

Facilitadores reglamentarios básicos para servicios financieros digitales

Resumen

Los servicios financieros digitales (SFD) difieren de los servicios financieros tradicionales en varios aspectos que tienen implicancias considerables para los organismos de control. La tecnología hace posibles nuevos modelos operativos que involucran a una mayor variedad de actores en la cadena de servicios financieros, desde el diseño hasta la prestación de los servicios. El advenimiento de los SFD abre paso a nuevos proveedores, como los emisores de dinero electrónico (EDE) no bancarios, crea una función clave para los agentes en cuanto a la atención a los clientes y permite llegar a clientes que, de lo contrario, habrían quedado excluidos o insuficientemente atendidos. Esto, a su vez, trae aparejados nuevos riesgos y nuevas formas de mitigarlos.

Durante muchos años, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) ha estado interesado en comprender cómo se regulan estos nuevos modelos, y cómo pueden tener que adaptarse las reglamentaciones a fin de propiciar modelos de SFD capaces de fomentar la inclusión financiera. En el presente número de *Enfoques*, se analizan en detalle cuatro pilares básicos de la reglamentación, que denominamos *facilitadores reglamentarios básicos*, y cómo se han implementado en la práctica. En cada uno de estos facilitadores se aborda un aspecto específico de la creación de un marco reglamentario propicio y seguro para los SFD. Nos centramos en modelos de SFD orientados específicamente a segmentos del mercado excluidos e insuficientemente atendidos. Analizamos los marcos adoptados por 10 países de África y Asia en los cuales el CGAP ha centrado su labor a nivel nacional en torno a brindar apoyo a un abordaje de los SFD basado en los sistemas de mercado.

Los cuatro facilitadores básicos son los siguientes:

1. **Emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias.** Un requisito básico es crear una ventanilla de autorización especializada para que los proveedores no bancarios de SFD —los emisores de dinero electrónico (EDE)— puedan emitir cuentas de dinero electrónico (también llamadas cuentas prepagas o de valor depositado) sin estar supeditados a todas las normas prudenciales que se aplican a los bancos comerciales y sin que se les permita intermediar fondos.
2. **Uso de agentes.** Los proveedores de SFD —tanto bancarios como no bancarios— tienen permitido usar agentes independientes tales como comercios minoristas para brindar a los clientes acceso a sus servicios.
3. **Debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos.** Se adopta un marco acorde de lucha contra el lavado de dinero, que permite simplificar la debida diligencia con respecto al cliente para las cuentas y transacciones de menor riesgo. Esto puede incluir la apertura y el uso de cuentas de dinero electrónico y la realización de transacciones directas con proveedores de SFD.
4. **Protección del consumidor.** Las normas de protección del consumidor se adaptan a la gama completa de productos y proveedores de SFD para brindar un margen necesario de seguridad y confianza.

¿Por qué nos centramos en estos cuatro elementos? Surgen de manera permanente en la experiencia del CGAP con el trabajo en marcos de SFD, y su importancia se destaca en investigaciones y debates sobre políticas. Existe un amplio consenso en cuanto a que los cuatro facilitadores son condiciones necesarias (aunque no suficientes) para el florecimiento de los SFD. Con esto no se pretende negar que ha habido casos en los que han surgido SFD en mercados donde uno o más de los facilitadores son endebles o inexistentes. Tampoco se pretende ignorar el hecho de que, en ciertos casos, otros facilitadores, como

la competencia saludable o la interoperabilidad, pueden tener la misma importancia. Sin embargo, la experiencia nos permite afirmar de manera contundente que, en un mercado determinado, existen muchas más probabilidades de que los SFD prosperen de manera responsable y sostenible y desplieguen todo su potencial cuando están dados estos cuatro elementos. (La investigación empírica confirma algunas de estas correlaciones).

Con nuestra investigación, apuntamos a entender cómo se han abordado los cuatro facilitadores en los marcos reglamentarios de una serie de países y analizar qué lecciones se pueden aprender a partir de sus experiencias. Los países examinados son Kenya, Rwanda, Tanzania y Uganda, en África oriental; Côte d'Ivoire y Ghana, en África occidental; Bangladesh, India y Pakistán, en Asia oriental, y Myanmar, en Asia sudoriental.

Emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias

Las cuentas de dinero electrónico y sus emisores se conocen con diferentes nombres en las distintas partes del mundo, pero el concepto básico generalmente es muy similar. El primer elemento para facilitar la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias es incorporar el concepto de dinero electrónico al marco reglamentario. El dinero electrónico combina varias funciones, como la simplificación de los pagos y el almacenamiento electrónico de valores. Una definición práctica debe abordar de lleno los aspectos de estos tipos de pagos y depósitos.

El segundo elemento es permitir que las entidades no bancarias emitan dinero electrónico. Esto abre el mercado de los SFD a nuevos proveedores, tales como los operadores de redes móviles (ORM) y los proveedores de servicios de pago (PSP) especializados, que a menudo son más exitosos que los bancos tradicionales a la hora de llegar al mercado masivo. Al concretarse este paso, las entidades no bancarias (o sus subsidiarias) también pasan a depender de la autoridad del organismo de control de servicios financieros, que generalmente es el banco central. Sin embargo, en algunos de los 10 países estudiados, solo los bancos están autorizados a emitir dinero electrónico. Los bancos comerciales no suelen ser los proveedores más eficientes debido a sus elevados costos, que son atribuibles, en parte, a las rigurosas reglamentaciones prudenciales y operativas que pesan sobre ellos. Tampoco es recomendable permitir que todos los PSP autorizados por las reglamentaciones de pagos generales emitan cuentas de valor depositado. El dinero electrónico requiere de reglas específicas para proteger los fondos obtenidos de los clientes para su uso futuro. Existe una diferencia fundamental en los perfiles de riesgo de las transferencias de fondos puras y las cuentas de valor depositado. No obstante, los bancos y los PSP pueden ser emisores si las reglamentaciones son lo suficientemente pormenorizadas para conceder salvaguardas acordes y condiciones igualitarias.

El tercer elemento es delimitar la variedad de actividades permitidas para los EDE. En general, los EDE pueden llevar a cabo funciones básicas, como la emisión de cuentas de dinero electrónico, operaciones de entrada y salida de fondos, y pagos y transferencias dentro del país, pero no intermediación financiera (salvo, en algunos países, inversiones limitadas en valores públicos).

El cuarto elemento del marco reglamentario es abordar el manejo de los fondos de los clientes convertidos a dinero electrónico (es decir, el dinero electrónico en circulación [*e-float*]) en ausencia de una licencia para intermediar los fondos de los depositarios. En los países estudiados, las normas exigen que el dinero electrónico en circulación se mantenga en activos líquidos seguros. Las reglamentaciones generalmente incluyen normas que especifican la protección de los fondos en circulación por medio de alguna combinación de diversificación, aislamiento o compartimentación (respecto de las reclamaciones sobre el emisor) y salvaguarda (respecto de las reclamaciones sobre la institución que mantiene los depósitos de fondos en circulación).

Uso de agentes

La viabilidad de los SFD depende de la capacidad de los proveedores de subcontratar funciones a los agentes y, de este modo, extender su alcance y su eficiencia de captación. Sin embargo, esto también redundaría en mayores riesgos, salvo que se implementen algunas salvaguardas clave.

Una de estas salvaguardas tiene que ver con las relaciones entre los proveedores y sus agentes. La asignación de responsabilidad jurídica se considera fundamental a fin de no sobrecargar al organismo de control con la tarea de supervisar directamente a un número desmedido de agentes. En virtud de las reglamentaciones sobre SFD de los países estudiados, el mandante (el proveedor de SFD) es responsable de los actos de sus agentes dentro del alcance de la responsabilidad delegada (expresa o implícita). En la mayoría de los casos, no obstante, en las reglamentaciones no se depende exclusivamente de esta disposición sobre responsabilidad y se establecen criterios para la forma y el contenido del acuerdo de representación. También se especifican ciertas medidas de debida diligencia y administración de riesgos, como exigir que el mandante disponga de controles internos y sistemas de seguimiento de agentes adecuados y que lleve adelante una evaluación *ex ante* y continua (o periódica) de los riesgos de un agente.

Otro motivo de preocupación para los organismos de control es la elegibilidad de los agentes, es decir, quiénes pueden desempeñarse como agentes (o como determinado tipo de agente). En la mayoría de los países, se exige que todos los agentes sean empresas debidamente inscritas, si bien esto no siempre se cumple en la práctica debido a que restringe el número de sedes de potenciales agentes. En algunos países se permite que personas físicas se desempeñen como agentes si tienen la formación académica correspondiente, o si poseen experiencia o empresas consideradas pertinentes. Una cuestión relacionada con la competencia, pero que también afecta el alcance de las redes de agentes, es si los agentes pueden o no operar en nombre de varios proveedores. En la mayoría de los países estudiados, están prohibidas las cláusulas de exclusividad, que vincularían a un agente a un único mandante, en los acuerdos de representación.

Las reglamentaciones sobre agentes también contemplan las obligaciones continuas de los agentes y de los mandantes, y las normas de seguridad y notificación. La seguridad y la precisión de las transacciones de los clientes y la fiabilidad de las tecnologías involucradas son cuestiones normalmente contempladas en las reglamentaciones sobre agentes. Es obligatorio brindar al cliente una confirmación de las transacciones realizadas. En muchos países, cuando se produce una falla de comunicación, se prohíben las transacciones con agentes en lo sucesivo.

En los marcos reglamentarios se adoptan diferentes enfoques. El trato de los agentes a veces depende de la categoría de la institución a la que el agente representa (por ejemplo, bancaria o no bancaria); a veces, del tipo de cuenta que se maneja (por ejemplo, dinero electrónico o depósitos bancarios), y otras veces, de las actividades llevadas a cabo por el agente (por ejemplo, apertura de cuentas o manejo de efectivo). Cada enfoque plantea distintos desafíos para garantizar la eficacia de la reglamentación.

Debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos

Los SFD operan en contextos reglamentarios que son configurados por políticas destinadas a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El desafío para la inclusión financiera es garantizar un trato proporcionado usando marcos basados en los riesgos que protejan la integridad del sistema y, al mismo tiempo, impongan la menor carga posible sobre el alcance de los SFD. Al analizar las normas sobre debida diligencia con respecto al cliente adoptadas en los países estudiados, consideramos la eficacia con la cual implementan las directrices del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que prescriben

el uso de procedimientos simplificados en escenarios de menor riesgo. (A menudo, las reglamentaciones hacen referencia solamente al componente de identificación de la debida diligencia con respecto al cliente, es decir, el requisito de conocer al cliente [KYC]).

Un enfoque frecuente es definir niveles de riesgo en virtud de los cuales se aplican procedimientos de debida diligencia con respecto al cliente con diferentes grados de intensidad. Las normas de debida diligencia con respecto al cliente generalmente se centran en los riesgos determinados por las características de las cuentas o las transacciones provistas, los tipos de clientes y las modalidades de apertura de cuentas y transacción (por ejemplo, en persona o no). En la mayoría de los países estudiados se definen dos o tres niveles (por ejemplo, riesgo alto, intermedio y bajo).

Un factor contextual de importancia en la debida diligencia con respecto al cliente y el requisito de KYC es la creación de sistemas nacionales de documentación y verificación de documentos de identidad. La escasa disponibilidad de documentos de identidad oficiales ha limitado el alcance de los servicios financieros y, por consiguiente —en consonancia con las directrices del GAFI—, se han adoptado políticas para adaptar los requisitos relativos a la identificación en función del nivel de riesgo. A la par de esta tendencia de ampliar la variedad de métodos de identificación admisibles, se aprecia la tendencia no relacionada de incrementar las inversiones gubernamentales en la provisión universal de documentos de identidad equipados con tecnología biométrica. Los beneficios de los avances en los sistemas de identificación permiten obviar la necesidad de aceptar una amplia variedad de documentos de identidad, pero no necesariamente la necesidad de estructuras de cuentas por niveles. Estas últimas siguen siendo necesarias debido a los demás componentes de la debida diligencia con respecto al cliente.

Protección del consumidor

Los canales digitales y el uso de agentes plantean riesgos especiales para los clientes debido a la posibilidad de fallas en la comunicación; robo de identidad; falta de transparencia de los precios y de acceso a recursos por parte del cliente, y fraude. Para garantizar que los SFD ofrezcan la fiabilidad y la confianza pública necesarias para convertirse en uno de los pilares del financiamiento inclusivo, es fundamental establecer una protección eficaz del consumidor. Independientemente de si debe o no estar plenamente implementada antes de que los SFD puedan hacerse extensivos, esta protección constituye una pieza necesaria para garantizar un mercado sostenible con beneficios a largo plazo en pos de la inclusión financiera. En la práctica, no obstante, las reglas en este sentido muchas veces no son del todo claras ni exhaustivas.

La extensión gradual de las medidas de protección del consumidor a esferas específicas de los SFD y los proveedores de SFD ha tendido a crear una mezcla de reglamentaciones emparchadas.

La transparencia y el trato justo son componentes centrales de la protección financiera del consumidor (PFC), tanto en los SFD como en otros ámbitos. Los proveedores de SFD tienen la obligación de informar las tarifas, las comisiones y cualquier otro costo a los clientes. La información de los productos debe publicarse en todos los puntos de servicio y también ponerse a disposición de los interesados por medios electrónicos. Sin embargo, en pocos de los 10 países estudiados se estipula un formato estándar de publicación de información. En las reglamentaciones generalmente se exige un contrato por escrito (que puede ser electrónico) y, a veces, se impone al proveedor la obligación de explicar los términos y las condiciones clave al cliente antes de proceder a la firma del contrato. Asimismo, a veces se incluyen normas de trato justo que exigen o prohíben determinadas disposiciones contractuales.

Exigir que cada proveedor establezca un sistema para atender los reclamos de los clientes constituye una piedra angular de la rendición de cuentas para clientes y organismos de control y, por ende, un principio de buenas prácticas. En los países estudiados, este principio se incorpora a la reglamentación y se aplica, adoptando distintas formas, a los proveedores de SFD. En los marcos debidamente formulados, se abordan cuestiones como la facilitación del acceso al sistema y el seguimiento de los reclamos, los plazos de respuesta y las apelaciones.

Junto con estas cuestiones comunes a todos los servicios financieros, la protección del consumidor de los SFD también debe contemplar los riesgos especiales inherentes a las transacciones electrónicas. Es por ello que, en la mayoría de los 10 países estudiados, se impone alguna norma de disponibilidad del servicio o fiabilidad de la plataforma digital. Al margen de esto, en la reglamentación debe lograrse un equilibrio entre la necesidad de certidumbre de la ejecución —la irrefutabilidad— y la necesidad de permitir la corrección de transacciones equivocadas o no autorizadas. En las reglamentaciones puede imponerse una obligación general de informar a los clientes sobre la necesidad de proteger la información de identificación y contraseñas y sobre los riesgos que suponen las transacciones equivocadas, o de especificar cómo y en qué condiciones los clientes pueden exigir una revocación.

Lecciones aprendidas a partir de la experiencia

Del estudio surgen algunas ideas generales. La experiencia de los países africanos de los 10 países estudiados muestra la importancia de los EDE, el primer facilitador. Sin embargo, esto debe analizarse a la luz de un caso como el de India, donde los emisores (de lo que sería un equivalente del dinero electrónico) son bancos con atribuciones limitadas (denominados bancos de pagos) que están sujetos a requisitos prudenciales menos rigurosos. Ciertamente este enfoque es preferible a uno donde los únicos que pueden emitir dinero electrónico son los bancos comerciales. El segundo facilitador, el uso de agentes, parece ser el de aplicación más generalizada en la práctica. La responsabilidad del mandante respecto de los actos de sus agentes es una disposición clave que le permite al organismo de control centrar su atención en el mandante. En la mayoría de los casos, existe una flexibilidad sustancial (como debe ser) en cuanto a quiénes pueden desempeñarse como agentes. El tercer facilitador, la debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos y el requisito de KYC, está fuertemente influenciado por el deseo de los países de seguir las directrices del GAFI al pie de la letra. El cambio hacia normas basadas en riesgos a nivel global y nacional, combinado con la creación de sistemas de identificación digitales, está empezando a favorecer un mayor alcance de los SFD, si bien el ritmo de este avance varía de un país a otro. La protección del consumidor, el cuarto facilitador, entra en escena bastante tarde, porque tiene una función más evidente a la hora de garantizar la sostenibilidad que en los mercados de SFD incipientes. Aún así, su importancia como elemento generador de confianza ahora es ampliamente reconocida. Por último, debe tenerse en cuenta que existen otras condiciones, además de estos facilitadores, que también contribuyen a moldear el desarrollo de los SFD, incluidas las políticas en ámbitos como la competencia, la protección de los datos y la interoperabilidad.

Entre los responsables de la formulación de políticas y los organismos de control tiene lugar un proceso de aprendizaje colectivo permanente, tanto a nivel nacional como entre países, a medida que avanza la frontera de buenas prácticas. Algunos de los países estudiados (Myanmar) recién hace poco tiempo adoptaron reglamentaciones específicas para los SFD y han podido aprender de la experiencia previa de otros países. Otros (Ghana) tienen en su haber muchos años de experiencia en la reglamentación de los SFD y aprenden de sus propios errores anteriores. Y otros (Pakistán) han sido capaces de ir mejorando gradualmente su marco reglamentario a lo largo del tiempo.

Introducción

¿De qué manera la reglamentación puede alentar el uso de métodos tecnológicos sólidos para acelerar la inclusión financiera? ¿Qué lecciones podemos aprender de la experiencia en países que han apuntado a este objetivo?

Han pasado más de 10 años desde la primera vez que el CGAP estudió modelos recientemente surgidos en los que se utilizan agentes como canales alternativos de prestación de servicios y tecnología digital para conectar a los clientes con sus proveedores de servicios financieros. Esta modalidad, que en su momento denominamos **banca sin sucursales**, hacía referencia a aquellos modelos que beneficiaban de manera directa a la población con acceso limitado o sin acceso a los servicios bancarios como una banca sin sucursales **transformadora**¹. La terminología ha ido cambiando con los años, especialmente para reconocer el desarrollo que ha habido en relación con los servicios prestados por las entidades no bancarias. En la actualidad, preferimos usar los términos más generales **servicios financieros digitales** (SFD) e **inclusión financiera digital**. Sin embargo, los ingredientes básicos —agentes y tecnología— siguen siendo los mismos.

Definimos los SFD como la gama de servicios financieros a los que es posible acceder a través de dispositivos digitales y cuya prestación se realiza a través de canales digitales, incluidos pagos, créditos, ahorros y remesas². Los SFD pueden ser ofrecidos por entidades bancarias y no bancarias, como operadores de redes móviles (ORM) o compañías tecnológicas especializadas en servicios

financieros (FinTechs)³. Los canales digitales pueden ser teléfonos móviles, tarjetas combinadas con lectores de tarjetas, cajeros automáticos y computadoras conectadas a Internet, entre otros. Los clientes realizan transacciones a través de las sucursales, pero también a través de agentes o a distancia, desde sus dispositivos digitales. Normalmente utilizan cuentas de transacción básicas destinadas al mercado masivo (incluidas las cuentas de **dinero electrónico**, también llamadas cuentas prepagas o de valor depositado), pero también acceden a los servicios en forma directa⁴.

Hay cuatro factores que distinguen los SFD en un contexto de inclusión financiera —o de inclusión financiera digital— de los servicios financieros tradicionales: i) nuevos proveedores, como emisores de dinero electrónico (EDE); ii) dependencia considerable de tecnologías digitales; iii) agentes que se desempeñan como intermediarios entre el mandante y los clientes, y iv) uso de los servicios por parte de clientes excluidos e insuficientemente atendidos⁵. Cada uno de estos cuatro factores tiene implicancias para la inclusión financiera digital, y también para la reglamentación de los SFD.

Durante muchos años, el CGAP ha realizado un seguimiento de cómo se regulan los nuevos modelos de SFD, y de cómo pueden tener que adaptarse las reglamentaciones a fin de apoyar o propiciar modelos de SFD capaces de fomentar la inclusión financiera. En 2007, el CGAP elaboró una lista de “temas clave en la reglamentación de la banca sin sucursales” (Lyman y otros, 2008). Hoy en día, cuatro de estos temas se consideran generalmente los pilares básicos de la reglamentación de los SFD. En el presente número

1 El término “banca sin sucursales” se usó por primera vez en Lyman, Ivatury y Staschen (2006). Porteous (2006) introdujo el término “transformadora”.

2 Véase, por ejemplo, el glosario de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, 2016). No analizamos cuestiones específicas del ofrecimiento de productos de seguro por medios digitales.

3 Salvo que se indique lo contrario, usamos el término “entidad bancaria” para hacer referencia a cualquier tipo de institución financiera captadora de depósitos que se rija por reglamentaciones prudenciales.

4 Para comparar esta definición con una definición similar de cuentas de SFD, véase Arabehty y otros (2016). Nuestra definición de cuenta de transacción coincide con la definición del informe de Aspectos de Pagos para la Inclusión Financiera (PAFI) (Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado [CPMI] y Grupo Banco Mundial, 2016): “Las cuentas de transacción se definen como cuentas (incluidas las cuentas de dinero electrónico/prepagas) mantenidas con bancos o con PSP autorizados o regulados, que pueden usarse para efectuar y recibir pagos y para guardar valores”.

5 Esta lista se basa en Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (GPII) (2016), pero no incluye el factor de nuevos productos y servicios y su combinación, ya que aquí nos centramos en muchos de los mismos productos y servicios ofrecidos anteriormente. Para los nuevos productos, como el crédito digital, el financiamiento colectivo (*crowdfunding*) y los productos combinados, sería necesario un análisis aparte.

de *Enfoques*, se analizan en detalle estos cuatro facilitadores reglamentarios básicos, y cómo se han implementado en la práctica. Analizamos los marcos adoptados por 10 países de África y Asia en los cuales el CGAP ha centrado su labor a nivel nacional en torno a promover un abordaje más amplio de los SFD basado en los sistemas de mercado⁶.

Los cuatro facilitadores reglamentarios básicos

Los siguientes facilitadores han orientado la asistencia del CGAP en los países asociados para la creación de marcos reglamentarios adecuados para los SFD:

Primer facilitador: Emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias

Un requisito básico es crear una ventanilla de autorización especializada para los proveedores no bancarios (los EDE). Estas entidades aceptan fondos de personas físicas para su reembolso en el futuro (actividad normalmente reservada a los bancos) contra la emisión de cuentas de dinero electrónico (también llamadas cuentas prepagas o de valor depositado, entre otras denominaciones), un tipo de cuenta de transacción básica. Los EDE pueden emitir este tipo de cuentas sin estar supeditados a todas las normas prudenciales que se aplican a los bancos tradicionales, con la condición de que no intermedien los fondos obtenidos de sus clientes. Esto abre un espacio en el cual las entidades no bancarias pueden prestar servicios financieros básicos, potencialmente con menores costos y mayor eficiencia.

Segundo facilitador: Uso de agentes

Luego, los proveedores de SFD —tanto bancarios como no bancarios— tienen permitido usar agentes independientes tales como comercios minoristas para brindar a los clientes acceso a sus servicios. Esto posibilita el uso de infraestructura de terceros existente para crear un acceso mucho mayor a un costo relativamente bajo.

Tercer facilitador: Debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos

Un marco acorde de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo permite simplificar la debida diligencia con respecto al cliente para las cuentas y transacciones de menor riesgo, como la apertura y el uso de cuentas de transacción básicas o la realización de transacciones directas de bajo valor con proveedores de SFD. Esto reduce los costos de los proveedores para la adquisición de clientes y aumenta el número de personas que pueden acceder a servicios financieros formales y hacer uso de ellos.

Cuarto facilitador: Protección del consumidor

Las normas de protección financiera del consumidor (PFC) se adaptan a la gama completa de productos y proveedores de SFD. Podría decirse que tales normas no son necesarias para el *surgimiento* de un mercado de SFD. Así y todo, nadie puede negar que es necesario contar con reglas básicas en áreas como transparencia, trato justo, recurso eficaz y normas para la prestación de servicios a fin de generar confianza en los consumidores y crear un sector de SFD seguro y sólido a largo plazo.

¿Por qué nos centramos en estos cuatro elementos? Surgen de manera permanente en la experiencia del CGAP con el trabajo en marcos de SFD, y su importancia se destaca en investigaciones y debates sobre políticas. Existe un amplio consenso en cuanto a que los cuatro facilitadores son condiciones necesarias (aunque no suficientes) para el florecimiento de los SFD. Con esto no se pretende negar que ha habido casos en los que han surgido SFD en mercados donde uno o más de los facilitadores son endeble o inexistentes, ni tampoco ignorar el hecho de que, en ciertos casos, otros facilitadores, como la competencia saludable o la interoperabilidad, pueden tener la misma importancia en algunos entornos. Sin embargo, la experiencia nos permite afirmar de manera contundente que, en un mercado determinado, existen muchas más probabilidades de que los SFD prosperen de manera responsable y

⁶ Este abordaje, descrito por Burjorjee y Scola (2015), se centra en los factores determinantes básicos de la oferta y la demanda, incluida la reglamentación y la supervisión como una de las funciones que sostienen el eje.

sostenible y desplieguen todo su potencial cuando están dados estos cuatro elementos⁷. (Véase el recuadro 1).

Si bien existe un consenso general en torno a que estos cuatro facilitadores conforman el eje de un marco reglamentario propicio, el contenido puntual y la secuencia de cambios normativos específicos no están tan claros. De igual modo, los cuatro facilitadores no son equivalentes en lo que respecta al tipo de decisiones reglamentarias clave que deben tomarse en relación con cada uno de ellos para garantizar su eficacia, ni tampoco en lo que respecta a su alcance. El primer facilitador tiene que ver con crear un espacio para nuevos actores que posiblemente estén mejor

posicionados que los bancos existentes para atender las necesidades del extremo inferior del mercado. El segundo facilitador permite el uso de un nuevo canal (por parte de actores tradicionales y nuevos) que aprovecha la infraestructura de terceros. El tercer facilitador aborda los desafíos específicos en la atención de nuevos segmentos de clientes que posiblemente antes no hayan sido elegibles o cuya atención haya sido excesivamente costosa. El cuarto facilitador destaca la naturaleza cambiante de las cuestiones de protección del consumidor con nuevos actores y nuevos canales de prestación de servicios que deben tenerse en cuenta para un desarrollo saludable del mercado. Incluso cuando un facilitador dado ya haya sido incorporado al marco jurídico de un país, es

Recuadro 1. El consenso incipiente en torno a los facilitadores reglamentarios

Tras un estudio de siete países realizado en 2007 (Lyman y otros, 2008), el CGAP identificó: i) la autorización del uso de agentes minoristas; ii) normas, basadas en riesgos, de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo como requisitos necesarios, pero no suficientes, para los SFD inclusivos, y clasificó muchos otros asuntos como cuestiones de “última generación”, incluidos iii) un espacio reglamentario para la emisión de dinero electrónico, en particular por parte de entidades no bancarias; iv) protección eficaz del cliente, y v) políticas que rijan la competencia^a.

GSMA caracteriza los marcos reglamentarios de los países sobre el dinero móvil como “facilitadores” o “no facilitadores” en función de ciertos criterios, entre los que se incluyen los siguientes: i) las entidades no bancarias tienen permitido emitir dinero electrónico; ii) los requisitos de capital

son proporcionales a los riesgos que conlleva el negocio del dinero electrónico, y iii) los proveedores de dinero móvil pueden usar agentes para las operaciones de entrada y salida de fondos. Asimismo, GSMA enumera los requisitos de debida diligencia con respecto al cliente como uno de los principales obstáculos contra la adopción del dinero móvil. También hace hincapié en la importancia de las medidas de protección del consumidor, como la transparencia, los recursos a los que puede acceder el cliente, y la protección de la privacidad y los datos (Di Castri, 2013)^b.

En el *Manual reglamentario* redactado por investigadores de la Universidad de Nueva Gales del Sur (Malady y otros, 2015), se analizan cuatro factores concernientes a la creación de un entorno reglamentario propicio que se asemejan a los que se presentan en este número de *Enfoques*^c.

- a En el estudio se menciona también una reglamentación para sistemas de pago inclusivos y mecanismos de supervisión eficaz de los sistemas de pago. La creación de un ecosistema competitivo puede considerarse una cuestión transversal que no constituye solamente —y ni siquiera mayormente— un asunto de reglamentación del sector financiero. Véase Mazer y Rowan (2016), quienes analizaron la competencia en los servicios financieros móviles (SFM) en Kenya y Tanzania. La cuestión de la competencia se superpone más claramente con el primero y el segundo de nuestros facilitadores básicos. En un informe reciente, el Centro para el Desarrollo Mundial (CGD) hace una distinción entre promover la competencia y equilibrar las condiciones: con lo primero se contrarrestan las falencias del mercado, y con lo segundo, las distorsiones derivadas de las reglamentaciones. En el informe se analizan estas dos normas y el requisito de KYC como los tres temas reglamentarios que más importancia revisten a los efectos de la inclusión financiera (véase CGD, 2016).
- b No obstante, GSMA no menciona la protección del consumidor como un requisito reglamentario necesario para el desarrollo de los SFD. Véase también GSMA (2016).
- c A saber: i) la protección de los fondos de los clientes, ii) el uso de agentes, iii) la protección del consumidor y iv) medidas acordes de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

7 La investigación empírica confirma algunas de estas correlaciones. Véanse, por ejemplo, Rashid y Staschen (2017), quienes examinaron pruebas procedentes de Pakistán, y Evans y Pirchio (2015), quienes investigaron 22 países en desarrollo y llegaron a la siguiente conclusión: “La reglamentación rigurosa, y en particular la insistencia en que los bancos desempeñen una función central en los sistemas, junto con los onerosos requisitos de KYC y las gravosas restricciones en cuanto a los agentes, generalmente son letales para los sistemas incipientes de dinero móvil”.

probable que sea necesario mejorar su eficacia a través del perfeccionamiento constante de las reglamentaciones⁸, o bien mejorar el cumplimiento normativo y la aplicación a través de la supervisión.

Enfoque y objetivo

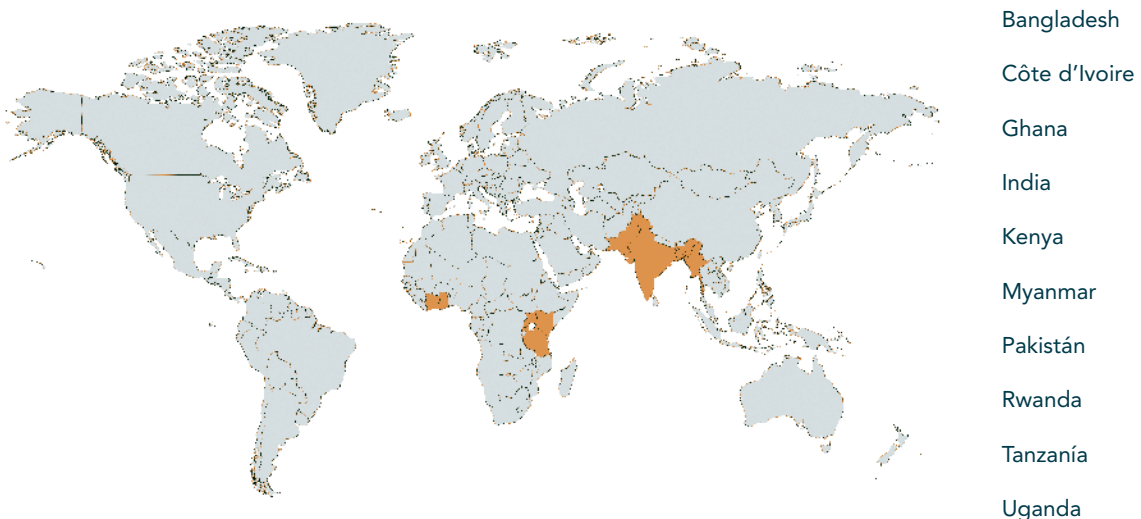
El objetivo de nuestra investigación fue entender cómo se han abordado los cuatro facilitadores en los marcos reglamentarios de una serie de países y analizar qué lecciones se pueden aprender a partir de esta experiencia. Para lograrlo, es necesario un análisis exhaustivo —tanto de la política como de la práctica— que haga uso del conocimiento del CGAP no solo de las problemáticas reglamentarias en los 10 países, sino también de la estructura del mercado, la dinámica de los proveedores y las cuestiones relacionadas con la demanda.

El análisis se basa en un examen de las leyes y reglamentaciones pertinentes de los 10 países donde el CGAP ha centrado su labor a nivel nacional (véase el gráfico 1)⁹. Los países examinados son Kenya, Rwanda, Tanzania y Uganda, en África

oriental; Côte d'Ivoire y Ghana, en África occidental; Bangladesh, India y Pakistán, en Asia oriental, y Myanmar, en Asia sudoriental¹⁰. Ellos figuran entre los mercados de SFD más avanzados (con la excepción de Myanmar)¹¹, y todos menos dos (Rwanda y Côte d'Ivoire) son excolonias británicas que comparten la tradición jurídica anglosajona (*common law*). Si bien el grupo no es representativo de los mercados de SFD en el mundo en desarrollo, incluye a países diversos en términos de tamaño, población y estructura económica. Nuestra intención es analizar la experiencia de estos 10 mercados y compartir las lecciones aprendidas.

A partir de un análisis jurídico y de nuestro conocimiento del ecosistema más amplio, sintetizamos las cuestiones más pertinentes de cada uno de los facilitadores. El objetivo no fue elaborar una descripción completa del marco reglamentario en cada uno de los 10 países (ya que quedaría rápidamente desactualizado), sino más bien explorar puntos en común y diferencias, y destacar los casos más interesantes en relación con cada cuestión.

Gráfico 1. Países contemplados en la investigación



8 Por ejemplo, India adoptó reglamentaciones sobre agentes (denominados corresponsales comerciales) en 2006, pero desde entonces ha sancionado varias enmiendas con el fin de mitigar algunas de las restricciones que suponía el modelo inicial.

9 Debido a que las leyes y reglamentaciones cambian con frecuencia, en este documento no se incluye una lista de todos los textos jurídicos consultados. A nuestro leal saber y entender, el material consultado corresponde a las leyes y reglamentaciones disponibles hasta enero de 2018. Para acceder a una biblioteca exhaustiva de leyes, reglamentaciones y políticas relacionadas con los SFD, véase www.dfsobservatory.com.

10 Salvo que se indique lo contrario, las afirmaciones generales que se hacen en el presente documento se aplican exclusivamente a los 10 países estudiados.

11 De acuerdo con Mobile Money Tracker de GSMA, todos ellos poseen cinco o más instancias activas de implementación de dinero móvil (teniendo en cuenta que SFD es un concepto más amplio que abarca mucho más que el dinero móvil).

1 Primer facilitador: Emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias

Nuestro primer facilitador reglamentario básico es un marco que permite a las entidades no bancarias emitir un tipo de cuenta de transacción (digital) básica: una “cuenta de dinero electrónico”. Permitir que las entidades no bancarias se desempeñen como EDE autorizados es clave para liberar el mercado de los SFD y posibilitar su ampliación. Entre los principales proveedores no bancarios en mercados emergentes y economías en desarrollo se destacan los ORM, quienes disponen de grandes redes de agentes y poseen la infraestructura de comunicaciones que resulta fundamental para la prestación de servicios financieros. En ausencia de un marco que permita los EDE, los SFD continuarían dependiendo de los bancos, quienes a menudo enfrentan rigurosos requisitos prudenciales y operativos, tienen costos elevados y estructuras organizativas y sistemas de tecnología de la información (TI) complejos, además de un alcance limitado. Además, los bancos también pueden centrarse en segmentos de mercado de mayores ingresos para compensar los elevados costos operativos.

A continuación se detallan los componentes esenciales del primer facilitador:

- establecimiento de parámetros básicos para la cuenta de dinero electrónico y los EDE;
- establecimiento de criterios de autorización y rango de actividades permitidas para los EDE;
- protección de los fondos de los clientes convertidos a dinero electrónico (es decir, dinero electrónico en circulación).

1.1 Base jurídica para la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias

El primer paso para facilitar la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no

bancarias es incorporar este concepto a las leyes o reglamentaciones¹². Las leyes bancarias a veces constituyen un obstáculo para la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias debido a la definición legal de actividad bancaria; por ende, es fundamental contar con una definición especializada de dinero electrónico que se diferencie de la captación de depósitos¹³. Las cuentas de dinero electrónico y sus emisores tienen diferentes nombres y denominaciones reglamentarias en todo el mundo. Esto puede generar problemas de comparabilidad; no obstante, los conceptos básicos son mayormente los mismos en todas partes. El dinero electrónico combina funciones como la simplificación de los pagos y el almacenamiento electrónico de valores. Una definición jurídica práctica debe abordar de lleno los aspectos de estos tipos de pagos y depósitos. Para mayor claridad, usamos una definición común de dinero electrónico basada en la utilizada en la Unión Europea para los 10 países, incluso aunque haya variaciones respecto de la terminología empleada en el derecho local (véase el recuadro 2). De hecho, en algunos países el término “dinero electrónico” directamente no se utiliza.

El segundo paso consiste en permitir que las entidades no bancarias emitan dinero electrónico. Los países analizados exhiben varios enfoques para determinar a quiénes puede autorizarse para emitir dinero electrónico (véase el cuadro 1). El enfoque más frecuente es reconocer el dinero electrónico como un producto ofrecido exclusivamente por proveedores de servicios de pago (PSP), que

Recuadro 2. Definición de dinero electrónico

Según la Unión Europea (Directiva 2009/110/CE, Art. 1.3), el dinero electrónico se define como i) todo valor monetario almacenado por medios electrónicos que represente un crédito sobre el emisor, ii) que se emita al recibo de fondos con el propósito de efectuar operaciones de pago, iii) que sea aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor.

¹² En varios casos, las autoridades financieras han autorizado la emisión de dinero electrónico sin definir el concepto en la legislación (mediante la emisión, en cambio, de directrices o cartas de no objeción).

¹³ En varios países, la aceptación de fondos reembolsables (incluso sin intermediación) se enmarca en la definición jurídica de actividad bancaria, que impide el surgimiento de los EDE. Esto fue lo que sucedió en México hasta la adopción de su Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley FinTech) en febrero de 2018.

Cuadro 1. Emisión de dinero electrónico^a

País	Instituciones que pueden emitir dinero electrónico	Entidades bancarias: requisitos para obtener una autorización para emitir dinero electrónico	EDE (entidades no bancarias): requisitos y límites adicionales ^b
Bangladesh	Las "cuentas móviles" solo pueden ser emitidas por entidades bancarias o sus subsidiarias. (Los EDE están permitidos por ley, pero no se usan en la práctica).	Las entidades bancarias deben obtener autorización previa para la prestación de SFM; deben presentar todos los detalles de los servicios, contratos, agentes, etc.	Solo están permitidas las subsidiarias de entidades bancarias (sujetas a las mismas reglas que los bancos). (Los EDE están permitidos por ley, pero no se usan en la práctica).
Côte d'Ivoire (UEMAO)	Los bancos comerciales y los PSP pueden emitir, pero deben notificar al organismo de control. Los ORM deben establecer subsidiarias dedicadas y solicitar la licencia como EDE.	Los bancos comerciales solo tienen la obligación de notificar al organismo de control.	Los EDE deben ser empresas dedicadas y cumplir con requisitos de capital: un 3 %, como mínimo, de dinero electrónico pendiente de reembolso, y al menos el equivalente a sus requisitos mínimos de capital en acciones.
Ghana	Las entidades bancarias están autorizadas como EDE; las entidades no bancarias, como EDE dedicados (EDED).	Presentar plan para las operaciones propuestas, plan de negocios, cobertura geográfica.	Si participan en otras actividades, la entidad no bancaria debe crear una entidad jurídica dedicada independiente para que se desempeñe como EDED. Mín. 25 % de titularidad local.
India	Emisión (instrumentos de pago prepagos [IPP] de circuito abierto) limitada a entidades bancarias y bancos de pagos.	Las entidades bancarias/ los bancos de pagos deben obtener la aprobación del Banco Central de la India (RBI) para los IPP de circuito abierto.	Está prohibida la emisión por parte de entidades no bancarias.
Kenya	Las entidades bancarias, los PSP y otras instituciones financieras están autorizados a emitir dinero electrónico. Los PSP pueden ser empresas de telecomunicaciones o entidades no bancarias.	Ninguno.	Los ORM deben presentar licencias para telecomunicaciones. Los PSP deben mantener registros y cuentas de las actividades con dinero electrónico.
Myanmar	Las instituciones financieras bancarias y no bancarias, incluidos los ORM, pueden solicitar autorización para prestar SFM.	Las reglamentaciones no los especifican, solo mencionan que se requiere la aprobación del producto.	Las empresas dedicadas deben establecer un proveedor de SFM. Las entidades no bancarias necesitan una carta de no objeción del organismo de control principal (por ejemplo, de telecomunicaciones).
Pakistán	Cuentas bancarias sin sucursales: solo entidades bancarias (islámicas, de microfinanciamiento, bancos comerciales).	Solicitud: especificar servicios y estrategia, administración de riesgos, seguridad, continuidad de las operaciones, etc.	Se contempla la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias en virtud de las leyes de pago, pero no se han emitido reglamentaciones relativas a la implementación.
Rwanda	Las entidades no bancarias deben obtener una licencia como PSP. Los bancos comerciales y las IMF de captación de depósitos (instituciones financieras supervisadas) deben ser aprobados como proveedores de servicios de pago para poder solicitar la emisión de dinero electrónico.	Las instituciones financieras supervisadas aprobadas como PSP están exentas de la licencia, pero deben obtener otra aprobación para emitir dinero electrónico.	Solicitud: describir servicios, estructura de gobierno, administración de riesgos, infraestructura de TI, políticas para el consumidor, administradores fiduciarios, directores.

(continuar)

Cuadro 1. Emisión de dinero electrónico^a (continuar)

País	Instituciones que pueden emitir dinero electrónico	Entidades bancarias: requisitos para obtener una autorización para emitir dinero electrónico	EDE (entidades no bancarias): requisitos y límites adicionales ^b
Tanzanía	Solo los PSP pueden emitir dinero electrónico. Los PSP no bancarios deben obtener una licencia. Los PSP que son instituciones financieras requieren la aprobación del organismo de control.	Las instituciones financieras necesitan una licencia de PSP para ser elegibles. Solicitud: información sobre servicios, estructura de gobierno, protección de fondos.	Los PSP no bancarios requieren una entidad dedicada aparte. Solicitud: igual a las instituciones financieras; además, capital mínimo, arquitectura de procesos/sistemas, etc.
Uganda	Las entidades no bancarias pueden desempeñarse como proveedores de servicios de dinero móvil (PSDM) como socios de un banco. El organismo de control aprueba al banco asociado; el dinero móvil es un producto del banco.	El banco asociado debe solicitar una aprobación para emitir dinero móvil en nombre del PSDM.	Sociedad anónima; presentar datos financieros, administración de riesgos, sistemas de TI. Los PSDM (entidades no bancarias) administran la plataforma de dinero móvil.

- a. Algunos países enumeran por separado instituciones bancarias que no son bancos comerciales. Estas distinciones se indican cuando resultan pertinentes.
- b. Los requisitos de autorización de EDE a menudo se suman a los requisitos que se aplican a los bancos que solicitan autorización para emitir dinero electrónico.

generalmente incluyen a los bancos. En Kenya, Rwanda y Tanzania, por ejemplo, solo los PSP pueden solicitar autorización para desempeñarse como EDE. Tener un certificado de PSP es un requisito necesario para obtener una licencia (o autorización) para emitir dinero electrónico. Otro enfoque es que el organismo de control financiero autorice a los EDE como una categoría de institución aparte y autónoma. En Myanmar, por ejemplo, para desempeñarse como proveedor de servicios financieros móviles (SFM) (una funcionalidad equivalente a un EDE) se requiere un certificado de registro (por ejemplo, una licencia) emitido al amparo de la autoridad general de las leyes bancarias. Côte d'Ivoire, como miembro de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO), también ofrece licencias independientes de EDE¹⁴. En los enfoques citados, los encargados de la formulación de políticas crean un nicho reglamentario, o bien adaptan uno existente, para adaptarse a las características únicas del dinero electrónico.

Algunos de los 10 países, no obstante, no cumplen con este segundo paso al permitir que solo los bancos emitan dinero electrónico. En los 10 países,

los bancos *pueden* desempeñarse como emisores, pero como ya están autorizados y supervisados, solo requieren la aprobación del banco central para ofrecer cuentas de dinero electrónico como un producto adicional. Sin embargo, tres de los países (India, Pakistán y Bangladesh)¹⁵ generalmente han tratado la emisión de dinero electrónico como una actividad análoga al ofrecimiento de cuentas de depósito y, por consiguiente, la han limitado a los bancos.

El enfoque de entidades bancarias exclusivamente tiene algunas variantes, lo que demuestra que las entidades no bancarias siguen desempeñando una función central en el espacio de los SFD, sujetas a algunas limitaciones.

- En India, los equivalentes de las cuentas de dinero electrónico —los instrumentos de pago prepagos (IPP) que son de circuito abierto (es decir, pueden usarse fuera de una red restringida y canjearse por dinero en efectivo)— solo pueden ser emitidos por entidades bancarias. Además, el banco central ha creado la nueva categoría de bancos de pagos especializados en pequeños ahorros y servicios

¹⁴ La UEMA O es una jurisdicción regional que establece, entre otras cosas, leyes y reglamentaciones sobre servicios financieros compartidas por los países miembros.

¹⁵ Véase la salvedad con respecto a Bangladesh.

de pago. Este banco “diferenciado” o con fines especiales puede aceptar depósitos limitados, emitir dinero electrónico y prestar servicios de remesas, pero no puede extender créditos¹⁶. Los bancos de pagos están sujetos a normas de autorización y prudenciales menos onerosas que los bancos comerciales (aunque más onerosas que las aplicadas a los EDE típicos en otros mercados)¹⁷. Entre los promotores de las 11 entidades que recibieron la aprobación “en principio” de una licencia del banco central se encontraban varios ORM, el Servicio Postal de India y otras entidades no bancarias como empresas de agentes y emisores de pago prepago.

- En Pakistán, tampoco se ha permitido un modelo de dinero electrónico no bancario. Sin embargo, los ORM han optado por adquirir una participación mayoritaria en los bancos, o bien por establecer bancos totalmente nuevos para ofrecer SFM en un modelo basado en bancos *de jure*. Asimismo, estos servicios pueden prestarse a través de bancos de microfinanciamiento, que se benefician de los menores requisitos, como un capital inicial mínimo más bajo.
- Bangladesh adhiere a lo que se llama “modelo encabezado por bancos”. No obstante, el hecho de que no solo los bancos sino también las subsidiarias de los bancos están autorizados para ofrecer las llamadas “cuentas móviles” le ha permitido al principal proveedor de SFD de Bangladesh, bKash, operar como una entidad no bancaria (aunque como una subsidiaria de un banco), y, como tal, adherir a un modelo de dinero electrónico *de facto*¹⁸. Este es un caso en el cual la realidad sobrepasa la intención reglamentaria original de restringir la emisión de dinero electrónico al sistema bancario.

En otra configuración, Uganda exige que los EDE estén estrechamente *vinculados* con los bancos, pero que no *sean* bancos. Los EDE ugandeses (conocidos como proveedores de servicios de dinero móvil [PSDM]) ofrecen servicios de dinero electrónico en asociación con un banco como entidad autorizada. El EDE propiamente dicho no es una institución autorizada, pero es responsable de administrar la plataforma de dinero móvil y la red de agentes, y de emitir “billeteras móviles” (es decir, cuentas de dinero electrónico) al amparo de algunas reglas básicas establecidas en directrices reglamentarias¹⁹.

En los países estudiados, pero también en muchos otros mercados emergentes y economías en desarrollo, los bancos tradicionales con atribuciones plenas no han sido proveedores eficientes de SFD debido a sus altos costos y a las onerosas reglamentaciones prudenciales y operativas que pesan sobre ellos. En Bangladesh, por ejemplo, si bien se ha autorizado a más de 20 bancos para prestar SFM, ninguno de ellos se acerca a bKash, el único proveedor no bancario. Las reglamentaciones bancarias incluyen una amplia variedad de normas prudenciales que no son obligatorias para los EDE que no intermedian fondos públicos. Estas reglas son demasiado gravosas para permitir que los bancos centrados en la emisión de dinero electrónico prosperen, salvo en los casos donde los bancos con atribuciones limitadas están exentos de muchos de los requisitos. Mientras que las reglamentaciones con las que se rigen los bancos comerciales son demasiado estrictas, las reglamentaciones genéricas con las que se rigen los PSP por lo general son demasiado laxas a los fines de la emisión de dinero electrónico, dados

16 Los bancos con atribuciones limitadas también son el enfoque actual en México, donde existen “bancos nicho” limitados a la prestación de servicios de pago.

17 Los bancos de pago también están sujetos a reglas de titularidad, incluida una participación mínima (40 %) para el promotor en los primeros años, seguidas de requisitos de diversificación y restricciones relativas al capital propio y a la concentración de los derechos de voto.

18 El BRAC Bank es propietario del 51 % de bKash, y las acciones restantes son propiedad de Money in Motion, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Fundación Bill y Melinda Gates. En la práctica, Bangladesh (al igual que Pakistán) no permite un modelo basado en entidades no bancarias, pese a tener disposiciones reglamentarias que permiten que las entidades no bancarias emitan dinero electrónico. Las Reglamentaciones sobre Sistemas de Pago y de Liquidación (2014) de Bangladesh definen la emisión de dinero electrónico como un servicio de pago (los PSP son los únicos que reúnen los requisitos necesarios), pero a la fecha no se ha otorgado ninguna licencia a EDE no bancarios. Además, pese a que la Ley de Sistemas de Pago y Transferencia Electrónica de Fondos (2007) de Pakistán brinda margen suficiente para la autorización directa de proveedores no bancarios como EDE, el Banco Estatal de Pakistán nunca ha emitido reglamentaciones para la implementación a tal efecto.

19 Este arreglo no surgió de manera intencionada, sino debido a la falta de autoridad legal del Banco de Uganda para autorizar o regular a los PSP no bancarios (en ausencia de una ley de pagos específica).

los diferentes perfiles de riesgo propios de las transferencias de fondos en comparación con los de las cuentas de valor depositado.

El dinero electrónico es un producto diferenciado que guarda similitudes tanto con los depósitos como con los pagos y que, por ende, debe contar con una reglamentación acorde. Es por ello que el dinero electrónico es tratado, cada vez en mayor medida, como un tipo de actividad de pagos "ampliados"²⁰. Así, en Kenya y Tanzania, los proveedores deben tener una autorización como PSP, pero también (con la excepción de los bancos) deben someterse a un escrutinio más riguroso para obtener una licencia para actividades con dinero electrónico²¹. En Ghana y la UEMAO, se permite a los bancos desempeñarse como EDE autorizados tras un proceso relativamente simple, mientras que las entidades no bancarias deben obtener una licencia de EDE²². Varias instituciones reguladas en estas dos jurisdicciones pueden solicitar autorización para emitir dinero electrónico, incluidos los PSP y las instituciones de microfinanciamiento (IMF), y las entidades no bancarias, como los ORM, pueden solicitar una licencia de EDE.

1.2 Requisitos para el otorgamiento de licencias, actividades permitidas y notificación

Una vez que se ha implementado una política de emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias, son necesarios otros pasos para definir los criterios para el otorgamiento de las licencias y delimitar el rango de actividades permitidas para los EDE. Limitar el rango de actividades permitidas es importante para reducir el perfil de riesgos de los EDE, lo cual, a su vez, les permite gozar de requisitos de ingreso y

posteriores más flexibles (es decir, menos rigurosos que los que se aplican a los bancos comerciales). La limitación más importante para los EDE es la prohibición de la intermediación de los fondos obtenidos de sus clientes.

Cuando el dinero electrónico se concibe no como un producto similar a un depósito, sino como uno similar a un pago o a un pago "ampliado", existe una base normativa clara para el otorgamiento de licencias de EDE a entidades no bancarias y su correspondiente regulación. Para las instituciones que ya participan en otros tipos de negocios, el otorgamiento de licencias (o una *autorización* no tan estricta) a menudo requiere que el solicitante establezca una unidad (Kenya) o una subsidiaria dedicada a la emisión de dinero electrónico (en Côte d'Ivoire y Ghana para todos los tipos de entidades no bancarias, y en Myanmar para los ORM). La separación de las operaciones (y el financiamiento) con dinero electrónico de las de una entidad no bancaria matriz se considera esencial para una supervisión eficaz (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea [CSBS], 2016, p. 11). La otra opción es establecer un EDE nuevo autónomo. El término jurídico para hacer referencia a los EDE con licencia difiere de un país a otro²³.

Permitir que las entidades no bancarias emitan dinero electrónico supone someterlas a la autoridad directa del organismo de control de los servicios financieros, que en los 10 países estudiados es el banco central. En algunos países, cuando un ORM pretende desempeñarse como EDE, debe proporcionar pruebas justificativas del organismo de control de telecomunicaciones; por ejemplo, una copia certificada de su licencia de telecomunicaciones (Kenya) o una carta de no objeción (Myanmar). El capital inicial mínimo para los EDE es menor que el establecido para los

20 Por este motivo, en algunas jurisdicciones el dinero electrónico está sujeto tanto a la reglamentación sobre pagos como a una reglamentación especializada sobre dinero electrónico. En la Unión Europea, el dinero electrónico está sujeto a las reglas generales de la Directiva sobre Pagos, que se aplican a todos los tipos de pagos, y a las reglas de la Directiva sobre Dinero Electrónico, que se centran en las funciones del dinero electrónico que son similares a las de los depósitos.

21 Véanse los artículos pertinentes de la Ley y Reglamentaciones Nacionales de Sistemas de Pago (Kenya), y la Ley Nacional de Sistemas de Pago de Tanzania de 2015, y las Reglamentaciones sobre Dinero Electrónico de 2015, tercer anexo (Tanzania).

22 Myanmar se encuadra en la misma categoría, si bien las reglamentaciones no estipulan con claridad exactamente cómo se aplican a los bancos cuando desean lanzar SFM.

23 Por ejemplo, EDE dedicado (EDED) en Ghana, *établissement de monnaie électronique* en Côte d'Ivoire (para los emisores que no son bancos, PSP ni IMF) y PSFM en Myanmar.

Cuadro 2. Requisitos de capital y tasas de autorización (USD)

País	EDE con licencia (entidad no bancaria)	Capital inicial mínimo: EDE	Autorización del EDE/ tasas de solicitud	Capital inicial mínimo: Banco
Côte d'Ivoire	EDE	490 000	Información no disponible.	16,36 millones
Ghana	EDED	1,2 millones	2200	14,25 millones
India	Banco de pagos	15,4 millones	Información no disponible.	77,2 millones
Kenya	EDE	193 000	Tasa de autorización: 9700 Tasa de solicitud: 50	9,7 millones
Myanmar	PSFM	2,2 millones	Información no disponible.	14,8 millones
Rwanda	EDE	121 000	Instituciones financieras: 1200 Instituciones no financieras: 6000	3,6 millones
Tanzanía	EDE	224 000	900	6,7 millones
Uganda	PSDM	No corresponde [debe asociarse con un banco].	Información no disponible.	6,9 millones

bancos y oscila entre poco menos de USD 200 000 para un EDE en Kenya y USD 2,2 millones para un proveedor de servicios financieros móviles (PSFM) en Myanmar. En comparación, los bancos de pagos en India necesitan más de USD 15 millones en capital (véase el cuadro 2)²⁴. Otros requisitos tienen que ver con cuestiones como el plan de negocios, la administración de riesgos, el establecimiento de sistemas para atender los reclamos de los clientes y los sistemas de TI. Los EDE generalmente deben ser sociedades de responsabilidad limitada, y en algunos países se imponen requisitos de titularidad (véase el cuadro 1). En Ghana, por ejemplo, una EDE dedicada debe tener como mínimo un 25 % de participación indígena.

El rango de actividades de los EDE a menudo se restringe a funciones básicas, como la emisión de cuentas de dinero electrónico, operaciones de entrada y salida de fondos, y pagos y transferencias dentro del país. Los pagos pueden incluir facturas de servicios públicos, desembolsos salariales, subsidios de vejez y pago de impuestos (como en Bangladesh). Otros servicios relacionados reciben un trato diferente en los distintos países. Por ejemplo, las transferencias directas están expresamente permitidas en Ghana y prohibidas

en Uganda, mientras que otros países (Tanzanía) no abordan el tema de manera directa. Las remesas internacionales entrantes también están sujetas a un trato variable, que no siempre se estipula de manera clara. Por ejemplo, en Ghana y Myanmar, estas remesas están expresamente permitidas, mientras que en otros países (Uganda) no hay ninguna regla explícita al respecto. En tales casos (Kenya), podrían aplicarse las reglas generales que rigen los servicios de remesas de dinero.

El detalle más importante es que no está permitida la intermediación financiera por parte de los EDE²⁵. Estos EDE no pueden prestar servicios como créditos, inversiones, seguros ni ahorros por cuenta propia, pero, en algunos casos, pueden brindar acceso a ellos en asociación con una institución financiera con licencia. Asimismo, las cuentas de dinero electrónico generalmente están sujetas a topes cuantitativos (por ejemplo, límites máximos de dinero electrónico pendiente de reembolso por emisor o saldos máximos por cliente).

Además de los requisitos para el otorgamiento de licencia, los EDE están sujetos a requisitos de notificación continua que son relativamente flexibles (véase el recuadro 3).

²⁴ Kenya también ofrece una licencia de pequeño emisor de dinero electrónico con un capital mínimo más bajo, pero restringe la emisión a instrumentos de circuito cerrado y semicerrado. Varios otros países, incluidos India y Pakistán, también ofrecen una escala móvil de requisitos para los emisores de instrumentos de circuito cerrado, semicerrado y abierto, pero en el presente documento, se considera que solo los últimos tienen la funcionalidad del dinero electrónico.

²⁵ En sentido estricto, es la intermediación de depósitos en la forma de préstamos lo que está prohibido. Algunas jurisdicciones, incluida la UIEMAO y Rwanda, permiten la colocación de fondos en instrumentos de inversión y de deuda aprobados.

Recuadro 3. Notificación y acceso a datos

Los EDE deben presentar informes regulares ante el banco central. Las reglas generalmente exigen la presentación mensual de informes sobre, por ejemplo, número de cuentas, volumen y valor de las transacciones, agentes, incidentes de fraude, reclamos, alcance de los servicios y pérdida de datos. También se realiza una notificación anual en la forma de estados financieros auditados e informes sobre administración de riesgos y prácticas de TI (en algunos casos, como en Bangladesh, con una auditoría externa de sistemas). El organismo de control generalmente está autorizado a acceder a todas las bases de datos y los registros de transacciones de los EDE y agentes. Los registros de transacciones electrónicas deben conservarse durante un período determinado (por ejemplo, cinco años en Myanmar, siete en Kenya).

1.3 Trato del dinero electrónico en circulación (e-float)

El último componente clave del marco para la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias es la protección de los fondos obtenidos de los clientes y convertidos a dinero electrónico (es decir, el dinero electrónico en circulación [e-float])²⁶. Una vez que se han recibido los fondos del cliente, las normas generalmente requieren el depósito inmediato de esos fondos en cuentas bancarias o su colocación en otros activos líquidos seguros. En las normas puede especificarse un plazo para el depósito o la conciliación de estos fondos con el dinero electrónico en circulación, o simplemente estipularse que los fondos existentes en la cuenta de dinero electrónico en circulación nunca podrán ser inferiores al total del dinero electrónico emitido²⁷.

La primera inquietud que surge aquí es si los fondos de los clientes están o no protegidos

contra cualquier reclamación y riesgo a los que esté sujeto el EDE y, si lo están, de qué manera. Una reclamación de un tercero entablada contra el EDE (por ejemplo, por incumplimiento de pago o quiebra) podría afectar los fondos disponibles en la cuenta de dinero electrónico en circulación. Las normas sobre dinero electrónico no siempre abordan esta cuestión de manera directa²⁸, pero en algunos países se exige el aislamiento y la compartimentación de los fondos de dinero electrónico en circulación de las reclamaciones contra el EDE. En Ghana, las reglamentaciones exigen que los depósitos de dinero electrónico en circulación se identifiquen por separado, y prohíben cualquier combinación con fondos que tengan una fuente o un fin diferentes²⁹. Por su parte, las reglas en Uganda estipulan que los fondos de dinero electrónico en circulación son propiedad del cliente y no del EDE. Es importante que estos países hayan establecido estas medidas de protección, pero será necesario confirmar en la práctica qué tan eficaces son contra otro tipo de reclamaciones legales.

Para proteger el dinero electrónico en circulación (una vez depositado en un banco), algunos países especifican que se lo debe colocar en un tipo de cuenta especial. Un método consiste en exigir que estos depósitos se coloquen en una cuenta *fiduciaria* administrada por un administrador fiduciario en nombre del cliente al que pertenece el dinero electrónico (como en Kenya, Myanmar, Tanzania) (Greenacre y Buckley, 2014)³⁰. Un arreglo similar es una cuenta de *depósito en garantía*. Se trata de una cuenta administrada por un tercero, donde los fondos se liberan cuando tienen lugar las condiciones estipuladas en el acuerdo de depósito en garantía (por ejemplo, un pago autorizado, una liquidación)³¹. En Uganda, a los EDE se les exige una cuenta de depósito en garantía.

26 Este análisis se basa en Tarazi y Breloff (2010).

27 Esto es lo que sucede, por ejemplo, en Myanmar, Tanzania, Rwanda y Ghana (véase el cuadro 3).

28 Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, las reglas restringen el uso de los fondos para el reembolso de dinero electrónico. Esto constituye una medida de protección, pero no queda claro si sería o no eficaz en el caso, por ejemplo, de la quiebra del EDE.

29 La Unión Europea tiene una disposición similar. Véase Oliveros y Pacheco (2016). Esto, en efecto, significa que los fondos de dinero electrónico en circulación no deben figurar en el balance general del emisor y no deben estar disponibles para cumplir con ninguna otra obligación del emisor.

30 Los fideicomisos son más conocidos en los países que se rigen por el *common law* que en los que se rigen por el derecho civil; no obstante, la legislación en esta área ha ido evolucionando.

31 Si bien la legislación pertinente difiere en detalle de un país a otro, el depósito en garantía está diseñado para colocar los activos fuera del control jurídico del emisor, lo cual los protege contra muchas reclamaciones de terceros. En comparación, un fideicomiso es una estructura más formalizada y generalmente se considera una protección más sólida para los activos depositados.

La segunda cuestión es qué salvaguardas prudenciales se aplican al dinero electrónico en circulación. En la mayoría de los 10 países, las reglamentaciones exigen que todos los fondos de un cliente (el 100 % de todo el dinero electrónico pendiente de reembolso) se depositen en bancos comerciales³². La UEMAO y Rwanda constituyen excepciones parciales a esta regla, ya que una parte de los fondos —hasta el 25 % y el 20 %, respectivamente— pueden destinarse a otros tipos de inversiones seguras. Asimismo, las inquietudes en torno a los riesgos de concentración de parte del inversionista (el EDE) o la

entidad participada (el banco que mantiene el dinero electrónico en circulación) han redundado en la creación de reglas de diversificación. Algunos países establecen topes para la proporción de los fondos de dinero electrónico en circulación de un emisor depositados en un único banco (por ejemplo, en Tanzania el máximo es un 25 %), mientras que otros establecen un límite sobre el valor de los depósitos de dinero electrónico en circulación que equivale a un porcentaje del valor neto del banco receptor (por ejemplo, un 15 % en Ghana y un 25 % en Rwanda). (Véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Reglamentaciones sobre el dinero electrónico en circulación

País	Reglas sobre protección de los fondos	Requisito de diversificación	Pago de intereses	Conciliación
Côte d'Ivoire	Colocación en un banco. Al menos el 75 % en depósitos a la vista, el saldo en depósitos a plazo, bonos del Tesoro o títulos societarios.	No se especifica.	No se pagan intereses a los clientes de servicios de dinero electrónico.	Diaria.
Ghana	Mantenimiento como activos líquidos en bancos.	No pueden superar el 15 % del valor neto del banco.	El 80 % de los ingresos de cuentas conjuntas debe pagarse a los clientes de EDE.	Diaria.
Kenya	Fondo fiduciario.	Cuando los fondos en circulación superan los USD 950 000, podrá mantenerse un máximo del 25 % de los fondos en circulación en un único banco y dos de los bancos deben tener una calificación sólida.	Los ingresos de la cuenta fiduciaria deben usarse de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre fideicomisos o bien donarse a una organización benéfica pública, pero no podrán pagarse a los clientes.	Diaria.
Myanmar	Cuenta fiduciaria.	El banco central puede establecer un límite sobre el número de cuentas en la cuenta conjunta.	Los intereses de los fideicomisos deben pagarse a los clientes.	Diaria.
Rwanda	Cuenta fiduciaria o cuenta especial. Hasta un 20 % en títulos públicos a corto plazo; hasta el 10 % en depósitos a plazo (máximo tres meses).	No se especifica.	Transferencia de al menos el 80 % de los intereses devengados en la cuenta de fondos en circulación.	Diaria.
Tanzanía	Cuenta fiduciaria	Si los fondos en circulación superan los USD 45 000, un máximo del 25 % de los fondos en circulación podrán mantenerse en un único banco. Cada banco individual no podrá mantener fondos en circulación de los fideicomisos que superen el equivalente al 50 % de su capital básico.	Los intereses de los fideicomisos deberán usarse para beneficio directo de los clientes de los servicios de dinero electrónico.	—
Uganda	Cuenta de depósito en garantía.	El Banco de Uganda puede exigir.	No se especifica.	Diaria.

32 El banco central puede especificar o aprobar ciertos bancos a tal efecto (por ejemplo, en Kenya, a quienes cumplan con los criterios de solidez).

Hay diferentes enfoques respecto de los intereses devengados por las cuentas de dinero electrónico en circulación. Algunas jurisdicciones, como la UEMAO y la UE, no permiten que se paguen intereses a los clientes del servicio de dinero electrónico por los fondos depositados³³. Por su parte, varios países (como Ghana, Kenya, Tanzania y Myanmar) estipulan la asignación de cualquier interés devengado (Tsang y otros, 2017). Tanzania, por ejemplo, exige que los intereses devengados en la cuenta fiduciaria se utilicen para el beneficio directo de los clientes y se mantengan en una cuenta separada hasta su pago. Bangladesh y Myanmar tienen una regla similar. Ghana exige que el 80 % de los intereses devengados en las cuentas de dinero electrónico en circulación se pague a los clientes de los servicios de dinero electrónico³⁴. En Kenya, en cambio, los ingresos generados por los fondos en fideicomisos de dinero electrónico deben donarse a una organización benéfica pública de conformidad con la legislación sobre fideicomisos y en consulta con el banco central.

¿Qué trato reciben las cuentas de dinero electrónico y las cuentas de dinero electrónico en circulación en el marco de los sistemas de seguros de depósito existentes? A menudo esta cuestión no se aborda de manera explícita en la legislación o las reglamentaciones. En ese caso, las cuentas de dinero electrónico en circulación se enmarcarían, en principio, en el sistema de garantía de depósito, es decir, si están cubiertas las cuentas de personas jurídicas. Sin embargo, la simple aplicación de esta garantía plantearía problemas, ya que las cuentas de dinero electrónico en circulación superan el tope por cuenta. En India, los bancos de pagos emiten dinero electrónico contra depósitos, que son cubiertos por la corporación de garantía de seguro de depósito y crédito. Las reglamentaciones sobre dinero electrónico de Ghana exigen que las cuentas de dinero electrónico reciban la misma protección que las cuentas de depósito. En Kenya, se ha adoptado una póliza de seguro de depósito de transferencia

que cubre los saldos de cuenta de los clientes individuales mantenidos en cuentas fiduciarias; sin embargo, aún no se ha puesto en práctica (Izaguirre y otros, 2016; Oliveros y Pacheco, 2016)³⁵.

1.4 Resumen de la experiencia

A partir de la experiencia de los 10 países en esta esfera, surgen los siguientes patrones generales:

- En los 10 países, las entidades no bancarias desempeñan un papel central en el ofrecimiento de cuentas de transacción básicas al mercado masivo³⁶. Los países lo lograron, en líneas generales, absteniéndose de imponer la totalidad de los requisitos que se aplican a los bancos comerciales a cambio de limitar su rango de actividades y prohibir la intermediación de fondos. Siete de los 10 países han abierto un espacio para la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias mediante la creación de un nicho reglamentario independiente para los EDE.
- Los 3 países más grandes entre los 10—todos de Asia meridional— no crearon una ventanilla separada de otorgamiento de licencias para los EDE y optaron por restringir la emisión de dinero electrónico a los bancos (y a las subsidiarias de los bancos, en el caso de Bangladesh). En India, los bancos con atribuciones limitadas, sujetos a requisitos más flexibles que los bancos con atribuciones plenas, se introdujeron por reglamentación, lo que permitió a las entidades no bancarias establecer entidades separadas para obtener una licencia y poder emitir dinero electrónico. El enfoque es diferente en Pakistán, donde las entidades no bancarias deben adquirir acciones en bancos existentes o recientemente fundados (si bien estos últimos pueden ser bancos de microfinanciamiento). En Bangladesh, el EDE dominante es una entidad no bancaria que no está directamente autorizada por el organismo de control y que opera bajo el auspicio de su banco matriz.

33 Para Côte d'Ivoire, véase la Instrucción n.º 008-05-2015 Régissant les Conditions et Modalités d'Exercice des Activités des Émetteurs de Monnaie Électronique dans les États Membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) (2015), arts. 32-35. Para la UE, véase la Directiva 2009/110/CE, art. 12.

34 Según se informa, algunos clientes en Ghana han solicitado que no se les pague ningún interés por el dinero electrónico en circulación, lo que plantea el interrogante de qué acuerdos alternativos (como instrumentos compatibles con la ley islámica) podrían crearse para permitir que estos clientes tengan una participación equitativa en las ganancias.

35 Muy pocos países, incluidos los Estados Unidos, poseen disposiciones sobre seguros de depósitos de transferencia en vigencia.

36 La mayoría, pero no todas, son cuentas de dinero electrónico.

- En el caso de los EDE, hay una convergencia en cuanto al establecimiento de salvaguardas prudenciales para los fondos de dinero electrónico en circulación en cuentas bancarias, y al aislamiento de los fondos respecto de reclamaciones de terceros a través de fideicomisos o estructuras similares.
- Otros interrogantes permanecen sin respuesta ante los enfoques divergentes, incluido si los fondos de dinero electrónico en circulación deben o no protegerse con sistemas de seguro de depósito y, en caso afirmativo, de qué manera, y si los clientes deben o no beneficiarse de los intereses devengados por la cuenta de dinero electrónico en circulación.

2 Segundo facilitador: Uso de agentes

La inclusividad de los SFD depende de la capacidad de los proveedores de subcontratar funciones de atención al cliente a los agentes y, de este modo, extender su alcance y su eficiencia de captación. Los canales de servicio tradicionales, en especial las sucursales físicas, no brindan la posibilidad de resolver el problema de la distribución de una manera rentable. Idealmente, debería permitirse que la gama completa de proveedores —bancos y entidades no bancarias, como los EDE— pueda distribuir sus productos y servicios a un costo bajo a través de una amplia variedad de tipos de agente. Sin embargo, esto incrementa los riesgos inherentes al uso de agentes que pueden afectar a los clientes o a los proveedores. Debe lograrse un equilibrio entre inclusión y seguridad.

En esta parte, analizamos las siguientes dimensiones críticas del segundo facilitador:

- establecimiento de un marco básico para el uso de agentes en los SFD, en el cual las responsabilidades de los agentes y de los mandantes estén claramente definidas;
- estipulación de criterios para la forma y el contenido del acuerdo de representación, incluidos el tipo de representación y su alcance;
- establecimiento de normas de elegibilidad y procedimientos para la autorización de los agentes;
- disposición de las obligaciones permanentes para ambas partes, incluidas normas de seguridad y notificación.

En nuestro análisis de estas áreas se identifica una serie de enfoques diferenciados a los que adhieren los distintos países en relación con la reglamentación de los agentes utilizados por los proveedores de SFD. Estos enfoques reflejan decisiones normativas, como la categorización de los agentes según el tipo de proveedores a quienes representan o el tipo de actividades de las que participan los agentes.

2.1 Marco básico para la representación en los SFD

Los acuerdos de representación son moneda corriente en muchos sectores de la economía, y pueden adaptarse a las necesidades de los servicios financieros, incluidos los SFD. Los contratos de representación generalmente se rigen por un conjunto de normas jurídicas claramente definido. Dependiendo del contexto, pueden incluir principios de *common law*, disposiciones del código civil o comercial, legislación sobre ciertos tipos de agentes (por ejemplo, intermediario, distribuidor, administrador fiduciario), o reglas generales de subcontratación para las instituciones financieras.

En el contexto de los SFD, los riesgos se potencian no solo como consecuencia de los intereses discrepantes de mandantes y agentes, sino también debido a factores intervinientes vinculados con las plataformas tecnológicas, el acceso remoto y la complejidad inherente a los servicios financieros. Los organismos de control han identificado los riesgos operativos, los relativos al consumidor, y los relativos al lavado de dinero/ financiamiento del terrorismo como los principales riesgos relacionados con los agentes (Días y otros, 2015). En respuesta, los países estudiados han formulado reglamentaciones específicas para regir las relaciones de representación y sus riesgos inherentes.

Cuando se permite el uso de agentes, la asignación de responsabilidad jurídica reviste una importancia fundamental. Todo agente actúa en nombre de un *mandante* responsable. En las reglamentaciones sobre representación generalmente se estipula la responsabilidad del mandante con respecto

a los actos de su agente dentro del alcance de la responsabilidad delegada (ya sea expresa o claramente implícita). En las reglamentaciones de los países estudiados se explicita esta responsabilidad del mandante y, en ocasiones, es obligatorio plasmarla en el acuerdo de representación. En varios países, las leyes expanden la responsabilidad de los bancos, quienes pasan a ser responsables de *cualquier* acto indebido llevado a cabo por el agente (esto se aplica únicamente cuando un banco es el mandante)³⁷.

No obstante, las reglamentaciones no cuentan solamente con estas disposiciones sobre responsabilidad. También se especifican medidas de debida diligencia y administración de riesgos que los mandantes deben tomar con respecto a sus agentes. Por lo general, en las reglamentaciones se exige que el mandante lleve adelante una evaluación *ex ante* y continua (o periódica) de los riesgos de un agente y disponga de controles internos y sistemas de administración de riesgos adecuados. En la mitad de los 10 países³⁸, en las reglas se exige que los mandantes brinden a los agentes capacitación sobre su función en la prestación de servicios financieros. Algunos países como Bangladesh, India y Rwanda cuentan con marcos detallados de administración de riesgos (por ejemplo, requisitos de TI) para el uso de agentes por parte de instituciones con licencia, así como también con reglas relativas a la liquidez de los agentes.

Algunos expertos han cuestionado la necesidad de que las instituciones financieras asuman responsabilidad respecto de las actividades de todos los agentes y se encarguen de su supervisión (por ejemplo, Mas, 2015). Sostienen que la mayoría

de los agentes son simples “comerciantes de efectivo” que realizan transacciones con su propio dinero. En el entorno prefinanciado y en tiempo real de los SFD tal como se observa en la mayoría de los 10 países, las transacciones de entrada y salida de fondos, a diferencia de los depósitos bancarios, no incrementan las responsabilidades de los bancos, sino que solo suponen la transferencia de valores entre los titulares de las cuentas³⁹. Esto limita el riesgo del agente esencialmente en lo que respecta a la protección del consumidor y las cuestiones de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Cuando la subcontratación excede este nivel, por ejemplo, cuando los agentes participan en la apertura de cuentas o en evaluaciones de riesgos crediticios, los riesgos aumentan⁴⁰.

Varios países distinguen entre agentes bancarios y no bancarios en líneas generales, e imponen requisitos más estrictos sobre los bancarios. Pocos países han implementado un enfoque verdaderamente basado en los riesgos y, en cambio, han impuesto un trato diferenciado a los agentes que básicamente ofrecen los mismos servicios estándar. Un enfoque basado en las actividades en el cual se apliquen reglas uniformes a todos los tipos de proveedores y a todos los tipos de cuentas para un tipo de actividad particular (por ejemplo, entrada y salida de fondos contra desembolso de préstamos) parece ser la opción ideal para generar igualdad de condiciones. Esto ocurre, en particular, con el aumento del uso compartido de agentes y los modelos en los cuales los servicios de cuentas bancarias son prestados por medio de agentes de EDE, como sucede en muchos modelos de crédito digitales⁴¹. (Véase el recuadro 4).

37 Bangladesh, Kenya, Myanmar y Tanzania aplican esta regla (en Tanzania, incluye también los actos de omisión) aduciendo que el banco mandante es la parte que mejor posicionada se encuentra para hacer un seguimiento del comportamiento de los agentes e impedir que incurran en conductas indebidas.

38 Bangladesh, Kenya, Pakistán, Rwanda y Tanzania.

39 Una excepción es India, donde el banco central estableció que el banco mandante debe considerar el efectivo manejado por el agente como su propio efectivo y que reduzca los niveles de prefinanciamiento del agente a medida que vaya adquiriendo experiencia con el agente con el correr del tiempo. Circular sobre cuestiones relativas a la gestión de efectivo del RBI, RPCD.FID.BC.N.º 96/12.01.011/2013-14.

40 Kenya distingue entre comerciantes de efectivo y agentes en sus Reglamentaciones Nacionales de Sistemas de Pago (arts. 14-18), pero les impone normas idénticas a ambos.

41 Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en Kenya y Tanzania, donde los bancos se han asociado con los EDE para ofrecer cuentas bancarias a los clientes de servicios de dinero electrónico. Los clientes pueden acceder a sus cuentas bancarias únicamente mediante entradas y salidas de dinero de la billetera móvil ofrecida por el EDE asociado. Algunos ejemplos de esto son M-Shwari en Kenya y M-Pawa en Tanzania.

Recuadro 4. Enfoques contrapuestos sobre la reglamentación de los agentes

Los países estudiados ilustran varios enfoques divergentes de la reglamentación de los agentes. De ellos, hemos identificado tres. En el enfoque basado en las instituciones, se definen reglas para los agentes dentro del marco reglamentario para los distintos tipos de instituciones financieras que tienen permitido usar agentes. El quid de la cuestión es quiénes pueden usar agentes, y qué condiciones se aplican a cada categoría de proveedor, y los requisitos dependen del tipo de mandante que realiza la subcontratación. Un enfoque alternativo es el enfoque *basado en las cuentas*, en el cual las reglas dependen de si los agentes ofrecen cuentas bancarias (de ahorro o de crédito) o cuentas de dinero electrónico. En un enfoque *basado en las actividades*, se definen diferentes reglas para los agentes en función de los tipos de servicios subcontratados, independientemente del tipo de mandante o del tipo de cuenta ofrecido.

La mayoría de las reglamentaciones sobre agentes se basan en las instituciones (véase el cuadro 4). Este enfoque es claro en un país como Pakistán, donde solo los bancos —incluidos los bancos de microfinanciamiento y los bancos islámicos— pueden ofrecer SFD. De igual modo, en India, todas las reglamentaciones para los diferentes tipos de bancos, incluidos los recientemente lanzados bancos de pagos y los bancos que emiten IPP, se refieren al mismo conjunto de reglas para agentes (corresponsales comerciales)^a. Las diferentes categorías de bancos están sujetas a las mismas reglas para los agentes. Sin embargo, el enfoque basado en las instituciones ocasiona fragmentación en un país como Kenya, donde los agentes bancarios, los agentes de IMF de captación de depósitos y los agentes de PSP tienen sus propias reglamentaciones separadas^b. Si bien este enfoque podría reflejar un diseño reglamentario basado en los riesgos, con frecuencia las diferencias se originan en el hecho de que los distintos tipos de agentes se rigen por leyes diferentes (por ejemplo, leyes bancarias, por un lado, leyes de pagos, por otro, y leyes de microfinanciamiento, por otro). Los enfoques basados en las cuentas y, en especial, los basados en las actividades generalmente son más cercanos a un verdadero modelo basado en los riesgos.

El enfoque basado en las cuentas entra en juego cuando, por ejemplo, los bancos ofrecen no solo cuentas de depósito y de crédito, sino también cuentas de dinero electrónico, a través de agentes. En Bangladesh, solo los bancos (y las subsidiarias de los bancos, como en el caso de bKash) pueden usar agentes. Bangladesh posee reglamentaciones bancarias sobre cómo tratar con los agentes bancarios, además de reglas de SFM específicas y coincidentes que se aplican a los bancos (y a las subsidiarias de los bancos) autorizados a ofrecer SFM. En Tanzania, los bancos pueden ser EDE, en cuyo caso sus agentes de dinero electrónico adhieren a las reglas para los agentes de EDE en lugar de aquellas para el sistema bancario de agencias. En estos dos ejemplos, diferentes departamentos supervisan las actividades de los agentes, dependiendo del tipo de cuenta ofrecida por el mandante e independientemente del tipo de actividad que desempeñe el agente (que podrían ser las mismas operaciones estándar de entrada y salida de fondos). Las cuentas de pago, de SFM y de dinero electrónico corresponden al ámbito de autoridad del departamento de pagos, mientras que las cuentas bancarias responden a la supervisión bancaria.

Hay dos ejemplos de enfoques basados en las actividades en los países estudiados. Ghana y Rwanda aplican un conjunto común de normas de subcontratación de agentes a diferentes tipos de instituciones. En Ghana, las actividades bancarias y de los agentes de dinero electrónico corresponden a un único marco común (si bien manejado por diferentes departamentos del Banco de Ghana), del mismo modo que Rwanda aplica el mismo conjunto de normas de representación a bancos, IMF, PSP, proveedores de servicios de remesas y EDE. Luego puede aplicarse un trato diferenciado a las diferentes *actividades* llevadas a cabo por los agentes. Este trato es definido, en parte, por las reglas que se aplican en líneas generales a esferas de actividad como la emisión de dinero electrónico, las remesas y los depósitos. Además, Ghana y Rwanda permiten una gama más amplia de actividades a los agentes que son personas jurídicas (en Ghana, personas jurídicas que cumplen con un umbral de tamaño) que a los que son personas físicas^c.

- a. Los emisores de IPP que no son bancos tienen permitido usar otros agentes, pero no para instrumentos de pago de circuito abierto.
- b. Lo mismo se aplica a los agentes bancarios, los agentes de PSP y los agentes de EDE en Tanzania. No obstante, en las Reglamentaciones sobre Dinero Electrónico de Tanzania (2015) se adopta un enfoque basado en las cuentas donde no se hace diferencia entre los tipos de instituciones autorizadas a emitir dinero electrónico, lo que las convierte en un híbrido.
- c. Asimismo, en Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú, una única reglamentación se aplica a todos los proveedores regulados que tienen permitido contratar a agentes. Esto incluye los EDE que fueron introducidos por las leyes sancionadas cuando la reglamentación sobre los agentes ya se encontraba en vigencia (Dias y otros, 2015).

2.2 Términos del acuerdo de representación

Más allá de establecer el marco básico para la representación en los SFD, a los encargados de la formulación de políticas les interesan la forma y el contenido del acuerdo de representación (es decir, para qué puede contratarse a un agente y cómo el agente está vinculado al mandante). Primero comenzaremos con la pregunta sobre el cómo.

En los 10 países, es necesario un contrato por escrito para contratar a un agente, y los acuerdos modelo pueden ser inspeccionados por el organismo de control. En algunos países, las reglamentaciones prescriben el uso de lenguaje contractual, como una declaración de la responsabilidad del mandante (por ejemplo, para los agentes de transferencias rápidas en Côte d'Ivoire, los agentes bancarios en Tanzania, los agentes de PSP en Rwanda). Otras cláusulas obligatorias pueden abordar la facultad del mandante de hacer un seguimiento del agente e inspeccionarlo (los agentes bancarios en India) o del deber del agente de conservar los registros pertinentes y ponerlos a disposición del organismo de control para su inspección (India, Rwanda).

Otra característica común en esta área es la prohibición de las cláusulas de exclusividad en los acuerdos de representación. La mayoría de los 10 países prohíben los contratos de representación que vinculan a un agente a un único mandante. Pakistán, Rwanda y Bangladesh adoptan un enfoque ligeramente distinto, donde se estipula que un agente *puede* prestar servicios para varias instituciones y se deja abierta la posibilidad (al menos en principio) de que un agente y un proveedor decidan celebrar un acuerdo exclusivo. Estas reglamentaciones tienen el objetivo de proteger la competencia al limitar las vinculaciones

verticales y promover el acceso a los servicios de más de un único emisor en el punto de servicio del agente.

La mayoría de los países estudiados también exigen a los proveedores que faciliten la interoperabilidad, incluso a nivel de sus agentes, lo que tiene un efecto similar en la competencia y el acceso. Por su parte, en algunos casos (India), la exclusividad es admisible o incluso obligatoria a nivel del subagente o el punto de venta minorista⁴². En Pakistán, el banco central conserva la autoridad de imponer límites sobre el uso de agentes compartidos con el fin de alentar a los proveedores a abrir nuevas agencias⁴³.

Alcance de la representación

Queda pendiente el interrogante de para hacer *qué* en nombre del mandante puede contratarse a un agente. En los marcos reglamentarios de los SFD se identifican actividades para las cuales está permitido y prohibido el uso de agentes. El rango de actividades permitidas puede variar según el tipo de mandante representado (agente bancario o no bancario, como un agente de PSP o un agente de EDE). En Ghana, por ejemplo, los bancos tienen permitido emplear agentes para una variedad de servicios más amplia —marketing y venta de crédito, ahorros, seguro y productos de inversión— que los EDE.

Las funciones básicas que pueden subcontratarse a agentes incluyen entrada y salida de fondos, servicios de pago y recopilación de documentación y llenado de documentación para la apertura de cuentas. En relación con este último punto, la apertura de cuentas propiamente dicha generalmente queda en manos del mandante. En Ghana y Pakistán, sin embargo, las cuentas de menor nivel pueden abrirse con un agente o (en Pakistán) incluso a distancia por teléfono (con un módulo de identidad del suscriptor biométricamente verificado). Los

42 En algunas instancias, se ha permitido que los agentes de dinero móvil sean exclusivos. Es lo que solía ocurrir en Kenya y en Uganda. En aquellos lugares donde la exclusividad no está prohibida —como ha ocurrido en varios países como Tanzania para los agentes de dinero electrónico y en Brasil (Dias y otros, 2015, p. 25)— podría decirse que este enfoque está justificado por varios motivos. La exclusividad, entre otras cosas, podría ayudar a mantener una mayor claridad, en comparación con la no exclusividad, en cuanto a la responsabilidad y la rendición de cuentas por parte del mandante. También incentiva a los proveedores a expandir su alcance a través de la contratación de nuevos agentes y a ser los primeros en construir una red de agentes.

43 Marco para la Adquisición y Gestión de Agentes para la Banca sin Sucursales, sección 9.9 (b).

países estudiados incluyen algunos donde los servicios directos están prohibidos (Bangladesh, Uganda), donde están expresamente permitidos (Ghana, Pakistán) y donde en las reglamentaciones no se estipula nada al respecto⁴⁴. Además, los agentes bancarios pueden encargarse de funciones bancarias habituales, como el desembolso de préstamos (generalmente menores), la aceptación de depósitos y el cobro de pagos de préstamos, en nombre del banco mandante. En algunos casos (Ghana y Bangladesh), pueden recibir o enviar remesas internacionales. Las prohibiciones, especialmente para los agentes de emisores no bancarios, son muchas y por lo general incluyen transacciones en moneda extranjera, apertura de cuentas, cobro de cheques, entrega de anticipos en efectivo y otros.

Tipos de agentes

Para dar respuesta al interrogante sobre el posible alcance de la representación en los SFD, a menudo es necesario establecer reglas para diferenciar las diferentes categorías de agentes. En el contexto de los SFD hay una gran variedad de tipos de agentes que prestan servicios en nombre de una gran variedad de mandantes. Las variedades de agentes pueden categorizarse de diferentes formas, incluido según el tipo de institución mandante a la que representan (véase el recuadro 4).

Como alternativa, puede distinguirse a los agentes en función del tipo de relación contractual que mantienen con el mandante. Pueden ser contratados directamente por el mandante o bien ser subcontratados por otro agente que, a su vez, tiene un contrato con el mandante. En este último caso, generalmente se los conoce como *subagentes* y sus mandantes se denominan *agentes maestros*. En algunos casos, se permiten varios niveles de subcontratación (lo que da lugar a la creación de largas cadenas de mandantes-agentes), lo que dificulta aún más al mandante garantizar el cumplimiento reglamentario y administrar los riesgos.

Asimismo, los agentes pueden describirse como *mayoristas* o como *superagentes* si prestan servicios de administración de efectivo a otros agentes que, a su vez, pueden tener un contrato de representación directa con el mandante (y, por lo tanto, no son subagentes). De igual modo, el mandante puede contratar a *administradores de redes de agentes* para que presten servicios de asistencia a los agentes. Los administradores de redes de agentes (por ejemplo, al amparo de las reglamentaciones de Ghana) se encargan de la contratación, la capacitación, el seguimiento del cumplimiento, la gestión de la liquidez y la asistencia general. Generalmente no son agentes (si bien podrían serlo). Los agentes a quienes administran son contratados directamente por el mandante. En algunos casos (por ejemplo, Selcom en Tanzania), estos administradores de redes de agentes son concentradores, y ofrecen prestaciones como servicios de integración de pagos.

Estos diferentes tipos de agentes responden a la necesidad de los proveedores de una amplia variedad de puntos de servicio junto con mecanismos para su apoyo y seguimiento. Así, se torna esencial el uso de agentes maestros y administradores de redes de agentes. El uso adecuado de los agentes supone la identificación, la capacitación, el seguimiento y la administración de los agentes, además de medidas para garantizar su liquidez, administración de riesgos y cumplimiento de las normas reglamentarias y relativas al servicio al cliente. Los proveedores pueden subcontratar la totalidad o parte de estas funciones a agentes maestros o a administradores de redes de agentes.

En la práctica, los términos usados para hacer referencia a los distintos tipos de agentes especializados —agentes maestros, superagentes, administradores de redes de agentes— varían de un país a otro⁴⁵. (Véase el cuadro 4 para ver ejemplos).

44 La UEMAO establece la autorización independiente de agentes para la transferencia rápida de fondos, es decir, servicios directos.

45 En Rwanda, por ejemplo, se contempla el uso de superagentes y agentes básicos; en Ghana se autoriza el uso de agentes y agentes maestros, y en Kenya se establece el uso de agentes mayoristas y minoristas.

Cuadro 4. Descripción general de la reglamentación de los agentes

	Enfoque reglamentario	Tipos de agentes	Función en la apertura de cuentas (ejemplos)	Tipos de agentes especializados
Bangladesh	Basado en las cuentas.	Bancarios, de SFM.	Recepción de documentos de apertura de cuentas.	No se especifica.
Côte d'Ivoire	Basado en las instituciones.	Bancarios, de dinero electrónico, de transferencias rápidas.	Firma de acuerdos con los clientes.	Agente primario (maestro): contratar a subagentes.
Ghana	Basado en las actividades.	Bancarios, de dinero electrónico.	Dinero electrónico: apertura de cuentas menores o intermedias de KYC en nombre del emisor.	Administrador de redes de agentes para agentes bancarios y de dinero electrónico: contratación, capacitación, seguimiento del cumplimiento, gestión de la liquidez.
India	Basado en las instituciones.	Corresponsal comercial (bancos, incluidos los bancos de pagos).	Identificación de los clientes. Procesamiento y presentación de solicitudes.	No se especifica.
Kenya	Basado en las instituciones.	Bancarios, de IMF, de PSP.	IMF: obtención de documentos para la apertura de cuentas.	Agente mayorista/ comerciante de efectivo mayorista: distribución de dinero a los agentes minoristas.
Myanmar	Basado en las instituciones.	Banca móvil, de PSFM.	Banca móvil: depósitos de efectivo.	No se especifica.
Pakistán	Basado en las instituciones.	Banca sin sucursales.	Apertura y mantenimiento de cuentas bancarias sin sucursales.	Superagente (punto de venta o sistema de distribución establecido); concentrador/administrador de redes de agentes: capacitación y seguimiento de los agentes, notificación a las instituciones financieras, gestión de la liquidez.
Rwanda	Basado en las actividades.	Bancarios, de dinero electrónico, de PSP.	Identificación de los clientes (factor 2). Obtención de información para apertura de cuentas de los clientes (solo si el agente está registrado como persona jurídica).	Administradores de redes de agentes/superagentes: administración y coordinación de las actividades de los agentes básicos.
Tanzanía	Basado en las cuentas para las cuentas de dinero electrónico; de lo contrario, basado en las instituciones.	Bancarios, de dinero electrónico, de PSP.	Bancarios: obtención de documentos para solicitudes de préstamos.	Agente mayorista (persona jurídica): distribución de dinero electrónico, administración minorista.
Uganda	Basado en las instituciones.	Bancarios, de dinero móvil.	Bancarios: obtención de documentos e información para la apertura de cuentas.	No se especifica.

2.3 Elegibilidad y autorización de los agentes

La siguiente cuestión que debe abordar la reglamentación es determinar quiénes son elegibles para desempeñarse como agentes (o como cierto tipo de agentes) y qué tipo de aprobación exige el organismo de control (si corresponde). Al parecer, las reglas varían ampliamente en cuanto a la eficacia de su implementación y las cargas que imponen.

En la mayoría de los 10 países se exige que los agentes sean empresas registradas, ya sean personas jurídicas o físicas⁴⁶. En varios países, en las normas de elegibilidad se establece que un agente debe ser una empresa con su propia línea de negocio independiente y viable. Esto puede apreciarse con máxima claridad en Kenya, donde está prohibido que alguien continúe prestando servicios como agente si la línea de negocio independiente no es viable desde el punto de vista comercial⁴⁷.

Estos tipos de requisitos parecen estar diseñados con el fin de mitigar los riesgos, si bien su rentabilidad no siempre está clara. En primer lugar, es posible que estas reglas no estén correctamente direccionadas. Vale la pena indagar si tiene sentido que alguien que se ha especializado en servicios de representación sea considerado inelegible por no cumplir con una norma de registro o de "línea de negocio". En segundo lugar, la carga que imponen estos requisitos puede socavar el objetivo. A los proveedores a veces se les dificulta contratar a nuevos agentes debido a estas normas. En tercer lugar, el grado de cumplimiento de estas reglas es discutible, en especial en países donde la adopción del dinero electrónico aumenta aceleradamente y, por ende, existe una demanda urgente de agentes⁴⁸.

Algunos países (India, Bangladesh, Ghana) permiten que las personas físicas se desempeñen como agentes si cuentan con formación académica o si tienen experiencia o empresas consideradas pertinentes (por ejemplo, agentes de seguro, empleados bancarios jubilados, líderes de grupos de autoayuda, agentes móviles). Las calificaciones de un posible agente pueden incluir tener un historial crediticio satisfactorio, cartas de recomendación, capacidades de TI y un nivel mínimo de experiencia en el manejo de una empresa, además de una cuenta en una institución financiera con licencia.

Los encargados de la formulación de políticas y organismos de control deben escoger entre la aplicación de las reglas de elegibilidad *ex ante* (aprobación previa) o *ex post* (inspección). En algunos casos, como primer paso, puede exigirse una aprobación general para el uso de agentes o de una red de agentes. Luego, puede ser necesario que el proveedor obtenga autorización para los agentes individuales o los grupos de agentes, como en el caso de los agentes bancarios en Kenya y Uganda (autorización colectiva)⁴⁹. Pueden aplicarse normas distintas a los agentes de diferente jerarquía (por ejemplo, los agentes maestros y subagentes que operan en su nombre) o con diferentes funciones (agentes bancarios frente a agentes no bancarios). Los controles más rigurosos se imponen a los agentes bancarios en la UEMAO, donde se exige la aprobación de los agentes individuales junto con garantías financieras y otras condiciones que no se aplican a los agentes de EDE. En Kenya, cuando los PSP contratan agentes, lo único que deben hacer es notificar al banco central 14 días antes del inicio de las actividades del agente y presentar información básica periódicamente⁵⁰. Los agentes maestros y los administradores de redes de agentes pueden estar sujetos a normas más estrictas, como sucede en Ghana, donde los proveedores deben aplicar una debida diligencia mucho más exhaustiva⁵¹.

46 La mayoría admite empresas, en líneas generales, además de grupos específicos como IMF, el servicio postal o cooperativas. Otros (incluidos India, Bangladesh y Ghana) tienen una lista más extensa de entidades elegibles, como comercios minoristas, gasolineras, oficinas gubernamentales locales, organizaciones no gubernamentales y servicios de mensajería.

47 Directrices sobre el sistema bancario de agencias (CBK/PG/15 [Kenya], art. 4.4).

48 En el Informe sobre el país de 2014 para Kenya de la Encuesta de aceleradores de redes de agentes del Helix Institute, se indica que el 36 % de los agentes kenianos en ese momento eran agentes dedicados, es decir, no ofrecían una línea de negocio independiente.

49 Directrices sobre el sistema bancario de agencias (CBK/PG/15 [Kenya], parte II).

50 Reglamentaciones Nacionales de Sistemas de Pago (Kenya) 2014; CGAP (2015, 15).

51 Directrices sobre Agentes del Banco de Ghana (2015), arts. 10, 11, 15.

En las reglamentaciones pueden aplicarse requisitos de elegibilidad no solo a los agentes sino también a los mismos proveedores que pretenden subcontratar sus servicios. Pakistán, por ejemplo, exige que las instituciones financieras cumplan con umbrales prudenciales mínimos para la contratación de agentes de banca sin sucursales⁵².

2.4 Obligaciones permanentes de agentes y mandantes

El uso de agentes por parte de un proveedor de SFD impone obligaciones reglamentarias permanentes a ambas partes. Entre estas se encuentran los tipos de requisitos de administración de riesgos anteriormente analizados, así como la obligación de divulgación a la que se hace referencia en la sección 4.2, debido a que está relacionada con la protección del consumidor. Otras obligaciones incluyen el mantenimiento de registros, la notificación y el aseguramiento de la certidumbre y la seguridad de las transacciones.

Seguridad y tecnología

Los organismos de control se encargan de garantizar la seguridad y la precisión de las transacciones asistidas por agentes y la fiabilidad de la plataforma tecnológica. Los requisitos en esta área se superponen con los de protección del consumidor (véase la sección 4.2). En los países estudiados, es obligatorio brindar confirmación de las transacciones realizadas al cliente (en algunos casos, con cargos incluidos). Se da por sentado, y en el caso de Tanzania se estipula de manera explícita (para los agentes bancarios), que un proveedor o un agente no deben completar una transacción si no es posible generar un recibo o una constancia.

En virtud de una regla relacionada, cuando se produce una falla de comunicación, se prohíben las transacciones con agentes en lo sucesivo. En Kenya y Rwanda, por ejemplo, todas las

transacciones deben procesarse en tiempo real. En las reglamentaciones de varios países (Côte d'Ivoire y Tanzania), el emisor mandante es responsable de asegurar la fiabilidad y la seguridad de sus sistemas, así como la confidencialidad y la rastreabilidad de las transacciones.

Los países estudiados exigen que los proveedores cuenten con planes aprobados de recuperación ante contingencias y desastres, incluso para la interrupción de los servicios por motivos relacionados con la tecnología. En algunos países, estos planes deben estipularse en el acuerdo de representación y evaluarse como parte de los procesos de otorgamiento de licencias y supervisión.

Notificación y registros

Los agentes no están obligados a responder directamente al organismo de control. En cambio, los mandantes sí deben identificar a sus agentes ante el organismo de control, ya sea mediante la presentación de informes periódicos (por ejemplo, mensuales en el caso de Bangladesh) o mediante el mantenimiento de listas actualizadas (por ejemplo, en el sitio web del proveedor) con nombres, direcciones y, en algunos casos (Ghana y Tanzania), coordenadas de un sistema de información geográfica⁵³. Los organismos de control también exigen datos globales sobre clientes, valor/volumen de transacciones, incidentes de fraude, reclamos de consumidores y medidas correctivas. Pakistán ha introducido un sistema web de registro de agentes a través del cual recopila y mantiene datos desglosados sobre los agentes individuales (Dias y otros, 2015)⁵⁴. Rwanda se encuentra en proceso de implementar un sistema de recolección de datos que permitirá extraer datos directamente del sistema operativo del EDE (Dias y Staschen, 2017)⁵⁵.

En las reglamentaciones también se imponen requisitos de mantenimiento de registros y se

52 El umbral es moderado, incluido el cumplimiento de normas mínimas de capital y una clasificación "favorable" en el estudio de capital, activo, utilidades, liquidez y administración (Banco Estatal de Pakistán, Reglamentaciones sobre la Banca sin Sucursales, art. 9.2 [2016]).

53 Para una descripción más detallada de los requisitos de notificación, véase Dias y Staschen (2017).

54 Ghana se encuentra en el proceso de establecer un registro de agentes similar.

55 El nuevo sistema de Rwanda debería contribuir a abordar el problema común del recuento superpuesto de agentes y puntos de acceso, que puede dar una idea engañosa y, por ende, distorsionar la proximidad de la que gozan los consumidores. Por ejemplo, el 98 % de los agentes están contados dos veces en Colombia, ya que cada banco informa los agentes compartidos como si fueran propios (Arabahety, 2016). Además, suele ocurrir que en estos recuentos se incluya a un gran número de agentes que no están en actividad.

establece el derecho de la autoridad a realizar inspecciones tanto al mandante como al agente. El proveedor/mandante se asegura de que el agente conserve los registros necesarios y mantiene los datos de los agentes en su propio sistema. Los proveedores deben conservar los registros durante varios años (los requisitos varían de 5 a 12 años) y en cumplimiento de las normas del organismo de control para la organización de registros⁵⁶. Asimismo, en la mayoría de los países, el organismo de control está facultado para inspeccionar las instalaciones, los libros contables y los registros, no solo del mandante sino también de sus agentes y, en algunos casos (Myanmar y Ghana), de otros asociados y proveedores de servicios involucrados en la prestación de los SFD.

2.5 Resumen de la experiencia

A partir de la experiencia de los 10 países en esta esfera, surgen los siguientes patrones generales:

- Ha habido cierta convergencia en cuanto a la reglamentación de los agentes. La responsabilidad del mandante es una premisa central en los 10 países. La mayoría de los organismos de control ha adoptado un enfoque flexible respecto de los tipos de organizaciones y personas que pueden desempeñarse como agentes. Asimismo, predominan las normas de no exclusividad e interoperabilidad, si bien existen diferencias en cuanto a su aplicación.
- Siguen existiendo ciertas diferencias en el enfoque general de la reglamentación de los agentes. Si bien el enfoque basado en las instituciones sigue siendo el más predominante (por ejemplo, trato diferenciado de agentes bancarios y no bancarios), algunos países adhieren a un enfoque basado en las cuentas (se definen reglas para ciertos tipos de cuentas a las que es posible acceder a través de agentes independientemente del emisor), y dos países (Ghana y Rwanda) han implementado un enfoque basado en las actividades (las mismas reglas para una misma actividad). A pesar de que los enfoques basados en las instituciones y basados en las cuentas no han planteado inconvenientes

en el pasado, ciertas tendencias, como un mayor número de agentes compartidos y de asociaciones entre entidades bancarias y no bancarias, los convierten en enfoques menos sostenibles.

- En general, los enfoques reglamentarios de los países no están íntegramente basados en los riesgos ni son proporcionados. Esto se debe en parte al uso continuado de enfoques basados en las instituciones, pero también a las diferencias entre los distintos países en el apoyo brindado a los diferentes tipos de agentes, como los simples comerciantes de efectivo, quienes presentan menores riesgos si operan con cuentas prefinanciadas y en un entorno en tiempo real.

3 Tercer facilitador: Debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos

Los SFD operan en contextos reglamentarios que son configurados por las políticas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El desafío para la inclusión financiera es garantizar un trato proporcionado usando marcos basados en los riesgos que protejan la integridad del sistema y, al mismo tiempo, impongan la menor carga posible sobre el alcance de los SFD.

Los componentes esenciales del tercer facilitador incluyen los siguientes:

- adopción del principio de simplificación de la debida diligencia con respecto al cliente en escenarios de menor riesgo;
- traducción de este principio en niveles basados en riesgos para los distintos tipos de cuentas, transacciones, clientes y métodos de apertura de cuentas y transacciones (a distancia o en persona);
- disminución de las limitaciones relativas a la documentación de identidad de los clientes mediante la admisión de una mayor variedad de documentos de identidad y el uso de nuevos métodos de identificación para transacciones de menor riesgo, que son posibles gracias a los avances en los sistemas de identificación (mayor cobertura, mejor accesibilidad).

⁵⁶ Por ejemplo, en India, los agentes (corresponsales comerciales) que trabajan para varias instituciones deben mantener datos separados para cada uno de sus mandantes, y evitar mezclar los datos.

3.1 Simplificación de la debida diligencia con respecto al cliente

Las reglas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo adhieren a las normas internacionales establecidas por el GAFI. Las Recomendaciones del GAFI (2012) y las directrices relacionadas establecen métodos de debida diligencia con respecto al cliente y criterios para la determinación de riesgos que tienen en cuenta la inclusión financiera, lo que permite la aplicación de procedimientos simplificados en los escenarios de menor riesgo (GAFI, 2017). (Véase el recuadro 5)⁵⁷.

El lenguaje del GAFI puede simplemente incorporarse a las reglamentaciones del sector financiero a fin de ofrecer a los proveedores una base para adaptar sus procedimientos. No obstante, la mayoría de los 10 países traducen estas directrices en reglas más específicas en las que se definen escenarios de menor riesgo y los métodos simplificados correspondientes. Por lo general, los proveedores se muestran reacios a implementar

un enfoque basado en los riesgos sin este tipo de reglamentación específica (de Koker y Symington, 2011). Por ende, si bien el concepto de debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos del GAFI no requiere definiciones específicas de escenarios de riesgo y ajustes procedimentales, tales definiciones parecen ser más eficaces para garantizar el uso en la práctica de la debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos.

En las disposiciones reglamentarias sobre la debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos, se hace hincapié en la identificación y la verificación del cliente, lo que a menudo se conoce como el requisito de KYC. Sin embargo, también hay ejemplos de simplificación de los demás elementos. Pakistán, por ejemplo, permite una menor frecuencia de las actualizaciones de la documentación de identidad de los clientes y un seguimiento continuo menos intensivo para las cuentas con una facturación anual limitada⁵⁸. Bangladesh realiza las mismas concesiones con los clientes de bajo riesgo⁵⁹, al igual que Myanmar (en el caso de los bancos)⁶⁰.

Recuadro 5. Debida diligencia con respecto al cliente y el alcance para la simplificación

La norma de debida diligencia con respecto al cliente consta de cuatro elementos, según las Recomendaciones del GAFI (n.º 10), y cada uno de los elementos puede simplificarse cuando se determine que los riesgos son menores (2012, Nota interpretativa para la recomendación 10, párr. 21):

- Identificación del cliente y uso de fuentes independientes para verificar la identidad. La simplificación puede hacerse, por ejemplo, reduciendo la cantidad de información de identificación requerida o posponiendo la verificación.
- Identificación del beneficiario efectivo e implementación de medidas razonables para verificar la identidad y comprender la estructura de titularidad y control del cliente (cuando se trate de una persona jurídica). Estos controles son necesarios para garantizar que se identifique al titular de la cuenta y a cualquier persona representada por dicho titular (incluida cualquier

“persona políticamente expuesta”). En un proceso simplificado podría, por ejemplo, usarse información proporcionada por el cliente sin verificarse.

- Obtención de información sobre el propósito y la naturaleza de la relación comercial entre el cliente y el proveedor de servicios financieros. La debida diligencia simplificada con respecto al cliente puede inferir estas cuestiones a partir del tipo de transacción o las relaciones.
- Realización de un seguimiento y una debida diligencia continuos cuando resulte necesario para asegurar que todas las transacciones concuerden con el conocimiento que la institución tenga del cliente, su empresa y su perfil de riesgo, y su fuente de fondos. Esto significa mantener el perfil del cliente lo suficientemente actualizado para poder identificar cualquier transacción anómala. El grado de seguimiento podría reducirse de acuerdo con un umbral razonable.

⁵⁷ El GAFI ha publicado extensamente sobre el enfoque basado en los riesgos y su aplicación, por ejemplo, al sector bancario (GAFI, 2014), a las tarjetas prepagas, a los pagos móviles y a los servicios de pago por Internet (GAFI, 2013), y a los servicios de transferencia de dinero y valores (GAFI, 2016).

⁵⁸ Banco Estatal de Pakistán, Directrices de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo sobre el enfoque basado en los riesgos para bancos e instituciones financieras de desarrollo (actualización: 31 de marzo de 2015), arts. 7 y 8. Esto se aplicaba a cuentas con una facturación mensual de hasta PKR 25 000 (USD 226), tales como las cuentas bancarias básicas y las cuentas de banca sin sucursales de nivel 0 hasta que en 2016 se elevaron los límites a PKR 40 000 (USD 328).

⁵⁹ Banco de Bangladesh (BFIU), Directrices de evaluación de riesgos del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo para el sector bancario, secciones 6.3, 6.11.

⁶⁰ Directiva n.º 21/2015 del Banco Central de Myanmar, arts. 14, 16, 22.

3.2 Enfoques por niveles

Un enfoque reglamentario frecuente para la debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos es definir niveles de riesgo en virtud de los cuales se aplican procedimientos de debida diligencia con diferentes grados de intensidad. Esto concuerda con las directrices del GAFI, que sugieren que los países deberían considerar este enfoque por niveles para la implementación de medidas simplificadas de debida diligencia con respecto al cliente en escenarios de menor riesgo (GAFI, 2017, párr. 74). Dichos niveles de riesgo se determinan en función de las características de las cuentas o las transacciones permitidas, los tipos de clientes y las modalidades de apertura de cuentas y transacción (por ejemplo, en persona o no). En la mayoría de los 10 países se definen dos o tres niveles (por ejemplo, riesgo alto, intermedio y bajo). En algunos casos, no obstante, las reglas son diferentes para los SFD (por ejemplo, estructuras por niveles que se aplican solamente a transacciones realizadas a través de agentes o solamente a los EDE) en comparación con las reglas generales que se aplican a las cuentas bancarias o a las transacciones realizadas a través de sucursales. Una razón es que las reglas de SFD se introdujeron hace menos tiempo y con un enfoque claro en alcanzar a clientes que previamente estaban insuficientemente atendidos, mientras que las reglas tradicionales de debida diligencia con respecto al cliente para los bancos siguen coexistiendo (véase el cuadro 5).

Restricciones sobre cuentas, transacciones y clientes

Varios países definen al menos un tipo diferenciado de cuenta con menores requisitos de debida diligencia con respecto al cliente⁶¹. Estas cuentas están sujetas a menores límites de saldo y de transacciones que las cuentas con requisitos regulares o ampliados de debida diligencia con respecto al cliente (es decir, con mayor nivel de riesgo). Pueden aplicarse otras restricciones (Ghana), como prohibir que un cliente tenga

más de una cuenta de este tipo o considerar la cuenta inactiva tras 12 meses de inactividad. De igual modo, las transacciones excepcionales (por ejemplo, transferencias directas) pueden tener topes menores para clasificar para una debida diligencia simplificada con respecto al cliente (Ghana y Pakistán). En algunos países (Ghana, Myanmar, Tanzania) surge una nueva complicación, ya que el requisito de KYC por niveles está disponible solamente para los EDE o los proveedores de dinero móvil. En Pakistán, solo las cuentas de banca sin sucursales están sujetas a la estructura por niveles.

En varios casos, las cuentas de dinero electrónico tienen tres versiones o niveles:

- Una cuenta básica con requisitos de apertura mínimos y topes bajos para las transacciones.
- Una cuenta intermedia que permite transacciones mayores y está sujeta a requisitos más rigurosos, pero no al mismo nivel que un procedimiento completo de KYC.
- Una cuenta con un límite mayor, sujeta al procedimiento completo de KYC. Este nivel puede incluir cuentas especiales específicamente diseñadas para empresas. Las cuentas de empresas tienen límites mucho mayores que las cuentas individuales⁶².

Los requisitos de KYC diferenciados para las empresas ofrecen mayores topes de transacciones cuantitativos en contraprestación por procedimientos más rigurosos para la apertura de cuentas. Estas cuentas de empresas son usadas en su gran mayoría por agentes y comerciantes, quienes habitualmente manejan mayores cantidades de efectivo y mayores volúmenes de transacciones que los clientes normales. En tales casos, para la apertura de una cuenta puede exigirse que el cliente visite una sucursal del banco, proporcione documentación adicional (por ejemplo, del registro de la empresa), y cumpla con la totalidad del procedimiento de KYC (como se exige para las cuentas bancarias regulares)⁶³.

61 Por ejemplo, Ghana, India, Tanzania, Myanmar y Pakistán.

62 Por ejemplo, Myanmar establece un límite diario de transacciones de SFM para las empresas de MMK 1 000 000 (USD 723) en comparación con MMK 50 000 (USD 36) para el nivel más bajo de cuentas individuales, un límite mensual de transacciones de MMK 50 000 000 (USD 36 000) en comparación con MMK 1 000 000 para el nivel más bajo y un límite de saldo de MMK 10 000 000 (USD 7223) en comparación con MMK 200 000 (USD 145) para el nivel más bajo (Banco Central de Myanmar, Reglamentación relativa a los servicios financieros móviles [FIL/R/01/03-2016], sección 17). Esta estructura por niveles se aplica a los EDE, pero no a los bancos que prestan SFM.

63 En Myanmar, para este máximo nivel de SFM se exige un certificado de registro, que puede representar un inconveniente para los agentes que son empresas informales.

Cuadro 5. Requisitos de KYC seleccionados para cuentas de dinero electrónico

Cobertura y niveles de debida diligencia con respecto al cliente/KYC	Límites cuantitativos para requisitos de KYC bajos	Requisitos de KYC ilustrativos
Ghana		
Las estructuras de KYC por niveles se aplican solamente a los EDE. Niveles del requisito de KYC para dinero electrónico: mínimo, intermedio, ampliado.	Límites para el requisito de KYC mínimo: <ul style="list-style-type: none"> • Saldo máximo: GHC 1000 (USD 226). • Transacciones diarias: GHC 300 (USD 68). • Transacciones mensuales totales: GHC 3000 (USD 677). 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisito de KYC mínimo: cualquier tipo de identificación con foto. • Requisito de KYC intermedio: documentación de identidad oficial considerada admisible^a. • Requisito de KYC ampliado: los mismos requisitos que se aplican para la apertura de una cuenta bancaria.
Myanmar		
PSFM cubiertos. Tres niveles de cuentas de SFM: nivel 1 (nivel más bajo) y nivel 2 para personas físicas; nivel 3 para personas jurídicas.	Límites para cuentas de nivel 1: <ul style="list-style-type: none"> • Transacciones: MMK 50 000 (USD 37) por día; MMK 1 000 000 (USD 736) por mes. • Saldo máximo: MMK 200 000 (USD 147). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: documento nacional de identidad. • Nivel 2: documento nacional de identidad y registro de módulo de identidad del suscriptor. • Otros requisitos de KYC: domicilio permanente y postal, fecha de nacimiento, nacionalidad.
Pakistán		
Aplicable a cuentas de banca sin sucursales (por tratarse de cuentas bancarias plenas). Tres niveles de cuentas: nivel 0 (más bajo), nivel 1 y nivel 2.	Límites para cuentas de nivel 0: <ul style="list-style-type: none"> • Transacciones: PKR 25 000 (USD 226) por día, PKR 40 000 (USD 362) por mes y PKR 200 000 (USD 1811) por año. • Saldo máximo: PKR 200 000 (USD 1811). 	Para las cuentas de nivel 0, se exige: <ul style="list-style-type: none"> • captura de la imagen del documento nacional de identidad del cliente; • una foto digital del cliente; • verificación de los datos del cliente en el sistema de la Dirección Nacional de Bases de Datos y Registros (NADRA); • la apertura de cuentas puede hacerse por medios físicos o digitales.
Rwanda		
Todos los EDE cubiertos. Niveles: personas físicas, clientes individuales con mayores niveles, personas jurídicas, agentes básicos, etc.	Límites para el nivel 1 (personas físicas): <ul style="list-style-type: none"> • Transacción única: RWF 500 000 (USD 592). 	Los clientes pueden registrarse electrónicamente o seguir los procedimientos de KYC por medios electrónicos.
Tanzanía		
El requisito de KYC por niveles se aplica a los emisores de dinero móvil. Niveles: registrados electrónicamente (nivel más bajo); registrados electrónicamente y físicamente; cuentas para pymes. No hay una estructura por niveles para el dinero electrónico con tarjeta.	Límites para las cuentas de dinero móvil registradas electrónicamente: <ul style="list-style-type: none"> • Límite por transacción única: TZS 1 000 000 (USD 446). • Saldo máximo: TZS 2 000 000 (USD 892) (indicado como saldo "diario", es decir, el promedio no puede superar el umbral establecido). 	Identificación alternativa: identificación de empleo, identificación de seguro social o una carta del poder ejecutivo del distrito/partido.

a. Identificación nacional, identificación de votante, licencia de conducir, pasaporte y demás documentos gubernamentales, como la identificación del Seguro Nacional de Salud.

Por ejemplo, Tanzania ofrece cuatro niveles de KYC basados en riesgos para los EDE, incluido uno para los agentes minoristas y uno para los agentes mayoristas⁶⁴. De igual modo, las reglas de KYC que se aplican al dinero electrónico en Ghana establecen mayores topes para los agentes y un trato aparte para las cuentas de comerciantes.

En India, los requisitos de debida diligencia con respecto al cliente para los bancos de pagos son los mismos que para los bancos. Así, se aplican normas uniformes para la apertura de cuentas a las diferentes instituciones, incluido un procedimiento simplificado de debida diligencia con respecto al cliente para la apertura de cuentas de valor menor. Además, India clasifica a ciertos clientes como clientes de riesgo bajo (por lo tanto, elegibles para un proceso simplificado de debida diligencia con respecto al cliente), incluidos los miembros de grupos de autoayuda y estudiantes extranjeros⁶⁵. Cuando se aplica un proceso simplificado de debida diligencia con respecto al cliente, pueden emitirse IPP de circuito cerrado y semicerrado para los clientes. Sin embargo, al emitir dinero electrónico (IPP de circuito abierto)⁶⁶, los bancos deben aplicar un procedimiento estándar de debida diligencia con respecto al cliente, y las reglas de simplificación de la debida diligencia con respecto al cliente estipuladas en las reglamentaciones bancarias no tienen aplicación⁶⁷.

Transacciones personales y transacciones a distancia

En la mayoría de los modelos de SFD, es fundamental que los clientes tengan la opción de ser identificados en una agencia o bien a distancia (electrónicamente). Por consiguiente, el trato por niveles del requisito de KYC también puede basarse en si el negocio se realiza *in persona* entre el proveedor y el cliente.

Cuando se abren cuentas o se realizan transacciones a través de un agente, el trato que se le da a la debida diligencia con respecto al cliente realizada por estos agentes es el mismo que se le daría si la hubiera realizado el mandante, y la responsabilidad final recae sobre el mandante (GAFI, 2017, párr. 118f). El proveedor debe analizar adecuadamente la capacidad de su agente y supervisar la aplicación por su parte de las reglas y los procedimientos de debida diligencia con respecto al cliente, pero tales reglas y procedimientos no cambian. Las normas que deben usarse para la supervisión de la debida diligencia con respecto al cliente llevada a cabo por terceros son bastante exigentes, ya que el lavado de dinero constituye una esfera de riesgo de alta prioridad. Así, por ejemplo, los bancos en India y los PSDM en Uganda deben asegurar que sus agentes estén registrados o tengan las licencias correspondientes, y que cuenten con políticas y sistemas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo eficazmente implementados y sometidos a seguimiento y regularmente actualizados⁶⁸. En cualquier caso, el mandante sigue siendo el responsable del cumplimiento del requisito de KYC y el agente desempeña una mera función administrativa o de canalización.

EL GAFI considera los *escenarios a distancia* —apertura de cuentas por medios electrónicos sin mediar una visita a un agente— como posibles situaciones de mayor riesgo⁶⁹. Algunos países tienen reglas especiales de KYC para las cuentas que se abren a distancia. Tanzania, por ejemplo, contempla cuentas diferenciadas según si estas se han registrado física o electrónicamente a través de un teléfono móvil. Estas cuentas tienen límites de transacciones establecidos por niveles, además de requisitos diferenciados de debida

64 Para los agentes minoristas se exigen solamente los documentos básicos (como registro de la empresa y número de identificación tributaria) que se requieren para llevar a cabo actividades comerciales, mientras que los agentes mayoristas deben ser personas jurídicas debidamente registradas y tienen permitido distribuir dinero electrónico y administrar a agentes minoristas (Reglamentaciones sobre Dinero Electrónico, 2015 [Tanzania], tercer anexo). Esta estructura por niveles se aplica únicamente al dinero móvil. Para el dinero electrónico con tarjeta, se aplican las reglas generales incluidas en la legislación (2013) y las reglamentaciones (2015) de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

65 Reglamentación general del RBI — Reglamentación sobre el requisito de conocer al cliente (KYC), 2016, DBR.AML.BC.N.º 81/14.01.001/2015-16, secciones 3, 16, 22-24; Circular general del RBI — Directrices normativas sobre emisión y operación de instrumentos de pago prepago en India, DPSS.CO.PD.PPI. N.º 01/02.14.006/2016-17, sección 6 y 7.

66 Solo los instrumentos de circuito abierto tienen la funcionalidad plena del dinero electrónico y, por lo tanto, se enmarcan en nuestra definición de SFD.

67 Directrices normativas sobre emisión y operación de instrumentos de pago prepago en India, 2016, DPSS.CO.PD.PPI.N.º 01/02.14.006/2016-17, sección 7.3.

68 Un agente que completa documentos y realiza la debida diligencia con respecto al cliente en nombre de un mandante no es lo mismo que la apertura de una cuenta en nombre del cliente en la institución del mandante, facultad que generalmente no puede delegarse.

69 GAFI (2012), Nota interpretativa para la recomendación 10, párr. 15, y GAFI (2013), capítulo IV, párrs. 40, 69.

diligencia con respecto al cliente/KYC, e imponen responsabilidades especiales de administración de riesgos (estructura de gobierno y sistema de información para la administración) al proveedor⁷⁰. Además, Pakistán permitió recientemente la apertura a distancia de billeteras móviles de menor nivel desde el dispositivo móvil del cliente, aprovechando el hecho de que ahora todas las tarjetas SIM de Pakistán se verifican biométricamente en la base de datos central de identificaciones⁷¹. Como resultado, se ha producido un aumento drástico de las aperturas de cuentas en el país (Rashid y Staschen, 2017).

3.3 Flexibilización de la restricción sobre la identificación: Reglas basadas en riesgos y evolución de los sistemas de identificación

Un factor contextual de importancia en la debida diligencia con respecto al cliente es la creación de sistemas nacionales de documentación y verificación de documentos de identidad. Los sistemas de identificación deben integrar toda la información pertinente de modo tal que cada documento de identidad coincida con un único cliente y con la cuenta en cuestión. Hasta hace poco, en la mayoría de los 10 países, la escasa disponibilidad de documentos de identidad oficiales limitaba seriamente el alcance de los servicios financieros y, en respuesta a esta situación —en consonancia con las directrices del GAFI—, se adoptaron políticas para adaptar los requisitos relativos a la identificación en función del nivel de riesgo. La justificación fue que la ampliación del rango de documentos de identidad admisibles debería facilitar el acceso a servicios financieros.

Entre los países estudiados se incluyen varios que reconocen formas alternativas de identificación en

entornos de menor riesgo, y varios otros que no. India es un ejemplo de los que sí lo hacen. Cuando las reglamentaciones de India permiten medidas simplificadas para la verificación de la identidad de los clientes, puede aceptarse documentación alternativa en lugar de un documento nacional de identidad, incluidos los carnets de identidad con foto emitidos por los bancos (públicos y privados) y por las autoridades reglamentarias centrales. Otra alternativa es una carta expedida por un funcionario habilitado, con una fotografía debidamente certificada del cliente. Estos documentos con validez oficial son suficientes para las cuentas de menor valor y para algunos IPP de circuito semicerrado. Por su parte, para los instrumentos de circuito abierto que son equivalentes al dinero electrónico se requieren medidas completas de KYC⁷². En Ghana, además de los requisitos de identificación diferenciados según los niveles de riesgos para las cuentas de dinero electrónico, los clientes de operaciones directas están sujetos a topes cuantitativos reducidos si no tienen cuentas de dinero electrónico existentes o no pueden presentar documentación de identidad “aceptable” (como se exige para las medidas de KYC intermedias)⁷³.

Otros países (Myanmar, Tanzania, Côte d’Ivoire) reconocen solamente algunas formas de identificación oficial a los efectos del requisito de KYC, como el documento nacional de identidad, el pasaporte y la licencia de conducir. En Rwanda, los EDE deben identificar a sus clientes por medio de un documento nacional de identidad o un pasaporte, que se verifica a través de la base de datos de identificación nacional; la única excepción establecida es la identificación de un menor por parte de su padre o madre debidamente identificados⁷⁴. No obstante, no es necesario que se eliminen las estructuras de niveles de riesgo debido

70 Banco de Tanzania, Reglamentaciones sobre Dinero Electrónico, 2015, tercer anexo, formulario F.

71 Una cuenta de nivel 1, que puede abrirse a distancia con una tarjeta SIM biométrica, tiene topes de transacciones y saldo que son de dos a cuatro veces mayores que los límites de las cuentas de nivel 0 (SBP, Reglamentaciones sobre la Banca sin Sucursales 2016, art. 4.1), lo que refleja un aumento de la confianza en el sistema biométrico.

72 Las cuentas de menor valor tienen un tope de saldo de INR 50 000 (USD 774). Las cuentas bancarias así establecidas pueden usarse para IPP, pero solo para los de circuito semicerrado (es decir, no equivalentes al dinero electrónico) (Reglamentación general del RBI, KYC [2016], secciones 3, 16, 22–24; Circular general del RBI, instrumentos de pago prepago [2016], secciones 6 y 7).

73 Banco de Ghana, Directrices para los emisores de dinero electrónico en Ghana (2015), sección 15.

74 De lo contrario, las entidades denunciando a los efectos de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (por ejemplo, las instituciones reguladas y las empresas públicas) pueden usar un procedimiento simplificado de debida diligencia con respecto al cliente para los clientes de categorías de bajo riesgo. *Reglement n° 08/2016 DU 01/12/2016 Régissant Les Émetteurs de Monnaie Électronique*, art. 11.

a las limitaciones en cuanto a la documentación de identificación considerada aceptable. En Myanmar, los requisitos de identificación son graduados, pero la documentación de identificación aceptable se limita, para todos los niveles, al documento nacional de identidad, la licencia de conducir, el pasaporte o el registro de SIM. En la debida diligencia con respecto al cliente, al igual que en otros dominios analizados en este documento, la medida en la cual se cumple con los requisitos en la práctica es cuestionable⁷⁵. La capacidad de aplicación debe constituir un elemento importante que se debe tener en cuenta al determinar reglas de debida diligencia con respecto al cliente.

La calidad y la ubicuidad del sistema de identificación también son importantes. Los Gobiernos invierten cada vez más en documentos de identidad, bases de datos y dispositivos biométricos universales a medida que crece la práctica de verificar las bases de datos (KYC por medios digitales) en lugar de documentos impresos (véase el recuadro 6). Algunos sistemas nuevos (India y Pakistán) cubren la gran mayoría de la población y están próximos a lograr una cobertura universal. En Uganda, el perfeccionamiento de los sistemas de identificación ha coincidido con el endurecimiento de los requisitos de identificación para el procedimiento de KYC. En 2013, en las Directrices para servicios financieros móviles se permitían siete tipos diferentes de documentos de identificación. Sin embargo, el organismo de control de telecomunicaciones de Uganda redujo este número a dos (el documento nacional de identidad y el pasaporte, en el caso de los extranjeros) a principios de 2017 debido a problemas de seguridad y a la mayor disponibilidad de documentos de identidad⁷⁶. Aún resta dar respuesta a varios desafíos que plantea la dependencia de la identificación biométrica universal, entre los que se incluyen poner la tecnología al alcance de las poblaciones sin acceso a los servicios bancarios o las áreas insuficientemente

Recuadro 6. El requisito de KYC por medios electrónicos en India

India ha establecido una opción de cumplimiento del requisito de KYC para su uso en la apertura de cuentas electrónicas: el requisito de KYC por medios electrónicos. En este servicio, prestado por la Autoridad de Identificación Única de India (UIDAI), se utiliza la autenticación biométrica para confirmar la identidad del cliente. Con el procedimiento de KYC por medios electrónicos, la identidad del cliente se verifica cuando la UIDAI confirma que los datos biométricos provistos por el cliente coinciden con los datos biométricos registrados bajo el nombre de esa persona. El cliente puede acceder a que la autoridad de identificación realice una transferencia electrónica de los datos, incluidos el nombre, la edad, el género y la fotografía de la persona, a las instituciones financieras y sus agentes (corresponsales comerciales). En las reglas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo se estipula que el procedimiento de KYC por medios electrónicos debe aceptarse como procedimiento válido de KYC, siempre que las instituciones financieras y sus agentes obtengan la autorización expresa del cliente para la divulgación de su información de identificación^a.

- a. Se espera que dos acontecimientos recientes —el reconocimiento judicial de un derecho constitucional a la privacidad y una importante filtración de datos— den lugar a la imposición de límites a la recopilación de datos y al acceso a estos a través del sistema de la UIDAI (Aadhaar). Reglamentación general del RBI, KYC (2016), sección 17.

atendidas, la accesibilidad de las bases de datos de identificación para los proveedores de servicios financiero, y los costos del uso de estos sistemas (salvo que se presten a un costo muy bajo, como sucede en India).

Los beneficios de los avances en los sistemas de identificación permiten obviar la necesidad de aceptar una amplia variedad de documentación de identificación, pero no necesariamente la necesidad de estructuras de cuentas por niveles. Estas estructuras siguen siendo necesarias en muchos países debido a otros requisitos que se aplican a la debida diligencia con respecto al cliente estándar, como la verificación del domicilio de residencia.

⁷⁵ En la práctica, muchos clientes (por ejemplo, en Tanzania) han logrado abrir cuentas de dinero electrónico prácticamente con cualquier documento.

⁷⁶ El cambio se relaciona con los SFM y, por lo tanto, afecta a los SFD, pero no a otros servicios financieros. Luego, el plazo se extendió hasta agosto de 2017 a fin de dar a los proveedores tiempo suficiente para volver a registrar a los clientes. En ese momento había muchas personas que todavía no tenían documentos de identidad. Se hicieron concesiones en el caso de los refugiados, a quienes se les permitía usar una identificación oficial expedida por la Oficina del Primer Ministro.

3.4 Resumen de la experiencia

A partir de la experiencia de los países con la debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos, surgen los siguientes patrones generales:

- Los países simplifican el requisito de debida diligencia con respecto al cliente para las transacciones de menor riesgo, conforme a las directrices del GAFI, pero varían en sus enfoques. El enfoque más frecuente es la implementación de requisitos de debida diligencia con respecto al cliente/KYC por niveles para los diferentes tipos y escalas de clientes, cuentas y transacciones. No obstante, en algunos países, la estructura de cuentas por niveles se aplica solamente a un tipo especial de cuenta de SFD (por ejemplo, las cuentas de banca sin sucursales en Pakistán), con lo cual se corre el riesgo de crear condiciones desiguales entre los distintos tipos de canales o cuentas utilizados.
- En varios países, las normas del GAFI sobre la debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos se han traducido en requisitos reglamentarios y niveles específicos. En otros, dichas normas simplemente se han incorporado a la reglamentación sin brindar ninguna otra orientación al respecto. En esta última situación, los proveedores a veces dudan a la hora de utilizar la flexibilidad permitida y, en cambio, optan por un enfoque cauteloso para eludir los riesgos.
- Si bien ha habido una tendencia a aumentar el rango de documentación de identificación admisible para las cuentas de menor nivel con el fin de reducir los obstáculos para las personas que no tienen identificación, la medida en la cual esta mayor aceptación sigue siendo necesaria depende de la calidad y de la ubicuidad del sistema de identificación y de la accesibilidad de las bases de datos de identificación.
- Los países varían notablemente en lo que respecta a su adaptación del procedimiento de apertura de cuentas por medio de agentes o a distancia/por medios electrónicos (en lugar de personalmente), y ambas modalidades están sujetas a directrices específicas del GAFI. Algunos países hacen uso de sistemas de identificación biométricos para permitir el procedimiento de KYC por medios electrónicos (India y Pakistán se destacan en esta área) y, por

ende, han logrado simplificar en mayor medida la apertura de cuentas a distancia, pese a los riesgos potencialmente mayores en relación con la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

4 Cuarto facilitador: Protección del consumidor

La eficacia de la protección del consumidor es fundamental para la credibilidad de los SFD como uno de los pilares del financiamiento inclusivo. Independientemente de si la PFC debe o no estar plenamente implementada para que los SFD puedan extenderse, es un ingrediente necesario en un mercado sostenible y con una buena gestión de gobierno.

Tres características de los modelos de SFD afectan los riesgos para los consumidores (McKee, Kaffenberger y Zimmerman, 2015). En primer lugar, el uso de agentes brinda una primera línea de defensa en caso de producirse algún problema. Sin embargo, a veces brindan información engañosa o estafan a los clientes. En segundo lugar, las interfaces tecnológicas hacen posible un acceso conveniente. No obstante, esto ocurre a costa de una mayor dependencia de la fiabilidad de estas interfaces y de la comprensión que los usuarios tengan de la tecnología, que son factores que pueden plantear desafíos especiales para los clientes con menos experiencia. En tercer lugar, las cadenas de valor más extensas y complejas incrementan el número de entidades involucradas en la atención de los clientes. Esto puede generar confusión en torno a quién es el responsable en última instancia y adónde pueden acudir los clientes en busca de recursos. Estos factores ponen de manifiesto la importancia de la protección del consumidor en los mercados de SFD.

En esta sección, tratamos los siguientes componentes esenciales del cuarto facilitador:

- Reglas coherentes, exhaustivas y específicas de protección del consumidor para los SFD. Con frecuencia, solo existen reglas generales o ensambladas sin una adaptación clara a las necesidades de los SFD.

- Reglas sobre transparencia y comportamiento del mercado en las relaciones de los proveedores —y sus agentes— con los clientes.
- Requisitos para que los proveedores establezcan sistemas para la presentación y el procesamiento de los reclamos de los clientes.
- Normas de disponibilidad del servicio o fiabilidad de la plataforma digital que establezcan un equilibrio entre la protección de los clientes y la irrevocabilidad de las transacciones.

4.1 Alcance y coherencia de las reglas de protección del consumidor

La complejidad de los SFD plantea un desafío para la protección financiera del consumidor. Hay una intersección entre varios cuerpos de leyes y reglamentación. Sin embargo, para que la PFC sea eficaz para los clientes de SFD, el marco jurídico/reglamentario debe contemplar a todos los proveedores, canales y productos pertinentes, y hacerlo de manera sistemática.

Si bien los países de nuestro estudio aún no han alcanzado este objetivo, están haciendo avances. Para abordar la prioridad de poner en marcha el mercado de los SFD, los organismos de control de estos países se han centrado en cuestiones relacionadas con los primeros tres facilitadores. Entretanto, los organismos de control se han basado en las normas de PFC existentes. Por lo general, se ha prestado poca atención (y a menudo tardía) a las cuestiones de PFC específicas de los SFD. Cuando se las ha adoptado, estas reglas generalmente han sido específicas para las actividades o las instituciones, más que exhaustivas y uniformes. No obstante, la mayoría de los mercados de SFD en los países estudiados han prosperado. Al presentar la PFC como un facilitador, partimos del supuesto de que, al igual que en otros mercados de servicios financieros, la ausencia de medidas eficaces de protección del consumidor plantea riesgos considerables para los consumidores vulnerables y también para la estabilidad y la integridad del mercado de SFD tanto a mediano como a largo plazo.

Las reglas de PFC concernientes a los SFD pueden estar incorporadas en leyes generales de defensa del consumidor, legislación o directrices de PFC,

reglamentaciones bancarias o reglamentaciones sobre pagos o dinero electrónico. El resultado tiende a ser una mezcla irregular de reglamentaciones emparchadas. (Véase el cuadro 6 para obtener una descripción general de los marcos de protección del consumidor para los SFD).

En las leyes y reglamentaciones bancarias de varios de los países estudiados se estipulan reglas generales de PFC. Estas se aplican en alguna forma (que puede no siempre ser clara) a los proveedores de SFD que cuentan con una licencia o una autorización del organismo de control bancario o que manejan productos bancarios. Por lo general, también hay reglas específicas por institución o función, como las que se aplican a los EDE o al uso de agentes. Por ejemplo, Uganda aplica sus Directrices sobre protección financiera del consumidor a todos los tipos de proveedores de servicios financieros regulados y sus agentes, y se incorporan disposiciones adicionales sobre PFC a sus Directrices sobre dinero móvil. Bangladesh adopta un enfoque similar y ofrece directrices generales para todas las instituciones financieras reguladas y reglas más específicas para los SFM.

En otros casos, no existe ningún marco de PFC integral. Kenya, por ejemplo, ha incorporado directrices sobre consumidores en las normas prudenciales para los bancos, pero estas no se aplican a los PSP. Rwanda no posee una ley general de PFC; sin embargo, las reglamentaciones sobre los EDE sí incluyen reglas de PFC específicas para los SFD (2016). De igual modo, si bien en Tanzania no hay un marco reglamentario de PFC que cubra a todo el sector financiero, sí se incluyen reglas específicas en la Ley Nacional de Sistemas de Pago y en las reglamentaciones sobre dinero electrónico (2015) y sobre el sistema bancario de agencias (2017). Côte d'Ivoire y Ghana siguen un enfoque fragmentado similar (véase el recuadro 7).

Las reglas de PFC separadas para los diferentes proveedores o servicios pueden producir brechas, vacíos legales y arbitrajes reglamentarios. Esta situación puede plantear un riesgo menor en los mercados donde los bancos dominan el sector de los SFD. (Sin embargo, este enfoque puede no ser el elegido por otras razones). India, por ejemplo,

Cuadro 6. Protección del consumidor en los SFD

Reglas, cobertura	Reglas de divulgación: Términos clave, formularios	Reclamos
Bangladesh		
Generales y específicas para cada institución: bancos e instituciones financieras reguladas, PSP, transferencias electrónicas de fondos (TEF), agentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Debe notificarse a los clientes sobre los cargos y las tarifas, los cambios en los términos y condiciones, servicios con valor agregado. - Transparencia en todos los términos y condiciones relacionados con todos los productos y servicios bancarios. - Todas las instituciones financieras reguladas deben tener una carta de derechos del consumidor en cada sucursal. - Los mecanismos de resolución de disputas deben formar parte del convenio del contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los bancos/instituciones financieras y los PSP deben establecer procedimientos de reclamo formalizados; lo mismo se aplica a las TEF. - Todas las instituciones financieras: las unidades zonales de servicio al cliente y gestión de reclamos se encargan de todos los reclamos recibidos directamente de los clientes. - Los clientes pueden presentar sus reclamos ante el banco central.
Ghana		
Reglas específicas para cada actividad: EDE y agentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Publicación de tarifas y cargos de servicio. - El Banco de Ghana brinda un resumen estándar. - Los clientes reciben información sobre riesgos. - Especificación de contenidos mínimos de los contratos y acuerdo por escrito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los EDE deben disponer de una mesa funcional de resolución de disputas y reclamos. - Derecho de apelación ante el Banco de Ghana. - Plazo de 40 días para la presentación del reclamo; resolución dentro de los 5 días.
India		
Reglas específicas para cada institución: bancos, bancos de pagos, emisores de IPP, banca móvil, agentes (corresponsales comerciales).	<ul style="list-style-type: none"> - Las tasas de interés, las tarifas y los cargos deben divulgarse a través del sitio web, las sucursales, líneas de ayuda o servicios de asistencia. - La redacción de los contratos debe ser fácil de entender; el precio de los productos, los riesgos, los términos y las condiciones deben divulgarse de manera clara. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los bancos, bancos de pagos y emisores de IPP deben contar con una maquinaria para la presentación de quejas. - Opción de presentar apelaciones ante el Ombudsman de la Banca.
Pakistán		
Específicas para cada actividad e institución: reglas generales para todos los bancos (comerciales, islámicos y de microfinanciamiento) y reglas específicas para los bancos que ofrecen servicios de banca sin sucursales; agentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Los bancos deben publicar su régimen de tarifas para las actividades de banca sin sucursales cada tres meses. - En todos los contratos debe especificarse de manera clara que el banco es responsable de los actos o las omisiones de los agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los bancos deben tener una unidad de reparación para consumidores y un sistema centralizado de gestión de reclamos. - La recepción y el procesamiento de un reclamo no debería demorar más de 7 a 10 días (dependiendo de su naturaleza).
Rwanda		
Generales y específicas para cada institución: proveedores de TEF, EDE, PSP, bancos y otras instituciones financieras, agentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones deben definir normas para fijación responsable de precios, transparencia. La divulgación es responsabilidad de la institución financiera y el agente. - El EDE debe presentar una copia del acuerdo estándar de servicio al consumidor ante el Banco Nacional de Rwanda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones financieras, los proveedores de TEF, PSP y EDE deben tener procedimientos de presentación y manejo de reclamos. - Derecho a presentar apelaciones ante la gerencia superior de la institución o ante el Banco Nacional de Rwanda u otro ente autorizado.

Cuadro 6. Protección del consumidor en los SFD (continuar)

Reglas, cobertura	Reglas de divulgación: Términos clave, formularios	Reclamos
Tanzania		
Reglas específicas para cada institución: PSP, agentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgación plena de información pertinente como precios, cargos y tarifas. - Los términos y condiciones deben ser justos, legibles y el cliente debe poder entenderlos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los PSP deben establecer un plan de reparación para consumidores con recursos adecuados. - Apelación ante la comisión de competencia o la autoridad de comunicación. - Reparación dentro de un plazo razonable que no podrá superar los 30 días.
Uganda		
Reglas generales: todas las instituciones financieras reguladas y sus agentes. Reglas específicas para los proveedores de dinero móvil.	<ul style="list-style-type: none"> - Deben divulgarse tarifas, cargos, sanciones y demás responsabilidades u obligaciones del consumidor. - Los clientes deben poder acceder a las tarifas desde sus teléfonos. - Es obligatorio un contrato por escrito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proveedores de dinero móvil: implementación de procedimientos eficaces. - Los bancos deben capacitar a los agentes en el manejo de reclamos. - Respuesta dentro de los 60 días.

tiene una carta de derechos del consumidor donde se establecen principios amplios de PFC que se aplican al sector bancario, incluidos los bancos de pagos⁷⁷. En general, no obstante, existen motivos evidentes para un enfoque armonizado para la definición de reglas de PFC para los SFD. El primer paso para lograrlo es asegurar que el organismo de control financiero tenga facultades sobre la

PFC. Un segundo objetivo es adaptar las normas generales de PFC a las necesidades específicas de los clientes de SFD y asegurar que todos los tipos de proveedores y canales estén cubiertos. También es fundamental exigir, como lo hacen muchos de los 10 países, que los proveedores de servicios financieros garanticen el cumplimiento de las normas de PFC cuando presten sus servicios por medio de agentes.

Recuadro 7. El desfase entre el desarrollo de los SFD y la reforma de la PFC

La velocidad del desarrollo de los SFD, junto con las reformas en los primeros tres facilitadores, suele dejar a su paso la amplia tarea de “ponerse al día” a los fines de la sustitución y la armonización de las normas de PFC. En Côte d’Ivoire, por ejemplo, existen reglas dispares de protección del consumidor incorporadas en la legislación bancaria, de microfinanciamiento, de pagos, de dinero electrónico y de comercio electrónico^a. Un mismo agente puede manejar cuentas de dinero móvil (en nombre de emisores bancarios y no bancarios), pagos de facturas (en nombre de PSP) y transferencias directas (en nombre de bancos), y cada una de estas actividades está sujeta a reglas diferentes de PFC.

Problemas similares se observan en Ghana, donde un marco integral de recursos para los consumidores se aplica a todos los proveedores de servicios financieros (incluidos los EDE)^b. Sin embargo, el marco para la divulgación está más fragmentado, con una reglamentación específica sobre productos de crédito (distintos de las tarjetas de crédito)^c y disposiciones sobre divulgación incluidas en las directrices sobre dinero electrónico (si bien no se especifican reglas para los productos de ahorro). Las medidas de protección contra errores y fraude en los servicios de pagos son insuficientes. En Ghana hay un importante impulso en marcha para dar respuesta a estas cuestiones, y tanto la UEMAO como Côte d’Ivoire están reformando su marco de PFC.

a. Las reglamentaciones sobre servicios financieros son emitidas por la UEMAO, que también está alentando a sus países miembros a establecer instituciones de ombudsman para el sector financiero. Véase Meagher (2017).

b. Directrices sobre el mecanismo de recursos para los consumidores para proveedores de servicios financieros (2017).

c. Reglas sobre divulgación y transparencia del producto para productos y servicios de crédito (2017).

77 En la Carta de Derechos del Consumidor se establecen principios modelo que los bancos deben incorporar en sus políticas aprobadas por el directorio y que deben someterse al seguimiento del banco central (https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/CCSR03122014_1.pdf). La Carta se aplica a los bancos de pagos en ausencia de disposiciones reglamentarias específicas para estos últimos.

Las reglas de PFC se refieren principalmente a la transparencia, al manejo de recursos y reclamos, y a las normas sobre prestación de servicios. Analizaremos estos puntos uno por uno. Como se analizó en la sección 1, las normas de protección de fondos constituyen otra medida importante para proteger a los clientes.

4.2 Transparencia

Las reglas de transparencia se relacionan con la divulgación de términos, el uso (y el contenido) de acuerdos con el consumidor y la aplicación de estas normas en los puntos de servicio, incluidos los agentes.

La divulgación incluye información general sobre los servicios y productos, e información específica sobre las transacciones individuales. Estos requisitos figuran en reglamentaciones específicas para los servicios de pago y el dinero electrónico/móvil, y en la mayoría de los casos, también figuran en las reglas generales de PFC.

Los países estudiados exigen que los proveedores publiquen información general sobre los productos, incluidos tarifas, comisiones y demás costos. Varios países (Ghana, Kenya, Pakistán) exigen que esta información se exhiba físicamente en las oficinas centrales y también en las sucursales y sedes de los agentes. De lo contrario (o además), las normas pueden exigir que la información se publique a través de medios de uso generalizado, como Internet o periódicos de amplia circulación. La divulgación por Internet, por ejemplo, es obligatoria en India y Bangladesh⁷⁸. Si bien esto adquirirá mayor importancia con el aumento de la adopción de los teléfonos inteligentes, muchos consumidores i) no pueden acceder a los términos publicados en Internet a través de sus teléfonos móviles o computadoras o ii) lo consideran poco práctico (porque tendrían que cambiar a otro dispositivo para

buscar la información). Este último inconveniente podría solucionarse brindando un resumen de los términos a través de canales de uso frecuente como mensajes de texto (SMS) (Mazer y Fiorillo, 2015).

Asimismo, algunos de los países estudiados exigen que los proveedores tomen medidas positivas para asegurar que se informe a los clientes sobre los términos y condiciones específicos. Así, en Kenya y Tanzania, el proveedor tiene la obligación positiva de notificar al cliente los términos de una transacción inminente⁷⁹. Kenya reforzó esta obligación en 2016, cuando su Autoridad de Competencia dictaminó que todos los proveedores de servicios financieros que usan canales digitales deben brindar a los consumidores información completa sobre los costos, antes de que utilicen el servicio, en la misma pantalla en la cual el cliente está realizando la transacción (Mazer, 2016). Uganda exige que los proveedores divulguen los cargos cobrados a los clientes a través de los teléfonos móviles (sin especificar cómo podría hacerse en un teléfono de baja gama), y que brinden una copia del acuerdo celebrado al momento de abrir una cuenta de dinero móvil⁸⁰. Las notificaciones posteriores a la transacción también pueden ser obligatorias. Varios países (Ghana, Uganda, Myanmar) exigen que el proveedor de servicios financieros o su agente brinden un aviso de confirmación a los clientes para cada transacción. Estos deben incluir información como el tipo de transacción y el monto, la tarifa cobrada, la referencia de la transacción y detalles del destinatario (en el caso de una transferencia saliente) o del remitente (en el caso de una transferencia entrante).

Una minoría de los 10 países (Uganda y Ghana) exige que los proveedores expliquen los términos y condiciones clave al cliente antes de que firme un contrato⁸¹. En Côte d'Ivoire, las reglamentaciones de la UEMAO exigen que las condiciones de uso de los instrumentos de pago y las cuentas se expliquen

78 India: Directrices normativas sobre la operación de instrumentos de pago prepago, sección 14; Modelo de política sobre los derechos del consumidor, art. 2; Directrices sobre corresponsales comerciales, art. 9. Bangladesh: Directrices sobre la gestión de servicios al consumidor y reclamos, arts. 2.05 y 2.09.

79 Kenya: Reglamentación Nacional de Sistemas de Pago 2014, art. 37. Tanzania: Ley Nacional de Sistemas de Pago 2015, art. 51; Reglamentaciones sobre Dinero Electrónico 2015, art. 44.

80 Directrices sobre dinero móvil, Parte II. 12.b.

81 Uganda: Directrices sobre dinero móvil, Parte II. 12.b. Ghana: Directrices sobre dinero electrónico, sección VI.27

claramente al cliente al momento en que se abre la cuenta, y que también se las incorpore al acuerdo⁸².

En las reglamentaciones sobre SFD de la mayoría de los países estudiados no se estipula un formato estándar para la divulgación. Una excepción es la emisión por parte del Banco de Ghana de un resumen estándar para su uso en la divulgación de los términos de las cuentas de dinero electrónico. Un requisito relacionado tiene que ver con la predictibilidad de los términos y condiciones, incluidos los cargos. Algunos de los países abordan esta cuestión en su reglamentación. Uganda, por ejemplo, exige un aviso con al menos 30 días de antelación para cualquier cambio introducido⁸³.

A menudo se define el contenido mínimo de la divulgación general. Normalmente, esto incluye al menos una lista de las tarifas y los cargos, pero puede incluir también otra información, como la responsabilidad del mandante en relación con el servicio (Pakistán), los términos y condiciones del servicio (India y Tanzania), la carta de derechos del consumidor (Bangladesh) e información general sobre los riesgos de los productos y servicios (Ghana e India).

La mayoría de los 10 países estudiados aplican alguna forma de norma relativa a los contratos a los proveedores de SFD. Varios exigen un contrato por escrito (que puede ser electrónico, como ocurre, por ejemplo, en Côte d'Ivoire, Ghana y Myanmar), y algunos también exigen (o prohíben) ciertas disposiciones contractuales. Hay algunos países (incluidos India y Tanzania) que exigen que en los contratos se utilice un lenguaje claro y simple. En otros países, debe entregarse al cliente una copia del contrato preliminar para que pueda revisarlo (Côte d'Ivoire) o bien una copia del contrato firmado para que lo conserve (Uganda). Los acuerdos estándar con clientes pueden requerir una aprobación reglamentaria (Rwanda), si bien esta no parece ser una exigencia formal en la mayoría de los países.

Todos los países estudiados tienen reglas con respecto a la exhibición de la identificación del agente, el nombre (y a menudo el número de teléfono) del mandante, y los cargos y las tarifas de los diferentes productos y servicios. En la mayoría de los países, se prohíbe al agente modificar la lista de tarifas del mandante o cobrar tarifas adicionales, y puede que se exija a los agentes publicar un aviso por escrito donde se indique que no tienen permitido cobrar tarifas adicionales. Ghana y Uganda, prohíben expresamente a los agentes realizar transacciones en nombre del cliente (en efecto, representar ambos lados de la transacción) y exigen que los agentes publiquen una declaración al respecto⁸⁴. En algunos casos, los agentes deben publicar información sobre dónde pueden presentarse reclamos (véase la sección 4.3).

Si bien este análisis se centra en las bases de la PFC en el ámbito de los SFD, es evidente que las reglamentaciones sobre transparencia también contemplan cuestiones de "última generación" del comportamiento del mercado, por ejemplo, exigir la divulgación previa de ciertas acciones. No obstante, cabe mencionar otros dos aspectos del comportamiento del mercado, dada su importancia para la PFC y la credibilidad general de los SFD: las normas sobre protección de los datos y mitigación del fraude (véase el recuadro 8).

4.3 Manejo de recursos y reclamos de los clientes

Los organismos de control del sector financiero exigen a los clientes, cada vez en mayor medida, el establecimiento de un mecanismo para la recepción y el manejo de reclamos de los clientes. En los 10 países estudiados, este principio se incorpora a la reglamentación y se aplica, adoptando distintas formas, a los SFD. Al igual que con otros componentes de la PFC, este está cubierto por diferentes textos legislativos, ya sea sobre el sistema bancario, el dinero electrónico, los pagos o la protección del consumidor. El trato

82 Reglamentación sobre pagos 2002, art. 15. La Ley Nacional de Comercio Electrónico de Côte d'Ivoire (2013) establece normas sobre la publicidad, las ofertas, las disposiciones contractuales, la transparencia de los precios y la divulgación de información de identificación para el vendedor de bienes y servicios.

83 Directrices sobre dinero móvil, Parte II, 12.b.

84 Ghana: E-money Guidelines VI.27, Agent Guidelines V.21 y 22. Uganda: Mobile Money Guidelines, Parte II. 12.a y 12.b.

Recuadro 8. Protección de los datos de los clientes y control del fraude

La protección de datos y la mitigación del fraude podrían considerarse cuestiones de PFC de “última generación”, pero se están volviendo cada vez más salientes con el desarrollo de los mercados de SFD. En ambas esferas, se están desarrollando controles, pero a menudo no son (aún) sistemáticos ni exhaustivos.

La recopilación, el almacenamiento y el análisis de datos de los clientes son fundamentales para la evolución de los modelos de SFD, en especial de aquellos relacionados con el crédito. La mayoría de los países exige a los proveedores de servicios financieros que mantengan la confidencialidad de la información de los clientes y, en algunos casos, que se aseguren de que sus agentes hagan lo propio. Uganda, por ejemplo, exige que el proveedor comunique al cliente (antes de celebrar el acuerdo) las condiciones en las cuales se mantienen los datos de los clientes. Algunos países, pero no todos, exigen el consentimiento previo del cliente para usar esos datos. Algunas fallas de seguridad en torno a datos financieros ocurridas recientemente plantean el interrogante de cuánta

confianza puede depositarse en las medidas de protección adoptadas.

La reglamentación de los SFD debe contemplar las susceptibilidades de estos servicios al fraude. Por lo general, se responsabiliza a los proveedores de la pérdida o los daños ocasionados por fraude (salvo que sean atribuibles a la negligencia del cliente), y algunos países exigen medidas activas para mitigar el fraude. Bangladesh, por ejemplo, exige a los clientes de responsabilidad respecto de pérdidas causadas por fraude o negligencia de funcionarios o agentes de los PSP, compañías involucradas en el establecimiento de la red, y comerciantes vinculados al sistema de tarjetas u otro sistema de comunicación. La UEMAO exige que esta disposición sobre responsabilidad se plasme por escrito en un acuerdo de cuenta de dinero electrónico. En Pakistán, los proveedores de servicios de banca sin sucursales deben instituir programas de concientización sobre fraude para los clientes, y la prevención debe incluir la creación de listas negras donde figuren todos los agentes que hayan estado involucrados en casos de fraude.

que se le da a esta cuestión parece ser similar en la mayoría de los 10 países estudiados, si bien sí existe la posibilidad de que se produzcan brechas y conflictos. La UEMAO, por ejemplo, tiene una disposición de este tipo en su reglamentación sobre dinero electrónico, pero no en su legislación sobre el sistema bancario o los pagos⁸⁵.

El contenido de las reglamentaciones relativas a los reclamos varía. Varios países (India, Myanmar, Kenya, Tanzania) exigen que los proveedores dispongan de mecanismos eficaces o adecuados de presentación y manejo de reclamos. Muchos especifican que los procedimientos deben ser fáciles de usar y la información para los clientes, fácil de entender. La mayoría de los países exigen que los proveedores de SFD acepten los reclamos personalmente, por teléfono o por correo electrónico, y que se brinde a los clientes información de contacto adecuada. En las reglamentaciones de la UEMAO se establece que tanto clientes como comerciantes/beneficiarios deben poder acceder a

los sistemas de presentación y manejo de reclamos desde varios canales de comunicación⁸⁶. Dada la importancia que revisten los agentes para la interacción en la atención al cliente, la mayoría de los países obligan a los agentes a brindar información sobre el manejo de los reclamos. Idealmente, los consumidores deberían poder acceder al sistema de reparación a través de un número de teléfono gratuito, personalmente y por comunicación escrita, y también a través de los canales disponibles para el producto en cuestión (por ejemplo, SMS, Servicio Suplementario de Datos No Estructurados [USSD] e Internet).

En la mayoría de los 10 países (a excepción de Ghana e India), la reglamentación no incluye los detalles internos sobre cómo responde la unidad de reclamos a los reclamos recibidos. En la mayoría de los países, el organismo de control ha fijado un plazo de respuesta máximo dentro del cual el proveedor debe responder en cada etapa del proceso de reclamo. En Ghana y Tanzania se

85 Los países miembros de la UEMAO, como Côte d'Ivoire, están comprometidos a establecer instituciones de ombudsman integrales para el sector financiero basadas en un modelo regional, lo que representa un paso en dirección a la armonización en todo el sector financiero.

86 Este requisito se estipula en la instrucción sobre dinero electrónico del BCEAO (art. 30), pero no en las reglas sobre transferencias directas.

debe realizar el seguimiento de los reclamos, y se requiere la emisión de recibos (con los números de referencia correspondientes) al reclamante ⁸⁷.

Además, los 10 países designan una vía de apelación para los reclamantes, ya sea ante el organismo de control financiero (la mayoría), el organismo de control de competencia o telecomunicaciones (a veces como alternativa al organismo de control financiero, como sucede en Tanzania y Rwanda) o ante un ombudsman⁸⁸. India adoptó un Programa de Ombudsman para el Sector Bancario (2006), en el marco del cual se reciben reclamos y apelaciones. Pakistán hizo lo propio, pero su programa cubre solamente a los bancos de microfinanciamiento e islámicos. También se establecerá un programa de defensa en la UEMAO (donde las instituciones nacionales de ombudsman para el sector financiero se denominan *observatorios*).

La mayoría de los países exigen que los proveedores lleven un registro de los reclamos, conserven la documentación de los reclamos durante un período mínimo (que suele ser de seis años, como en el caso de Ghana) y presenten datos sobre reclamos y resoluciones a la autoridad de control.

4.4 Normas para la prestación de servicios

Los SFD operan bajo la premisa de que el acceso a las conexiones digitales y los servicios de transacción debe ser continuo y mayormente libre de interrupciones. Así, la mayoría de los 10 países estudiados tiene un requisito general de disponibilidad de los servicios. Solo algunos países especifican un umbral. Por ejemplo, Ghana exige a los EDE que garanticen una disponibilidad de los servicios del 99,5 %, y que cualquier alteración (real o prevista) se comunique oportunamente a los clientes, mientras que Uganda establece un tiempo de actividad mínimo del sistema del 95 %⁸⁹. Côte d'Ivoire y Pakistán tienen un requisito general de disponibilidad constante. Hay pocas

pruebas acerca de cómo estos requisitos se han implementado y aplicado en la práctica.

Los organismos de control desean garantizar la velocidad y la fiabilidad. Por ende, varios países exigen a los proveedores que cuenten con una plataforma digital que cumpla ciertas normas mínimas de calidad y seguridad. Rwanda, por ejemplo, establece expresamente la responsabilidad del proveedor respecto de cualquier daño sufrido por un consumidor debido al incumplimiento por parte del proveedor de las normas de fiabilidad. De igual modo, en Bangladesh, un PSP es responsable ante su cliente por la pérdida causada cuando un sistema de transferencia electrónica de fondos (TEF) no completa una transacción aceptada por una terminal de acuerdo con la instrucción del cliente. Kenya exime al proveedor de responsabilidad respecto de la no ejecución de pagos en circunstancias limitadas y, de lo contrario, le exige que corrija cualquier incumplimiento sin demora⁹⁰. Estas disposiciones generalmente se encuentran en las reglamentaciones sobre pagos o transacciones electrónicas/TEF.

En la reglamentación sobre SFD debe lograrse un equilibrio entre la necesidad de certidumbre —la irrevocabilidad— en las transacciones y la necesidad de permitir la corrección de transacciones equivocadas o no autorizadas. Un componente de este equilibrio es que los proveedores garanticen la resolución rápida de estos errores (idealmente antes de que los beneficiarios retiren los fondos) remitiendo consultas al equipo de un centro de llamadas dedicado a esta tarea.

La mayoría de los 10 países estudiados tienen disposiciones reglamentarias al respecto. En algunos casos (Myanmar), los proveedores tienen la obligación general de informar a los clientes sobre los riesgos de errores o pérdidas, y de notificarles sus derechos y responsabilidades. En otros países, en las reglas se especifica

⁸⁷ Ghana: Directrices sobre dinero electrónico VI.27. Tanzania: Operaciones a través de la banca móvil, anexo III.

⁸⁸ Asimismo, los tribunales podrían ser otra opción para las apelaciones, si bien su utilidad y eficacia para el consumidor varían ampliamente.

⁸⁹ Ghana: Directrices sobre dinero electrónico VI.27; Uganda: Directrices sobre dinero móvil, Parte II. 6.a.iv.

⁹⁰ Rwanda: Ley de Transacciones Electrónicas. Art. 51. Bangladesh: Reglamentaciones sobre la transferencia electrónica de fondos 2014.

Arts. 5, 8–12. Kenya: Reglamentación Nacional de Sistemas de Pago 2014. Parte II.15, 28

cómo y en qué condiciones los clientes pueden exigir la revocación de una transacción. Por ejemplo, en India, los bancos que ofrecen servicios de banca móvil deben notificar a los clientes sobre los plazos y las circunstancias en las cuales pueden aceptarse instrucciones para interrumpir un pago. Kenya posee una norma similar para los PSP en la cual se establece que una transferencia puede revocarse solamente al amparo de los protocolos de resolución de disputas formalmente establecidos por el PSP. (Bangladesh adhiere a un enfoque comparable). Pakistán exige que estas cuestiones se consignen en el acuerdo con el cliente, junto con la información de contacto para que los clientes notifiquen cualquier transferencia no autorizada. En caso de disputa, tanto en Pakistán como en Bangladesh la carga de la prueba recae sobre el proveedor, quien debe demostrar que una transferencia en disputa fue autorizada por el cliente.

En los países estudiados, los organismos de control han establecido que los pagos digitales son irrevocables a menos que la parte receptora acceda a devolver el dinero. La irrevocabilidad a veces depende de la disponibilidad de un protocolo de validación que permita a los remitentes confirmar al beneficiario antes de enviar una transferencia. Una divulgación clara de los derechos y las responsabilidades de las partes es fundamental en todos los casos.

4.5 Resumen de la experiencia

A partir de la experiencia de los 10 países en esta esfera, surgen los siguientes patrones generales:

- Existe convergencia en cuanto a las reglamentaciones que rigen cuestiones tales como las divulgaciones obligatorias, el manejo de los reclamos y la irrevocabilidad de las

transacciones, si bien los detalles varían y sigue habiendo un margen sustancial para la adopción de normas internacionales o buenas prácticas de otros países.

- Todavía existen áreas de divergencia con respecto al establecimiento de formatos de divulgación estándar e instituciones de ombudsman para el sector financiero.
- La fragmentación del desarrollo reglamentario trae consigo ineficiencias y otros desafíos. La mayoría de los países tienen reglas de PFC específicas para cada institución o para cada producto, más que reglas generales. Idealmente, el marco de reglas debería contemplar todos los canales y los proveedores pertinentes de manera sistemática. Los SFD deberían estar sujetos a reglas generales de PFC y a reglas más específicas orientadas a los SFD (por ejemplo, dinero electrónico, pagos, prestación por medio de agentes). A la fecha, los países estudiados no han logrado cumplir con este objetivo.

Conclusión

Hemos analizado cómo los países incluidos en el estudio han abordado los facilitadores básicos en sus marcos reglamentarios para los SFD. ¿Cuáles son las lecciones que nos dejan sus experiencias?

La importancia de los cuatro facilitadores reglamentarios básicos se pone permanentemente de manifiesto en investigaciones y debates sobre políticas. Existe amplio consenso en que los facilitadores son necesarios (pero no suficientes) para que los SFD alcancen su potencial y logren su sostenibilidad a largo plazo. La experiencia indica que la adopción en presencia de al menos tres de los facilitadores básicos es mayor que en su ausencia; sin embargo, demostrar una relación causal estricta resulta difícil por varios motivos⁹¹. Hay menos pruebas de que el cuarto facilitador —la protección del consumidor— sea una condición

⁹¹ En primer lugar, la existencia o no de cualquiera de los facilitadores no es una cuestión binaria que puede enmarcarse claramente en sí o en no, ya que cada uno de ellos comprende diferentes decisiones reglamentarias clave. En segundo lugar, la reglamentación es apenas uno (si bien uno importante) de los elementos del ecosistema de los SFD (y quizás uno más propenso a ser identificado como un factor de fracaso que de éxito). En tercer lugar, nuestra muestra de países es demasiado reducida e idiosincrásica para medir o atribuir resultados con cualquier rigor. Por último, los cambios reglamentarios en muchos casos son demasiado recientes para haber tenido un efecto pleno, y la ausencia de otras condiciones suficientes plantea una limitación. Para conocer ejemplos de un enfoque para la construcción de un índice del entorno reglamentario para la inclusión financiera y derivar puntajes generales para los países, véanse EIU (2016), y Rojas-Suarez y Pacheco (2017). Un enfoque de esta naturaleza trae aparejados sus propios desafíos, que no se analizan en este trabajo.

necesaria para el despegue de los mercados. Sin embargo, es necesario abordar las cuestiones de protección del consumidor para garantizar el desarrollo saludable de los mercados a medida que alcanzan su madurez.

Esta investigación ofrece análisis comparativos de estudios de casos que pueden servir para contribuir al debate y orientar la formulación de políticas. Las experiencias de los países demuestran que cada país ha utilizado su propio enfoque para establecer los facilitadores. Demuestran las formas en las cuales una actividad que es simple, al menos a un nivel superficial, para el usuario debe diseñarse a través de medidas reglamentarias detalladas que tengan en cuenta las bases contextuales de cada país. Ese contexto está formado por las influencias del mercado, la economía política, el sistema reglamentario más amplio, el nivel de desarrollo tecnológico e innovación, y las experiencias culturales e históricas. A fin de cuentas, las reglas que rigen los SFD a menudo habitan diferentes cuerpos de legislación y son un reflejo de la evolución histórica de la legislación del sector financiero. Con miras al futuro, es necesario que haya un conjunto más claro y sistemático de normas que rijan cada uno de los cuatro facilitadores.

Nuestra investigación muestra patrones que ayudan a explicar los resultados. Hay pocas áreas en una economía regulada que verdaderamente pueden describirse como “constrúyelo y ya llegarán”. Esto parece ser especialmente cierto en el caso de los SFD. Los espectaculares logros alcanzados en un país como Kenya probablemente se deban más a la agresividad de un primer impulsor que arrastró consigo al mercado y a los organismos de control que a un proceso sistemático de creación de un marco *a priori*. Los marcos reglamentarios en algunos de los demás países considerados aquí reflejan una dinámica similar. A menudo, como ocurre con la reglamentación que permite la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias, se produce una acumulación de presión por parte

de los futuros actores, pero el mercado no puede operar hasta que se implemente cualquiera de las reglas o hasta que el organismo de control emita una “no objeción”. En otras áreas, como la PFC, el rápido desarrollo del mercado deja brechas que posibilitan la acumulación de riesgos hasta que los encargados de la formulación de políticas y los organismos de control puedan brindar un parche, o elaborar una solución más integral.

En cuanto a los facilitadores individuales, el estudio arroja algunas ideas generales. La experiencia de los países africanos muestra la importancia de los EDE en el marco del primer facilitador. Incluso en los países que no han establecido un marco separado para el otorgamiento de licencias para la emisión de dinero electrónico, las entidades no bancarias han encontrado otras formas de desempeñar una función clave en los SFD mediante la adquisición o el establecimiento de bancos (Pakistán) o el aprovechamiento de la licencia de su banco matriz (Bangladesh)⁹². El segundo facilitador, el uso de agentes, parece ser el de aplicación más generalizada en la práctica. En los 10 países, la responsabilidad del mandante respecto de los actos de sus agentes es una premisa clave que le permite al organismo de control centrar su atención en el mandante. En la mayoría de los casos, existe una flexibilidad sustancial (como debe ser) en cuanto a quiénes pueden desempeñarse como agentes. El tercer facilitador, la debida diligencia con respecto al cliente basada en riesgos y el requisito de KYC, está fuertemente influenciado por el deseo de cumplir con las directrices del GAFI. El cambio hacia normas basadas en riesgos a nivel global y nacional, combinado con la creación de sistemas de identificación, está empezando a favorecer un alcance más flexible de los SFD. La protección del consumidor, el cuarto facilitador, entra en escena bastante tarde, y tiene una función menos evidente en los mercados de SFD incipientes. Sin embargo, su importancia para la seguridad y la generación de confianza, que son cruciales para la sostenibilidad a largo plazo de los SFD, es cada vez

92 La experiencia de India de otorgar una licencia bancaria con atribuciones limitadas (una licencia para bancos de pagos) todavía sigue siendo relativamente reciente y aún resta ver si el hecho de que los bancos de pagos sean un tipo de banco posibilita una flexibilidad y un despegue del mercado similares a los que favorece una licencia de EDE.

más reconocida. En este contexto, se debe tener presente que existen otras condiciones además de estos facilitadores, incluidas las políticas en ámbitos como la competencia y la interoperabilidad, que desempeñan una función importante a la hora de configurar el acceso a los SFD.

En última instancia, la calidad del marco reglamentario depende en la misma medida (o más) de la capacidad de los encargados de la formulación de políticas y los organismos de control que del contenido de las reglas. Las exigencias sobre los organismos de control han crecido. El crecimiento de las criptomonedas y las innovaciones en FinTech plantean nuevos interrogantes que los organismos de control se esfuerzan por responder. Ante la necesidad de atención de estas otras prioridades, los encargados de la formulación de políticas y los organismos de control no siempre pueden centrar sus esfuerzos en la facilitación de la inclusión financiera digital.

Aún así, parece tratarse de un proceso de aprendizaje colectivo. Esto ocurre tanto dentro de los países como entre ellos, ya que la frontera de las buenas prácticas se desplaza hacia afuera y crece la demanda de que los países comparables compartan las lecciones arrojadas por la experiencia. Algunos de los 10 países estudiados (Myanmar) recién hace poco tiempo adoptaron reglamentaciones específicas para los SFD y han podido aprender de la experiencia previa de otros países. Otros (Ghana) tienen en su haber muchos años de experiencia en la reglamentación de los SFD y aprenden de sus propios errores anteriores. Y otros (Pakistán) han sido capaces de ir mejorando gradualmente su marco reglamentario a lo largo del tiempo. En general, los enfoques fragmentados han dado como resultado una reglamentación emparchada, si bien en los últimos años se han podido apreciar enfoques más homogéneos y sistemáticos. Así, como hemos intentado demostrar en este trabajo, tenemos a nuestra disposición pruebas que pueden orientar a los encargados de la formulación de políticas en la creación de un marco que verdaderamente favorezca los SFD y permita a los organismos de control centrar su atención en las áreas de mayor riesgo.

Bibliografía

Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) (2016), "Digital Financial Services: Basic Terminology", Nota de orientación n.º 19, Kuala Lumpur: AFI, agosto.

Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (GPFI) (2016), "Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion: The Evolving Landscape", Washington, DC: GPFI, marzo.

Burjorjee, Deena y Barbara Scola (2015), "A Market Systems Approach to Financial Inclusion: Guidelines for Funders", Washington, DC: CGAP, septiembre.

Centro para el Desarrollo Mundial (CGD) (2016), "Financial Regulations for Improving Financial Inclusion: A CGD Task Force Report", Washington, DC: CGD.

Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado (CPMI) y Grupo Banco Mundial (2016), "Payments Aspects of Financial Inclusion", Basilea: CPMI y Grupo Banco Mundial, abril.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBS) (2016), "Guidance on the Application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the Regulation and Supervision of Institutions Relevant to Financial Inclusion", Basilea: CSBS, septiembre.

de Koker, Louis y John Symington (2011), "Conservative Compliance Behavior: Drivers of Conservative Compliance Responses in the South African Financial Services Industry", Ciudad del Cabo: CENFRI, <http://dro.deakin.edu.au/view/DU:30039928>.

di Castri, Simone (2013), "Mobile Money: Enabling Regulatory Solutions", Londres: GSMA, febrero.

Dias, Denise y Stefan Staschen (2017), "Data Collection by Supervisors of Digital Financial Services", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP.

Dias, Denise, Stefan Staschen y Wameek Noor (2015), "Supervision of Banks and Nonbanks Operating through Agents: Practice in Nine Countries and Insights for Supervisors", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, agosto.

Economist Intelligence Unit (EIU) (2016), "Global Microscope 2016: The Enabling Environment for Financial Inclusion", Nueva York, NY: EIU.

Evans, David y Alexis Pirchio (2015), "An Empirical Examination of Why Mobile Money Schemes Ignite in Some Developing Countries but Flounder in Most", Chicago: Instituto Coase-Sandor de Derecho y Economía de la Universidad de Chicago.

García Arabehegy, Pablo, Gregory Chen, William Cook y Claudia McKay (2016), "Digital Finance Interoperability & Financial Inclusion: A 20-Country Scan", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, diciembre.

García Arabehehy, Pablo, Juliana Fontal Díaz y Nidia Ruth Reyes Salomón (2016), "Colombia's Recipe for 100% Agent Coverage: Aggregation & Sharing", publicación de blog, 9 de mayo, <http://www.cgap.org/blog/colombia%E2%80%99s-recipe-100-agent-coverage-aggregation-sharing>.

Greenacre, Jonathan y Ross Buckley (2014), "Using Trusts to Protect Mobile Money Customers", *Singapore Journal of Legal Studies*, pp. 59–78.

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (2012), "International Standards on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation—The FATF Recommendations", París: GAFI, febrero.

——— (2013), "Guidance for a Risk-Based Approach: Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services", París: GAFI, junio.

——— (2014), "Guidance for a Risk-Based Approach: The Banking Sector", París: GAFI, octubre.

——— (2016), "Guidance for a Risk-Based Approach: Money or Value Transfer Services", París: GAFI, febrero.

——— (2017), "FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion with a Supplement on Customer Due Diligence", París: GAFI, noviembre.

Izaguirre, Juan Carlos, Tim Lyman, Claire McGuire y Dave Grace (2016), "Deposit Insurance and Digital Financial Inclusion", sinopsis, Washington, DC: CGAP, octubre.

Lyman, Timothy R., Gautam Ivatury y Stefan Staschen (2006), "Empleo de agentes en la banca sin sucursales para los pobres: Beneficios, riesgos y reglamentación", *Enfoques* n.º 38, Washington, DC: CGAP, octubre.

Lyman, Timothy R., Mark Pickens y David Porteous (2008), "Reglamentación de la banca transformativa sin sucursales: Teléfonos móviles y otras tecnologías utilizadas para aumentar el acceso al financiamiento", *Enfoques* n.º 43, Washington, DC: CGAP, enero.

Malady, Louise, Ross Buckley y Cheng-Yun Tsang (2015), "Regulatory Handbook: The Enabling Regulation of Digital Financial Services", UNSW, diciembre.

Mas, Ignacio (2015), "Shifting Branchless Banking Regulation from Enabling to Fostering Competition", *Banking & Finance Law Review*, vol. 30, n.º 2.

Mazer, Rafe (2016), "Kenya Ends Hidden Costs for Digital Financial Services", publicación de blog, 2 de noviembre, <http://www.cgap.org/blog/kenya-ends-hidden-costs-digital-financial-services>.

Mazer, Rafe y Alexandra Fiorillo (2015), "Digital Credit: Consumer Protection for M-Shwari and M-Pawa Users", publicación de blog, 21 de abril, <http://www.cgap.org/blog/digital-credit-consumer-protection-m-shwari-and-m-pawa-users>.

Mazer, Rafe y Philip Rowan (2016), "Competition in Mobile Financial Services: Lessons from Kenya and Tanzania", Washington, DC: CGAP, enero.

McKee, Katharine, Michelle Kaffenberger y Jamie M. Zimmerman (2015), "Finanzas digitales bien implementadas: Razones para mejorar la mitigación de los riesgos de los clientes", *Enfoques* n.º 103, Washington, DC: CGAP.

Meagher, Patrick (2017), "Regulatory Framework for Digital Financial Services in Côte d'Ivoire: A Diagnostic Study", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP.

Porteous, David (2006), "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa", Boston: BFA, mayo.

Rashid, Naeha y Stefan Staschen (2017), "Applying the RIA Lite Methodology: An Example from Pakistan", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, octubre.

Rojas-Suarez, Liliana y Lucía Pacheco (2017), "An Index of Regulatory Practices for Financial Inclusion in Latin America: Enablers, Promoters and Preventers", documento de trabajo 17/15, Madrid: BBVA Research.

Tarazi, Michael y Paul Breloff (2010), "Emisores no bancarios de dinero electrónico: Enfoques de reglamentación para proteger los fondos de los clientes", *Enfoques* n.º 63, Washington, DC: CGAP.

Tsang, Cheng-Yun, Louise Malady y Ross Buckley (2017), "Promoting Financial Inclusion by Encouraging the Payment of the Interest on E-Money", *UNSW Law Journal* 40 (4).

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2017), "ITU-T Focus Group on Digital Financial Services: Main Recommendations", Ginebra: UIT, marzo.

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

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

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

CGAP
1818 H Street NW,
MSN P157-700
Washington, DC
20433 EE. UU.

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

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2018

Los autores de este número de *Enfoques* son Stefan Staschen, quien dirige la labor del CGAP sobre la reglamentación y la supervisión de los SFD, y Patrick Meagher, quien se desempeña como consultor del CGAP. Los autores desean agradecer a

Verónica Trujillo por todo el apoyo a la investigación, y a Denise Dias, Xavier Faz, Jeremiah Grossman y Juan Carlos Izaguirre por la revisión de este trabajo.

Se sugiere citar este informe de la siguiente manera:

Staschen, Stefan y Patrick Meagher (2018), "Facilitadores reglamentarios básicos para servicios financieros digitales", *Enfoques* n.º 109, Washington, DC: CGAP.

ISBN: 978-1-62696-081-7

