acerca del uso de agentes.

Basándonos en los países examinados en esta publicación, podemos decir que todos los países que permiten el uso de agentes bancarios también imponen al banco la responsabilidad respecto de estos agentes. El Brasil, quizás el país en el que más se utilizan los servicios de agentes bancarios, exige a los bancos que sean plenamente responsables de los servicios que prestan sus agentes<sup>28</sup>. De la misma manera, la India exige que todos los acuerdos y/o contratos con el cliente especifiquen claramente que el banco es responsable ante el cliente de los actos o las omisiones del agente<sup>29</sup>. Es interesante señalar que el Pakistán impone la responsabilidad del banco, pero establece que este puede adoptar las medidas que considere necesarias para protegerse frente a las responsabilidades derivadas de los actos de sus agentes<sup>30</sup>. Esta cláusula parece indicar que los bancos deberían concertar acuerdos de indemnización con sus agentes, práctica proteccionista que podría orientar a los bancos hacia agentes de mayor tamaño y bien capitalizados en condiciones de indemnizar al banco al tiempo que renunciarían a las relaciones de los agentes con minoristas de menor escala que pueden, no obstante, estar en mejores condiciones de atender a los segmentos de la población de ingreso bajo<sup>31</sup>.

No obstante, pese a la imposición generalizada de la responsabilidad respecto de los agentes, los objetivos en materia de inclusión financiera se beneficiarían de la limitación de la responsabilidad del proveedor frente a dichos actos u omisiones vinculados con la prestación de servicios financieros<sup>32</sup>. El no hacerlo podría incrementar los costos para el proveedor de servicios financieros, quien podría verse obligado a pagar los daños causados por los actos del agente no vinculados con los fines del contrato de agencia. Estos costos podrían tener un efecto paralizante en el mercado y repercutir negativamente no solo en el surgimiento de modelos de negocio viables, sino también en la facilidad y rapidez con la que dichos modelos alcancen una dimensión importante.

Algunos países limitan de forma más clara el alcance de la responsabilidad derivada del contrato de agencia bancaria respecto de los servicios financieros prestados. Por ejemplo, las directrices sobre agentes bancarios de Kenya imponen al banco la responsabilidad de los actos del agente, aun cuando este no esté autorizado en el contrato de agencia, *siempre que dichos actos guarden relación con los servicios bancarios o asuntos conexos* (la cursiva es nuestra)<sup>33</sup>. Esta cláusula queda reflejada casi literalmente en las Directrices sobre la banca sin sucursales de Haití publicadas recientemente<sup>34</sup>.

El Recuadro 3 presenta un análisis de la responsabilidad y M-PESA.

### Recomendaciones

- La reglamentación debería imponer al banco la responsabilidad de los actos de los agentes, pero limitar con claridad el alcance de dicha responsabilidad a la prestación de servicios financieros en nombre del banco.

27 De hecho, en las jurisdicciones del *common law*, la responsabilidad se impone por ley.

28 Resolución CMN 3110, art. 3 (julio de 2003).

29 Circular RBI de enero de 2006, reformulada en septiembre de 2010, sección 10 iv).

30 Banco Estatal del Pakistán, Reglamentaciones sobre la banca sin sucursales, sección 5 (marzo de 2008).

31 La práctica en el Brasil y otros países de América Latina es recurrir a la indemnización por gestores de redes de agentes o, a veces, incluso a un seguro.

32 La cuestión de qué actos u omisiones están vinculados con la prestación de servicios financieros se basará, en última instancia, en los hechos y circunstancias de cada incidente específico.

33 Directriz sobre los servicios bancarios a través de agentes - CBK/PG/15, sección 5.1.1.

34 Banque de la République d’Haïti, Líneas directrices relativas a la banca a distancia, sección 5.1 (septiembre de 2010).

### Recuadro 3. M-PESA y la cuestión relativa a la responsabilidad

El caso exitoso de M-PESA en Kenya se cita a veces como un contraejemplo del principio general de la responsabilidad bancaria respecto de los actos de los agentes. En Kenya, el ORM Safaricom lanzó y amplió el exitoso producto M-PESA, que cuenta actualmente con más de 13 millones de clientes. Puesto que Safaricom es un ORM, no está sujeto a las reglamentaciones que rigen la relación de agencia bancaria en Kenya. Sin embargo, Safaricom no exige responsabilidad alguna respecto de sus agentes; de hecho, las condiciones que firman los clientes de M-PESA establecen expresamente que los agentes son contratistas independientes y que Safaricom no será responsable de los actos o las omisiones de los agentes de M-PESA<sup>a</sup>. Con todo, hasta la fecha, el servicio prestado ha tenido una buena acogida y ha recibido relativamente pocas reclamaciones, lo que sugiere que las fuerzas de mercado (es decir, los incentivos para proteger la notoriedad de la marca y otras ventajas comerciales) pueden ser suficientes para garantizar la seguridad y la calidad del servicio.

Este argumento constituye una maniobra de distracción. La declinación de responsabilidad de Safaricom, aunque quizás los clientes de Safaricom la tomen al pie de la letra, es un artificio jurídico común a muchos contratos estándar entre grandes empresas y consumidores. Los representantes del Banco Central de Kenya han adoptado la posición de que los principios de responsabilidad de los agentes del common law de Kenya se aplican a Safaricom, y si en algún momento este asunto se planteara ante los tribunales de Kenya, se consideraría que Safaricom es responsable de conformidad con las disposiciones legales. (Varios factores apoyarían el argumento de que los distribuidores del servicio M-PESA de Safaricom son agentes desde el punto de vista jurídico, incluidos los requisitos para la asignación de la marca M-PESA, los acuerdos de exclusividad y la estructura de las comisiones.) La probabilidad de que Safaricom sea jurídicamente responsable ofrece sin duda alguna cierto incentivo añadido a Safaricom para garantizar el comportamiento adecuado de sus agentes, independientemente de su declinación de responsabilidad.

<sup>a</sup> Condiciones aplicables a los clientes de M-PESA, sección 18.11. Aunque todavía no se ha publicado la reglamentación relativa a los emisores de dinero electrónico, como Safaricom (un ORM), los bancos son responsables de sus agentes en virtud de las Directrices sobre agentes bancarios. Algunos han justificado este trato diferenciado basándose en que los agentes bancarios se dedican a un espectro más amplio de servicios financieros que los agentes de M-PESA.

- En caso de que el banco sea responsable en última instancia de los actos de los agentes, a los organismos reguladores debería resultarles más cómodo reducir al mínimo las restricciones sobre la habilitación de los agentes, su ubicación y la debida diligencia con los agentes (véase el apartado “¿Quién puede ser agente?”).

## De cara al futuro

No existe una solución reglamentaria única para la prestación de servicios financieros a través de agentes, y los mercados pueden experimentar con diferentes enfoques antes de encontrar uno que funcione adecuadamente. En consecuencia, algunas autoridades reguladoras han adoptado un enfoque consistente en “probar y aprender”<sup>35</sup>, que permite al sector privado experimentar, observar el mercado y, en última instancia, elaborar reglamentaciones basadas en las necesidades del mercado identificadas.

Por ejemplo, en Filipinas, los organismos reguladores mostraron una gran flexibilidad en las primeras etapas de desarrollo, al realizar un seguimiento del mercado y ejercer una regulación informal a través de acuerdos por carta. Otros países, como Fiji, están adoptando un enfoque de “probar y aprender” análogo, ya que permiten mediante una observación atenta que la industria realice experimentos con carácter previo a la promulgación de una normativa<sup>36</sup>. Aun cuando las autoridades reguladoras establecen marcos amplios, muchas de ellas han escuchado activamente la información obtenida sobre el terreno y han revisado las reglamentaciones para promover el desarrollo del mercado.

Los entes reguladores son conscientes de que las razones comerciales han llevado a menudo a los proveedores a actuar de forma coherente con los intereses de los clientes, ya que el hecho de garantizar

*(continúa en la página 23)*

<sup>35</sup> La expresión “probar y aprender”, acuñada por primera vez por la Asociación GSM, fue posteriormente adoptada por el G-20 en sus “Principios para la inclusión financiera innovadora” (Toronto, 27 de junio de 2010).

<sup>36</sup> Véase Tarazi (2010).

Cuadro 1: Reglamentaciones sobre la actividad de los agentes: Enfoques mundiales

País	¿Quién puede ser agente?	¿Qué otros requisitos de habilitación de agentes se aplican?	¿Qué puede hacer un agente?	¿Se imponen limitaciones a las comisiones aplicadas por los agentes?	¿Puede un agente utilizar subcontratistas?	¿Se permite la exclusividad de los agentes?	Responsabilidad del mandante respecto de los agentes
Brasil (Resolución CMN 3110, de julio de 2003, modificada por la Resolución CMN 3156, de diciembre de 2003; Resolución CMN 3654, de diciembre de 2008 y Resolución CMN 3954, de febrero de 2011)	<p>“Solo las empresas y asociaciones empresariales (definidas en la Ley 10406 de 2002) y los proveedores de servicios de notaría y registro (definidos en la Ley 8935 de 1994) pueden ser contratados como agentes”. (Resolución CMN 3954, art. 3).</p> <p>Las instituciones financieras y otras instituciones que forman parte del sistema financiero nacional pueden ser contratadas como agentes. (Resolución CMN 3954, art. 3, III).</p> <p>Salvo para actividades tales como i) recibir y enviar propuestas de crédito; ii) realizar pagos y transferencias electrónicas, se prohíbe contratar a una entidad cuya actividad principal o exclusiva sea la prestación de servicios de agencia.</p> <p>Nota: los particulares no pueden actuar en calidad de agentes.</p>	<p>En el caso de los agentes que ofrecen operaciones de deuda, deben superar un examen de certificación realizado por una entidad reconocida con la capacidad técnica requerida. (Resolución CMN 3954, art. 12) La certificación debe incluir los aspectos técnicos de las operaciones, la reglamentación aplicable, la protección de los consumidores, consideraciones éticas y auditoría. (Resolución CMN 3954, art. 12, II).</p>	<p><b>Ingreso/Retiro:</b> Los agentes pueden realizar depósitos y retiros de fondos y pagos de cuentas. (Resolución CMN 3110, art. 1).</p> <p><b>Verificación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas:</b> Los corresponsales pueden recibir y enviar solicitudes de apertura de cuentas.</p> <p><b>Otros servicios:</b> Los agentes pueden, entre otras cosas: i) recibir y enviar solicitudes de crédito y tarjetas de crédito; ii) manejar ingresos, pagos y transferencias electrónicas de crédito o débito a las cuentas de depósito de los clientes; iii) prestar servicios de cobro extrajudicial. (Resolución CMN 3954, art. 8).</p>	<p>Se prohíbe a los agentes “cobrar, por iniciativa propia, cualquier comisión vinculada con la prestación de los servicios señalados en el contrato”. (Resolución CMN 3110, art. 4, IV(c) y Resolución CMN 3954, art. 17).</p>	<p>Se pueden utilizar subcontratistas, con el consentimiento previo de la institución financiera. (Resolución CMN 3110, art. 4, III).</p> <p>Solo se permite un nivel de subcontratación, en caso de que el contrato contemple esta posibilidad. (Resolución CMN 3954, art. 7).</p>	<p>No se menciona explícitamente en la reglamentación, pero en la práctica existen acuerdos de exclusividad.</p>	<p>“El mandante es plenamente responsable de los servicios prestados por sus agentes”. (Resolución CMN 3110, art. 3).</p> <p>“El agente actúa en favor y en virtud de las directrices de la institución contratante, la cual asume la plena responsabilidad de los servicios prestados a los clientes y usuarios a través del agente, y garantizará la integridad, fiabilidad, seguridad y confidencialidad de las transacciones efectuadas a través del agente. . . .” (Resolución CMN 3954, art. 2).</p>

<p><b>Colombia</b> Decreto 2233 (julio de 2006), Decreto 1121 (marzo de 2009)</p>	<p>Cualquier tipo de entidad jurídica, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, puede actuar como corresponsal, con la autorización previa de la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Las personas físicas también pueden actuar como agentes, siempre que realicen alguna actividad comercial en un establecimiento permanente. (Decreto 2233, art. 5).</p>	<p>La institución financiera deberá evaluar la integridad moral, la infraestructura física y técnica, y los recursos humanos del corresponsal. (Decreto 2233, art. 5).</p>	<p><b>Ingreso/Retiro:</b> Los agentes pueden efectuar depósitos y retirios en efectivo para realizar depósitos a la vista, depósitos de ahorro o depósitos a plazo, así como aceptar pagos en efectivo de préstamos y desembolsar montos de préstamos. Los agentes también pueden aceptar pagos.</p> <p><b>Verificación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas:</b> “[L]os corresponsales podrán actuar como terceros autorizados para efectuar los procedimientos necesarios [. . .], tales como las entrevistas necesarias para la vinculación de clientes”. (Decreto 1121, párrafo tercero).</p> <p><b>Otros servicios:</b> Consultas e informes sobre el saldo de las cuentas corrientes y cuentas de ahorro. Recopilación y presentación de documentos. Promoción y publicidad de los servicios. Transferencias nacionales de dinero en moneda colombiana dentro del territorio nacional. (Decreto 2233, art. 2).</p>	<p>Los corresponsales no pueden cobrar comisiones adicionales (Decreto 2233, art. 3.3).</p>	<p>Se pueden utilizar subcontratistas, con el consentimiento previo de la institución financiera.</p>	<p>No se menciona explícitamente en la reglamentación, pero en la práctica existen acuerdos de exclusividad.</p>	<p>La institución financiera tiene “plena responsabilidad [. . .] por los servicios prestados por medio del corresponsal” (Decreto 2233, art. 3, 1).</p>
---------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(continúa)

Cuadro 1: Reglamentaciones sobre la actividad de los agentes: Enfoques mundiales (continuación)

País	¿Quién puede ser agente?	¿Qué otros requisitos de habilitación de agentes se aplican?	¿Qué puede hacer un agente?	¿Se imponen limitaciones a las comisiones aplicadas por los agentes?	¿Puede un agente utilizar subcontratistas?	¿Se permite la exclusividad de los agentes?	Responsabilidad del mandante respecto de los agentes
<p><b>India</b></p> <p>Circulares sobre el agente comercial y modificaciones (enero de 2006, marzo de 2006, abril de 2008, abril de 2009, noviembre de 2009 y septiembre de 2010)</p>	<p>“ONG e IMF establecidas conforme a lo dispuesto en las Leyes de sociedades y fundaciones, empresas registradas conforme a las Leyes de sociedades cooperativas de ayuda mutua o las Leyes de sociedades cooperativas de los estados, empresas incluidas en la sección 25, . . . y oficinas de correo” (enero de 2006, sección 3.1).</p> <p>Adición posterior: “empleados de banca jubilados, ex militares y empleados públicos jubilados”. (Abril de 2008).</p> <p>Adición posterior: “i) propietarios particulares de kirana, tiendas de medicamentos o tiendas de precio justo; ii) agentes de pequeños planes de ahorro del Gobierno de la India; iii) compañías de seguros; iv) propietarios particulares de surtidores de combustible; v) profesores jubilados; vi) funcionarios autorizados de grupos de autoayuda bien administrados y vinculados con los bancos”. (Sección 2, noviembre de 2009).</p>	<p>Lugar: “La distancia entre el lugar de operaciones de un agente comercial y la sucursal base no debería exceder normalmente de 15 km en las zonas rurales, semiurbanas y urbanas. En los centros metropolitanos, esta distancia podría ser de hasta 5 km”. (Abril de 2008).</p> <p>Ampliación posterior: El lugar de operaciones del agente comercial deberá encontrarse a una distancia máxima de 30 kilómetros de la “sucursal base” del banco. (Abril de 2009).</p> <p>Puede ejercerse la debida diligencia respecto de posibles agentes comerciales. Este ejercicio de debida diligencia puede englobar aspectos como: “i) reputación o posición en el mercado; ii) solidez financiera; iii) gestión y gobierno de las empresas; iv) capacidad de manejo de efectivo; v) capacidad para aplicar soluciones tecnológicas en la prestación de servicios financieros”. (Septiembre de 2010).</p>	<p><b>Ingreso/Retiro:</b> Los agentes comerciales pueden dedicarse a: i) el desembolso de créditos de escaso monto; ii) la recuperación del principal y el cobro de los intereses; iii) el recibo y envío de pequeñas remesas u otros instrumentos de pago. (Enero de 2006, sección 3.2).</p> <p><b>Verificación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas:</b> “Los bancos pueden, en caso necesario, recurrir a los servicios del agente comercial para la labor inicial relacionada con los trámites de apertura de una cuenta. No obstante, el banco sigue siendo responsable de garantizar el cumplimiento del requisito de “conocer a los clientes” y las normas de ALD que rigen el modelo de agente comercial”. (Septiembre de 2010, sección 5).</p> <p><b>Otros servicios:</b> El agente comercial también puede participar, entre otras cosas, en: i) la identificación de los prestatarios; ii) la recopilación y el análisis preliminar de solicitudes de préstamo, incluida la verificación de información y datos primarios; iii) sensibilización sobre los instrumentos de ahorro y de otro tipo, educación y asesoramiento</p>	<p>“Los bancos pueden pagar comisiones u honorarios razonables al agente comercial, cuyo porcentaje y cuantía pueden someterse a una revisión periódica. El acuerdo con los agentes comerciales debe prohibirles específicamente cobrar comisiones directamente a los clientes por los servicios prestados en nombre del banco.</p> <p>Se permite a los bancos (y no a los agentes comerciales) cobrar a los clientes cargos razonables por servicios de manera transparente”. (Enero de 2006, reformulado en septiembre de 2010).</p>	<p>Está permitido, según se deduce, y como se menciona en el párrafo 3 de la circular de septiembre de 2010. Véase la columna de la derecha.</p>	<p>“Aunque un agente comercial puede actuar como tal para más de un banco, en la oficina de enlace con el cliente, un establecimiento minorista o un subagente de un agente comercial representará a un solo banco y prestará servicios bancarios de un solo banco”. (Septiembre de 2010, párr. 3).</p>	<p>“Todos los acuerdos y/o contratos con el cliente especificarán claramente que el banco es responsable ante el cliente de los actos o las omisiones del facilitador o agente comercial”. (Enero de 2006, reformulado en septiembre de 2010, sección 10(iv)).</p> <p>“La subcontratación de toda actividad por un banco no disminuye sus obligaciones, ni la de su Directorio y administración superior, que son responsables en última instancia de la actividad objeto de subcontratación”. (Directrices sobre la gestión de riesgos y Código de conducta en la subcontratación de servicios financieros por los bancos, Anexo, 4.)</p>



<p><b>Kenya</b> Directriz sobre los servicios bancarios a través de agentes - CBK/ PG/15 (mayo de 2010).</p>	<p>Adición posterior: "cualquier otra persona, incluidos los que trabajan en centros de servicios comunes" y "empresas registradas conforme a la Ley de empresas de la India de 1956, que dispongan de grandes establecimientos minoristas ampliamente extendidos, quedando excluidas las empresas financieras no bancarias". (Septiembre de 2010).</p>	<p>La institución mandante deberá establecer que un posible agente tiene "una actividad comercial existente y consolidada que se ha venido desarrollando durante al menos 18 meses. . . , no ha sido clasificado como prestatario deficiente, dudoso o moroso por una institución en los últimos 18 meses. . .</p>	<p>sobre gestión financiera y asesoramiento de la deuda; iv) tramitación y presentación de solicitudes a los bancos; v) venta de instrumentos de microseguros y fondos mutuos, productos de pensión y otros productos de terceros.</p>	<p>Los agentes no "cobrarán comisiones directamente a los clientes" (Sección 4.4.1 (iii)).</p>	<p>Un agente no podrá "subcontratar a otra entidad para que preste servicios bancarios a través de agentes en su nombre" (Sección 4.4.1(xiv)).</p>	<p>"No se concertarán contratos de exclusividad entre una institución y un agente. El agente puede prestar servicios bancarios a través de agentes a diversas instituciones, siempre que el agente haya firmado contratos</p>	<p>"La institución es plenamente responsable de las acciones u omisiones del agente. Esta responsabilidad se extiende a las acciones del agente aun cuando no esté autorizado por contrato, en la medida en que estas acciones estén relacionadas con los servicios bancarios o cuestiones conexas". (Sección 5.1.1).</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(continúa)

Cuadro 1: Reglamentaciones sobre la actividad de los agentes: Enfoques mundiales (continuación)

País	¿Quién puede ser agente?	¿Qué otros requisitos de habilitación de agentes se aplican?	¿Qué puede hacer un agente?	¿Se imponen limitaciones a las comisiones aplicadas por los agentes?	¿Puede un agente utilizar subcontratistas?	¿Se permite la exclusividad de los agentes?	Responsabilidad del mandante respecto de los agentes
	<p>No pueden ser agentes: las entidades confesionales o sin fines de lucro, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones educativas, las agencias de cambio ni cualesquiera otras entidades a las que no se permita llevar a cabo actividades con fines de lucro. (Sección 4.2.4).</p> <p>No se permite expresamente a las personas actuar como agentes, pero suelen estar autorizadas a actuar como empresas individuales informales (sección 4.2.3 ii), en coordinación con la sección 3.27).</p>	<p>y cuenta con la infraestructura física y los recursos humanos adecuados para poder prestar los servicios con el grado de eficiencia y seguridad necesario". (Sección 3.1.1)</p> <p>La institución mandante también deberá evaluar la idoneidad moral, comercial y profesional del empresario individual o los asociados (y, en el caso de las sociedades, el funcionario ejecutivo principal y el oficial responsable de las operaciones de agentes) de todo posible agente. Al evaluar dicha idoneidad, se tendrá en cuenta lo siguiente: historial crediticio, antecedentes penales, reputación (demostrada con dos referencias), experiencia comercial, fuentes de fondos, registro de actividades y "cualquier otra cuestión que afecte de forma negativa o positiva a la persona". (Sección 3.2.5).</p>	<p><b>Otros servicios:</b> Entre las actividades permitidas se incluyen la consulta del saldo; la generación y publicación de mini-informes bancarios; la recopilación de documentos relacionados con solicitudes de préstamo, el cobro de tarjetas de crédito y débito; servicios de banca móvil a través de agentes; la solicitud y recogida de talonarios de cheques en nombre de los clientes; la recopilación de correos y correspondencia del banco para los clientes y cualquier otra actividad que establezca el Banco Central. (Sección 4.4.1).</p> <p><b>Actividades expresamente prohibidas:</b> No se permitirá a los agentes, entre otras cosas, abrir cuentas, otorgar préstamos o asumir cualquier función de evaluación a los fines de apertura de una cuenta u otorgamiento de un préstamo o cualquier otro instrumento, ingresar un cheque o convertirlo en efectivo, realizar transacciones en divisas y conceder anticipos en efectivo. (Sección 4.4.1 (ix)-(xii)).</p>			<p>por separado para la prestación de dichos servicios con cada institución y a condición de que, además, tenga la capacidad de gestionar las transacciones de las diferentes instituciones". (Sección 6.1).</p>	

<p><b>México</b> (Circular Bancaria, 12/2009 y modificaciones; Ley de Instituciones de Crédito de 1999, y modificaciones)</p>	<p>Cualquier entidad jurídica, salvo las instituciones financieras cuya única actividad empresarial consista en llevar a cabo actividades crediticias auxiliares, como se definen en la ley (Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito de 1985 y modificaciones), como corredores y agentes.</p> <p>Las instituciones financieras pueden ser agentes solo si se lo permiten sus propios reglamentos, y las casas de cambio pueden ser agentes para determinados tipos de servicios.</p> <p>Los prestamistas y las entidades similares no pueden ser agentes. (Circular Bancaria, capítulo XI, sección 2, artículo 325).</p> <p>Las personas pueden ser agentes solo si tienen una empresa y un establecimiento permanente en el que desarrollen sus actividades comerciales. (Circular Bancaria, Anexo 57, 3).</p>	<p>Los agentes deben: i) tener un establecimiento permanente y la capacidad suficiente para manejar adecuadamente dispositivos electrónicos; ii) disponer de la infraestructura necesaria para tramitar operaciones bancarias; iii) demostrar buena reputación y un buen historial crediticio, incluida la ausencia de condenas civiles o penales anteriores e investigaciones por parte de la Comisión Bancaria.</p> <p>Puede dispensarse de los requisitos de buen historial crediticio y establecimiento permanente si un gestor de red de agentes los cumple. (Circular Bancaria, Anexo 57).</p> <p>Los agentes deben tener una cuenta de depósito con el banco contratante con cargo a la cual se efectuarán todas las transacciones, salvo cuando se use un gestor de red. (Circular Bancaria, capítulo XI, sección 2, artículo 322, I).</p>	<p><b>Ingreso/Retiro:</b> Retiros de cuentas bancarias y depósitos en cuentas bancarias en nombre del titular de la cuenta.</p> <p><b>Verificación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas:</b> Puede proceder a la debida diligencia con el cliente en el marco de la apertura de cuentas "que supongan un número reducido de transacciones" y "de bajo riesgo", es decir, cuentas sujetas a límites de depósito y transacciones.</p> <p><b>Otros servicios:</b> i) Pagos (incluidos los reembolsos de préstamos efectuados con tarjetas de crédito y débito, cheques y en efectivo; ii) transferencias entre cuentas bancarias, incluidas las de otros bancos; iii) consultas de saldo; iv) cobro de cheques; v) depósitos a plazo (solo a través de casas de cambio que tengan una relación de suficiencia de capital de al menos un 12%). (Circular Bancaria, capítulo XI, sección 2, artículo 319).</p>	<p>Se prohíbe a los agentes cobrar comisiones adicionales que los bancos no hubieran fijado previamente con el cliente. . . (Circular Bancaria, capítulo X, sección 2, artículo 324, VIII).</p>	<p>Los agentes no pueden subcontratar a terceros (Circular Bancaria, capítulo X, sección 2, artículo 324, VIII(d)). No obstante, los bancos pueden contratar a agentes a través de gestores de redes de agentes. (Circular Bancaria, capítulo X, sección 2, artículo 322, I).</p>	<p>Los bancos no pueden contratar a entidades que hayan actuado como agentes exclusivos de otro banco en los últimos 12 meses, y los agentes no pueden firmar contratos de exclusividad de agencia para efectuar pagos de servicios no bancarios y pagos de tarjetas de crédito (Circular Bancaria, capítulo XI, sección 2, artículo 324).</p> <p>Los bancos son jurídicamente responsables de los actos de sus agentes (Ley de Instituciones de Crédito, artículo 46 bis 1, párr. 2).</p>	<p>El uso de agentes no exime al banco, sus directivos, empleados y representantes legales de cumplir con lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Crédito. Se impondrán cargos administrativos, civiles y penales a los agentes en caso de que infrinjan lo dispuesto en la legislación aplicable. (Ley de Instituciones de Crédito de 1999, y modificaciones. Artículos 46 bis 1 y 2, y Circular Bancaria, capítulo XI, sección 2, artículos 329-331)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(continúa)

Cuadro 1: Reglamentaciones sobre la actividad de los agentes: Enfoques mundiales (continuación)

País	¿Quién puede ser agente?	¿Qué otros requisitos de habilitación de agentes se aplican?	¿Qué puede hacer un agente?	¿Se imponen limitaciones a las comisiones aplicadas por los agentes?	¿Puede un agente utilizar subcontratistas?	¿Se permite la exclusividad de los agentes?	Responsabilidad del mandante respecto de los agentes
<p><b>Nigeria</b> (Marco normativo para los sistemas de pago móviles en Nigeria de 2009)</p>	<p>Pueden ser personas físicas o entidades jurídicas. (Según se deduce, secciones 5.2.1.3 y 5.2.1.4).</p>	<p>El proveedor de servicios deberá aplicar medidas de debida diligencia con los clientes, como tomar las huellas dactilares (en el caso de las personas) y verificar el registro (en el caso de las entidades jurídicas). (Sección 5.2.1.2).</p> <p>Los agentes no deberán mantener una caja que exceda de N100 000 (aprox. \$655). (Sección 5.2.2).</p>	<p>El cobro y retiro de cheques se limitan a 1500 UDI por cliente al día. Los depósitos se limitan a 10 000 UDI por cliente al día, y por agente al 25% de los depósitos brutos mensuales del banco, según se observen en los 12 últimos meses. (Circular Bancaria, capítulo XI, sección 2, artículo 323).</p> <p><b>Ingreso/Retiro:</b> Los proveedores de servicios pueden designar a agentes para que faciliten "el depósito y el retiro". (Sección 5.2.1.1).</p> <p><b>Verificación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas:</b> Los proveedores de servicios pueden designar a agentes para que faciliten "la inscripción de clientes", aunque no queda claro en qué medida ello permite a los agentes verificar la identidad para abrir una cuenta. (Sección 5.2.1.1).</p>	<p>No se menciona.</p>	<p>Los emisores de dinero electrónico pueden designar a agentes y subagentes. (Sección 5.1.1).</p>	<p>"Los agentes no se limitan a ningún tipo de operadores (pueden actuar como agentes para diversos operadores)". (2009, sección 5.2.26).</p>	<p>No se especifica claramente, pero el <i>common law</i> prevé que el banco asuma la responsabilidad del agente cuando actúe bajo la autoridad de su contrato de agencia.</p>

<p><b>Pakistán</b> Reglamentaciones sobre la banca sin sucursales para las instituciones financieras deseadas de prestar servicios de banca sin sucursales (31 de marzo de 2008)</p>	<p>No se especifica. En la práctica, puede ser una entidad jurídica o una persona física (siempre que dicha persona sea la propietaria o administre una empresa).</p>	<p>Las instituciones financieras "deben definir claramente distintos tipos de agentes y los criterios mínimos de selección de agentes para los distintos tipos. Deben garantizar que los agentes sean reconocidos, gocen de buena reputación y de la confianza de la población local". (Sección 6.3).</p>	<p><b>Ingreso/Retiro:</b> Los agentes pueden dedicarse a servicios de depósito y retiro, como la recaudación de efectivo para pagar las facturas (inclusive, con respecto a pagos de servicios públicos, entre los clientes registrados y los que se presentan personalmente) y al desembolso y reembolso de préstamos. (Sección 6.1).</p> <p><b>Verificación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas:</b> Con respecto a las cuentas de nivel 1 (cuentas mantenidas por personas y sujetas a límites de saldo y transacción), los agentes pueden facilitar su apertura mediante la recopilación de fotocopia de tarjetas nacionales de identificación, escáner y foto digital de la toma de huella biométrica, y el envío de dicha documentación a la institución financiera. (Sección 4).</p>	<p>"Los agentes no pueden alterar o modificar en modo alguno la estructura de los cargos o las comisiones fijada por el banco. Todos los cargos deberán ser previamente acordados entre el banco y el agente, y deben comunicarse de forma clara a los clientes". (Sección 6.1).</p>	<p>Se permite subcontratar a agentes y se señalan distintos niveles de agente (superagentes, agentes directos y subagentes). (Sección 6.2).</p>	<p>"Un agente puede prestar servicios a diversos bancos, siempre que el agente tenga un acuerdo de nivel de servicios distinto con cada banco". (Sección 6.1).</p>	<p>"La responsabilidad respecto de la banca sin sucursales recae, en última instancia, en la institución financiera. No obstante, esta puede adoptar las medidas que considere necesarias para protegerse frente a las responsabilidades derivadas de las acciones de sus agentes, proveedores de servicios o asociados". (Sección 5).</p> <p>"Todos los acuerdos y/o contratos con el cliente especificarán claramente que el banco es responsable ante el cliente de los actos o las omisiones del agente". (Sección 9.1).</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(continúa)

Cuadro 1: Reglamentaciones sobre la actividad de los agentes: Enfoques mundiales (continuación)

País	¿Quién puede ser agente?	¿Qué otros requisitos de habilitación de agentes se aplican?	¿Qué puede hacer un agente?	¿Se imponen limitaciones a las comisiones aplicadas por los agentes?	¿Puede un agente utilizar subcontratistas?	¿Se permite la exclusividad de los agentes?	Responsabilidad del mandante respecto de los agentes
<p><b>Sudáfrica</b> (Ley de bancos N.º 94 de 1990; Nota de orientación acerca de la Ley de bancos 3/2008 sobre la subcontratación de funciones dentro de los bancos)</p>	<p>Cualquier "persona" puede actuar como agente bancario. (Ley de bancos). Si bien no existen disposiciones que limiten la utilización de subcontratistas externos, de la Nota de orientación 3 (que solo se refiere a los acuerdos de subcontratación que repercuten en el perfil de riesgo del banco, afectan a los sistemas y controles de los bancos, han sido clasificados por la administración del banco como de importancia estratégica o tienen repercusiones en la supervisión por el South African Reserve Bank) se deduce claramente que el subcontratista es una empresa.</p>	<p>No hay requisitos de habilitación para los agentes o condiciones que deban cumplir los subcontratistas. No obstante, el banco deberá notificar antes al South African Reserve Bank todo acuerdo de subcontratación a que se refiera la Nota de orientación 3.</p>	<p>En general, los bancos pueden subcontratar servicios específicos, siempre que dichos servicios se presten de conformidad con las políticas y normas internas del banco y sean supervisados por este.</p> <p><b>Ingreso/Retiro:</b> Un banco puede contratar a agentes "para que reciban de los clientes, en nombre del banco, cualquier depósito, dinero que se le adeude... o para que realicen pagos a dichos clientes en su nombre" (Ley de bancos, definición de "agencia").</p> <p><b>Verificación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas:</b> No se aborda específicamente. No se permite o prohíbe expresamente.</p> <p><b>Otros servicios:</b> Los agentes pueden recibir solicitudes de préstamos o anticipos. (Ley de bancos, definición de "agencia"). Aparte de la definición de agencia, no hay ninguna declaración expresa referente a lo que pueden o no pueden hacer los agentes.</p>	<p>Si bien no existen disposiciones que limiten las comisiones aplicadas por los agentes, esta cuestión se abordaría normalmente en un acuerdo contractual entre el mandante y el agente.</p>	<p>No hay ninguna barrera legal que impida la utilización de subcontratistas por parte de los agentes. No obstante, los agentes solo podrán utilizar subcontratistas si así lo permite el contrato con el banco. Si un agente o tercero subcontratado utiliza subcontratistas, el banco deberá garantizar la gestión y el control de las funciones desempeñadas por el subagente o subcontratista.</p>	<p>No hay limitaciones legales en cuanto a la exclusividad de los agentes. Sin embargo, tales acuerdos estarán sujetos al derecho de la competencia.</p>	<p>El common law establece la responsabilidad del mandante por los actos de sus agentes (pero no de los de subcontratistas, aunque un banco podría ser responsable de estos en virtud del contrato que se suscriba).</p>

\*Este cuadro se basa, en parte, en traducciones no oficiales al inglés de la reglamentación pertinente. No tiene carácter legal ni pretende ser una opinión, y deberá consultarse siempre el texto original.

un servicio excelente, fomentar la transparencia y actuar en interés de la sostenibilidad empresarial a largo plazo suele conciliar los incentivos de los proveedores de servicios con los intereses de los clientes. Por lo tanto, la mayoría de los organismos reguladores coinciden en términos generales en la idoneidad de dejar que las partes negocien libremente cuestiones tales como la gestión de la liquidez en los emplazamientos de agentes o las salvaguardias de seguridad física; con todo, estos organismos exigen en ocasiones que estas cuestiones se aborden, de alguna manera, en el contrato entre el agente y el proveedor de servicios financieros. Sin embargo, aunque el mercado libre pueda producir resultados acordes con los intereses de los clientes, las autoridades reguladoras deberían considerarlo como un argumento a favor de un enfoque de reglamentación mínima, y no como una presunción de que la reglamentación es innecesaria.

Por último, la reglamentación está suponiendo nuevos desafíos para el uso de agentes. Actualmente, la exclusividad de los agentes empieza a plantear interrogantes sobre la mejor manera de promover la competencia y, simultáneamente, de maximizar la inclusión financiera (véase el recuadro 2). También surgen interrogantes acerca de cómo puede supervisarse en la práctica a los agentes; y en Egipto y Jordania, por ejemplo, no se trata solo de saber cómo reglamentar a los agentes, sino también quién debería reglamentarlos: ¿son las autoridades reguladoras financieras o las de telecomunicaciones?

Los responsables de la formulación de las políticas han intentado por todos los medios crear contextos fecundos para la experimentación e inclusión financiera, pero la evolución de la banca sin sucursales sigue en curso. Lo que es claro es que las ventajas económicas de la banca sin sucursales dependen significativamente de la promesa de reducción de los costos, tanto para prestar servicio a los clientes existentes como para llegar a nuevos segmentos y geografías. El ahorro de costos, a su vez, depende

de la existencia de reglamentaciones proporcionales que aborden los riesgos reales que comporta el uso de agentes bancarios de la forma menos onerosa posible y, de ese modo, permitir a las redes de agentes expandirse de manera segura y sostenible y, en última instancia, promover el acceso de los pobres del mundo a los servicios financieros.

## Bibliografía

CGAP. 2010a. "Update on Regulation of Branchless Banking in Colombia". [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42397/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Colombia.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42397/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Colombia.pdf)

CGAP. 2010b. "Update on Regulation of Branchless Banking in Indonesia". Secciones 3.1.2 y 3.2. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42399/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Indonesia.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42399/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Indonesia.pdf)

Dias, Denise y Katharine McKee 2010. "Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options". Enfoques n.º 64. Washington, DC: CGAP. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47443/FN\\_64\\_Rev.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47443/FN_64_Rev.pdf)

Flaming, Mark, Claudia McKay y Mark Pickens. 2011. "Agent Management Toolkit: Building a Viable Network of Branchless Banking Agents". Guía técnica. Washington, DC: CGAP. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49831/AgentManagement\\_TG.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49831/AgentManagement_TG.pdf)

Ivatury, Gautam e Ignacio Mas. 2008. "Las primeras experiencias con la banca sin sucursales". Enfoques n.º 46. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2640/FN46.pdf>

Tarazi, Michael. 2010. "Branchless Banking: The Test and See Approach". Publicación en el blog. <http://technology.cgap.org/2010/02/09/branchless-banking-the-test-and-see-approach/>

Comparta este número de *Enfoques* con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de este u otros artículos de la serie.

CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP están disponibles en su web: [www.cgap.org](http://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](mailto:cgap@worldbank.org)  
© CGAP, 2011

Los autores de este número de *Enfoques* son Michael Tarazi y Paul Breloff. Los autores desean agradecer a las siguientes personas por su revisión y sus comentarios: Tilman Ehrbeck, Stephen Rasmussen,

Timothy Lyman, Chris Bold, Kate Lauer, Yanina Seltzer, Denise Dias, Sarah Fathallah, Emiko Todoroki (Equipo de Integridad Financiera del Banco Mundial) y Paul Leishman (GSMA).

Con fines bibliográficos se sugiere citar esta nota de la serie como: Tarazi, Michael, y Paul Breloff. 2011. "Reglamentación de los agentes bancarios". *Enfoques* n.º 68. Washington, DC: CGAP, marzo.

