

# Seguro de depósitos e inclusión financiera digital

*Los encargados de la formulación de políticas de todo el mundo reconocen cada vez más la función de expansión que cumplen los servicios financieros digitales cuando se trata de llegar a los clientes excluidos del sistema financiero y subatendidos. Aunque los modelos son muy distintos entre sí, todos se centran en un producto financiero digital de bajo costo —como el dinero electrónico emitido por un operador de red de telefonía móvil o una institución financiera— que permite a los clientes realizar pagos y transferencias, y almacenar pequeños montos de dinero. Gracias a esta funcionalidad de almacenamiento, se pueden ofrecer servicios adicionales mediante un sistema de prepago, como crédito digital y electricidad sin conexión a la red, que se adaptan mejor al flujo de efectivo imprevisible de los hogares pobres y las microempresas.*

El rápido crecimiento de los productos de dinero electrónico almacenado coincide con el interés sostenido en crear o fortalecer sistemas de seguro de depósitos (que se suscitó inicialmente en respuesta a la crisis financiera mundial de 2008) y con el surgimiento, en varios países, de marcos que extienden la cobertura de seguro de depósitos a productos financieros con características similares a las de los depósitos. En esta reseña se resumen distintas cuestiones relacionadas con el seguro de depósitos que derivan de los nuevos productos de dinero electrónico almacenado, y se plantean tres enfoques diferentes para que los consideren los países (según su estructura de mercado, la naturaleza de los productos en cuestión y de sus proveedores, y el enfoque adoptado con respecto al seguro de depósitos en general) a fin de resolver las incertidumbres jurídicas y mejorar la protección de los fondos digitales de los clientes.

Cada vez es más difícil responder a la pregunta “¿qué es un depósito?”, dado que los servicios financieros digitales siguen evolucionando a un ritmo acelerado y los clientes desatendidos y subatendidos adoptan nuevas modalidades de productos. La aparición de las billeteras electrónicas, las tarjetas de plástico y virtuales prepagas, las cuentas para transacciones en línea y otros instrumentos para almacenar dinero dificulta la tarea de las autoridades, los proveedores y los consumidores a la hora de identificar qué productos se consideran depósitos, o deberían considerarse depósitos, y cuáles son lo suficientemente similares a estos como para recibir cobertura de seguros.

Debido a la amplia gama de productos de dinero electrónico almacenado y a las diferencias de diseño y de implementación entre los sistemas de seguro de depósitos de distintas jurisdicciones, resulta difícil contar con normas generales que regulen la cobertura de seguro de los depósitos digitales y los productos de dinero almacenado similares a depósitos. Dicho esto, son tres los enfoques generales en materia de seguro sobre los productos de dinero electrónico almacenado que ameritan la consideración de los encargados de formular las políticas: i) el **enfoque de exclusión**, según el cual dichos productos se excluyen de manera explícita de la cobertura de seguro de depósitos, aunque se adoptan otras medidas para proteger el dinero almacenado de los clientes; ii) el **enfoque**

**directo**, según el cual un asegurador de depósitos asegura los productos de manera directa y los proveedores de los productos deben ser miembros del sistema de seguro de depósitos o convertirse en miembros, y iii) el **enfoque indirecto**, según el cual la cobertura de seguro de depósitos se extiende a los clientes individuales del proveedor de productos digitales (aunque este último no es miembro del sistema de seguro) a través de una cuenta de custodia de una institución tomadora de depósitos que es miembro del sistema de seguro de depósitos y mantiene los fondos de dichos clientes. En esta reseña también se analizan los desafíos que presenta cada uno de los enfoques para la implementación y se sugieren temas para seguir mejorando la protección de los fondos digitales de los clientes.

## Conceptos básicos de los sistemas de seguro de depósitos

El propósito del seguro de depósitos es proteger a los depositantes de la pérdida de sus ahorros cuando quiebra una institución tomadora de depósitos individual. Tal protección refuerza la confianza en el sistema financiero y evita los retiros masivos de depósitos. El sistema de seguro de depósitos se considera un sistema “explícito”, en el cual la mayor parte del costo de proteger los depósitos corre por cuenta del sector financiero y de sus clientes (con una garantía de respaldo del Gobierno para otorgar credibilidad a la protección), a diferencia de los sistemas en los que existe la expectativa implícita de que el Gobierno intervendrá para proteger a todos los depositantes o incluso a todos los acreedores de una institución tomadora de depósitos. Según la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI), en la actualidad más de 110 jurisdicciones cuentan con un sistema explícito de seguro de depósitos<sup>1</sup> en el marco de su “red de protección financiera”<sup>2</sup>.

Los sistemas de seguro de depósitos se centran en aquellos depositantes que no pueden evaluar los riesgos de sus proveedores y limitan la cobertura, generalmente por el monto máximo cubierto y por tipo de depositante (por ejemplo, personas físicas versus personas jurídicas). También apuntan a maximizar la participación de proveedores pertinentes a fin de evitar las consecuencias —tanto para la estabilidad del sistema como para la

1 Véase <http://www.iadi.org>.

2 Las redes de protección financiera también comprenden supervisión prudencial, prestamistas de última instancia (por ejemplo, un ministerio de Finanzas o banco central), y autoridades de resolución. Véase una descripción más detallada en IADI (2014).

protección de los consumidores— de que compitan en el mercado entidades no miembros sin seguro. El Principio Básico para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces número 7 de la IADI establece que “la membresía en el sistema de seguro de depósitos debe ser obligatoria para todos los bancos” (IADI, 2014, página 26). Sin embargo, en los Principios Básicos no se hace alusión directa a la participación en los sistemas de seguro de los tipos de entidades no bancarias que suelen cumplir una función destacada en la oferta de depósitos y productos similares a depósitos digitales, tal como se explica más adelante.

En la introducción a los Principios Básicos se señala que, aunque en la mayoría de las jurisdicciones el mandato del asegurador de depósitos no incluye explícitamente el fomento de la inclusión financiera, es necesario que el agente y otros participantes de la red de protección financiera se mantengan al tanto de las iniciativas de inclusión financiera y las innovaciones tecnológicas relacionadas que se llevan adelante en su jurisdicción, sobre todo las que afectan a los pequeños depositantes poco experimentados. “La labor de promover la inclusión financiera a través del seguro de depósitos, por ejemplo mediante la ampliación de la cobertura a los productos de dinero almacenado similares a depósitos, debe llevarse a cabo con un fuerte compromiso de las autoridades de supervisión y otros participantes de la red de protección financiera, y en estrecha coordinación con ellos. Asimismo, deben realizarse campañas de difusión en las que se explique adecuadamente qué tipos de depósitos e instrumentos de transferencia de dinero están cubiertos por el seguro de depósitos y cuáles no, a fin de minimizar las posibles confusiones tanto entre los pequeños depositantes como entre los prestadores de servicios financieros” (IADI, 2014, páginas 15-16).

## Plataformas digitales para transacciones y seguro de depósitos

Si bien la amplia variedad de plataformas digitales para transacciones y de los productos que estas ofrecen dificulta las generalizaciones, están surgiendo algunas cuestiones en común relacionadas con el seguro de depósitos.

**Uso de agentes.** Los agentes minoristas que utilizan un dispositivo digital conectado a la infraestructura de telecomunicaciones para transmitir y recibir datos de transacciones permiten a los clientes convertir efectivo en dinero almacenado electrónicamente y volver a convertirlo en efectivo. Por lo tanto, cumplen un rol fundamental para ampliar el acceso a servicios financieros y su uso, al convertirse en un nuevo medio de interacción para los clientes excluidos del sistema financiero y subatendidos, que suelen vivir lejos de las instituciones financieras. En algunos casos, los agentes son poco experimentados, lo que puede complicar la tarea de informar a los nuevos clientes digitales sobre la cobertura de seguro de los distintos productos (que el mismo agente puede incluso ofrecer en forma paralela). También pueden recibir supervisión y capacitación limitadas, sobre todo debido a la lejanía física y las altas tasas de

recambio que registran. Estos inconvenientes podrían exacerbar los riesgos asociados con el fraude, la protección de los datos, el mantenimiento de registros o la diligencia debida con respecto a los clientes, todos los cuales son pertinentes para los aseguradores de depósitos, de ahí que los encargados de diseñar un marco para la regulación y supervisión de los agentes deban tenerlos en cuenta<sup>3</sup>.

**Alianzas complejas, entidades no bancarias y pertenencia al sistema de seguro de depósitos.** Los modelos de inclusión financiera digital en general incorporan varias entidades bancarias y no bancarias (que suelen incluir empresas no financieras, como operadores de redes de telefonía móvil). Muchos proveedores no bancarios no son miembros del sistema de seguro de depósitos, y suele haber impedimentos prácticos y legales para incluirlos en el sistema, como el hecho de no estar sujeto a regulación y supervisión prudenciales (condición esencial para ser miembro). Para que dichos proveedores puedan ser tratados como instituciones de depósito, deberán sufragar numerosos costos relacionados con el cumplimiento de las normas, entre ellos los asociados con la regulación y supervisión prudencial, así como las primas por ser miembro del sistema de seguro de depósitos. Por un lado, los costos de cumplimiento se podrían trasladar a los clientes, en cuyo caso se vería afectado el nivel de acceso y uso; por el otro, tales costos también establecerían un requisito mínimo para que los proveedores operen de manera segura, adecuada y sostenible.

**Cuentas mancomunadas y administración de cuentas de dinero almacenado.** Los proveedores no bancarios de cuentas de dinero electrónico almacenado suelen mantener los fondos de los clientes en cuentas de custodia mancomunadas, en uno o más bancos u otras instituciones financieras autorizadas. Debido a su naturaleza especial, estas cuentas no pueden recibir cobertura directa de seguro de depósitos (y si la recibieran, dados los límites de la cobertura, se aseguraría apenas una fracción insignificante del saldo). En el caso de un operador de red de telefonía móvil que emite dinero electrónico y mantiene registros de las cuentas de dinero almacenado de cada cliente, pueden existir impedimentos prácticos para enviar información en tiempo real al banco custodio. Aunque la cuenta del cliente sea bancaria, puede tercerizarse la costosa administración diaria de la cuenta poniéndola en manos de una entidad no bancaria que cuente con la capacidad tecnológica para desempeñar esta función de manera más eficiente. En todos estos casos, la posible quiebra de una entidad no bancaria fundamental (por ejemplo, la que administra cuentas individuales de dinero almacenado) complica la tarea de diseñar un seguro eficaz para los depósitos, como se analiza más adelante.

## Tres enfoques para el seguro de depósitos sobre productos de dinero electrónico almacenado

Teniendo en cuenta las importantes variaciones que existen entre los nuevos modelos de negocios y entre los

<sup>3</sup> Véase una descripción más detallada de los riesgos relacionados con los agentes y la regulación y supervisión de agentes en Lauer, Dias y Tarazi (2011); Lauer y Lyman (2015); McKee, Kaffenberger y Zimmerman (2015), y Dias, Staschen y Noor (2015).

sistemas de seguro de depósitos en cuanto a su estructura e implementación, no es de extrañar que productos funcionalmente similares reciban un tratamiento distinto según el país. Por lo tanto, estas y otras consideraciones específicas de cada país determinarán cuál de los enfoques que se resumen a continuación es el más adecuado desde el punto de vista político, normativo y práctico.

### Enfoque de exclusión

Actualmente, en la mayoría de los países, si no se contara con la mirada atenta de los encargados de formular las políticas, los productos de dinero electrónico almacenado quedarían excluidos de la cobertura del seguro de depósitos, ya sea porque no satisfacen la definición del país de lo que constituye un “depósito asegurado” o porque el proveedor no reúne las condiciones para ser miembro del sistema de seguro de depósitos. El **enfoque de exclusión**, tal como se describe en este documento, constituye una decisión concienzuda de las autoridades, según las cuales los productos de dinero electrónico almacenado son principalmente instrumentos de almacenamiento *temporario* de valor para realizar pagos o transferencias.

Dentro de este enfoque, el término “depósito” excluye específicamente los productos de dinero electrónico almacenado (por ejemplo, en Filipinas y Perú), que, por lo tanto, quedan *excluidos* de manera explícita de la cobertura de seguro de depósitos. De todos modos, es posible proteger los fondos de los clientes de algunos riesgos asociados con la quiebra del proveedor, por ejemplo exigiendo que los efectos al cobro digitales se mantengan en una cuenta de custodia (como se indica más adelante), aunque puede haber numerosos factores que limiten la certeza de que los clientes recuperarán el saldo en caso de quiebra del proveedor y, en tal caso, la celeridad con que podrán recuperarlo.

### Enfoque directo

El **enfoque directo**, dentro del cual la definición de “depósito asegurado” incluye los productos de dinero electrónico almacenado, se aplica en los países donde este tipo de producto es suministrado por instituciones financieras sometidas a regulación y supervisión prudencial que son miembros del sistema de seguro de depósitos. Colombia, India y México han adoptado este enfoque. No solo han permitido que los bancos ofrezcan productos de dinero electrónico almacenado asegurados, sino que también han creado nuevas categorías especializadas de instituciones sometidas a regulación y supervisión prudencial que están autorizadas a ofrecer estos productos bajo requisitos prudenciales menos costosos. Mediante la creación de nuevas categorías, estos países han tratado de responder a la inquietud de que el enfoque directo podría desalentar las innovaciones, al permitir únicamente a las instituciones tradicionales de depósito ofrecer productos de dinero electrónico almacenado o al

imponer requisitos prudenciales estrictos sobre cualquier proveedor nuevo de este tipo de productos. Otro desafío del enfoque directo se presenta en la situación habitual en que se terceriza la administración de cuentas individuales de dinero almacenado poniéndola en manos de una empresa no financiera, como un operador de red de telefonía móvil, cuya quiebra podría obstaculizar el acceso a los registros de los clientes y minar su confianza.

### Enfoque indirecto

El **enfoque indirecto**, el más complejo y el menos estudiado hasta la fecha, permite ampliar la cobertura de seguro de depósitos a los productos digitales similares a depósitos aunque el proveedor no sea miembro del sistema de seguro de depósitos. Este enfoque se está implementando en países como Kenya y Nigeria, donde las empresas no financieras, como los operadores de redes de telefonía móvil y las empresas tecnológicas, están autorizadas a brindar productos similares a depósitos<sup>4</sup>.

Con el enfoque indirecto, los efectos al cobro que los proveedores recaudan de los clientes mediante la emisión de productos de dinero almacenado se depositan en una o más cuentas de custodia mancomunadas de un banco (u otra institución de depósito asegurada). Dado que las cuentas de custodia se mantienen en beneficio de los clientes finales, y no del proveedor de los productos similares a depósitos (por ejemplo, un operador de red de telefonía móvil), no se brinda cobertura de seguro directamente al proveedor (que no es miembro del sistema de seguro de depósitos). En lugar de ello, el proveedor de la cuenta de custodia (que sí es miembro del sistema) brinda cobertura de manera indirecta a cada titular de cuenta individual de dinero almacenado, dado que ellos son los dueños de los fondos que componen los efectos al cobro depositados en la cuenta de custodia.

Incluso en los países donde el marco jurídico y regulatorio se ha adaptado al enfoque indirecto, pueden surgir problemas prácticos en la implementación. Por ejemplo, cuando una empresa no financiera debe suministrar a varios bancos que otorgan las cuentas de custodia información en tiempo real sobre la identidad verificada de los clientes que abren cuentas de dinero electrónico almacenado a través de agentes, así como los saldos sumamente fluctuantes de esas cuentas, pueden producirse errores humanos o complicaciones tecnológicas<sup>5</sup>. Otros desafíos se presentan cuando el límite de la cobertura de seguro se aplica al total de los fondos del titular de una cuenta individual, lo que requiere que los aseguradores sumen los montos tanto i) de las cuentas con seguro directo como ii) de las cuentas de dinero almacenado que están sujetas a seguro indirecto. Asimismo, en caso de quiebra del banco custodio, si bien en principio las cuentas mancomunadas donde están depositados los efectos al cobro de los clientes pueden ser trasladadas a otro banco por la autoridad de resolución competente sin perturbar las operaciones del emisor no bancario de cuentas de dinero almacenado ni perjudicar a

4 Tal vez la jurisdicción con mayor experiencia en este enfoque sea Estados Unidos, donde se ha aprobado la cobertura de seguro de depósitos indirecta para numerosos productos de dinero almacenado prepagos, entre otros. Sin perjuicio de las medidas innovadoras tomadas en varios mercados clave, como Kenya y Nigeria, los autores no tienen conocimiento de ningún mercado emergente o economía en desarrollo donde el enfoque ya se encuentre en pleno funcionamiento.

5 Por ejemplo, el Organismo Federal de Garantía de Depósitos Bancarios de los Estados Unidos (2016) indicó que muchas veces los registros de depósitos de los bancos son inexactos o incompletos y no permiten identificar a los propietarios ni determinar rápidamente el seguro de depósitos; esta complicación se ve exacerbada por el uso de cuentas de custodia por parte de instituciones grandes y geográficamente dispersas.

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web:

[www.cgap.org](http://www.cgap.org).

CGAP  
1818 H Street, NW  
MSN IS7-700  
Washington, DC  
20433 EE. UU.

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

Correo electrónico:  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)

© CGAP, 2016

los clientes, la viabilidad de este tipo de transferencia todavía no se ha probado en la práctica.

## Temas para profundizar

Los aseguradores de depósitos, los encargados de la formulación de políticas, la IADI y otras partes interesadas tienen cada vez mayor interés en comprender más cabalmente los beneficios y las dificultades de ampliar el seguro de depósitos a los productos de dinero electrónico almacenado (o no hacerlo). Además de las cuestiones específicas de cada enfoque, hay otros temas relacionados que requieren mayor atención y trabajo pormenorizado.

**Información a los clientes.** En el Principio Básico 10 se establece que “es esencial que el público esté continuamente informado sobre los beneficios y las limitaciones del seguro de depósitos”. Como mínimo, los clientes merecen saber a ciencia cierta si los productos de dinero electrónico almacenado están asegurados de manera directa o indirecta, o bien si no están asegurados. En las jurisdicciones donde pueden transferir rápidamente su dinero electrónico no asegurado a cuentas aseguradas, también deberían recibir información clara acerca de las diferencias entre los productos. Es necesario seguir trabajando para encontrar maneras eficaces de crear conciencia entre los clientes, sobre todo en los mercados emergentes y en desarrollo con población multilingüe y donde algunos de los productos que compiten entre sí (pero no todos) se ofrecen a través de agentes y teléfonos móviles.

**Mejora de los mecanismos de custodia para los efectos al cobro digitales de los clientes.** La importancia de proteger los efectos al cobro recaudados de productos de dinero electrónico almacenado se conoce desde los inicios de la inclusión financiera digital<sup>6</sup>. Una de las primeras medidas de protección fue exigir que los emisores tuvieran un seguro contra fraude y respaldo de liquidez total para el dinero de los clientes. En los últimos tiempos, se está prestando más atención a los mecanismos de custodia para los efectos al cobro digitales. En las jurisdicciones regidas por el derecho consuetudinario, la forma jurídica del fideicomiso suele ser adecuada para satisfacer la exigencia de que los efectos al cobro digitales se mantengan en una cuenta de custodia, dado que permite establecer claramente a los titulares individuales del dinero almacenado como los propietarios efectivos de los fondos y los resguarda de los reclamos contra el emisor. No obstante, deben tenerse en cuenta factores más recientes, como el pago de interés a titulares de cuentas de dinero almacenado y la experiencia todavía limitada en la administración de fideicomisos. En las jurisdicciones de derecho continental europeo y de legislación mixta donde no existe la forma jurídica del fideicomiso, se siguen analizando enfoques alternativos para el diseño de cuentas de custodia mancomunadas que guarden semejanza con el fideicomiso del derecho

consuetudinario en lo que respecta a la propiedad efectiva y la exención de responsabilidad<sup>7</sup>.

### **Nuevas cuestiones vinculadas a la resolución de quiebras.**

En algunas jurisdicciones, los regímenes especiales de resolución para instituciones financieras en quiebra pueden tener consecuencias indeseadas para los titulares de cuentas de dinero almacenado. Por ejemplo, un organismo regulador, mientras se dispone a adoptar una medida de resolución, puede ordenar a la institución financiera en cuestión que se abstenga de tomar nuevos depósitos durante un período prolongado, y crear así trabas para aquellos titulares de cuentas que usan dinero electrónico como depósito y como instrumento de pago. Es probable que para hacer frente a dichas consecuencias deban diseñarse medidas de resolución alternativas. Asimismo, este tipo de régimen suele aplicarse solo a instituciones de depósito, mientras que, en el caso de los productos de dinero electrónico almacenado, con frecuencia intervienen entidades no bancarias que cumplen funciones clave. Será necesario seguir trabajando en los regímenes de resolución para dichas entidades no bancarias, sobre todo en las jurisdicciones donde se desee implementar el enfoque indirecto.

## References

Dias, Denise, Stefan Staschen y Wameek Noor (2015), *Supervision of Banks and Nonbanks Operating through Agents*, documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, agosto.

Organismo Federal de Garantía de Depósitos Bancarios (2016), “Recordkeeping for Timely Deposit Insurance Determination; Proposed Rule”, Registro Federal, vol. 81, n.o 38, febrero.

Greenacre, J. y R. Buckley (2014), *E-Money Knowledge Product: Trust Law Protections for E-Money Customers*, documento de trabajo n.o 09/2014, Centre for International Finance and Regulation, marzo.

Hansmann, H. y U. Mattei (1998), “The Functions of Trust Law: A Comparative Legal and Economic Analysis”, *New York University Law Review*, mayo.

IADI (Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos) (2014), *Revised IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, Basilea, noviembre.

Izaguirre, Juan Carlos, Claire McGuire y David Grace (2015), *Deposit Insurance and Digital Financial Inclusion*, publicación en el blog del CGAP, Washington, DC: CGAP, 16 de julio.

Lauer, Kate y Timothy Lyman (2015), *Inclusión financiera digital: Implicancias para clientes, reguladores, supervisores y organismos normativos*, reseña, Washington, DC: CGAP, febrero.

Lauer, Kate, Denise Dias y Michael Tarazi (2011), *Agentes bancarios: Gestión, mitigación y supervisión de riesgos*, Enfoques n.o 75, Washington, DC: CGAP, diciembre.

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, junio.

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, julio.

<sup>6</sup> Véase Tarazi y Breloff (2010).

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Greenacre y Buckley (2014).

## AUTORES:

Juan Carlos Izaguirre, Timothy Lyman, Claire McGuire y Dave Grace