

# Emisores no bancarios de dinero electrónico: Enfoques de reglamentación para proteger los fondos de los clientes

**M**-PESA, el servicio de transferencia de dinero basado en la telefonía móvil de Kenya, irrumpió en escena en 2007. En apenas tres años atrajo a más de 9,5 millones de clientes, en un país donde solo hay 8,4 millones de cuentas bancarias. Cada mes, más de US\$320 millones fluyen a través de M-PESA en transferencias de una persona a otra, y la cifra sigue aumentando. A decir de casi todos, M-PESA ha sido un éxito admirable y ha ampliado el acceso a servicios financieros básicos a millones de kenianos con acceso deficiente a ellos<sup>1</sup>. M-PESA ha captado la atención del mundo no solo debido a su éxito, sino también porque se ofrece a través de un proveedor de servicios financieros poco habitual: Safaricom, el mayor operador de telefonía móvil de Kenya.

El éxito de M-PESA en Kenya ha planteado la cuestión de cómo regular de la manera más eficaz posible a las entidades no bancarias (véase el recuadro 1)—en particular, a los operadores de telefonía móvil— que celebran contratos directamente con los clientes para la emisión de valor electrónico contra recibo de fondos equivalentes (“dinero electrónico”)<sup>2</sup>.

Los operadores de telefonía móvil como Safaricom están en condiciones de ofrecer a los clientes servicios financieros asequibles gracias a su actual base de clientes, sus capacidades de mercadeo, su infraestructura física de distribución y su experiencia en transacciones de poco valor y mucho volumen, como, por ejemplo, la venta de tiempo de antena (Ivatury y Mas, 2008). No obstante, a pesar de estas ventajas, los organismos reguladores suelen mostrarse reacios a permitir que los operadores de telefonía móvil

celebren contratos directamente con los clientes para la prestación de servicios financieros. Tomar dinero del público, incluso con la finalidad de efectuar pagos en lugar de realizar ahorros, tiene un alarmante parecido con el hecho de aceptar depósitos del público, una actividad casi siempre reservada a instituciones financieras sometidas a regulación prudencial, como los bancos comerciales. Los fondos depositados en dichos bancos<sup>3</sup> están protegidos por estrictos requisitos prudenciales (y la supervisión conexas), a fin de garantizar la estabilidad sistémica y la seguridad de los depósitos, y estos mismos requisitos normalmente son aplicables al valor electrónico emitido por los bancos a cambio de los fondos depositados<sup>4</sup>.

Las entidades no bancarias rara vez están sujetas al tipo de regulación prudencial que se aplica a los bancos, por lo tanto, cuando esas entidades emiten dinero electrónico, los organismos reguladores se muestran lógicamente preocupados por garantizar una protección adecuada a los fondos de los clientes.

Sin embargo, en los últimos años, los responsables de la formulación de las políticas de todo el mundo han observado que los emisores no bancarios de dinero electrónico pueden promover significativamente los servicios financieros entre las poblaciones de bajos ingresos. Tal vez como consecuencia de ello, una serie de responsables de la formulación de las políticas de todo el mundo han emitido reglamentos que permiten expresamente a las entidades no bancarias celebrar contratos directamente con los clientes para la emisión de dinero electrónico<sup>5</sup>. Desde Afganistán hasta Filipinas, y desde África occidental hasta la Unión

---

1 Según Vodafone, compañía matriz de Safaricom, al menos el 50% de los usuarios actuales de M-PESA no dispone de acceso a servicios bancarios.

2 En este número de *Enfoques*, “dinero electrónico” se refiere al valor registrado electrónicamente que se emite contra recibo de un valor equivalente. Una vez emitido, el valor electrónico puede canjearse por efectivo, transferirse entre clientes o ser utilizado por un cliente para efectuar pagos a comercios, empresas de servicios públicos y terceros. El dinero electrónico puede ser emitido por instituciones bancarias y no bancarias, pero el término se utiliza aquí para referirse al valor electrónico emitido por entidades no bancarias.

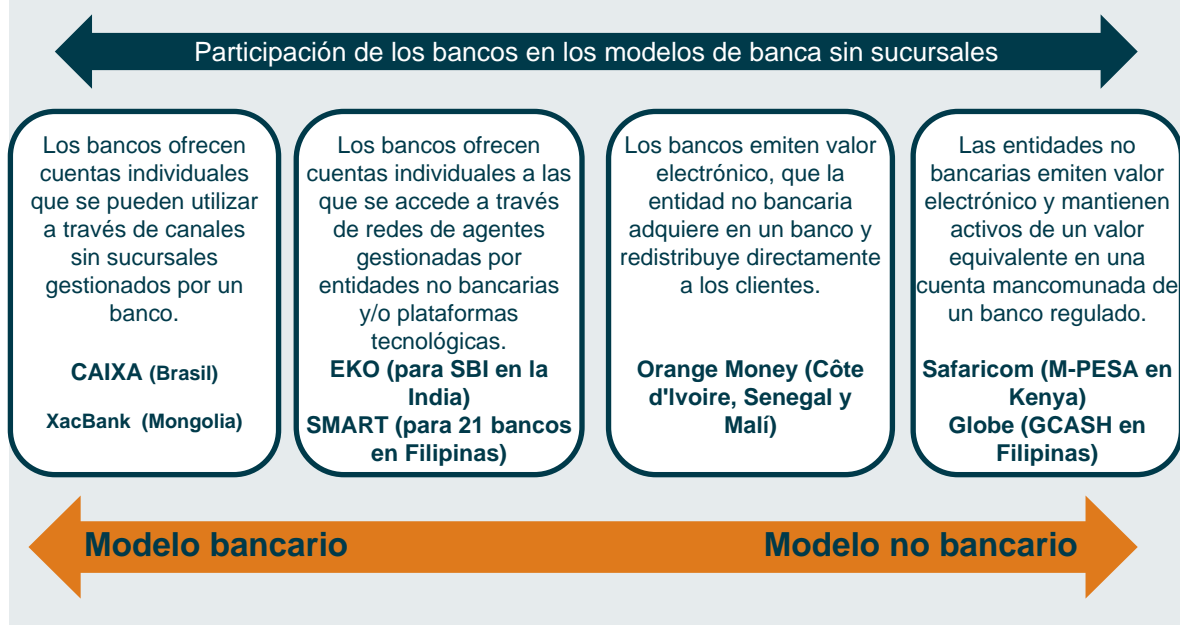
3 El término “banco”, tal como se utiliza en este número de *Enfoques*, se refiere a cualquier institución financiera sometida a supervisión y regulación prudencial que, por regla general, aunque no siempre, es un banco.

4 El dinero electrónico emitido por las instituciones financieras reguladas no siempre está sujeto a las mismas protecciones prudenciales (tales como el seguro de depósitos) que ofrecen los depósitos.

5 Otra serie de países, como Kenya y Camboya, no han emitido reglamentos relativos al dinero electrónico pero, no obstante, han permitido tales modelos no bancarios sobre una base ad hoc a través de cartas “de aprobación tácita”, aprobaciones condicionadas u otros medios.

### Recuadro 1. El modelo bancario frente al modelo no bancario

El término "entidad no bancaria" se refiere a toda institución no sometida a regulación prudencial (véase Christen, Lyman y Rosenberg, 2003). Si bien la distinción se realiza con frecuencia entre los modelos bancario y no bancario de banca sin sucursales, la realidad es menos binaria: tanto las instituciones bancarias como las no bancarias suelen desempeñar un papel en los planes de banca sin sucursales. En el modelo bancario, los clientes mantienen una relación contractual directa con una institución financiera autorizada (aun cuando un cliente pueda tratar exclusivamente con agentes no bancarios que realicen las transacciones en nombre del banco). En el modelo no bancario, el cliente no mantiene una relación contractual directa con un banco autorizado; en lugar de ello, cambia dinero en efectivo por el valor electrónico registrado en una cuenta virtual en el servidor de una entidad no bancaria, como un operador de telefonía móvil o un emisor de tarjetas de valor almacenado (véase Lyman, Pickens y Porteous, 2008). Si bien esta distinción sigue siendo útil para definir dos modelos jurídicos diferentes, es preciso aclarar que, incluso en los modelos bancarios, normalmente las entidades no bancarias siguen asumiendo un papel activo, y viceversa. El siguiente gráfico da una idea de las diversas maneras en que los bancos pueden participar en los planes de banca sin sucursales.



Europea, las jurisdicciones de todo el mundo han aprobado reglamentos que permiten a las entidades no bancarias desempeñar un papel destacado, al tiempo que mitigan los riesgos que plantea la participación de un proveedor de servicios que no está sujeto a una regulación plenamente prudencial.

En este número de *Enfoques* se analizan los enfoques mundiales respecto de la reglamentación para proteger los fondos de los clientes en el contexto de los emisores no bancarios de dinero electrónico. Casi todos los enfoques de reglamentación incluyen disposiciones relativas a la "salvaguardia de los

fondos", esto es, el requisito de que las entidades no bancarias mantengan activos líquidos no comprometidos cuya suma sea igual al monto del valor electrónico emitido, y otras medidas para garantizar la disponibilidad de los fondos cuando sean rescatados por los clientes a cambio de dinero electrónico. Algunos enfoques de reglamentación también incluyen el "aislamiento de los fondos", esto es, el requisito de que los fondos que impliquen dinero electrónico emitido deben aislarse de los riesgos institucionales de reclamaciones por parte de los acreedores del emisor, tales como las reclamaciones presentadas en caso de quiebra del emisor<sup>6</sup>.

6 Este número de *Enfoques* se centra en las medidas reguladoras que van dirigidas principalmente a proteger los fondos de los clientes en los planes en que intervienen emisores de entidades no bancarias. Sin embargo, es posible que otras reglamentaciones no tratadas aquí estén dirigidas, al menos en parte, a proteger los fondos de los clientes. Por ejemplo, los requisitos mínimos de capital inicial que establecen algunas reglamentaciones pueden excluir a los proveedores de servicios no aptos o bien garantizar un adecuado amortiguador financiero en caso de problemas, y mitigar así el riesgo de quiebra o concurso del proveedor. Del mismo modo, la reglamentación de Afganistán exige que los proveedores de servicios presenten una fianza como condición para su puesta en marcha, en parte para cubrir posibles reclamaciones de los clientes. Por último, algunos organismos reguladores exigen que los proveedores ofrezcan servicios de dinero electrónico como única línea de negocios o de una entidad jurídica independiente para facilitar la supervisión del organismo regulador y aislar el negocio de dinero electrónico de los riesgos institucionales que plantean otras actividades.

## Salvaguardia de los fondos

Las medidas de salvaguardia de los fondos tienen como objetivo garantizar que los fondos estén disponibles para satisfacer la demanda del cliente de “retirar” el dinero electrónico.

### Liquidez

En los países que permiten la emisión de dinero electrónico por entidades no bancarias, los organismos reguladores normalmente han abordado las inquietudes relativas a la salvaguardia de los fondos exigiendo que dichos emisores mantengan activos líquidos equivalentes al valor total de los fondos recaudados de los clientes (esto es, el valor total del dinero electrónico emitido y pendiente de reembolso, también conocido como “dinero electrónico en circulación”)<sup>7</sup>. En la mayoría de los casos, los activos líquidos deben mantenerse como cuentas en un banco sometido a regulación prudencial, pero en ocasiones también se pueden mantener como otros “activos seguros”, tales como valores del Estado, si bien dichos valores no siempre son tan líquidos como las cuentas bancarias<sup>8</sup>. Se aplican requisitos de liquidez en Indonesia, Afganistán, Filipinas, Camboya, Malasia, India (en relación con los instrumentos de pago prepagos) y otros países (véase el cuadro 1). En Kenya, donde actualmente se está elaborando la reglamentación aplicable, Safaricom mantiene la liquidez de los fondos mediante la colocación del efectivo recaudado en bancos sometidos a regulación prudencial, de conformidad con un acuerdo previo con el Banco Central de Kenya (CGAP, 2010).

### Restricciones de uso

Los requisitos de liquidez en ocasiones se refuerzan mediante restricciones sobre el uso de los fondos de los clientes por el emisor no bancario, por

ejemplo, al prohibir que los emisores utilicen los fondos para financiar costos de explotación. En Malasia, por ejemplo, los emisores tienen expresamente prohibido servirse de dichos fondos para cualquier otro propósito que no sea “retirar efectivo” a cambio de dinero electrónico o ejecutar transferencias de fondos a terceros a petición de los clientes. Otras limitaciones al uso de los fondos de los clientes son más indirectas. Filipinas prohíbe expresamente a las entidades emisoras no bancarias dedicarse a la concesión de créditos para garantizar eficazmente que los fondos de los clientes no se vean comprometidos a través de la intermediación de una entidad no sometida a una regulación plenamente prudencial.

### Diversificación de las tenencias de fondos en dinero electrónico en circulación

Los fondos depositados en bancos sometidos a regulación prudencial no quedan exentos de riesgo, como ha demostrado lamentablemente la reciente crisis financiera. Cuando los bancos quiebran, no siempre pueden pagar a sus depositantes, y dejan así con frecuencia que los depositantes con valor reducido traten de recuperar su dinero a través de planes de seguro de depósitos. En los países con sectores bancarios deficientes, el riesgo de quiebra de los bancos es incluso mayor, sumado a la posibilidad de que no exista ningún seguro de depósitos. Sin embargo, aun cuando no exista ningún seguro de depósitos, el valor de las cuentas mancomunadas que mantienen los emisores no bancarios de dinero electrónico suele ser muy superior al límite de cobertura del seguro de depósitos, y deja así al emisor y a los clientes más expuestos en caso de quiebra del banco. Los organismos reguladores afganos han procurado reducir al mínimo el riesgo de quiebra de los bancos exigiendo que, cuando el dinero electrónico en circulación de un

<sup>7</sup> Obsérvese que este es un requisito más estricto que el impuesto a las instituciones financieras autorizadas para recibir depósitos, que normalmente están sujetas a requisitos de reserva que obligan únicamente a mantener en forma líquida (normalmente efectivo) una pequeña parte de los depósitos totales para satisfacer las posibles reclamaciones de los clientes. Esta diferencia de trato refleja una diferencia fundamental entre los bancos, los proveedores de servicios no bancarios y sus respectivos modelos de negocios. Las actividades de un banco se basa en la capacidad para actuar como intermediario del capital, esto es, tomar dinero de aquellos que lo tienen y proporcionárselo (en forma de préstamos u otros productos) a aquellos que lo necesitan. Las entidades no bancarias, por otro lado, tienen expresamente prohibido actuar como intermediarios de los depósitos y, por tanto, deben ganar dinero a través de otros métodos, como pueden ser los cargos por transacción, menores costos de distribución de tiempo de antena y la menor rotación de clientes.

<sup>8</sup> En los países de África occidental que se encuentran bajo la jurisdicción del Banco Central de los Estados del África Occidental (BCEAO), la reglamentación también permite que los fondos se inviertan en valores emitidos por empresas registradas (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Emisores no bancarios de dinero electrónico: Enfoques mundiales para proteger los fondos de los clientes\*

	Salvaguardia de los fondos	Restricciones de uso de los fondos	Medidas de aislamiento	Otros atenuantes de riesgos
<p>Afganistán (Enmienda a la reglamentación de los proveedores de servicios monetarios para ampliar la supervisión reguladora a las instituciones de dinero electrónico, 25 de noviembre de 2009)</p>	<p>En todo momento, un emisor de dinero electrónico debe mantener activos líquidos al 100%, como mínimo, del dinero electrónico en circulación. (Sección 2.5.5.1)</p> <p>Los activos líquidos se componen de la suma de los billetes y las monedas denominados en AFN depositados en una cuenta fiduciaria de una organización bancaria (un banco plenamente autorizado por el Da Afghanistan Bank). (Sección 2.5.5.1)</p>		<p>Los activos líquidos deben mantenerse en una cuenta fiduciaria de una organización bancaria (un banco plenamente autorizado por el Da Afghanistan Bank). (Sección 2.5.5.1)</p>	<p>Si el pasivo total en dinero electrónico es superior a AFN 250 millones, no se puede mantener más del 25% de los activos líquidos en una sola organización bancaria. (Sección 2.5.5.2)</p> <p>Si el pasivo total en dinero electrónico es inferior a AFN 250 millones, se espera que el emisor de dinero electrónico observe una diversificación prudente de sus activos líquidos en varias instituciones financieras. (Sección 2.5.5.3)</p>
<p>BCEAO (Instrucción n.º 01/2006/SP, del 31 de julio de 2006, relativa a la emisión de dinero electrónico y a los establecimientos de dinero electrónico)</p>	<p>Los emisores de dinero electrónico deben mantener inversiones por un importe como mínimo igual a su pasivo financiero relacionado con la deuda que representa el dinero electrónico emitido y solamente en los activos enumerados a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) depósitos de efectivo en un banco;</li> <li>b) bonos emitidos por el Gobierno central, sus entidades o el banco central;</li> <li>c) valores i) distintos de los mencionados en el punto b) y ii) emitidos por empresas autorizadas por el Consejo Regional de Ahorro Público y Mercados de Capitales y distintas de las empresas que tienen fondos propios clasificados en el emisor de dinero electrónico en cuestión o que deben estar incluidos en las cuentas consolidadas de esas empresas. (Artículo 18.1)</li> </ul>			<p>Las actividades comerciales de los emisores de dinero electrónico están limitadas a la prestación de servicios relacionados con la emisión, la dotación o la gestión del dinero electrónico, y el almacenamiento de datos en dispositivos electrónicos en nombre de otras empresas. (Artículo 9)</p>

<p>Indonesia (Reglamento del Banco de Indonesia relativo al dinero electrónico, n.º 11/12/PBI/2009, del 13 de abril de 2009) (Circular relativa al dinero electrónico, n.º 11/11/DASP, del 13 de abril de 2009)</p>	<p>En caso de que el emisor sea una institución distinta de un banco, los fondos en circulación gestionados deben colocarse en un banco comercial en forma de cuenta de depósitos constituida por una cuenta de ahorros, una cuenta corriente y/o una cuenta de depósitos a plazo.</p> <p>“Los fondos en circulación colocados en un banco comercial (...) deben totalizar el 100% de los fondos derivados del producto de la venta del dinero electrónico que representa la obligación del emisor frente a los titulares del dinero electrónico...” (Circular, Sección VII.H.1 y 2)</p>	<p>El emisor puede utilizar los fondos en circulación solo en interés del cumplimiento de las obligaciones ante los titulares del dinero electrónico.</p> <p>Los fondos en circulación no se pueden utilizar para financiar actividades más allá de las obligaciones frente a los respectivos titulares, como la financiación de las operaciones del emisor. (Circular, Sección VII.H.3)</p>	<p>Se requiere autorización solo si los efectos en cobro ascienden o se espera que asciendan a un total de 1000 millones de IDR (aproximadamente US\$110 000). (Circular, Sección VII.B.1.a)</p>
<p>Malasia (Directriz sobre el dinero electrónico BNM/RH/GL-16-3, de julio de 2008)</p>	<p>Para evitar que los fondos se mezclen, los fondos recaudados de los usuarios se deben depositar y gestionar por separado con respecto a los fondos de capital de trabajo del emisor. (Artículo 10.1)</p> <p><b>Importante emisor de dinero electrónico</b> (MYR 1 millón o más durante seis meses consecutivos)</p> <p>Un emisor de un importante plan de dinero electrónico debe depositar los fondos recaudados a cambio del dinero electrónico emitido en una cuenta fiduciaria de una institución autorizada. Tales fondos se pueden utilizar únicamente para reembolsar a los usuarios y efectuar pagos a los comerciantes. (Artículo 10.2 (b))</p> <p>Los fondos se pueden invertir exclusivamente en activos líquidos de alta calidad en ringgits que estén limitados a depósitos realizados en instituciones autorizadas, títulos de deuda emitidos o garantizados por el Gobierno federal y el Bank Negara Malaysia, títulos de deuda de Cagamas y otros instrumentos que pueda especificar el Bank Negara Malaysia. (Artículo 10.2 (c))</p> <p><b>Pequeño emisor de dinero electrónico</b></p> <p>Un emisor de un pequeño plan de dinero electrónico debe depositar los fondos recaudados a cambio del dinero electrónico emitido en una cuenta de depósitos de una institución autorizada, separada de sus propias cuentas, y deben ser gestionados por el emisor de modo semejante a una cuenta fiduciaria. Los fondos depositados solo se pueden utilizar para reembolsar a los usuarios y efectuar pagos a los comerciantes, y no podrán invertirse en ninguna clase de activos distintos de los depósitos bancarios. (Artículo 10.3)</p>	<p>Los emisores de grandes planes de dinero electrónico que no puedan limitar sus actividades al negocio del dinero electrónico únicamente depositarán y mantendrán un 2% adicional del pasivo en dinero electrónico pendiente en la cuenta fiduciaria en todo momento. (Artículo 10.2 (f))</p> <p>Un emisor de dinero electrónico no utilizará el dinero recaudado para conceder préstamos a ninguna otra persona. (Artículo 13.1 (ii))</p>	

**Cuadro 1. Emisores no bancarios de dinero electrónico: Enfoques mundiales para proteger los fondos de los clientes\* (continúa)**

	Salvaguardia de los fondos	Restricciones de uso de los fondos	Medidas de aislamiento	Otros atenuantes de riesgos
Filipinas (Circular 649, del 9 de marzo de 2009)	<p>El emisor de dinero electrónico debe tener suficientes activos líquidos cuya suma sea igual al monto del dinero electrónico pendiente emitido. Los activos líquidos no deben comprometerse y pueden adoptar cualquiera de las formas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. depósitos bancarios mantenidos por separado con fines de liquidez;</li> <li>2. valores del Estado apartados para tal fin;</li> <li>3. otros activos líquidos que el Banco Central de Filipinas autorice. (Sección 5.D)</li> </ol>			<p>Los emisores de dinero electrónico deben dedicarse exclusivamente al negocio de dinero electrónico y demás actividades afines o accesorias al negocio del dinero electrónico, como las transferencias/ remesas de dinero. Una entidad existente que se dedique a actividades no relacionadas con el negocio del dinero electrónico pero que desee actuar como un emisor de dinero electrónico debe hacerlo a través de una entidad independiente, debidamente constituida exclusivamente para ese fin. (Sección 5.B)</p> <p>Los emisores no bancarios de dinero electrónico no se dedicarán a la concesión de créditos. (Sección 5.C)</p>

\*La información que figura en este cuadro se basa, en parte, en traducciones no oficiales al inglés de la reglamentación pertinente. No pretende ser una orientación o un dictamen jurídico y siempre se debe hacer referencia al texto original.

emisor de dinero electrónico supere un importe determinado, no se pueda mantener más del 25% de los fondos en efectivo que respaldan ese dinero en circulación en una única institución financiera. Ninguna reglamentación fuera de Afganistán exige expresamente tal diversificación como medida de protección frente a la quiebra de los bancos, si bien el depositario de la cuenta fiduciaria de M-PESA en Kenya decidió por su cuenta reducir al mínimo el riesgo dividiendo el efectivo que respalda el dinero electrónico en circulación de M-PESA entre varios bancos.

## Aislamiento de los fondos

Los requisitos de liquidez, unidos a otras restricciones de uso, pueden ser mecanismos eficaces para la salvaguardia de los fondos<sup>9</sup>. No obstante, los fondos aún pueden estar en peligro si la titularidad de los fondos del cliente no está clara.

Si bien los fondos se pueden salvaguardar en cuentas de instituciones sometidas a regulación prudencial, dichos fondos a menudo se integran en fondos comunes y se mantienen a nombre del emisor, no a nombre de los clientes. Por lo tanto, el emisor no bancario suele ser el titular legal de las cuentas, de modo que los fondos subyacentes serán vulnerables a las reclamaciones de los acreedores del emisor en caso de que este último se declare en quiebra o de que las cuentas se hayan utilizado como garantía de determinadas deudas del emisor.

En Kenya, los clientes de M-PESA están aislados de las reclamaciones de los acreedores y de otras amenazas a la titularidad gracias al uso de una cuenta fiduciaria que es administrada por un tercero que actúa en calidad de depositario y mantenida en beneficio de los clientes de M-PESA. Sin embargo, otras jurisdicciones, especialmente aquellas en que no existen cuentas fiduciarias, no ofrecen la misma protección. Indonesia, por ejemplo, establece determinadas medidas de salvaguardia de los

fondos, pero las cuentas bancarias que mantienen los fondos están a nombre del emisor no bancario. Este también es, en la práctica, el caso de Camboya, aunque, según parece, los organismos reguladores camboyanos están considerando la posibilidad de adoptar una reglamentación que reproduzca la protección que ofrece la estructura de cuentas fiduciarias de Kenya. Malasia exige que los fondos de los clientes se depositen y gestionen en forma separada de los fondos de capital de trabajo del emisor; no obstante, aunque tal gestión separada facilita la supervisión del cumplimiento por un emisor de los requisitos de salvaguardia de los fondos, no aísla (como en Indonesia y Camboya) los fondos del cliente de las reclamaciones de los acreedores del emisor.

Aun cuando los emisores no bancarios logren aislar con éxito los fondos de los clientes, se requieren mecanismos que permitan a los clientes recuperar sus fondos en caso de quiebra del emisor u otra situación que exija la conversión masiva del dinero electrónico en efectivo.

## Cuestiones emergentes

Los modelos de dinero electrónico aún están en sus primeras fases de desarrollo. A medida que estos modelos ganen impulso y se extiendan, surgirán otros desafíos reglamentarios, en particular: i) si el dinero electrónico se ha de tratar como un instrumento de ahorro (en lugar de una simple transferencia de fondos) y ii) cómo establecer condiciones idénticas entre los diferentes tipos de entidades que ofrecen servicios similares.

## Plataformas de dinero electrónico como instrumentos de ahorro

En las economías en desarrollo, el dinero electrónico y otros servicios de banca sin sucursales han demostrado su potencial para atraer al sistema financiero a millones de clientes que no tienen

<sup>9</sup> Otra medida de salvaguardia es el seguro. La Unión Europea (UE), por ejemplo, permite salvaguardar los fondos a través de pólizas de seguros. La Directiva 2007/64/EC de la Unión Europea permite que, en lugar de disposiciones de liquidez, los emisores de dinero electrónico no bancario cubran mediante una póliza de seguros u otra garantía similar los fondos que respaldan el dinero electrónico en circulación por una cantidad equivalente pagadera en caso de que la entidad emisora no bancaria no pueda hacer frente a sus obligaciones financieras. Artículo 9 1) c) de la Directiva 2007/64/EC de la UE, incorporado en referencia al artículo 7 1) de la Directiva 2009/110/EC de la UE (2009). Los depósitos de seguros no constituyen una medida de salvaguardia adoptada hasta la fecha en los países en desarrollo.



acceso a servicios bancarios. En la actualidad, el dinero electrónico se utiliza fundamentalmente para realizar pagos. Se espera que, con el tiempo, el dinero electrónico llegue a incluir otros servicios financieros, principalmente de ahorro, que puedan proporcionar incluso más beneficios a los clientes. Por lo tanto, es posible que los organismos reguladores pronto afronten cuestiones acerca de si las cuentas de dinero electrónico deben beneficiarse de las mismas ventajas y protecciones que las cuentas bancarias. Estas cuestiones incluyen las siguientes preguntas:

- ¿Debe permitirse a los emisores de dinero electrónico pagar intereses sobre las cuentas en dinero electrónico? La mayoría de las autoridades reguladoras consideran que el pago de intereses es una característica propia de los depósitos bancarios y, por consiguiente, prohíben el pago de intereses sobre el dinero electrónico para distinguir claramente entre la actividad bancaria y los servicios de pago. Sin embargo, esta distinción entre los pagos y la actividad bancaria es jurídicamente cuestionable. Dado que la recepción de depósitos es con frecuencia una actividad reservada a los bancos autorizados y sometidos a regulación prudencial, los organismos reguladores y los emisores no bancarios de dinero electrónico argumentan que la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias es un mero mecanismo de pago y no un depósito bancario. Sin embargo, la recepción de fondos reembolsables del público en general es probablemente un "depósito", con independencia de que sean recibidos por un banco o por un proveedor de

servicios de pago (Tarazi, 2009). Puesto que el dinero electrónico se utiliza cada vez más como instrumento de ahorro y existen pruebas de que los clientes desean percibir intereses<sup>10</sup>, los organismos reguladores pueden verse obligados a evaluar de nuevo los riesgos percibidos y reconsiderar la posibilidad de permitir que los emisores no bancarios de dinero electrónico paguen los intereses<sup>11</sup> devengados sobre las cuentas mancomunadas<sup>12</sup>.

- ¿Deben los fondos que respaldan el dinero electrónico en circulación cubrir los planes de seguro de depósitos? En la mayoría de los marcos normativos de los países en desarrollo, el dinero electrónico no se considera un depósito y, por tanto, no está cubierto por un seguro de depósitos. Este es el caso, por ejemplo, de las reglamentaciones de Filipinas y Afganistán. Sin embargo, como se ha comentado, en la medida en que los fondos subyacentes de los clientes se mantengan en cuentas bancarias, tales fondos están expuestos al riesgo de quiebra de los bancos. Incluso en circunstancias en que existe un seguro de depósitos, el valor de las cuentas mancomunadas suele ser muy superior al límite de cobertura del seguro de depósitos aplicable. A medida que las ofertas de dinero electrónico aumenten en volumen y popularidad, y a medida que se acumulen pruebas de que los planes de dinero electrónico se utilizan cada vez más como instrumentos de ahorro<sup>13</sup>, los organismos reguladores tal vez consideren la posibilidad de ampliar la protección de los seguros de depósitos en lo que atañe a los saldos de dinero electrónico de cada cliente, o bien aumentar el límite para

10 El servicio adicional más deseado por los usuarios de M-PESA (38%) es el "devengo de intereses" (Pulver, 2009).

11 Algunos organismos reguladores sostienen que es importante que cualquier pago de intereses sea meramente un "traspaso" del banco donde se mantienen las cuentas mancomunadas al usuario final. Dichos organismos reguladores temen que, al permitir que un emisor de dinero electrónico pague intereses o un equivalente de los intereses por su cuenta, se pueda alentar a los emisores de dinero electrónico a efectuar inversiones poco seguras con su capital de trabajo (o los fondos agrupados de los clientes, si tales fondos agrupados no están adecuadamente aislados) a fin de pagar tipos de interés competitivos. No obstante, no está claro por qué el pago de intereses fomentaría inversiones poco seguras más que cualquier otro costo del emisor. Y siempre que los fondos que respaldan el dinero electrónico en circulación estén adecuadamente salvaguardados y aislados, el riesgo para los usuarios finales es probablemente mínimo.

12 Como se devengaron intereses sobre la cuenta fiduciaria establecida para los clientes de M-PESA, Safaricom negoció con los reguladores kenianos la posibilidad de utilizar los intereses con fines benéficos. Las autoridades kenianas no permitieron el traspaso de los intereses a los clientes cuyos fondos habían devengado intereses por temor a que el pago de intereses convirtiera a M-PESA en un servicio bancario en lugar de un servicio de pagos, y exigieron que Safaricom obtuviera una licencia bancaria y se sometiera a una regulación plenamente prudencial.

13 En Filipinas, aproximadamente un 10% de los usuarios sin acceso a servicios bancarios ahorra un promedio de US\$31 (una cuarta parte de los ahorros familiares) en forma de dinero electrónico (Pickens, 2009). Además, casi un tercio de los clientes con acceso a servicios bancarios en Kibera (Kenya) mantiene un saldo en sus cuentas de M-PESA, y una quinta parte de los entrevistados sin acceso a servicios bancarios en Kibera utilizan M-PESA como alternativa a los métodos informales de ahorro, especialmente el de guardar el dinero en casa (véase Morawczynski y Pickens, 2009).



las cuentas mancomunadas<sup>14</sup>. Muchos países desarrollados ya proporcionan dicha protección a los depósitos. Por ejemplo, los Estados Unidos definen expresamente los fondos que sustentan las tarjetas de valor almacenado como “depósitos” cubiertos por un seguro de depósitos mientras esos fondos estén depositados en una institución asegurada (Federal Deposit Insurance Corporation, 2008).

## Igualdad de condiciones

A medida que emergen nuevos modelos de negocios y que nuevos actores no bancarios acceden al mercado de servicios financieros, los organismos reguladores afrontan el desafío de crear un plan reglamentario que, en la medida de lo posible, proporcione igualdad de condiciones a los proveedores de servicios, sea cual sea su forma jurídica. Por ejemplo, la ley de agentes bancarios de Kenya establece que los bancos son jurídicamente responsables de sus agentes, pero los emisores no bancarios de dinero electrónico como Safaricom no son igualmente responsables. La discrepancia probablemente suponga una desventaja para los bancos, aunque algunos sostienen que el mayor nivel de responsabilidad de los bancos está justificado porque los agentes bancarios pueden brindar una gama de servicios financieros más completa, mientras que M-PESA se considera un mero mecanismo de pagos/transferencia de fondos.

Los países como Filipinas, Nigeria y Afganistán intentan crear condiciones de igualdad regulando el dinero electrónico como un servicio, con arreglo a una única reglamentación y bajo un único organismo regulador (en lugar de regular a los diferentes proveedores de servicios sobre la base de su forma jurídica). No obstante, estos países incluyen disposiciones separadas en las normas sobre dinero electrónico pertinentes destinadas a abordar los riesgos que plantea (como la salvaguardia de los fondos) la participación de entidades no bancarias en el sector del dinero electrónico<sup>15</sup>.

## Conclusión

La llegada de la telefonía móvil y tecnologías innovadoras está obligando a los organismos reguladores a volver a evaluar sus normas para la prestación de servicios financieros. Las entidades no bancarias, como los operadores de telefonía móvil, están en condiciones de ampliar de manera espectacular el alcance y la gama de servicios financieros a los pobres y a las personas que no tienen acceso a bancos. El desafío consiste en elaborar políticas y reglamentaciones que mitiguen los riesgos para los fondos de los clientes sin obstaculizar el dinamismo, la creatividad y el potencial de estos nuevos actores.

Los organismos reguladores con visión de futuro de varios países han elaborado enfoques innovadores para hacer frente a este desafío. Las políticas relacionadas con la salvaguardia y el aislamiento de los fondos permiten a los organismos reguladores cumplir sus objetivos de protección de los clientes e inclusión financiera.

Permitir el acceso y el liderazgo de las entidades no bancarias no tiene por qué ser una amenaza para el papel decisivo que desempeñan los bancos en los sistemas financieros de los mercados emergentes. De hecho, ya estamos observando cómo los modelos no bancarios como M-PESA pueden realmente liberar a las instituciones financieras y permitirles innovar sobre el “camino” trazado por los operadores de telefonía móvil pioneros (una asociación reciente entre Safaricom y Equity Bank con sede en Kenya ha lanzado M-KESHO, producto que utiliza la plataforma y la red de agentes de M-PESA para proporcionar un conjunto ampliado de servicios bancarios, como cuentas y préstamos que devengan intereses, e incluso seguros). Tales asociaciones pueden marcar la fase siguiente de la banca sin sucursales, cimentando el papel de las entidades no bancarias en la prestación de una gama completa de servicios financieros a aquellos que actualmente carecen de servicios suficientes en el marco de los modelos bancarios tradicionales.

14 Por otra parte, el seguro de depósitos normalmente se financia con las primas pagadas por las instituciones financieras que participan y que habitualmente trasladan estos costos a sus clientes. Por lo tanto, la inclusión de los emisores de dinero electrónico en un sistema de seguros de depósitos puede hacer que sus servicios resulten ligeramente más caros.

15 La creación de condiciones de igualdad con frecuencia se complica debido a la superposición reglamentaria y al riesgo de falta de coordinación entre las autoridades competentes o incluso entre diferentes departamentos de la misma institución gubernamental. Por ejemplo, el departamento de supervisión bancaria de un banco central puede prohibir que los bancos realicen una actividad que el departamento de pagos del mismo banco central permite a los operadores de telefonía móvil.

## Bibliografía

CGAP. 2010. "Research Notes on Regulating Branchless Banking in Kenya, 2010 Update". [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42400/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Kenya.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42400/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Kenya.pdf)

Christen, Robert, Timothy Lyman y Richard Rosenberg. 2003. *Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance. Consensus Guidelines*. Washington, DC: CGAP.

FDIC Financial Institutions Letters. 2008. "Insurability of Funds Underlying Stored Value Cards and Other Nontraditional Access Mechanisms, New General Counsel's Opinion n.º 8". Washington, DC: FDIC, 13 de noviembre.

Ivatury, Gautam e Ignacio Mas. 2008. "Las primeras experiencias con la banca sin sucursales". Enfoques n.º 46. Washington, DC: CGAP.

Lyman, Timothy, Mark Pickens y David Porteous. 2008. "Reglamentación de la banca transformativa sin sucursales". Enfoques n.º 43. Washington, DC: CGAP, enero.

Morawczynski, Olga y Mark Pickens. 2009. "Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Customer Usage and Impact from M-PESA". Reseña. Washington, DC: CGAP, agosto. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR\\_Mobile\\_Money\\_Philippines.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR_Mobile_Money_Philippines.pdf)

Pickens, Mark. 2009. "Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines". Reseña. Washington, DC: CGAP, diciembre de 2009. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR\\_Mobile\\_Money\\_Philippines.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR_Mobile_Money_Philippines.pdf)

Pulver, Caroline. 2009. "The Importance and Impact of M-Pesa: Preliminary Evidence from a Household Survey". Kenya: FSD Kenya, junio.

Tarazi, Michael. "E-Money Accounts Should Pay Interest, So Why Don't They?". Publicación en el blog. <http://technology.cgap.org/2009/03/17/e-money-accounts-should-pay-interest-so-why-dont-they/>



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 están disponibles en el sitio web del CAAP: [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

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

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

Correo electrónico:  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)  
© CGAP, 2010

Los autores de este número de *Enfoques* son Michael Tarazi y Paul Breloff del CGAP.

La referencia bibliográfica sugerida para este número de *Enfoques* es la siguiente:  
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.

