

Protección de los consumidores de la banca sin sucursales: Objetivos de políticas y opciones de reglamentación

Cada vez en mayor número, las personas pobres de los países en desarrollo y los mercados emergentes están accediendo a los servicios financieros ofrecidos por proveedores formales fuera de la estructura de las sucursales bancarias tradicionales. En Kenya, M-PESA ofrece servicios de transferencia de dinero y el equivalente de una cuenta para operaciones de saldos bajos a más de 12 millones de clientes a través de los teléfonos celulares y una red de más de 16 000 agentes. En Brasil, más de 170 000 puntos de servicio de agentes, tales como farmacias, prestan una amplia gama de servicios en nombre de los bancos, y tramitan aproximadamente 2500 millones de transacciones al año. El Banco Wal-Mart de México está utilizando 1000 tiendas de Wal-Mart (en total 18 000 puntos de venta) como agentes para ofrecer a sus clientes servicios financieros, incluidos depósitos y pagos. No se trata de casos aislados, sino más bien de pruebas del modo en que la banca transformativa sin sucursales está modificando rápidamente el acceso al panorama del financiamiento¹. Dar a las personas sin acceso o con acceso deficiente a los servicios financieros la oportunidad de acceder a un espectro completo de servicios financieros formales necesarios podría constituir un importante paso hacia mercados financieros más equitativos y eficaces.

Al igual que sucede con los servicios financieros tradicionales, los consumidores que recurren a los servicios de banca sin sucursales afrontan riesgos y dificultades, al tiempo que obtienen beneficios. La banca transformativa sin sucursales aumenta las preocupaciones de los organismos reguladores y de supervisión con respecto a los consumidores,

porque combina el uso de agentes y dispositivos tecnológicos para atender, en poco tiempo, a un gran número de clientes con menor nivel de instrucción y sin experiencia. Sin embargo, incluso en los mercados donde lo han logrado en gran escala, los beneficios de esos modelos tan innovadores parecen superar hasta el momento los riesgos para los consumidores.

La reglamentación, con independencia de que se haya elaborado en una etapa temprana o después de que los nuevos modelos entrasen en pleno funcionamiento, debe obedecer a dos principios: proporcionalidad y eficacia.

Una reglamentación mal diseñada o inoportuna puede impedir que los proveedores responsables accedan al mercado y compitan en forma rentable y en igualdad de condiciones. Un enfoque bien equilibrado reconocería las disyuntivas entre proteger a los consumidores y promover el acceso financiero. La reglamentación se diseñaría y aplicaría para considerar de un modo proporcional los riesgos para los consumidores que son inherentes a los modelos que surgen en esa jurisdicción en particular. También tendría en cuenta la capacidad de supervisión y otros instrumentos de seguimiento del mercado necesarios para garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa. Esta puede exigir que los proveedores adopten medidas comunes para proteger a los consumidores, si bien, en teoría, los proveedores también tendrán incentivos comerciales básicos no normativos para hacerlo. En los mercados competitivos, esto significa forjarse una sólida reputación y fomentar buenos niveles de confianza y

¹ Según Porteous (2006), la banca sin sucursales puede ser aditiva o transformativa. Es aditiva cuando no hace más que aumentar el espectro de opciones o mejorar, en términos de practicidad, el servicio que se presta a los clientes existentes de las instituciones financieras tradicionales. Es transformativa cuando llega a clientes que no podrían alcanzarse en forma rentable con los servicios financieros tradicionales, basados en sucursales.

satisfacción del público con el fin de atraer y retener a los clientes.

Pero, ¿cómo se pueden lograr estos objetivos de proporcionalidad y eficacia? ¿En qué prioridades y soluciones de compromiso deben centrarse los responsables de elaborar las políticas y los organismos reguladores y de supervisión? Poco se ha publicado sobre la protección del consumidor en la banca sin sucursales, a pesar de haber aumentado el interés reglamentario y las medidas en la materia. Este número de *Enfoques* pretende arrojar luz sobre estas cuestiones a partir de la labor que realiza el CGAP en relación con la banca sin sucursales. Comparte las ideas obtenidas del estudio de la estructura formativa e institucional para la protección financiera del consumidor en cuatro países (Brasil, India, Kenya y Perú) y aprende de la experiencia de otros países, como Filipinas, Sudáfrica, Rusia, Colombia y México, así como de las recientes investigaciones sobre la experiencia de los consumidores. Dado que el contexto de cada país exige un enfoque personalizado, nuestro objetivo no es prescribir medidas uniformes; en lugar de ello, este número de *Enfoques* analiza los objetivos de políticas y las opciones de reglamentación para lograr dichos objetivos.

¿Qué preocupaciones generan las normas de protección del consumidor en la banca sin sucursales?

Portfolios of the Poor (Carteras de los pobres, Collins, Morduch, Rutherford y Ruthven 2009) documenta la lucha de las personas pobres para administrar sus operaciones financieras cotidianas ante la falta de servicios adecuados para sus pequeños, muy variables e inciertos ingresos. La investigación defiende fervientemente la innovación y la expansión de servicios financieros adecuados para los pobres. La experiencia adquirida hasta la fecha parece indicar que los modelos de banca sin sucursales pueden influir en la prestación de servicios de mejor calidad,

más seguros y más fiables que los que normalmente las personas pobres tienen a su disposición².

Algunos organismos reguladores pueden considerar que la prestación de servicios financieros a través de canales de banca sin sucursales y proveedores no bancarios plantea un riesgo superior al de la banca tradicional. En el caso de M-PESA en Kenya, surgió un innovador modelo de negocios que aumentó su escala rápidamente y de forma segura, en ausencia de un elaborado marco de protección del consumidor. Esto desmiente la percepción del riesgo y la premisa de que unas importantes normas de protección del consumidor son una condición imprescindible para un desarrollo saludable de la banca sin sucursales³. El caso de Kenya sugiere que puede haber proveedores que tengan sus propios incentivos (no normativos), como la reputación y la necesidad de generar confianza en el mercado para un nuevo servicio, para actuar de manera responsable. M-PESA y otros proveedores similares han ofrecido servicios de manera transparente y han adoptado salvaguardias para proteger a los consumidores, incluidos los que tenían poca o ninguna experiencia previa con proveedores formales.

Los organismos reguladores pueden recurrir en su provecho a la armonización de los objetivos de las políticas y los incentivos de los proveedores para una conducta responsable en la etapa inicial. En lugar de desarrollar reglas detalladas, los organismos reguladores pueden dar prioridad al examen inicial de los proveedores, realizar un seguimiento del mercado en relación con las posibles preocupaciones relativas a la protección de los consumidores e interactuar estrechamente con los primeros participantes en caso de que surjan problemas. Este enfoque puede ser especialmente adecuado en las etapas iniciales de desarrollo del mercado y en países con acceso limitado a los mercados, donde probablemente las limitaciones de capacidad y los costos de oportunidad de la regulación y supervisión serán más elevados. Sin embargo, a medida que el mercado crece, el número de usuarios se acelera (a veces, muy rápidamente)⁴

2 Hasta el momento, los servicios disponibles a través de los modelos de banca sin sucursales se limitan en gran medida a pagos y transferencias monetarias.

3 Según Lyman, Pickens y Porteous (2008), en la banca sin sucursales, la reglamentación de protección de los consumidores es un tema de "próxima generación" importante para su éxito y sostenibilidad, mientras que reglas flexibles para la lucha contra el lavado de dinero y la autorización para usar agentes son condiciones imprescindibles para el establecimiento de la banca transformativa sin sucursales.

4 Los usuarios de M-PESA, por ejemplo, aumentaron de 0 a más de 12 millones en menos de cuatro años, con lo que superaron rápidamente el número total de titulares de cuentas bancarias en Kenya.

y surgen nuevos proveedores, la necesidad de una acción normativa resulta más apremiante. Es preciso establecer normas mínimas comunes para diversos proveedores que ofrecen servicios similares y alentar el surgimiento de un mercado competitivo y saludable. Pueden ser los líderes del mercado, como M-PESA, quienes desarrollen las normas de comportamiento de los mercados que luego se convertirán en reglas. A su vez, las normas facilitarán un seguimiento más coherente por parte de las autoridades financieras y de protección del consumidor.

En algunas jurisdicciones, los organismos reguladores y los responsables de las políticas pueden estar motivados para actuar en una etapa inicial con el fin de aportar la suficiente seguridad jurídica a los inversores privados. También pueden verse presionados por otras partes interesadas, como los políticos y los organismos de derechos del consumidor. En muchos casos, el principal interrogante no es si se debe regular o no, sino cómo y cuándo se debe regular la protección del consumidor. Este documento pretende brindar orientación a quienes, con independencia de los factores de motivación, están planificando, elaborando o modificando sus reglamentos. Se hace hincapié en especificar los riesgos para los consumidores y en el modo de analizarlos y conciliarlos con los objetivos de inclusión financiera.

Equilibrio entre innovación y protección: Objetivos de políticas y opciones de reglamentación

La banca sin sucursales no es algo nuevo⁵. Lo que sí es nuevo es la rápida expansión de servicios a muchas personas de bajos ingresos que antes

no tenían acceso a la banca y que suelen migrar directamente de servicios informales a transacciones electrónicas que ofrecen los proveedores formales. Lograr el equilibrio entre la apertura a la innovación y la protección del consumidor puede exigir la adopción de enfoques y reglas diferentes de los que se utilizan tradicionalmente, ya que es probable que los organismos reguladores presencien la aparición de nuevos acuerdos comerciales con diferentes economías.

Desde una perspectiva de regulación y supervisión, los principales riesgos de la banca sin sucursales se derivan del amplio uso de la subcontratación, más concretamente, del uso de agentes⁶, y de dispositivos tecnológicos, como los teléfonos móviles. Conviene estudiar la forma en que el Comité de Basilea vincula la subcontratación con los riesgos para los consumidores, ya que los supervisores de todo el mundo adoptan las directrices de Basilea en su labor de supervisión.

El marco que figura en el cuadro 1 ilustra la manera en que los organismos reguladores y de supervisión pueden evaluar los riesgos de las nuevas empresas que recurren a la subcontratación y que tienen posibilidades de ampliar rápidamente la escala de sus servicios. La decisión de cuándo y cómo regular se tomará con mayor precisión si se basa, en primer lugar, en un análisis de los incentivos de los proveedores para adoptar prácticas comerciales aceptables, y, en segundo lugar, en la supervisión de los problemas reales de los consumidores⁷.

Los problemas de los consumidores detectados en nuestra investigación⁸ guardan relación con siete objetivos de políticas (véase el gráfico 1). Las

5 Por ejemplo, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea lleva haciendo declaraciones sobre la banca electrónica desde 1998, y el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidaciones viene haciéndolas desde 1996.

6 No toda la subcontratación implica el uso de agentes, pero el uso de agentes es un tipo de subcontratación. Además, las terceras partes que participan en la prestación de servicios, como los puntos de venta al por menor, pueden o no ser agentes, en el sentido jurídico puro, en algunos modelos de negocios o en algunas jurisdicciones. La palabra "agente" se utiliza en este número de *Enfoques* para incluir cualquier tipo de subcontratación a terceros del contacto directo con el cliente, ya sea a través de una relación formal de agencia, una empresa conjunta u otro tipo de modelo de negocio.

7 Los datos sobre la experiencia de los clientes en la banca transformativa sin sucursales son escasos. Las autoridades nacionales pueden reducir el vacío de información mediante la recopilación de información sobre las reclamaciones (que en algunas jurisdicciones puede exigir la coordinación con organismos de protección del consumidor), la realización de encuestas a los consumidores y otras investigaciones cualitativas, visitas de incógnito y la adopción de prácticas más sencillas, como el seguimiento de los medios de información locales en busca de signos de tensión o problemas importantes.

8 Este es un resumen de los problemas y riesgos comunes observados o percibidos por organismos reguladores, compañías financieras y órganos de protección del consumidor en Kenya, Brasil, India y Perú. Esta información se recopiló principalmente a través de entrevistas. Obsérvese que en los cuatro países se recurre a agentes, mientras que los modelos basados en la telefonía móvil predominan únicamente en Kenya.

Cuadro 1. Riesgos de la subcontratación y preocupaciones relacionadas con los consumidores según el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

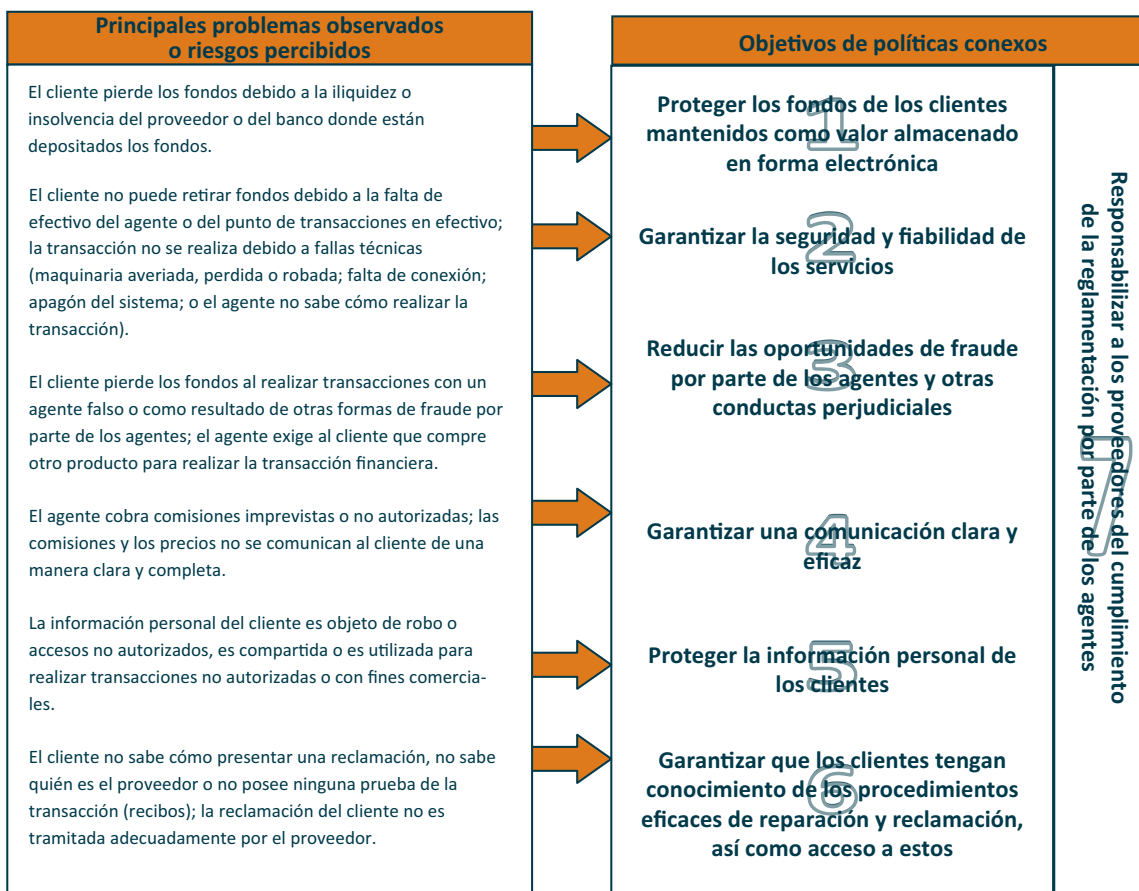
Riesgo de la subcontratación (seleccionado)	Principales preocupaciones (seleccionado)
Riesgo estratégico	-Incapacidad de llevar a cabo una supervisión adecuada del proveedor subcontratado. -Las terceras partes pueden realizar actividades en su propio nombre que son incompatibles con los objetivos estratégicos generales de la entidad sometida a regulación.
Riesgo para la reputación	-Servicio deficiente de terceros -La interacción de los consumidores no es coherente con las normas generales de la entidad sometida a regulación. -Las prácticas de terceros no están en consonancia con las prácticas (éticas o de otra índole) declaradas de la entidad sometida a regulación.
Riesgo de cumplimiento	-La leyes relativas a la confidencialidad no se cumplen. -Las normas de consumo y prudenciales no se cumplen adecuadamente.
Riesgo operativo	-Problemas tecnológicos -Fraude o error

Fuente: BCBS (2005)

prioridades, así como el enfoque para la aplicación de medidas reglamentarias y no reglamentarias para lograr cada objetivo, diferirán de un país a otro según los modelos emergentes y los tipos de servicios

que se ofrezcan, el marco prudencial, el nivel de desarrollo del sistema financiero y las alternativas de que dispongan actualmente los consumidores de bajos ingresos y carentes de servicios bancarios.

Gráfico 1. Problemas observados o riesgos percibidos y objetivos de políticas conexas



1. Proteger los fondos de los clientes mantenidos como valor almacenado en forma electrónica

Proteger los fondos de los clientes constituye una prioridad para cualquier organismo de regulación financiera, ya que la pérdida de fondos puede tener graves consecuencias para los clientes, así como para la confianza del público en los sistemas financieros. Se suele exigir a los bancos que cumplan las reglas de disciplina creadas para garantizar la estabilidad sistémica y la protección del depositante. Los depósitos bancarios también están cubiertos por el seguro en muchas jurisdicciones. Además, es posible que los Gobiernos proporcionen una garantía implícita a los depositantes, especialmente cuando los bancos tienen una importancia sistémica. No obstante, en los modelos emergentes de banca sin sucursales, las entidades no bancarias pueden recaudar fondos a cambio del valor almacenado en forma electrónica, sin estar sujetas a todas las reglas de disciplina impuestas a los bancos. Además, pueden existir modelos en los que, aun cuando los fondos de los clientes estén depositados en una cuenta bancaria, estos reciban un tratamiento normativo diferente del que se aplica a los depósitos bancarios⁹. ¿Cómo se pueden salvaguardar los fondos de los clientes en esos casos?

Los países con los modelos de banca sin sucursales más prominentes han adoptado diversos enfoques para administrar y proteger los fondos de los clientes. En Filipinas, los saldos de las cuentas de Smart Money se depositan a nombre del cliente en un banco comercial, pero en los libros contables del banco se consideran como cuentas por pagar, y no como depósitos. Por lo tanto, si bien se trata de un modelo bancario, recibe un tratamiento reglamentario

diferente del que se aplica a los depósitos bancarios. En ese mismo país, los saldos de cuentas de G-Cash se depositan en cuentas mancomunadas en distintos bancos, a nombre del proveedor¹⁰. En Rusia, los servicios de valor almacenado basados en Internet no siguen actualmente ninguna norma reguladora para salvaguardar los fondos de los clientes¹¹. Los fondos recaudados por M-PESA, que los clientes utilizan cada vez más como instrumento de ahorro a corto plazo (Collins 2010), se depositan en cuentas fiduciarias mancomunadas en varios bancos comerciales, en beneficio de los clientes. No hay ningún sistema establecido para que los clientes reclamen los activos fiduciarios (por ejemplo, en caso de insolvencia).

Cuando las cuentas de valores almacenados en forma electrónica no se consideran depósitos bancarios, o cuando no están a nombre del cliente, la regulación puede proteger los fondos a través de medidas complementarias o alternativas. Si bien el enfoque debería adecuarse a un contexto y modelo(s) de negocios concretos, básicamente toda reglamentación debería proporcionar reglas sencillas y claras que garanticen lo siguiente:

- **Liquidez de los fondos:** por ejemplo, exigiendo que los proveedores mantengan en una cuenta bancaria el equivalente al valor electrónico pendiente emitido; limitando la inversión de los fondos a activos de bajo riesgo y alta liquidez; y prohibiendo el uso de los fondos para fines distintos del retiro de fondos y la transferencia de dinero a petición de los clientes.
- **Titularidad de los fondos:** por ejemplo, exigiendo que las cuentas en las que están depositados los fondos sean cuentas individuales a nombre de los clientes o cuentas fiduciarias mancomunadas en beneficio de los clientes; prohibiendo que

⁹ Los servicios a que se refiere esta sección pueden denominarse dinero electrónico en algunas jurisdicciones, pero no existe una definición ampliamente aceptada del término. Esta sección se centra en los servicios basados en cuentas que prestan las compañías no financieras (es decir, los fondos que los usuarios confían a una entidad no bancaria para que los convierta en valor electrónico vinculado a la cuenta abierta por la entidad no bancaria), así como en los modelos donde las cuentas son abiertas por bancos, pero los fondos no se consideran depósitos bancarios a efectos reguladores. Dicho valor electrónico se puede utilizar en compras o a cambio de servicios prestados por terceros fuera de la red del emisor (por ejemplo, las tarjetas regalo no están incluidas), así como para transferencias entre homólogos. Además, aunque es importante para las reglamentaciones en materia de instrumentos electrónicos de valor almacenado, la definición de un depósito bancario, que varía de un país a otro, va más allá del alcance de este número de *Enfoques*. El principal supuesto de esta sección es que los fondos que subyacen al valor electrónico no reciben el mismo tratamiento reglamentario que se aplica a los depósitos bancarios.

¹⁰ Smart Money y G-Cash son cuentas de prepago ligadas a un módulo de información (tarjeta SIM) de un suscriptor de telefonía móvil, ofrecido por compañías no financieras en Filipinas. Véase "Update on Regulation of Branchless Banking in the Philippines" del CGAP, enero de 2010, en <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1772/>.

¹¹ Véase "Update on Regulation of Branchless Banking in Russia" del CGAP, enero de 2010, en http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42403/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Russia.pdf.

los proveedores prometan contribuciones como garantía; y ofreciendo protección jurídica frente a otros acreedores en caso de insolvencia del emisor o del banco donde están depositados los fondos.

La Directiva sobre dinero electrónico de la UE (2009), por ejemplo, exige que los emisores salvaguarden los fondos de los clientes del modo siguiente¹²: i) no se mezclarán en ningún momento con otros fondos y se depositarán en una cuenta separada en una entidad de crédito, o se invertirán en activos líquidos y de bajo riesgo (además, los fondos quedarán aislados con respecto a otros acreedores, en particular en caso de insolvencia); o ii) estarán cubiertos por una póliza de seguros u otra garantía comparable. Malasia, Afganistán, Camboya, India, Indonesia y Filipinas, entre otros, han creado reglas para los productos de valor almacenado en forma electrónica emitidos por entidades no bancarias con disposiciones similares a las de la Directiva sobre dinero electrónico de la UE. Algunas reglamentaciones incluyen un límite máximo, por proveedor y por cliente, del valor electrónico pendiente emitido, a fin de limitar el riesgo de pérdida de los fondos.

Además de la salvaguardia de los fondos de los clientes a través de la liquidez y la titularidad, la reglamentación también puede fijar normas mínimas para el rescate de fondos, a fin de evitar la imposición de restricciones indebidas a los clientes, incluso en caso de rescisión del contrato o insolvencia del proveedor o del banco donde están depositados los fondos. La Directiva sobre dinero electrónico de la UE, por ejemplo, exige que los contratos indiquen claramente y de forma destacada las condiciones de rescate, incluidas cualesquiera comisiones, y limita los cargos por rescate a unas pocas circunstancias específicas.

Para evitar una regulación excesiva o insuficiente, los organismos reguladores pueden experimentar y conservar cierta flexibilidad hasta que los modelos de servicios emergentes se comprendan más a fondo;

esto les permitirá establecer requisitos con los que puedan analizar adecuadamente los problemas detectados en relación con la protección de los fondos¹³.

2. Garantizar la seguridad y fiabilidad de los servicios

Una importante deficiencia habitual de los servicios financieros informales es la falta de fiabilidad y continuidad a largo plazo. Los proveedores formales tienen incentivos más claros para ofrecer servicios fiables y más seguros. Los mecanismos tecnológicos pueden ayudarlos a lograr ese objetivo. Las pruebas obtenidas de los estudios de los cuatro países parecen indicar que las fallas técnicas (por ejemplo, las deficiencias en el funcionamiento de los equipos y otros errores que se producen durante una transacción) no constituyen un problema importante en la banca sin sucursales. De igual modo, la investigación sobre la experiencia de los consumidores en Brasil revela que menos del 5% de los usuarios ha cometido errores y ha pagado una factura equivocada a un agente, ha enviado dinero a una cuenta errónea o ha observado que nunca se tramitó o recibió un pago o depósito (Collins 2010). Menos del 0,1% de los clientes de M-PESA en Kenya dice haber perdido dinero al enviarlo a otra persona, y la mayoría cree que su dinero está seguro con M-PESA (Collins 2010). La falta de efectivo en los puntos de transacciones en efectivo no parece ser un problema generalizado en este momento, según nuestros estudios realizados en los países. Además, parece que los clientes de bajos ingresos estarían dispuestos a tolerar la falta de liquidez ocasional a cambio de la continuidad del servicio a largo plazo y la conveniencia de una amplia red¹⁴.

Los organismos reguladores de algunos países (por ejemplo, Colombia y México) crean reglas específicas para tener en cuenta la fiabilidad de las redes de agentes, como exigir que las transacciones de los agentes se realicen en línea y en tiempo real,

¹² Directiva 2009/110/CE. Véase también la Directiva 2007/64/CE (la Directiva sobre servicios de pago).

¹³ La posibilidad de aplicar un seguro de depósitos a los valores electrónicos almacenados emitidos por compañías no financieras sigue siendo una cuestión nueva. Para obtener un análisis más detallado de la protección de fondos en entidades no bancarias emisoras de dinero electrónico, véase Kumar, McKay y Rotman (2010).

¹⁴ La falta de efectivo no es un problema exclusivo de la banca transformativa sin sucursales, ya que los cajeros automáticos e incluso las sucursales de algunas jurisdicciones pueden quedarse sin dinero en efectivo ocasionalmente.

mientras que otros (por ejemplo, en Brasil) pueden exigir lo mismo a través del examen de supervisión sin dictar nuevas reglamentaciones. En Colombia, los agentes deben colocar carteles en los que se informe a los clientes de que el retiro de fondos depende de la disponibilidad de efectivo del agente. Cuando se considere necesario aplicar reglas preceptivas (por ejemplo, exigir que los agentes utilicen un determinado tipo de equipos), los organismos reguladores deberán evaluar su impacto en la capacidad y el apetito de los proveedores potenciales y existentes para prestar servicios a clientes de bajos ingresos. Las reglas detalladas suelen introducir complejidad, rigidez e incluso confusión entre los actores del sector y otros interesados, como los responsables de las políticas y las asociaciones de consumidores.

La seguridad física es otra preocupación común de los organismos reguladores. En Brasil, por ejemplo, los agentes tienen que depositar el efectivo que han recibido de los clientes en una sucursal bancaria, a más tardar, cada dos días hábiles. De ese modo se limita la acumulación de efectivo que puede conducir al robo por terceros o incluso por el propio agente. El organismo regulador mexicano, al exigir que toda transacción de los agentes se realice con cargo a la cuenta del agente en el banco contratante no reduce el riesgo de robo por terceros, pero elimina el riesgo de que los agentes se apropien indebidamente del efectivo acumulado, ya que el efectivo es, de hecho, propiedad del agente. La medida más sencilla para reducir la acumulación de efectivo y los riesgos conexos puede consistir en exigir que los proveedores fijen límites diarios y mensuales de transacciones para cada agente y cliente. Sin embargo, los organismos reguladores deben evitar el establecimiento de normas de seguridad física similares a las impuestas a las sucursales bancarias, ya que podrían tener graves consecuencias para la viabilidad del servicio y, por ende, del acceso.

Es posible que los agentes no puedan realizar transacciones financieras de manera satisfactoria, ofrecer asesoramiento o facilitar recursos; cada una de estas acciones puede generar una reclamación de los consumidores, habitualmente clasificada como "servicio deficiente" en los países estudiados. Las

expectativas de los clientes (y de las asociaciones de consumidores) deberían gestionarse por los proveedores, ya que no se debe exigir a los agentes que realicen las mismas funciones y tengan un conocimiento comparable al de un empleado de banco. La reglamentación puede limitarse a exigir que los agentes estén capacitados para desempeñar las funciones subcontratadas, sin imponerles reglas onerosas para la selección, aprobación y formación de agentes. Una medida más coercitiva consiste en mejorar la clasificación de las reclamaciones de los consumidores recibidas y tramitadas por los órganos de supervisión, con el fin de vigilar y hacer frente a los problemas de los consumidores en determinados canales de distribución, como los agentes. Los mismos proveedores tienen interés en capacitar a los agentes, por ejemplo, para reducir los costos asociados con la rotación de agentes, el fraude o la tramitación de reclamaciones.

La reglamentación debe exigir que los proveedores garanticen la fiabilidad, la continuidad y la seguridad de sus servicios y canales, y que se abstengan de prescribir tecnologías, sistemas y procedimientos específicos. Debe ser coherente con las directrices existentes en materia de subcontratación, en la medida en que tales directrices son pertinentes y adecuadas para los modelos transformativos. Una reglamentación eficaz se basa en la supervisión constante de los nuevos problemas relacionados con los consumidores. Además, el supervisor debería estar facultado para examinar las políticas y los sistemas adoptados por todos los proveedores para garantizar la fiabilidad, la seguridad y la continuidad, y deberá tener la facultad de imponer medidas correctivas inmediatas, incluso en los acuerdos de subcontratación.

La continuidad a largo plazo es muy valorada por los usuarios de servicios financieros. Las amenazas a la continuidad pueden surgir de problemas con los modelos de negocios que reducen la confianza del cliente (por ejemplo, plataformas tecnológicas inadecuadas) y de factores ajenos al ámbito de aplicación de los organismos de regulación financiera. En Brasil, por ejemplo, los sindicatos están utilizando los tribunales para exigir la igualdad de remuneración con los empleados de banco para los agentes. Un

proyecto de ley pretende que los agentes se sometan a los mismos requisitos de seguridad física aplicables a las sucursales bancarias. Además, la autoridad sanitaria de Brasil ha propuesto prohibir que las farmacias (uno de los tipos más importantes de agentes en ese país) firmen acuerdos de agentes. De tener éxito, estas medidas podrían socavar gravemente la justificación comercial para usar agentes y dejar a millones de clientes sin un canal válido para realizar transacciones financieras.

3. Reducir las oportunidades de fraude por parte de los agentes y otras conductas perjudiciales

Se han notificado casos de fraude y mala conducta de agentes en todos los países investigados para este número de *Enfoques*. Por ejemplo, en Brasil se detectó la proliferación de préstamos (esto es, personas subcontratadas por agentes ofrecieron préstamos a pensionistas y, posteriormente, revendieron los préstamos varias veces a diferentes bancos, sin el consentimiento del cliente, para generar nuevas comisiones)¹⁵. Los agentes pueden conducir a los clientes hacia determinados productos para maximizar los ingresos por concepto de comisiones, con independencia de las necesidades de los clientes (Banco Central de Brasil 2007). Sin embargo, la incidencia de estos problemas era relativamente baja. Dichos problemas pueden ser consecuencia de la limitada capacidad (o la reticencia, dados los costos involucrados) del proveedor para supervisar adecuadamente un gran número de agentes.

La medida más coercitiva para reducir la incidencia y las consecuencias para el cliente de la conducta perjudicial de los agentes consiste, probablemente, en exigir que los proveedores examinen, capaciten y supervisen a sus agentes. Hay que tener cuidado de no fijar normas mínimas para los agentes que puedan limitar la inversión en grandes redes de agentes (por ejemplo, exigir mediante la reglamentación un capital mínimo a los agentes). Aunque la reglamentación no sea explícita sobre este aspecto,

un incentivo importante para que los proveedores examinen y supervisen a los agentes (distinto del beneficio que supone para su propia empresa) es que la reglamentación los haga responsables del cumplimiento por parte de los agentes de los reglamentos aplicables, que incluye responder a las reclamaciones de los consumidores resultantes de las transacciones y actuaciones de los agentes, aun cuando los agentes actúen de manera fraudulenta (este tema se desarrolla más a fondo en el análisis del objetivo de políticas 7). En cualquier caso, los supervisores deben revisar los controles y procesos internos de los proveedores para determinar, medir y mitigar estos riesgos, y garantizar que existan sistemas para tramitar las reclamaciones de los consumidores relacionadas con la actuación de los agentes.

No obstante, se dan algunas situaciones en que es evidente que el proveedor no debe ser responsable, como en el caso de los “falsos agentes” (establecimientos comerciales o personas que simulan realizar transacciones financieras en nombre del proveedor). Se encontraron ejemplos de este tipo en Brasil y Perú¹⁶, y, aunque no son frecuentes, pueden ser graves desde la perspectiva de protección del consumidor, porque el proveedor no cubrirá, ni debe cubrir, las pérdidas. La reglamentación desempeña un papel limitado en la reducción de este riesgo, mientras que las iniciativas para aumentar la sensibilización de los consumidores (emprendidas por los organismos reguladores, los responsables de las políticas, la sociedad civil y/o el sector) pueden tener un impacto mucho mayor. Por ejemplo, es menos probable que los clientes que saben que toda transacción debe generar un recibo, y también cómo comprobar si un agente es legítimo, sean engañados por un agente falso¹⁷.

4. Garantizar una comunicación clara y eficaz

La banca transformativa sin sucursales puede exacerbar la asimetría de la información cuando implica a numerosas entidades que cobran comisiones separadas por sus servicios, haciendo

¹⁵ Entrevista con la Asociación de Bancos Comerciales de Brasil, noviembre de 2008.

¹⁶ Entrevistas con bancos privados, asociaciones bancarias y los organismos reguladores de los bancos de Brasil y Perú, 2007, 2008 y 2009.

¹⁷ Naturalmente, la aplicación de la ley es importante para reprimir este tipo de infracción, pero dicha aplicación es poco rigurosa en muchos de los países donde se está estableciendo la banca transformativa sin sucursales.

que el cálculo del costo final de una transacción financiera se convierta en un desafío para los clientes. Por ejemplo, una transferencia de fondos basada en mensajes de texto puede incluir una comisión para el banco y otra para el operador de redes móviles. Los agentes también pueden, de forma deliberada o accidental, no divulgar los precios en su totalidad o cobrar comisiones no autorizadas.

Los países han adoptado diferentes enfoques sobre estos problemas. Brasil y México prescriben reglas específicas con respecto a la transparencia del precio de los agentes (por ejemplo, los agentes deben colocar carteles en los que se indiquen las comisiones), mientras que en India y Perú, dichas reglas figuran en la reglamentación general de protección de los consumidores. En India y Brasil se prohíbe a los agentes cobrar comisiones directamente a los clientes, aunque los bancos pueden cobrar más comisiones por las transacciones de los agentes, en comparación con las transacciones de las sucursales, siempre que el cliente esté informado. Las reglamentaciones deben exigir que los contratos se redacten del modo más breve y sencillo posible, y que incluyan todas las comisiones y los cargos.

Además de divulgar las comisiones y los cargos, en Perú, Brasil, Colombia y México, los agentes deben dar a conocer su condición de agentes de una institución financiera autorizada. Esto se realiza mediante la colocación de carteles en el establecimiento del agente y la producción de materiales impresos de promoción, así como mediante la información sobre cada transacción que se incluye en los recibos de las transacciones. Esta divulgación ayuda a los consumidores a establecer la entidad responsable cuando surgen problemas, facilitando así la presentación de reclamaciones.

Los organismos reguladores también deben tener en cuenta de qué modo comunican los proveedores las características de sus productos a sus clientes, especialmente en el caso de los servicios electrónicos de valor almacenado. Si el cliente pierde el dispositivo (por ejemplo, el teléfono móvil o la tarjeta de prepago), esto puede conducir a la pérdida de los fondos en algunos modelos, pero en otros no. Los organismos reguladores deben

conocer estas diferencias a la hora de crear normas de divulgación.

En ocasiones, los proveedores sobrepasan las normas mínimas al intentar asegurarse, por sus propios motivos empresariales, de que los clientes comprendan los nuevos servicios. Por ejemplo, sin un requisito reglamentario formal, el BCP, el mayor banco de Perú, distribuye materiales impresos a los consumidores para explicarles los servicios que prestan sus agentes. En Brasil, los bancos reproducen videos en sus sucursales, en los ascensores y los autobuses para dar a conocer al público la figura del agente y el modo de servirse de él.

Proteger la información personal de los clientes

A medida que aumenta el tráfico de transacciones y datos personales a través de medios como las redes de telefonía móvil, gestionadas cada vez más por terceros, tales como agentes, y a las que los clientes y empleados de las instituciones financieras acceden a distancia, se incrementa el riesgo de acceso y uso inadecuados. Además del aspecto tecnológico, la falta de conocimientos y de experiencia con los servicios financieros formales y la tecnología por parte de los consumidores puede plantear riesgos para la seguridad de los datos. Por ejemplo, en una investigación realizada por Morawczynski y Pickens (2009) se constató que algunos clientes de M-PESA estaban facilitando las contraseñas de sus cuentas a los agentes, y, si bien no había pruebas de que esto hubiera redundado en una pérdida de fondos o en un uso indebido de la información de los clientes, el riesgo podría ser significativo.

Un breve examen de la reglamentación relativa a la confidencialidad de los datos y al secreto bancario en los países en desarrollo revela un mosaico de normas dictadas por diversos organismos con jurisdicción y tareas de supervisión superpuestas (Lyman, Pickens y Porteous 2008). Como ejemplo de las diferencias entre países, las reglas del secreto bancario no son aplicables explícitamente a los agentes en India, mientras que sí lo son en Brasil, Perú, Colombia y México. (En India, sin embargo, los proveedores son responsables de los actos de acción y omisión de sus

agentes en todos sus aspectos, incluido el secreto bancario). Mientras que Perú e India disponen de una reglamentación sobre la confidencialidad de los datos, en Brasil no existe ninguna reglamentación en la materia. Perú, India y Filipinas exigen a los proveedores que capaciten a sus agentes con respecto al cumplimiento de las normas relativas al secreto bancario, la lucha contra el lavado de dinero y la confidencialidad de los datos, mientras que Kenya no dispone actualmente de ninguna norma para los agentes de los proveedores de servicios de pagos por telefonía móvil como M-PESA. México y Colombia cuentan con reglamentaciones amplias y detalladas relacionadas con la seguridad de los datos, mientras que en Brasil son escasas.

El diseño y la aplicación de las normas relativas a la confidencialidad y la seguridad de los datos requieren cierto nivel de coordinación entre las autoridades reglamentarias y de supervisión, a medida que la banca sin sucursales trasciende a otros sectores, como la banca y las telecomunicaciones. Las reglamentaciones deben tener la suficiente coherencia y solidez como para responsabilizar a los proveedores de la confidencialidad de los datos, y estos deben ser responsables de las infracciones relacionadas con la confidencialidad y el mal uso de los datos de los clientes. También debe hacerse responsables a los agentes, aunque el proveedor debe ser el principal responsable de ocuparse de la reparación de daños al consumidor en este ámbito (este punto se expone con mayor detalle en el análisis del objetivo de políticas 7). La reglamentación tampoco debe favorecer ninguna tecnología en particular, ya que es probable que la imposición de normas y protocolos específicos en un sector que evoluciona a un ritmo acelerado entorpezca la innovación. Deben imponerse requisitos específicos únicamente para corregir los problemas detectados en empresas existentes.

Existe una disyuntiva entre incrementar la seguridad de los datos y mantener los costos bajos para permitir la rentabilidad de las transacciones financieras de bajo valor. El mercado de productos de gama baja puede necesitar tecnologías algo menos seguras que otras, sobre la base de la disponibilidad (por ejemplo,

características de seguridad que se pueden aplicar en teléfonos móviles más baratos) y la facilidad de uso para los clientes (por ejemplo, interfaces que son más adecuadas para los clientes de bajos ingresos)¹⁸. Además, las inquietudes acerca de la confidencialidad de los datos pueden obstaculizar su transmisión transnacional, y por lo tanto inhibir la capacidad de los proveedores para ofrecer servicios de remesas más rápidos y fiables a través de canales electrónicos. En la mayoría de las situaciones, los proveedores y los organismos reguladores podrán ponerse de acuerdo sobre plataformas tecnológicas y modelos de negocios que armonicen los objetivos de ambos, pero esto requiere un diálogo abierto entre ellos, especialmente cuando hay que superar importantes obstáculos reglamentarios.

En cualquier caso, la reglamentación no eliminará los riesgos en materia de seguridad y confidencialidad. Los supervisores deben evaluar los sistemas de gestión y mitigación de riesgos de los proveedores y sus procedimientos para dar una respuesta a las infracciones relacionadas con la confidencialidad y la seguridad. En casos como el de Kenya, el organismo regulador ha colaborado estrechamente con los proveedores para encontrar soluciones de sistema y tecnología incorporada a los problemas observados y potenciales de los consumidores. Los supervisores también deben estar satisfechos con las condiciones de los acuerdos de subcontratación y asociación para asegurarse de que dichas condiciones no afecten a la capacidad de respuesta a las reclamaciones de los consumidores relacionadas con la confidencialidad y seguridad de los datos, incluso cuando hay agentes involucrados.

6. Garantizar que los clientes tengan conocimiento de los procedimientos eficaces de reparación y reclamación, así como acceso a estos

Aun cuando los proveedores cumplan las reglamentaciones relacionadas con los consumidores y ofrezcan procedimientos de reclamación y reparación extrajudiciales, no suele ser fácil resolver un problema. Los mecanismos de recurso disponibles pueden no ser eficaces, convenientes,

¹⁸ Para obtener más información sobre este tema, véase Ivatury y Mas (2008).

Recuadro 1. Garantizar la confidencialidad y seguridad de los datos, más allá de la reglamentación

A menudo son los propios clientes los que socavan la seguridad y confidencialidad de sus propios datos. Los proveedores, los organismos reguladores y los responsables de las políticas deben realizar esfuerzos para sensibilizar a los consumidores, aunque los proveedores pueden tener incentivos más fuertes para hacerlo, como parte de su propia estrategia empresarial. En Sudáfrica, los WIZZkids (jóvenes que promocionan y venden servicios basados en la telefonía móvil y ofrecidos por WIZZIT, una entidad no bancaria) enseñan a los clientes a usar los teléfonos móviles para realizar transacciones financieras. En Perú e India, los proveedores utilizan lenguas minoritarias en el material informativo para educar a los clientes con respecto al uso de los agentes.

objeto de amplia difusión o asequibles, problemas que pueden acentuarse cuando el contacto directo con los clientes se realiza exclusivamente a través de agentes independientes, y los clientes poseen un menor nivel de instrucción y experiencia en el uso de servicios financieros formales. En los países estudiados, el teléfono es un canal habitual para presentar reclamaciones, pero los centros de atención telefónica parecen plantear muchas dificultades y pueden ser especialmente onerosos para los clientes de bajos ingresos¹⁹. Es posible que los mecanismos de reclamación y reparación extrajudiciales sean casi inexistentes, como en el caso de Rusia, donde, hasta hace poco, una red de más de 250 000 terminales de pago automatizado rara vez ofrecía a los clientes mecanismos para presentar reclamaciones y resolver problemas²⁰.

Un paso importante para garantizar una reparación adecuada es responsabilizar a los proveedores del cumplimiento de las reglamentaciones aplicables cuando recurren a agentes. Pero esto no es suficiente.

Las reglamentaciones pueden fijar normas mínimas para los canales y los procedimientos de resolución interna de conflictos, y algunas normas tendrán que adaptarse a la banca sin sucursales. Por ejemplo, los modos de reparación deben ser coherentes con los modos de transacción. Si las únicas interfaces de clientes son los teléfonos móviles y los agentes, los clientes deben poder utilizar estos canales para presentar reclamaciones²¹. Los proveedores deben ofrecer al menos un canal gratuito (y eficaz) de presentación de reclamaciones a distancia, que puede ser un número de teléfono gratuito. También se deben considerar otros canales (por ejemplo, mensajes de texto), en función del modelo de negocios. Cada transacción debe generar un recibo (electrónico o en papel) con datos básicos de la transacción que pueda utilizarse para documentar las reclamaciones en casos de resolución interna de conflictos, o en los tribunales o mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En Rusia, anteriormente no existía ningún requisito reglamentario para que los proveedores de servicios de pagos utilizaran terminales de pago electrónico para generar un recibo. Actualmente, se exige que cada transacción genere un recibo con información básica de la transacción.

La reglamentación también puede establecer requisitos mínimos para difundir los mecanismos de reparación (por ejemplo, exigiendo que los agentes y otros puntos de transacción publiquen de manera destacada el número de atención al cliente del proveedor y otros medios de realizar consultas y presentar reclamaciones). Mientras en Perú los clientes tienen que ir a una sucursal para informarse de cómo se presenta una reclamación, en Brasil, Colombia y México se exige a los agentes que publiquen esta información, y en Brasil, los agentes tienen que publicar el número del ombudsman del banco²². Se debe prestar atención a la posible falta de claridad con respecto a la aplicabilidad de

19 Entrevistas con proveedores de servicios financieros y organismos reguladores de Brasil, Perú y Kenia, diciembre de 2008.

20 Véase "Update on Regulation of Branchless Banking in Russia" del CGAP, enero de 2010, en http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42403/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Russia.pdf.

21 Aunque la distancia física entre el proveedor de servicios jurídicos y el cliente puede aumentar las deficiencias de la reparación, en algunos casos los agentes pueden desempeñar un papel importante y positivo de atención al cliente. Una forma habitual de notificar reclamaciones a Safaricom es a través de los agentes de M-PESA, que con frecuencia presentan la reclamación por teléfono en nombre del cliente. También se observó que los agentes de M-PESA resuelven directamente las reclamaciones y los problemas de los clientes. En tales casos, las reclamaciones nunca llegan al servicio de atención al cliente del proveedor.

22 En el caso de Brasil, el ombudsman del banco es una unidad especializada e independiente que toda entidad financiera debe tener. Es responsable de resolver las reclamaciones que no hayan resuelto los servicios habituales de atención al cliente y proponer a la junta mejoras a partir del análisis de las reclamaciones de los clientes. El Banco Central de Brasil cuenta con un programa de inspección específico para supervisar la actuación del ombudsman del banco.

las normas en materia de recursos, especialmente cuando el proveedor es una compañía no financiera. Por ejemplo, los operadores de redes móviles que ofrecen servicios financieros pueden alegar que no se les puede aplicar una reglamentación dictada por un organismo de protección de los consumidores (frente a un organismo regulador de las telecomunicaciones), con independencia del tipo de servicio que ofrezcan. Además, aunque la aplicabilidad esté suficientemente clara, es posible que algunas reglas que ya existían precisen aclaración al aplicarlas a la banca sin sucursales. Por ejemplo, si el texto jurídico exige la divulgación de los canales de reparación en el “establecimiento bancario” ¿se incluye a los agentes?

Por último, los supervisores deben poder evaluar y exigir mejoras en las políticas y los procedimientos de tramitación de reclamaciones de las empresas bajo su supervisión. Deben supervisar las tendencias de las reclamaciones de los consumidores en el sector de la banca sin sucursales, como medio de identificar los puntos débiles y cualquier acción reglamentaria que se requiera. En Perú, Brasil y México, los supervisores exigen informes periódicos a los bancos sobre las reclamaciones relacionadas con sus agentes, para ayudar a supervisar la evolución del mercado y los nuevos problemas de los consumidores.

7. Responsabilizar a los proveedores del cumplimiento de la reglamentación por parte de los agentes²³

El séptimo objetivo de políticas es un objetivo fundamental y global que, en caso de lograrse, facilitará la aplicación de los seis objetivos descritos hasta ahora. Dado que muchos modelos de banca transformativa sin sucursales recurren a agentes para el contacto directo con los clientes, es necesario garantizar que los proveedores cumplan las reglamentaciones aplicables cuando recurran a terceros, exactamente como lo harían si los servicios los prestaran directamente los proveedores. El sector privado interpreta en ocasiones que la redacción específica de los textos jurídicos y las investigaciones implica algo más que mantener la responsabilidad

Recuadro 2. Requisito de responsabilidad en la UE Directiva sobre servicios de pagos

Artículo 17: “La externalización no dará lugar a la delegación de responsabilidad por parte de la alta dirección; no alterará las relaciones y obligaciones de la entidad de pago con respecto a sus usuarios. . .”;

Artículo 18: “. . .cuando las entidades de pago recurran a terceros para la realización de funciones operativas, dichas entidades [deben adoptar] medidas razonables para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos [...] y ser plenamente responsables de los actos de sus empleados y de cualesquiera agentes, sucursales o instituciones a las que se hayan externalizado sus actividades”.

del proveedor respecto del cumplimiento de las reglamentaciones, es decir, que abarca la responsabilidad jurídica de todos y cada uno de los actos de sus agentes. Este no es necesariamente el caso ni es deseable desde una perspectiva empresarial y de política. La responsabilidad jurídica respecto de los agentes significa, sencillamente, limitar las oportunidades de los proveedores para eludir las reglamentaciones aplicables, incluidas las normas que rigen la actividad empresarial. La reglamentación de Brasil, por ejemplo, responsabiliza plenamente a las compañías financieras de los servicios prestados por los agentes. La reglamentación colombiana es más precisa y responsabiliza plenamente al proveedor ante el cliente de los servicios ofrecidos a través del agente. En la práctica, las reglamentaciones tienen el mismo significado: el proveedor no puede negarse a ocuparse de las reclamaciones de clientes relativas a los agentes que, por ejemplo, cobran comisiones no autorizadas para recibir pagos, o exigen que los clientes compren productos a fin de realizar transacciones financieras.

Este tipo de disposición reglamentaria tiene por objeto dejar claro que existe un único proveedor legal de los servicios, aunque intervengan terceros en la prestación de los servicios. El proveedor debe

²³ Como se ha mencionado anteriormente, la palabra “agente” se usa en este número de *Enfoques* para incluir cualquier tipo de subcontratación a terceros del contacto directo con el cliente, ya sea a través de una relación formal con una agencia, una empresa conjunta u otro tipo de modelo de negocio. La recomendación que figura en esta sección tiene por objeto que se aplique también a los casos en que las terceras partes no sean agentes, en el sentido jurídico puro, de la compañía financiera o no financiera en cuyo nombre interactúa con los clientes.

responder a las reclamaciones del consumidor aun cuando el agente actúe de manera fraudulenta (por ejemplo, no debe evitar la reglamentación y eludir su responsabilidad en caso de que el agente acceda a la información bancaria del cliente y retire dinero de la cuenta del cliente). Es evidente que el proveedor puede obtener reparación contra el agente, pero el cliente debe poder presentar una reclamación ante el proveedor, que es el responsable de garantizar la confidencialidad y la seguridad de los datos. Un caso de violación de la seguridad de los datos en compañías tecnológicas subcontratadas que gestionan información de los clientes de un banco ofrece una analogía útil. Si un delincuente accede a la base de datos de la empresa, pocos esperarían (o aceptarían) que los bancos ordenasen a los clientes que presenten una reclamación contra la empresa, en lugar de asumir las pérdidas de los clientes y, a continuación, obtener reparación contra la parte subcontratada.

El hecho de no responsabilizar a los proveedores del cumplimiento por parte de los agentes de sus obligaciones puede mermar la capacidad de los organismos reguladores para lograr los objetivos de políticas que se examinan en este documento, puesto que, en la práctica, la aplicación de reglas para proteger a los clientes cuando intervienen terceros en la prestación de los servicios puede convertirse en un desafío. En esencia, traslada la carga de supervisar a los agentes de la entidad supervisada al supervisor (con importantes costos adicionales de supervisión) y a los consumidores (con importantes costos sociales adicionales, especialmente al tratar con clientes de bajos ingresos). Por tanto, la responsabilidad del proveedor respecto de los actos de acción y omisión de sus agentes es un principio fundamental para la subcontratación de servicios financieros. Al centrarse específicamente en las acciones de los agentes relacionadas con la prestación de servicios de banca sin sucursales, no crea una responsabilidad ilimitada ni debe representar una carga excesiva para los proveedores. Al igual que en otros tipos de subcontrataciones, los organismos reguladores esperan ver el establecimiento de sistemas de gestión de riesgos eficaces y acciones oportunas y adecuadas por parte de los proveedores (incluida la reparación

a los consumidores) cuando se detecten problemas con los agentes.

Para garantizar la responsabilidad de los proveedores mediante reglamentación (y, de hecho, aplicar otras medidas que se examinan en este documento), no es necesario que los nuevos modelos de negocios propuestos por compañías no financieras esperen hasta que se haya desarrollado completamente el marco reglamentario. Analicemos el caso de Kenya. Aquí, el organismo regulador ha adoptado un enfoque de “poner a prueba y ver” para permitir el desarrollo de un nuevo modelo de servicio. Safaricom no está sujeta a las normas de protección del consumidor fijadas por los organismos de regulación financiera, y sus acuerdos dejan claro que Safaricom no es jurídicamente responsable de los actos de los agentes de M-PESA²⁴. No obstante, Safaricom ha estado respondiendo a los problemas de los consumidores relacionados con los agentes. Aparentemente, los costos no son prohibitivos, y las motivaciones empresariales para hacerlo son bastante convincentes.

¿Sugiere la experiencia de Kenya que los organismos reguladores deben evitar las normas sobre el comportamiento de los mercados (incluido establecer la responsabilidad explícita del proveedor de los actos de sus agentes) hasta que el mercado de la banca sin sucursales esté más desarrollado? Podríamos aducir que, en la mayoría de los casos, la adopción de medidas básicas desde el comienzo o inmediatamente después, y desde luego en el momento en que los proveedores que acceden al nuevo espacio sean numerosos y los servicios se amplíen, presenta ventajas. Este tipo de reglamentación servirá a tres fines: i) evitar problemas mediante el establecimiento de normas mínimas de práctica comercial; ii) facilitar las herramientas jurídicas para que los organismos reguladores y los consumidores resuelvan los problemas cuando surjan y iii) crear condiciones de igualdad que promuevan la competencia y el desarrollo de un mercado saludable. Se trata de importantes objetivos de políticas. Además, no tenemos pruebas de que los costos que supone para el proveedor asumir la responsabilidad

²⁴ El acuerdo de nivel de servicio entre Safaricom y los minoristas que prestan los servicios de M-PESA no crea una relación agente-entidad principal en el sentido jurídico puro.

de los actos de sus agentes (dentro del ámbito de las funciones subcontratadas) sean prohibitivos.

Safaricom, un operador de redes móviles multinacional de propiedad parcial del Gobierno nacional (en Kenya), tiene fuertes incentivos para proteger su reputación y tratar a sus clientes de manera responsable contemplando los problemas causados por los agentes de M-PESA. Muchos organismos reguladores estarían dispuestos a permitir a un actor de este tipo que experimente con un nuevo enfoque de prestación de servicios sin un marco reglamentario completo, especialmente, dado el potencial para prestar servicios a las personas sin acceso a bancos. Sin embargo, consideremos un caso hipotético en el que el “primer participante” decida actuar con menos responsabilidad con respecto a los problemas relacionados con sus agentes. Sin una reglamentación básica establecida, el organismo regulador dispondría de escasos medios jurídicos para responsabilizarlo del comportamiento indebido o los errores de los agentes. Asimismo, una estrategia que se basa en el riesgo para la reputación del proveedor y el compromiso y la persuasión moral del organismo regulador (en lugar de la responsabilidad inequívoca, que ofrece la base jurídica para otras protecciones reglamentarias, incluido un recurso eficaz) puede inclinarse a favor de permitir que únicamente los actores importantes (con una reputación evidente que proteger) accedan a la banca sin sucursales. Por tanto, con el tiempo, la falta de reglas básicas podría tener la consecuencia no deseada de dar un trato desigual a proveedores que ofrecen servicios similares y obstaculizar el acceso de actores más pequeños que puedan tener modelos viables que ofrecen un servicio más valioso a los consumidores. Esto también puede sentar las bases para la manipulación y el arbitraje normativo²⁵. Una consideración adicional es que la incertidumbre normativa y jurídica puede entorpecer el acceso y la innovación.

Por último, cabe subrayar que, si bien el requisito de responsabilidad constituye una salvaguardia para los organismos reguladores y de supervisión, ambos deben comprender que, al igual que en cualquier

Recuadro 3. Un marco reglamentario desigual para el uso de agentes

En Kenya, los agentes de M-PESA no están prácticamente sometidos a ninguna reglamentación. Unas directrices publicadas recientemente permiten que los bancos sometidos a supervisión prudencial y determinadas instituciones financieras reguladas ofrezcan servicios bancarios básicos a través de agentes. Las directrices establecen normas mínimas, como la responsabilidad del proveedor respecto del cumplimiento de la reglamentación por parte de los agentes. Sin embargo, las nuevas reglas no resuelven totalmente el problema de desigualdad, ya que las compañías no financieras, como Safaricom, siguen desarrollando sus operaciones conforme a una escasa reglamentación relativa a la prestación de servicios de banca sin sucursales, al menos hasta que se dicte una reglamentación específica para este tipo de proveedor.

otro ámbito normativo, no es viable eliminar el riesgo de incumplimiento normativo. En cambio, se debe hacer hincapié en supervisar los sistemas de gestión de riesgos del proveedor para detectar problemas en la esfera de los agentes, además de sus mecanismos de resolución de problemas y el funcionamiento de los mismos.

Autoridad jurídica para regular y aplicar la protección de los consumidores en la banca sin sucursales

Solo unos pocos de los objetivos de políticas y las medidas reguladoras mencionados pueden establecerse o aplicarse eficazmente sin que la autoridad jurídica regule y supervise a los proveedores de banca sin sucursales, especialmente a las compañías no financieras, como operadores de redes móviles y compañías tecnológicas, que transmiten o gestionan los datos de las transacciones.

Es probable que algunos modelos emergentes pertenezcan a una zona intermedia entre los

²⁵ La manipulación normativa se produce cuando un organismo regulador actúa en favor de los intereses especiales de la industria que debe regular. Esto sucede cuando los actores privados con intereses personales logran influir “manipulando” al personal o los miembros de una comisión del organismo regulador, de manera que se apliquen los resultados de las políticas favorables a los actores privados. El arbitraje normativo se produce cuando una entidad sometida a regulación puede elegir un lugar, una forma institucional u otra característica de su empresa que esté asociada con el marco regulador menos costoso.

sectores sometidos a supervisión por un organismo de regulación financiera y los que no lo están (por ejemplo, un operador de redes móviles que presta servicios de transferencia de dinero). Los organismos reguladores deben supervisar la evolución del mercado, centrándose en los tipos de servicios, y no en los tipos de entidades, y tomar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de reglas parecidas a las compañías que prestan servicios similares. El Banco de la Reserva de India, al igual que sus homólogos en Malasia, Indonesia, Filipinas y otros países de todo el mundo, ha creado reglas para el dinero electrónico emitido por entidades no bancarias, a fin de superar el anterior vacío reglamentario. En cambio, el Banco Central de Kenya adolece de una falta de claridad, actualmente, en cuanto a la autoridad jurídica que debe regular y supervisar servicios como los de M-PESA y otros servicios prestados por compañías no financieras en el país. Con respecto a los agentes, la reglamentación debe permitir una acción supervisora y reguladora coherente con la práctica común en otros acuerdos de subcontratación de servicios financieros. En México, por ejemplo, una reglamentación de 2008 otorga claras facultades al supervisor bancario, por primera vez superiores a las de los planes institucionales establecidos por los bancos, al permitirle la inspección directa de los agentes en caso necesario. Se han otorgado facultades similares a supervisores de Brasil, Perú, India y Colombia.

En algunas jurisdicciones, el organismo regulador deberá estar claramente facultado para dictar y hacer cumplir las normas de protección del consumidor en los servicios financieros. En Brasil, no resulta totalmente clara la aplicabilidad de la ley de protección del consumidor a los servicios financieros, ni tampoco la facultad del supervisor financiero para dictar y aplicar las normas de protección del consumidor. La superposición o una autoridad poco clara pueden crear oportunidades para prácticas comerciales indeseables y reducir la eficacia de la supervisión, ya que los proveedores podrían cuestionar las medidas adoptadas por el supervisor. Cuando interviene más de un organismo de reglamentación, la coordinación y la cooperación son importantes, especialmente para la banca sin sucursales, ya que trasciende a otros sectores, como la banca y las telecomunicaciones, que pueden tener una reglamentación de protección

Recuadro 4. Aumento de la cooperación interinstitucional para superar las deficiencias reglamentarias

Ante la falta de autoridad inequívoca para exigir el cumplimiento del código general de protección de los consumidores, el Banco Central de Brasil ha procurado establecer acuerdos de cooperación con los organismos públicos que tienen la responsabilidad jurídica primordial de aplicar la ley. Por ejemplo, mantiene un acuerdo de cooperación con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) para examinar las reclamaciones presentadas al INSS por los pensionistas, en un intento por reducir el fraude en la suscripción y proliferación de préstamos. El acuerdo también permitirá a ambas entidades supervisar los niveles de endeudamiento que pueda ocasionar la banca sin sucursales y aumentará el intercambio de información. También se han firmado acuerdos de naturaleza similar con los organismos reguladores y de protección del consumidor.

de los consumidores diferente. La Comisión de Comunicaciones de Kenya, por ejemplo, ha dictado recientemente reglamentaciones sustanciales de protección de los consumidores con consecuencias para los servicios de pagos por telefonía móvil (*Kenya Gazette*, 23 de abril de 2010).

Conclusión y nuevas fronteras

Existen riesgos para los consumidores en la banca transformativa sin sucursales, al igual que en cualquier otro tipo de prestación de servicios financieros supervisados por los organismos reguladores y de supervisión del sector financiero. No existe un único enfoque regulador para la protección de los consumidores que funcione en todos los contextos, y, evidentemente, ninguno eliminará los riesgos. Las pruebas obtenidas hasta la fecha revelan que los beneficios de estos nuevos servicios superan con creces los riesgos, y muchas veces reducen importantes deficiencias asociadas normalmente con los proveedores informales, como la pérdida de los fondos de los clientes o la interrupción de los servicios. Esta situación exige lograr un equilibrio entre permitir la innovación que incrementa el acceso a los servicios financieros y garantizar un nivel mínimo de protección al consumidor.

Objetivo de políticas	Opciones y consideraciones normativas
1. Proteger los fondos de los clientes mantenidos como valor almacenado en forma electrónica	<ul style="list-style-type: none"> -Crear una reglamentación básica con reglas claras y sencillas para garantizar una adecuada liquidez y titularidad de los fondos recaudados a cambio del valor electrónico emitido. -La reglamentación también puede fijar normas mínimas para el rescate de fondos, a fin de evitar la imposición de restricciones indebidas a los clientes, incluso en caso de insolvencia del proveedor o del banco donde están depositados los fondos. -Los organismos reguladores pueden experimentar con enfoques ad hoc hasta que los nuevos modelos de servicios se comprendan más a fondo.
2. Garantizar la seguridad y la fiabilidad de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> -Supervisar los nuevos problemas de los consumidores y decidir cuándo y qué tipo de acción normativa es necesaria y eficaz para evitar la pérdida de confianza o frenar los abusos de los proveedores. -Exigir a los proveedores que garanticen la fiabilidad, disponibilidad y seguridad de sus servicios, sin prescribir tecnologías, sistemas y procedimientos específicos. -Si se considera necesario aplicar reglas preceptivas, se debe evaluar su posible impacto en la capacidad y el apetito de los proveedores para prestar servicios a clientes de bajos ingresos. Las reglas detalladas normalmente introducen complejidad, rigidez e incluso confusión. -Exigir a los proveedores que dispongan de políticas para seleccionar y capacitar a los agentes. -Evitar la imposición de normas de seguridad física excesivamente onerosas a los agentes. -Mejorar la clasificación y el análisis de las reclamaciones de los consumidores en los canales de banca sin sucursales. -Tener cuidado con las amenazas que quedan fuera del alcance de las autoridades financieras (por ejemplo, las leyes sobre los requisitos de seguridad física).
3. Reducir las oportunidades de fraude por parte de los agentes y otras conductas perjudiciales	<ul style="list-style-type: none"> -Responsabilizar a los proveedores del cumplimiento de las reglamentaciones por parte de los agentes. -Ejemplos de otras disposiciones reglamentarias: <ul style="list-style-type: none"> -Exigir a los proveedores que impongan límites a las transacciones de los agentes y supervisen el cumplimiento de las reglamentaciones. -Establecer principios para la selección y supervisión de agentes, sin imponerles normas mínimas excesivamente onerosas, como el requisito de un nivel mínimo de capital. -Exigir a los proveedores que examinen, capaciten y supervisen a los agentes. -Revisar los controles y procesos internos de los proveedores para identificar, medir y mitigar estos riesgos, y garantizar que existan sistemas para tramitar las reclamaciones de los consumidores relacionadas con la actuación de los agentes. -Determinar si las iniciativas para aumentar la sensibilización de los consumidores pueden tener un mayor impacto que la reglamentación en algunas situaciones.
4. Garantizar una comunicación clara y eficaz	<ul style="list-style-type: none"> -Evaluar la necesidad de crear reglas específicas, como: <ul style="list-style-type: none"> -Exigir a los agentes que publiquen las comisiones aplicables. -Exigir la divulgación de los precios a través de los dispositivos utilizados para realizar las transacciones, por ejemplo, los teléfonos móviles. -Prohibir a los agentes cobrar comisiones adicionales sin informar claramente a los clientes. -Exigir que los contratos sean sencillos e incluyan todas las comisiones y los cargos pertinentes. -Exigir a los agentes que divulguen su condición de agentes de una institución autorizada.
5. Proteger la información personal de los clientes	<ul style="list-style-type: none"> -Responsabilizar a los proveedores del cumplimiento de la reglamentación relativa a la confidencialidad de los datos y al secreto bancario aun cuando usen agentes. -Asegurarse de que las reglas existentes sean aplicables a los nuevos modelos y evaluar la necesidad de dictar reglas específicas. -Aumentar la coordinación interinstitucional para el diseño y la aplicación de las reglas. -Ser sensibles a la disyuntiva entre el costo que supone aplicar los requisitos de seguridad y la rentabilidad de atender a clientes de bajos ingresos. Mostrar flexibilidad para analizar modelos menos seguros que sean adecuados para las transacciones de poco valor. -Evitar la aplicación de reglas excesivamente preceptivas que introduzcan complejidad, rigidez y confusión. -Evitar la imposición de normas tecnológicas y protocolos específicos.
6. Garantizar que los clientes tengan conocimiento de los procedimientos eficaces de reparación y reclamación, así como acceso a estos	<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar que las reglas existentes para los canales de reclamación y reparación extrajudiciales sean aplicables a la banca sin sucursales o fijar normas específicas adaptadas a los nuevos modelos, según se requiera. Los ejemplos incluyen requisitos cuando: <ul style="list-style-type: none"> -Los canales de reparación se ajustan a los canales para realizar transacciones. -Cada transacción genera un recibo (para documentar las reclamaciones o para utilizarlos en los tribunales). -Los canales y los procedimientos de reparación cumplen las normas mínimas. -Las vías y los procedimientos de reparación se comunican de forma clara y coherente a los clientes. -Supervisar las tendencias de las reclamaciones de los consumidores en el sector de la banca sin sucursales.
7. Responsabilizar a los proveedores del cumplimiento de la reglamentación por parte de los agentes	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurarse de que el proveedor sea jurídicamente responsable de garantizar el cumplimiento de las reglamentaciones cuando haga uso de agentes. -Centrar la responsabilidad de los proveedores en las acciones de los agentes relacionadas con la prestación de servicios de banca sin sucursales, para no que no se cree una responsabilidad ilimitada ni represente una carga excesiva para los proveedores.

Sobre la base de las informaciones obtenidas de la situación de los distintos países, este número de *Enfoques* identifica siete objetivos prioritarios de políticas para guiar la reglamentación de protección de los consumidores en la banca transformativa sin sucursales. Ofrece ejemplos de medidas reglamentarias para lograr esos objetivos. Identifica un objetivo de políticas global, a saber, responsabilizar a los proveedores del cumplimiento de las reglamentaciones aplicables cuando usan agentes, que puede afectar a la capacidad de utilizar la reglamentación para lograr otros objetivos de manera eficaz. También sugiere el papel que pueden desempeñar las medidas no reglamentarias, como las normas y prácticas voluntarias de la industria, en la protección de los clientes de la banca sin sucursales.

Al crear nuevas reglas, los organismos reguladores deben obedecer dos principios: proporcionalidad y eficacia. Las reglas deben ser proporcionales a los riesgos para los consumidores que pretenden mitigar y coherentes con los objetivos de políticas y la capacidad de supervisión. Para ser eficaces, las reglas deben basarse en una buena comprensión del desarrollo del mercado, teniendo en cuenta el impacto de las reglas existentes y propuestas en el acceso y el costo de cumplimiento que impondrán a los proveedores. Los organismos reguladores deben supervisar los problemas de los consumidores para decidir cómo y cuándo adoptar medidas reglamentarias. Este enfoque requerirá probablemente amplias consultas con el sector y con diferentes organismos de formulación de políticas, regulación y supervisión. También se puede mejorar la eficacia (y reducir los costos que entraña la reglamentación) mediante pruebas con consumidores de las medidas reglamentarias propuestas antes de su aplicación. Además, por lo general se deben evitar las reglas detalladas y preceptivas, a menos que sean claramente necesarias para corregir problemas identificados.

Se deben tener en cuenta los incentivos basados en el mercado. Como se ha señalado, el interés de un proveedor responsable, como proteger su reputación y su marca (especialmente si existe una competencia saludable en el mercado), se puede armonizar con los objetivos de políticas del organismo regulador.

Esta es una consideración especialmente útil para los países con acceso limitado a los mercados y en las primeras fases de desarrollo empresarial, donde el costo de la regulación será probablemente mayor. En tales situaciones, conviene centrarse inicialmente en seleccionar a los proveedores y supervisar los problemas de los consumidores, mientras se sientan las bases para un amplio marco de reglamentación y supervisión. Lo mismo cabe decir de las jurisdicciones con poca capacidad para exigir el cumplimiento de la reglamentación. Sin embargo, como se ha señalado, debe prestarse atención para evitar que los requisitos de acceso se inclinen a favor de grandes empresas que limitarían la competencia. Un examen de acceso puede ser una herramienta insuficiente si los problemas de protección de los consumidores se generalizan. A medida que los mercados se desarrollan y los modelos de negocios de los pioneros maduran, los organismos reguladores deben elaborar un marco regulador mínimo con claras normas de la actividad empresarial y criterios de selección, que, en principio, abarquen todos los ámbitos que se examinan en este número de *Enfoques*.

Por último, la reglamentación y la supervisión no son suficientes para hacer frente a todos los problemas de protección de los consumidores. En ocasiones, los problemas tienen su origen en la falta de comprensión, conocimiento y sensibilización de los consumidores con respecto a los servicios financieros y los mecanismos de reparación. Iniciativas bien orientadas para mejorar la capacidad financiera y aumentar la sensibilización pueden desempeñar un importante papel en la reducción de riesgos para los consumidores y el incremento de la eficacia de las medidas reglamentarias. Los esfuerzos en este ámbito deben contar con la participación de diversos actores, desde los responsables de las políticas hasta las instituciones financieras y los defensores de los consumidores, además de otros actores de la sociedad civil.

La movilidad de los clientes (es decir, la facilidad para cambiar de proveedor), la venta cruzada de servicios, la idoneidad de los productos y el seguro de depósitos en la emisión de dinero electrónico por entidades no bancarias son algunos de los temas reglamentarios de próxima generación para la protección de

los consumidores en la banca sin sucursales que requieren más investigación y experimentación. Este futuro programa de reglamentación y supervisión dependerá, a su vez, de un análisis que cuantifique e investigue más fondo el comportamiento y las percepciones de los consumidores de la banca sin sucursales, así como la naturaleza, la incidencia y las consecuencias de los problemas que afrontan en los distintos mercados.

Bibliografía

- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2005. "Outsourcing in Financial Services". El Foro Conjunto, febrero. <http://www.bis.org/publ/joint12.htm>.
- Brix, Laura y Katharine McKee. 2009. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance". Enfoques n.º 60. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.42343/>.
- Banco Central de Brasil. 2007. Presentación en la Conferencia sobre Regulación y Supervisión de Actividades de Microfinanzas del CGAP/ASBA, México.
- Cohen, Monique; Danielle Hopkins y Julie Lee. 2008. "Financial Education: A Bridge between Branchless Banking and Low-Income Clients". Microfinance Opportunities, Documento de trabajo n.º 4. www.globalfinancialed.org/documents/Use%20of%20Tech%20for%20Accessing%20Financial%20Services%20FINAL.pdf.
- Collins, Daryl 2010. "Consumer Experience in Branchless Banking". Presentación en el Tercer Seminario sobre Liderazgo Mundial en la Regulación del Transformador Sistema Bancario Sin Sucursales de Windsor. Oakley Court Hotel, Windsor, Reino Unido, 8-10 de marzo.
- Collins, Daryl; Jonathan Morduch; Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. New Jersey: Princeton University Press.
- Goodman-Delahunty, Jane. 2001. "Promoting consumer complaints in the financial sector". Discurso principal en el Foro de participantes de la ASIC, Capitalizing on Complaints: Insights into handling financial sector complaints. Sidney, 14 de noviembre. [www.asic.gov.au/asic/pdf/lib.nsf/LookupByFileName/consumer_complaints_speech.pdf/\\$file/consumer_complaints_speech.pdf](http://www.asic.gov.au/asic/pdf/lib.nsf/LookupByFileName/consumer_complaints_speech.pdf/$file/consumer_complaints_speech.pdf).
- Hunt, Keith H. 1991. "Consumer satisfaction, dissatisfaction and complaining behavior". *Journal of Social Issues*, 47(1): 107-17.
- Ivatury, Gautam e Ignacio Mas. 2008. "Las primeras experiencias con la banca sin sucursales". Enfoques n.º 46. Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.6157/FN46_SP.pdf.
- Kabir Kumar, Claudia McKay y Sarah Rotman 2010. "Microfinanzas y banca móvil: La situación hasta el momento". Enfoques n.º 62. Washington, DC: CGAP.
- Lyman, Timothy; 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. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2544/FN38_SP.pdf.
- Lyman, Timothy, 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/DFID.
- Liu, Raymond R. y Peter McClure. 2001. "Recognizing cross-cultural differences in consumer complaint

behavior and intentions: An empirical examination". *Journal of Consumer Marketing*, 18(1):54-74.

McDonald, Graham. 1991. "The Australian banking industry Ombudsman: Can a level playing field be created?" *Law Institute Journal*, 65(3):190-91.

Mas, Ignacio. 2008. "Realizing the Potential of Branchless Banking: Challenges Ahead". *Enfoques* n.º 50. Washington, DC: CGAP.

Morawczynski, Olga y Mark Pickens. 2009. "Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Usage and Impact of M-PESA". *Reseña*. Washington, DC: CGAP, agosto. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36723/MPESA_Brief.pdf.

Mobile Money for the Unbanked (MMU). 2009. *Informe Anual*.

Pickens, Mark 2009. "Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines". *Reseña*. Washington, DC: CGAP, diciembre. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.41163/>.

Porteous, David. 2006. "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa". Londres: DFID. <http://www.bankablefrontier.com/assets/ee.mobil.banking.report.v3.1.pdf>.

———. 2009. "Consumer Protection in Credit Markets". *Financial Access Initiative Policy*. *Enfoques* n.º 1. Julio. <http://financialaccess.org/research/publications/all/Policy%20and%20Practice>.

Singh, Jagdip y Robert E. Wilkes. 1996. "When Consumers Complain: A Path Analysis of the Key Antecedents of Consumer Complaint Response Estimates". *Journal of the Academy of Marketing Science*, 24 (4):350-65.

Stephens, Nancy y Kevin P. Gwinner. 1998. "Why don't some people complain? A cognitive emotive process model of consumer complaint behavior". *Academy of Marketing Science Journal*, 26(3):172-89.

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 CGAP: www.cgap.org.

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

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

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2010

Los autores de este número de *Enfoques* son Denise Dias y Katharine McKee, del CGAP. Los autores desean expresar su agradecimiento al Banco Central de Brasil y a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Perú, así como a los investigadores Simone di Castri y N. Srinivasan y a los revisores Kate Lauer, Timothy

Lyman, Mark Pickens y Michael Tarazi. Este número de *Enfoques* está respaldado por el Programa de Tecnología del CGAP, que está cofinanciado por la Fundación Bill & Melinda Gates, el CGAP y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.

La referencia bibliográfica sugerida para este número de *Enfoques* es la siguiente:
Dias, Denise y Katharine McKee. 2010. "Protección de los consumidores de la banca sin sucursales: Objetivos de políticas y opciones de reglamentación". *Enfoques* n.º 64. Washington, DC: CGAP.

