

# Reglamentación de la banca transformativa sin sucursales: *Teléfonos móviles y otras tecnologías utilizadas para aumentar el acceso al financiamiento*

**E**n una nota publicada en The Economist el año pasado se pronosticó, provocativamente, “el fin de la era del efectivo”. Algunas personas en países en desarrollo y con economías en transición pensaron “todavía no, al menos no para nosotros”. Creían que, sin duda, los sofisticados sustitutos electrónicos del dinero que según la nota estaban imponiéndose en Japón necesitarían más tiempo para llegar a países más pobres.

Sin embargo, la transición del dinero en efectivo al valor electrónico, depositado y enviado mediante teléfonos móviles, también está llegando a los países en desarrollo<sup>1</sup>. En Kenya, el servicio M-PESA de “billeteras móviles” ofrecido por Safaricom atrajo a un millón de usuarios registrados en 10 meses (en un país en el que la cantidad de personas con cuentas bancarias no supera los cuatro millones). Según estimaciones, en Filipinas, los dos operadores de redes móviles del país ofrecen un equivalente funcional de la banca para transacciones de bajo monto a 5,5 millones de clientes.

Está aumentando rápidamente la cantidad de entes normativos y reglamentarios en otros países en desarrollo y con economías en transición que aceptan el concepto de “banca transformativa sin sucursales<sup>2</sup>”: el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y canales minoristas no bancarios para reducir los costos de la prestación de servicios financieros a clientes que escapan al alcance de la banca tradicional.

Gran parte del revuelo actual gira en torno de los teléfonos móviles. Sin embargo, existen otros enfoques de banca sin sucursales que están cobrando importancia. En Brasil, los bancos han creado más de 95.000 “corresponsales de banca”: comerciantes locales, oficinas de correo y puestos de venta de lotería equipados con terminales de puntos de venta (POS) con lectores de tarjetas y de código de barras. Actualmente, estos corresponsales ofrecen servicios financieros en las 1.600 municipalidades del país (un cuarto del total) que, siete años atrás, no tenían acceso a ningún punto de venta de estos servicios.

**“Según estimaciones, en Filipinas, los dos operadores de redes móviles del país ofrecen un equivalente funcional de la banca para transacciones de bajo monto a 5,5 millones de clientes”.**

Desde Afganistán hasta Zambia, los entes normativos y reglamentarios están analizando la pregunta de cómo enfocar la reglamentación de este nuevo espacio, de rápido crecimiento, que representa la convergencia de la tecnología y los servicios financieros. La reglamentación representará un progreso no sólo al momento de determinar si la banca sin sucursales está permitida legalmente, sino también al momento de definir qué modelos de banca sin sucursales son económicamente viables y con cuánto éxito alcanzarán a personas sin acceso o con acceso deficiente a los servicios financieros<sup>3</sup>.

1 Ya a partir del año próximo, Maldivas, una república compuesta de 200 islas habitadas distribuidas a lo largo de una franja del Océano Índico —no hay otra nación de Asia más distinta de Japón en términos de tamaño de la economía y de la población—, parece preparada para comenzar un proceso de transformación dirigido a convertir al país en el primero del mundo con acceso financiero universal, incluso para los pobladores más pobres de las islas más remotas, utilizando las redes de telefonía móvil que ya llegan a casi el 100% de la población.

2 En este número de Enfoques, el término “banca” se refiere a todo el espectro de servicios financieros que los clientes suelen obtener de una relación bancaria, aunque, en muchos casos, los servicios financieros no implican la participación directa de un banco o no constituyen una “actividad bancaria” según la reglamentación local.

3 Existen dos temas interrelacionados que, junto con la reglamentación, determinarán qué tan rápido crecerá la banca sin sucursales y cuánto tardará en lograr un aumento significativo en el acceso a servicios financieros: i) el desarrollo de modelos de negocios exitosos que muestren cómo se prestan servicios financieros rentables a personas de ingreso bajo utilizando la tecnología y ii) la comprensión de los factores que afectan la adopción por parte de los clientes de ingreso bajo sin acceso a bancos. Este número de Enfoques es acerca de la reglamentación, pero el efecto de la reglamentación sobre los modelos de negocios y la adopción por parte del cliente también debe ser tenido en cuenta.

Las preguntas relacionadas con la reglamentación de la banca sin sucursales como un enfoque destinado específicamente al sector de ingreso bajo sin acceso a bancos no empezaron a recibir una atención exhaustiva y sistemática sino hasta hace muy poco tiempo<sup>4</sup>. La investigación en la que se basa este número de Enfoques se realizó con el objetivo de expandir nuestra base de datos empíricos. Con ese fin en mente, durante la primera mitad de 2007 visitamos siete países en los cuales los entes normativos y reglamentarios se encontraban en pleno proceso de definir la reglamentación de la banca sin sucursales destinada a las personas de ingreso bajo sin acceso a servicios financieros: en África, Sudáfrica y Kenya; en Asia, Filipinas, India y Pakistán; en Europa/Asia central, Rusia; y en América Latina, Brasil<sup>5</sup>.

A pesar de las evidentes diferencias que existen entre estos países y sus respectivas situaciones, los entes normativos y reglamentarios de todos ellos comparten un objetivo común: formular una política reglamentaria **proporcional** que permita la innovación y que la banca sin sucursales crezca en forma segura. En este número de Enfoques se ofrece orientación y recomendaciones basadas en el análisis de las diversas experiencias de los entes normativos y reglamentarios de estos países.

## Antecedentes

**Banca sin sucursales aditiva vs. transformativa.** La banca sin sucursales puede ser aditiva o transformativa (DFID 2006): 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. Recurriendo a la infraestructura existente que ya llega a personas sin acceso a bancos —como los teléfonos móviles y las tiendas minoristas locales que pueden

utilizarse como agentes para realizar depósitos y extracciones—, la prestación de servicios financieros puede ser radicalmente más económica que con el modelo convencional. La banca sin sucursales transformativa se encuentra actualmente en un vacío legal: es probable que la reglamentación actual del sistema financiero, si se aplica a la banca sin sucursales, genere un nivel de protección al mismo tiempo insuficiente y excesivo, sencillamente porque no fue diseñada en función de los tipos de actores y relaciones que son fundamentales para los modelos de banca sin sucursales transformativa.

### Tecnologías de la banca sin sucursales transformativa.

En la banca sin sucursales transformativa, la tecnología cumple una función fundamental: la transmisión económica de los detalles de la transacción entre el cliente, el agente minorista, el proveedor del servicio financiero y terceros. Los dispositivos más utilizados son los teléfonos móviles (por ejemplo, en el servicio GCash que Globe Telecom ofrece en Filipinas) y las redes de dispositivos POS que toman de tarjetas plásticas los detalles del cliente (por ejemplo, las tarjetas que utiliza la Caixa Econômica Federal en Brasil). Algunas veces, los proveedores ofrecen tanto los servicios de teléfonos móviles como los servicios de tarjetas a sus clientes (como en el caso de WIZZIT y MTN Banking en Sudáfrica y de SmartMoney en Filipinas). Más allá de las cuestiones relacionadas con la seguridad de los datos, la capacidad de identificar clientes y la política de competencia, la tecnología utilizada para transmitir los detalles de las transacciones no es demasiado significativa en relación con la reglamentación, aunque el establecimiento de un régimen reglamentario que defina un nivel neutral de tecnología sería positivo, si tenemos en cuenta la velocidad con la que se producen los cambios tecnológicos.

**Modelos bancarios y modelos no bancarios<sup>6</sup>.** Desde una perspectiva reguladora, es útil pensar que la banca sin sucursales consta de dos modelos básicos (CGAP 2006). En el modelo bancario, los clientes entran en una relación contractual directa con una

4 En el documento del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa" (Porteous 2006) (de aquí en adelante, "DFID 2006") y en el del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) "Empleo de agentes en la banca sin sucursales para los pobres: beneficios, reglas y reglamentación" (Lyman, Ivatury y Staschen 2006) (de aquí en adelante, CGAP 2006) se trataron, por primera vez, partes importantes del entorno de reglamentación de la banca sin sucursales. Más recientemente, en varios capítulos del documento de política de Vodafone "Transformational Potencial of M-Transactions" (Vodafone Group Plc. 2007) se tomaron y desarrollaron algunos de esos temas.

5 Esto incluye a los países pioneros analizados en DFID 2006 y CGAP 2006, más Rusia (un país de ingreso medio en transición, en el cual se están desarrollando rápidamente algunos elementos de banca sin sucursales, a pesar de la ausencia general de adaptaciones de las reglamentaciones) y Pakistán (un país que se destaca por la disposición que los entes normativos más relevantes muestran al momento de emprender reformas para permitir el desarrollo de la banca sin sucursales). En este número de Enfoques se presenta información sobre las situaciones legales y de reglamentación de estos países, que creemos es precisa hasta septiembre de 2007.

6 Utilizamos el término "bancarios" —en lugar de la frase "basado en los bancos", introducida en CGAP 2006— porque, en muchos casos, son los actores no bancarios los que promueven el establecimiento y la implementación del sistema de banca sin sucursales, si bien son los bancos, desde una perspectiva legal y reglamentaria, los que de hecho prestan los servicios.

institución financiera supervisada y que cuenta con una licencia sujeta a normas de prudencia —cuentas para operaciones, cuentas de ahorro, un préstamo o una combinación de estos productos—, pero es posible que traten exclusivamente con el personal del agente minorista contratado para realizar transacciones en representación del banco<sup>7</sup>.

En el modelo no bancario, los clientes no tienen una relación contractual directa con una institución financiera supervisada y que cuenta con una licencia sujeta a normas de prudencia, sino que intercambian dinero por un registro electrónico de valor con el agente minorista. Esta cuenta virtual se registra en el servidor de una entidad no bancaria, como un operador de red móvil

### Recomendaciones y temas clave para la reglamentación de la banca sin sucursales transformativa

Entre los países estudiados existe un consenso sorprendente en torno de la lista de temas fundamentales que los entes normativos y reglamentarios deben abordar si pretenden formular una política reglamentaria proporcional para la banca sin sucursales transformativa.

Clasificamos dos de esos temas como precondiciones “necesarias pero no suficientes”:

- Autorización para utilizar agentes minoristas equipados con TIC como el punto de depósitos y extracciones y principal interfaz con los clientes.
- Desarrollo de reglas basadas en el riesgo para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT), adaptadas a las realidades de las transacciones remotas realizadas a través de agentes.

Clasificamos cuatro temas como temas normativos y reglamentarios de “próxima generación”. Aunque es posible que estos temas no sean demasiado significativos para que la banca sin sucursales comience a funcionar en un país determinado, tratarlos será importante para garantizar su éxito y su sostenibilidad como medio de extender servicios financieros a personas de ingreso bajo sin acceso a bancos:

- Espacio reglamentario adecuado para la emisión de dinero electrónico y otros instrumentos de valor depositado (en especial cuando la emisión está a cargo de entidades que no cuentan con una licencia sujeta a normas de prudencia y no son bancos supervisados).
- Protección eficaz para los consumidores (en diversos frentes).
- Reglamentación inclusiva del sistema de pagos y supervisión eficaz del sistema de pagos, a medida que crece la banca sin sucursales.
- Políticas que rijan la competencia entre proveedores (que promuevan la interoperabilidad y que equilibren los incentivos de los proveedores pioneros para ingresar al negocio de bancas sin

sucursales y los riesgos de que se establezcan o se consoliden monopolios, negativos para el cliente).

¿Cuáles son nuestras recomendaciones? A pesar de lo difícil que es hacer declaraciones normativas en un entorno tan dinámico, nuestra investigación nos lleva a hacer recomendaciones relacionadas con los procesos (véanse las páginas 17-19) y relacionadas con el contenido (véanse las páginas 19-20). Las principales recomendaciones relacionadas con el contenido pueden resumirse de la siguiente manera:

- Permitir que las tiendas minoristas no bancarias funcionen como agentes y analizar cuidadosamente cualquier restricción sobre el espectro de agentes y tipos de relaciones permitidos (página 19).
- Desarrollar un enfoque de ALD/LFT basado en el riesgo adaptado a realidades de transacciones remotas y de tamaño reducido realizadas a través de un agente (página 19).
- Clarificar los límites legales entre pagos minoristas, dinero electrónico y otros instrumentos de valor depositado y depósitos bancarios (página 20).
- Crear una categoría reglamentaria para el valor depositado electrónicamente que permita la participación no bancaria en términos definidos (página 20).
- Crear mecanismos sencillos, pero sólidos, para la protección del consumidor, que cubran problemas con los agentes minoristas, liquidación de reclamaciones, transparencia de precios y confidencialidad de datos de los consumidores (página 20).
- Analizar hoy el amplio rango probable de escenarios competitivos y cómo alcanzar el objetivo de interoperabilidad (página 20).

Ante todo, nuestra principal recomendación es que los entes normativos y reglamentarios **utilicen la proporcionalidad como principio rector básico**.

<sup>7</sup> Con el modelo bancario, incluso aquellas transacciones que se realizan una única vez, como los servicios de pago, se consideran servicios provistos por la institución financiera supervisada y que cuenta con una licencia sujeta a normas de prudencia.

o una entidad que emite tarjetas de valor depositado<sup>8</sup>. Una vez que los clientes establecen una relación con el proveedor no bancario, pueden hacer pagos de fondos a cualquier otra persona que participe del sistema, y además pueden recibir pagos. Si el sistema depende de una red POS y de tarjetas plásticas, los clientes deben ir al establecimiento de algún agente minorista que participe del sistema cada vez que deseen hacer una transacción. Si el sistema está basado en teléfonos móviles, los clientes deben recurrir al agente minorista sólo para agregar valores a su cuenta o para reconvertir en efectivo los valores depositados.

Ambos modelos pueden funcionar de forma combinada. Por ejemplo, el servicio GCash que Globe Telecom presta en Filipinas (que ofrece cuentas virtuales de valor depositado a los clientes del servicio de telefonía celular) se asoció con los bancos que forman parte de la Asociación de Banqueros Rurales de Filipinas (Rural Bankers Association of the Philippines). Los clientes pueden llevar efectivo a los agentes GCash, depositarlo en sus cuentas virtuales y, posteriormente, enviar SMS desde sus teléfonos celulares para realizar reembolsos de préstamos, depósitos, retiros o transferencias desde una cuenta de ahorro en uno de los bancos rurales participantes.

La importancia que reviste para la reglamentación la distinción entre los dos modelos radica en que, en el modelo bancario, detrás de cada transacción realizada existe una institución financiera supervisada y que cuenta con una licencia sujeta a normas de prudencia. Es posible que los entes normativos tengan una falsa sensación de confort ante esta circunstancia, aunque no tengan razones para hacerlo: los datos empíricos de los países estudiados muestran que, en algunos casos, es posible que el banco que participa del modelo bancario tercerice un nivel tan elevado de responsabilidad —y de riesgo— hacia actores no bancarios que, en términos prácticos, desplace el

foco principal de preocupación regulatoria desde los bancos que cuentan con licencia sujeta a normas de prudencia hacia sus socios que no cuentan con una licencia sujeta a normas de prudencia.

**¿Es posible ofrecer un espectro completo de servicios financieros, que no se limite a los servicios de pago?** Los pagos y otros servicios de transferencia de dinero constituyen, sin lugar a duda, el tipo de transacción más significativo en términos de volumen (y, por lo tanto, de ingresos) en los modelos de banca sin sucursales de la mayoría de los países analizados<sup>9</sup>. Puntualmente, las remesas (tanto transnacionales como internas) son un objetivo de los operadores de redes móviles en países como Filipinas, donde los flujos de remesas internacionales e internas son muy elevados<sup>10</sup>. Sin embargo, son cada vez más los proveedores que consideran que la banca sin sucursales tiene el potencial para ampliar su oferta más allá de los pagos simples y otros servicios de transferencia de dinero. Estos proveedores pretenden extender su alcance para incluir la toma de créditos y depósitos, e incluso el corretaje de seguros.

Los riesgos varían según el espectro (véase Cuadro 1) de proveedores de banco sin sucursales, desde los servicios de pago más sencillos (que presentan pocos riesgos para el cliente o para el sistema financiero, más allá de los riesgos de liquidación y compensación<sup>11</sup>) hasta plenos tomadores de depósitos minoristas (lo cual activa en forma total las preocupaciones sobre la protección de los depositantes y el sistema que promueven la reglamentación y la supervisión prudencial)<sup>12</sup>. La variación de la reglamentación proporcional está sujeta a la variación del riesgo. El dinero electrónico y otros instrumentos de valor depositado similares ocupan un lugar especial en el espectro de servicios. Para una entidad normativa o reglamentaria, las cuentas de valor depositado que se ofrecen utilizando el modelo no bancario (GCash

8 Una versión más limitada del modelo no bancario es la de las redes de pago, que implican un proveedor de tecnología u otra entidad no bancaria que ofrece una red de "puntos de pago" (por ejemplo, terminales de pago, cajeros automáticos o agentes minoristas con dispositivos POS) donde el cliente puede hacer pagos a terceros o una entidad pública puede hacer pagos a beneficiarios.

9 La banca sin sucursales aún no fue implementada en Pakistán, aunque tanto el sector como el organismo de control clave (el Banco del Estado de Pakistán) están actuando rápidamente para conseguir las modificaciones reglamentarias necesarias para el modelo bancario. Aún no podemos determinar si el pago de facturas y otras transferencias monetarias predominarán en la banca sin sucursales del país. En India predominan los préstamos de microfinanzas, en parte por el veloz crecimiento de las asociaciones del Banco ICICI con instituciones microfinancieras que actúan como sus agentes. Existen varias iniciativas más recientes que buscan aprovechar los pagos de beneficios oficiales y/o las remesas y transformarlas en modelos viables de banca sin sucursales (por ejemplo, la del Banco Estatal de la India y el Plan de garantía del empleo rural de Andhra Pradesh (Andhra Pradesh Rural Employment Guarantee Scheme)).

10 El programa *Mobile Money Transfer* de GSMA se lanzó con el fin de aprovechar la ubicuidad y la practicidad de las comunicaciones móviles para permitir que los 200 millones de trabajadores emigrantes que hay en el mundo envíen remesas fácilmente y con seguridad a las personas que de ellos dependen, que en muchos casos no tienen cuentas bancarias.

11 Por supuesto, con los servicios de pago también pueden surgir riesgos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (Chatain y cols., aún no publicado).

12 Los riesgos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo tienen una mayor variación en función del tipo de servicio ofrecido que del tipo de institución que lo ofrece, por lo que sería adecuado utilizar un enfoque basado en los servicios para el análisis de este tipo de riesgos (Chatain y cols., aún no publicado).

**Cuadro 1. Cuentas de valor depositado en el espectro de los servicios de banca sin sucursales**

	Pagos puros	Cuentas de valor depositado	Depósito/cuenta por pagar en el banco
<b>Descripción</b>	El proveedor facilita pagos únicos que se deben a terceros	El proveedor coloca los fondos reembolsables en una cuenta virtual que supervisa y mantiene en nombre del cliente	Relación contractual con una institución prudencialmente regulada para conservar fondos reembolsables en una cuenta en nombre del cliente
<b>Servicios financieros prestados</b>	Pagos únicamente	Servicios de transacciones para recibir y hacer pagos múltiples; pueden incluir vínculos con otros servicios financieros, como créditos, seguros, ahorros	Servicios de transacciones para recibir y hacer pagos múltiples; pueden incluir sobregiros o facilidades de crédito
<b>Pago de intereses</b>	No	No	Sí (a veces)
<b>¿Es reembolsable el saldo?</b>	No	Sí	Sí
<b>Depósitos/extracciones</b>	Depósitos únicamente en el caso del pago de facturas; las transferencias de persona a persona requieren mecanismos de extracción	Sí, a través de una gama de agentes y dispositivos	Sí; a través de sucursales de banca, agentes y dispositivos
<b>Tiempo durante el cual el proveedor conserva los fondos</b>	Corto plazo (en general < 3 días)	Indeterminado	Indeterminado
<b>Ejemplos en los países analizados</b>	Terminales de pago (Rusia); Russian Post; pagos de facturas mediante Easypay (Sudáfrica); Sokotele (Kenya)	M-PESA (Kenya), GCash (Filipinas); WebMoney (Rusia)	Caixa Econômica, Banco Popular, Banco Postal, Lemon Bank, etc. (Brasil); WIZZIT Bank (Sudáfrica); MTN Banking (Sudáfrica); Equity Bank (Kenya); Smart Money, bancos rurales (Filipinas); Banco ICICI; State Bank of India (India); Tavrishesky Bank/Beeline, Moscow Social Card (Rusia)

en Filipinas y M-PESA en Kenya) pueden parecer equivalentes funcionales de una cuenta bancaria para operaciones, incluso si son transacciones de montos reducidos. Sin embargo, reglamentar esta actividad del mismo modo que las cuentas bancarias para operaciones de bancos supervisados y que cuentan con una licencia sujeta a normas de prudencia podría ser una medida desproporcionada respecto de los riesgos y a su vez generar costos prohibitivos para la gente de ingreso bajo sin acceso a bancos.

**Dominios reglamentarios y el riesgo de fallas de coordinación.** Las preocupaciones relacionadas

con la reglamentación y la supervisión prudencial subyacente no constituyen más que una fracción de los temas políticos y reglamentarios que enfrentan las entidades normativas y reglamentarias al momento de reglamentar la banca sin sucursales transformativa. El enfoque de diagnóstico<sup>13</sup> utilizado en los países analizados tuvo en cuenta el efecto de los siguientes dominios reglamentarios y normativos:

- Gestión de riesgos prudencial: la distinción entre pagos simples, dinero electrónico y otros depósitos e instrumentos de valor depositado, junto con la reglamentación correspondiente.

<sup>13</sup> Los documentos relacionados con el enfoque de diagnóstico utilizado, además de otros documentos de recursos y una lista completa de las personas entrevistadas durante la misión de diagnóstico, están disponibles en [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking).

- Agentes: el uso de agentes minoristas para administrar funciones de depósito y extracción y otras funciones de la interfaz del cliente.
- ALD/LFT: reglas aplicadas a cuentas de montos reducidos, pagos y agentes.
- Sistemas de pago: supervisión y reglas para el acceso y la participación, en especial en el caso de sistemas de pago minorista.
- Competencia: reglas para crear a partir de un entorno equitativo la prestación de nuevos servicios, evitar participaciones de mercado excesivas y lograr un equilibrio entre la competencia y la cooperación.
- Protección del consumidor: reglas que definen recursos legales, divulgación, y confidencialidad y seguridad de datos.
- Comercio electrónico y seguridad electrónica: reglas sobre la situación legal de las transacciones autorizadas electrónicamente (firmas electrónicas) y reglas que garantizan un nivel adecuado para la realización de actividades bancarias a través de canales electrónicos.
- Control de divisas: reglas que afectan la entrada y salida de remesas.
- Impuestos: distintos tratamientos impositivos para las transacciones, según los canales y los tipos de entidades que participan.
- Reglamentación de telecomunicaciones: reglas que afectan los servicios financieros basados en telefonía móvil.

Los dominios son complejos y, en muchos casos, las autoridades normativas y de regulación de cada dominio operan en forma relativamente autónoma

respecto de las autoridades de otros dominios. Por consiguiente, existe un nivel significativo de riesgo de que las autoridades no logren coordinar su actividad e, incluso, de que trabajen para alcanzar objetivos opuestos.

#### **¿Qué constituye un enfoque de reglamentación proporcional para la banca sin sucursales en el contexto actual, que se desarrolla rápidamente?**

Es posible que las entidades normativas y reglamentarias, al enfrentarse con estos desafíos, decidan no tomar medidas hasta que existan estándares claros de buenas prácticas para la reglamentación de la banca sin sucursales transformativa. Sin embargo, los datos empíricos sobre los países analizados indican que el sector no deja de innovar mientras las entidades normativas y reglamentarias deliberan para encontrar una solución ideal. Además, la reglamentación actual, como no se desarrolló con la convergencia de las telecomunicaciones y las finanzas en mente, suele dejar muchas brechas y ambigüedades que la innovación puede aprovechar (esto también incluye el tipo de innovación que genera preocupaciones justificadas entre las entidades normativas y reglamentarias, como puede verse en muchos ejemplos de los países analizados)<sup>14</sup>. El riesgo más significativo que implica no tomar medidas es la posibilidad de que se produzca un accidente espectacular, que podría evitarse con reglamentación adecuada, un accidente que hará que tanto los clientes como las entidades normativas y reglamentarias ya no vean con buenos ojos el concepto de banca sin sucursales transformativa.

#### **¿Es posible que los pagos simples y otras transferencias de dinero acerquen a los clientes más pobres hacia otros servicios financieros?**

Muchos proveedores de banca sin sucursales esperan construir sus modelos de negocios en torno de fuentes de ingreso sostenidas y confiables, como las remesas, los beneficios sociales oficiales o los pagos de salarios, que los clientes (en especial los clientes de ingreso bajo) pueden utilizar para financiar cuentas virtuales de valor depositado o cuentas bancarias. En Filipinas, por ejemplo, se reciben US\$15.000 millones en remesas por año, parte de un flujo global de remesas internacionales que asciende a US\$275.900 millones (Banco Mundial 2007). En Brasil, Caixa Econômica administra más

de US\$4.2000 millones por año en concepto de donaciones para educación, alimentos y subsidios al ingreso, mediante una red de más de 19.000 puntos de asistencia, que incluye 13.255 agentes (Caixa Econômica 2007). Canalizando estos flujos en cuentas, los proveedores esperan poder ofrecer servicios financieros rentables adicionales, como cuentas de ahorro y para operaciones —o su equivalente virtual— en un primer momento, y créditos (una vez que se desarrollen historiales de cumplimiento de pago de créditos de los clientes) en última instancia.

<sup>14</sup> Las empresas que emiten dinero electrónico por Internet están teniendo mucho éxito en Rusia. WebMoney posee por sí sola 4,3 millones de usuarios y realiza más de 2 millones de transacciones por mes, con un valor de US\$132 millones. Los clientes, en kioscos y comercios, compran tarjetas para raspar para agregarles valor a sus cuentas virtuales. Ese valor puede remitirse internacionalmente, transferirse a tarjetas bancarias o utilizarse para compras en línea (<http://www.wmtransfer.com>). WebMoney no cuenta con una licencia del Banco Central de la Federación Rusa. La nueva empresa SmartMoney, con sede en Kenya, ofrece una tarjeta virtual recargable que puede utilizarse para enviar dinero, pagar facturas de servicios públicos y pagar a comerciantes en línea, utilizando Internet o un teléfono móvil (<http://www.smartmoney.co.ke>). SmartMoney informa que posee "varios miles de clientes" y comenzó sus operaciones en abril de 2006, sin licencia.

Otro riesgo radica en la posibilidad de que la banca sin sucursales no logre consolidarse, a causa de obstáculos presentes en la reglamentación actual que prohíben en forma innecesaria algunos enfoques que son fundamentales para los modelos transformativos. Esto también podría registrarse si existe un nivel significativo de incertidumbre acerca de lo que está permitido.

Si la inacción ante la innovación implica un riesgo potencial demasiado elevado, ¿cómo pueden las entidades normativas y reglamentarias enfocadas en mejorar el acceso responder a la banca sin sucursales en forma **proporcional**? La respuesta difiere entre país y país, o incluso, necesariamente, entre distintos aspectos de la banca sin sucursales, ya que una reglamentación proporcional debe lograr que los distintos niveles y tipos de protección coincidan con los distintos niveles y tipos de riesgo y con los costos que

la reglamentación implica. La respuesta, además, no se mantiene constante dentro de un mismo país, a causa de las variaciones en los niveles, las características y la velocidad del desarrollo del mercado.

### Temas clave para la reglamentación de la banca sin sucursales transformativa

Las diferencias que existen entre los países analizados, en términos de sistemas políticos, economía, geografía, demografía, nivel de desarrollo y características de sus sistemas financieros, el perfil de los habitantes de ingreso bajo sin acceso a bancos y las tradiciones legales y reglamentarias contribuyen al desafío de extraer principios clave generales. Sin embargo, existe un sorprendente consenso respecto de la lista de los temas más urgentes que las entidades normativas y los organismos de control

#### ¿Cuándo es “proporcional” la regulación de la banca sin sucursales?

La Autoridad de Servicios Financieros (FSA, por sus siglas en inglés) del Reino Unido está obligada, por ley, a utilizar la reglamentación en forma eficiente para mantener la confianza en el sistema financiero, promover la comprensión pública del sistema financiero, proteger a los consumidores de servicios financieros y reducir la cantidad de delitos financieros. Esto implica concentrar los recursos de reglamentación en las áreas de mayor riesgo y en las que representarían el mayor efecto sobre el mercado. Es posible que las innovaciones en materia de servicios financieros —como las cuentas virtuales de valor depositado que ofrecen los emisores no bancarios de tarjetas prepagas— tengan una probabilidad de fracaso relativamente mayor que la de los servicios ya establecidos, pero el efecto de ese fracaso en el mercado podría ser relativamente bajo, teniendo en cuenta la poca cantidad de consumidores.

La FSA del Reino Unido ofrece estas valiosas definiciones sobre proporcionalidad e innovación en una declaración de principios publicada recientemente:

“Proporcionalidad: las restricciones que aplicamos sobre el sector deben ser proporcionales con los beneficios que esperamos produzcan esas restricciones. Al tomar juicios en esta área, tenemos en cuenta los costos para las empresas y los consumidores. Una de las principales técnicas que utilizamos son los análisis de costo-beneficio de los requisitos reglamentarios propuestos. Este enfoque se ve especialmente en los distintos requisitos reglamentarios que aplicamos sobre los mercados mayorista y minorista.

Innovación: la conveniencia de facilitar la innovación en relación con las actividades reglamentadas. Esto implica, por ejemplo, permitir distintas formas de cumplimiento, a fin de no impedir, mediante restricciones excesivas, que los participantes del mercado lancen nuevos productos y servicios financieros\*”.

En los “Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales”, documento desarrollado en forma conjunta por el Banco Mundial y el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación del Banco de Pagos Internacionales en Basilea, se presenta una perspectiva complementaria que permite analizar la proporcionalidad en la reglamentación de la banca sin sucursales teniendo en cuenta la posibilidad de que haya objetivos reglamentarios encontrados:

“...el término *proporcional* implica que el marco jurídico y regulador [...] no debería ser excesivamente restrictivo ni oneroso en relación con los posibles problemas que ha de atajar o con el número y el importe de las transferencias realizadas. [...] A la hora de considerar este aspecto, se debe tener presente que los objetivos de las políticas públicas no siempre apuntan en la misma dirección. [...] La proporcionalidad implica constatar y suprimir cualquier posible discrepancia entre los citados objetivos de las políticas públicas, de modo que, con arreglo a las prioridades generales del país, éstos mantengan un correcto equilibrio”. (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación y Banco Mundial 2007).

\*FSA. “Principles of Good Regulation”, ingresado el 25 de septiembre de 2007 en <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>

deberían tratar para formular una política normativa para la banca sin sucursales transformativa.

#### **Condiciones “necesarias, pero no suficientes”.**

Los dos primeros temas clave pueden considerarse precondiciones reglamentarias “necesarias, pero no suficientes” para que la banca sin sucursales transformativa se establezca en un país determinado. El primer tema es la autorización para usar agentes minoristas equipados con TIC como punto de operaciones de depósito/extracción y principal interfaz para el cliente. El segundo es un enfoque basado en el riesgo para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, adaptado a las realidades de las transacciones remotas realizadas mediante agentes. Sin estas dos precondiciones, la banca sin sucursales transformativa no será viable, ni económica ni legalmente.

**Agentes.** El elemento común a todos los modelos de banca sin sucursales transformativa es el uso de agentes para llegar a esos clientes que no pueden

(por ejemplo, por motivos de distancia física) o no quieren (por ejemplo, por las tarifas cobradas o sencillamente porque tienen una concepción negativa) utilizar los servicios financieros prestados a través de las sucursales bancarias tradicionales. Según el sistema reglamentario y los acuerdos contractuales realizados, las entidades con las que se terceriza la interacción directa con los clientes pueden o no ser “agentes”, en el sentido jurídico real, de los bancos o las entidades no bancarias en representación de los cuales interactúan con los clientes de ingreso bajo<sup>15</sup>. A pesar de esto, son indispensables por las siguientes razones:

- Pueden equiparse con los TIC necesarios y operar por una fracción del costo de apertura y operación de una sucursal bancaria convencional (lo cual posibilita llegar rentablemente a enormes cantidades de habitantes de ingreso bajo<sup>16</sup>).
- Se ofrecen ventajas a los clientes<sup>17</sup> y un entorno en el que ya se sienten cómodos para hacer transacciones económicas<sup>18</sup>.

#### **Temas clave específicos de cada país**

La política reglamentaria se determina mayormente en los niveles nacional y subnacional (incluso cuando se define en función de estándares internacionales). Por lo tanto, es fundamental realizar análisis de diagnóstico profundos a nivel nacional, para detectar temas que pueden no ser tan importantes en otros países. Ilustramos este punto con ejemplos de Pakistán y Brasil.

Los operadores de redes móviles de Pakistán enfrentan una gran competencia y, además, uno de los promedios de ingreso por usuario más bajos del mundo, lo que promueve una carrera para encontrar servicios de valor agregado que permitan impulsar los ingresos, como la banca sin sucursales basada en la telefonía móvil. Muchas instituciones microfinancieras pioneras también están aplicando planes que incluyen vínculos con los operadores de redes móviles. Pakistán aplica IVA e impuestos al consumo sobre las telecomunicaciones que ascienden al 26%. Si los aplicara a la compra y venta de valores depositados electrónicamente, podría hacer que la banca sin sucursales basada

en telefonía móvil fuera inaccesible y podría establecer una situación de desigualdad entre los proveedores de banca sin sucursales que utilizan teléfonos móviles y los que recurren a otros TIC.

Los bajos costos posibilitaron que la banca sin sucursales llegara hasta las aldeas más remotas del Amazonas, en Brasil. Una parte significativa de estos ahorros de costos radica en el uso de agentes bancarios con comisiones mucho más bajas que los salarios y las contribuciones sociales de los trabajadores de sindicatos bancarios. Recientemente, los empleados minoristas comerciales que funcionan como agentes demandaron a los bancos, argumentando que deberían ser considerados empleados bancarios en términos de horas de trabajo y salarios. El efecto potencial sobre el modelo de negocios basado en agentes es sustancial. Algunos abogados están aconsejando a los bancos que detengan sus inversiones en canales basados en agentes hasta que se resuelvan estas demandas.

15 Compare el caso de los “corresponsales” de Brasil, que, según la reglamentación del país, mantienen una relación con los bancos que posee muchas de las características de la definición jurídica de “agente”; el caso de WizzKids en Sudáfrica, franquicias independientes que compran paquetes iniciales de WIZZIT a US\$3 y los venden a US\$6; y el caso de los agentes de M-PESA de Kenya, para quien Safaricom revocó la responsabilidad contractual con sus clientes, aunque la función realizada es similar a las de los “corresponsales” de Brasil.

16 En Rusia, la banca sin sucursales logra un ahorro aún mayor a través del uso de terminales de pago automatizadas. El establecimiento de una oficina operativa —ni siquiera una sucursal completa— suele costar US\$200.000, cifra que en el caso de una terminal de pago automatizada es de US\$7.500.

17 Los habitantes de ingreso bajo sin acceso a bancos viven en una “economía del efectivo”, en la que el valor electrónico (así se deposite en un banco o en un servidor de una entidad no bancaria o en un dispositivo que posee el cliente), debe ofrecerse con descuentos importantes si no es sencillo convertirlo en efectivo y viceversa.

18 Los clientes de ingreso bajo suelen sentirse incómodos dentro de los bancos, aunque queden cerca de sus casas. Es posible que se sientan más cómodos si realizan sus transacciones bancarias en tiendas comerciales, oficinas de correos y otros puntos de venta donde ya realizan operaciones comerciales.



El uso de agentes minoristas introduce nuevos y mayores riesgos que las entidades normativas y reglamentarias tendrían que tener en cuenta muy seriamente (CGAP 2006). Por ejemplo, los agentes representan para el proveedor diversos riesgos operativos y, especialmente, riesgos para la reputación (en tanto el agente es la imagen pública del proveedor). Además, el uso de agentes agrega una dimensión especial al desafío de satisfacer normas de ALD/LFT y a la protección del consumidor, otros dos puntos que son fundamentales para la banca sin sucursales transformativa.

En los países estudiados, si bien se utilizan agentes, hay una gran diversidad respecto de las funciones y servicios que desempeñan, los tipos de entidades que pueden utilizarse como agentes, quién es responsable por las acciones de los agentes, cómo se remunera a los agentes y más.

Los casos de Brasil, India y Kenya ofrecen ejemplos ilustrativos del espectro actual de prácticas reglamentarias sobre el uso de agentes.

Las reglamentaciones emitidas por el Banco Central de Brasil permiten que una gran variedad de entidades puedan desempeñarse como agentes. El Banco Central de Brasil estableció el concepto de "corresponsales de banca" en 1973, lo que permitió a los bancos contratar a terceros para cobrar y procesar pagos. En 1999, el Consejo Monetario Nacional amplió sustancialmente el rango de actividades que podían tercerizarse a los corresponsales, como la recepción de documentos para aperturas de cuentas y la administración de depósitos y retiros. El uso de los corresponsales de banca comenzó a crecer rápidamente con este cambio reglamentario, combinado con la prueba de viabilidad del modelo que representó el hecho de que varios bancos (en especial Caixa y Bradesco) invirtieran para crear grandes redes de agentes. La cantidad de corresponsales aumentó más de un 50% entre 2000 y 2006, y ya totaliza más de 95.000 (Marques Soares y Duarte de Melo Sobrinho 2007).

En Brasil, casi todos los establecimientos minoristas que cuenten con una caja registradora pueden desempeñarse como corresponsales de banca. Sin embargo, el banco central también aplica algunas restricciones. Entre otras condiciones, exige que se cumpla con lo siguiente:

- Un banco es responsable por el accionar del agente.

- Los agentes que participen en la apertura de cuentas, en la toma de depósitos o en retiros deben tener la aprobación del banco central.
- Es preciso incluir ciertas cláusulas de cumplimiento obligatorio en los contratos entre bancos y agentes en relación con temas como, por ejemplo, la obligación de que los agentes se atribuyan únicamente la función de intermediarios del banco.
- El banco central tiene acceso a todos los datos relacionados con los agentes, a través de cada banco (la opción más usual) y también, directamente, a través del agente (si el banco central lo considera necesario).
- Todas las transacciones entre un banco y su agente deben liquidarse en un lapso de 48 horas.

Por otro lado, la Circular sobre corresponsales y facilitadores comerciales (Business Correspondent and Facilitator Circular) del Banco Central de la India (Reserve Bank of India (RBI)), emitida a principios de 2006, permite que los bancos utilicen sólo un espectro acotado de cooperativas, entidades sin fines de lucro y oficinas de correo como agentes. Las entidades normativas de la India sostienen que esta restricción se justifica por la reputación (generalmente buena) de las organizaciones no gubernamentales comunitarias y del sistema postal, por la reputación (comparativamente mala) de muchas empresas locales y por los casos generalizados de fraude registrados cuando se utilizaron entidades comerciales para administrar operaciones de montos reducidos en representación de instituciones financieras con licencia.

Los casos de Brasil y la India permiten observar algunas posibles consecuencias de una definición más o menos amplia del espacio reglamentario para el uso de agentes. Si bien es difícil establecer una relación de causalidad, dado el espectro de factores posibles, resulta llamativo que, casi dos años después de la promulgación de la restrictiva circular del Banco Central de la India, el país asiático no haya registrado más que un relativamente modesto crecimiento en términos de banca sin sucursales transformativa. En Brasil, donde se permite que un espectro extremadamente amplio de establecimientos minoristas funcione como agentes y donde las partes poseen una libertad sustancial para determinar los detalles comerciales de la relación, actualmente operan más de 95.000 agentes. Prestan servicios en todas las municipalidades del país, y ha

surgido un sector entero dedicado a detectar redes de agentes y prestarles servicios.

En Kenya, las cuentas de valor depositado de M-PESA basadas en telefonía móvil están estructuradas cuidadosamente, a fin de que no constituyan "actividades bancarias" para la Ley de Bancos de Kenya. Gracias a esto, el proveedor de M-PESA, Safaricom (que es propiedad conjunta del gobierno de Kenya y de Vodafone, una importante empresa internacional de telecomunicaciones móviles), puede elegir a sus agentes basándose únicamente en su criterio empresarial.

Tanto Safaricom como Vodafone tienen razones para elegir y administrar a sus agentes cuidadosamente: el riesgo para la reputación que enfrenta su negocio central de comunicaciones es muy elevado. Sin embargo, no respaldan a los agentes como los bancos de Brasil, que están obligados a hacerlo por la reglamentación. De hecho, la "letra chica" en los acuerdos que firman los titulares de cuentas de M-PESA indica claramente que Safaricom no se hace responsable ante cualquier incumplimiento o negligencia por parte de los agentes que ofrecen el servicio de M-PESA.

Y, si bien la ausencia general de reglamentación que muestra el modelo no bancario de la banca sin sucursales que lleva a cabo M-PESA permite a los patrocinadores innovar en términos de selección y gestión de agentes, también deja al país expuesto a la entrada de nuevos promotores del modelo no bancario de bancas sin sucursales. Algunos de estos participantes pueden ser emisores en iniciación de operaciones de depósitos de valor electrónico a los que se accede con tarjetas prepagas. Estas empresas tendrían comparativamente poco que perder (más allá de los fondos de sus clientes), en caso de fraude o mala gestión.

**ALD/LFT**<sup>19</sup>. En muchos países, el segundo requisito reglamentario más importante para lanzar la banca sin sucursales transformativa es la adopción de un enfoque basado en el riesgo para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo<sup>20</sup>. A menos que las reglas se adapten a las realidades de los clientes de ingreso bajo (que posiblemente no tengan demasiado acceso a documentación normal) y de las transacciones remotas realizadas a través de agentes minoristas que llevan a cabo operaciones relativamente no sofisticadas, corren el riesgo de impedir la consolidación de la banca sin sucursales transformativa.

El Equipo de acción financiera fija normas internacionales de ALD/LFT y supervisa el control del cumplimiento. Exige que los regímenes reglamentarios a nivel nacional requieran que se realicen procesos adecuados de diligencia debida respecto de los clientes ("Conozca a su cliente") sobre todas las cuentas nuevas y en las transacciones individuales en efectivo que superen un umbral determinado. Las reglas de diligencia debida respecto de los clientes ("Conozca a su cliente"), que cumplen con los requisitos del Equipo de acción financiera, exigen "identificar al cliente y verificar su identidad empleando documentos, datos o información de una fuente independiente y confiable" (recomendación No. 5 del Equipo de acción financiera<sup>21</sup>).

Además de la diligencia debida respecto del cliente ("Conozca a su cliente"), los estándares del Equipo de acción financiera exigen que los proveedores de servicios financieros mantengan registros detallados sobre las transacciones (incluida la documentación reunida al momento de identificar clientes y verificar su identidad) durante, al menos, cinco años (recomendación No. 10 del Equipo de acción financiera) y que informen sobre cualquier transacción sospechosa a la autoridad de ALD/LFT sin demoras (recomendación No. 13 del Equipo de acción financiera<sup>22</sup>). Por último, los estándares del Equipo de acción financiera exigen que se preste atención a "cualquier amenaza de lavado

19 La investigación sobre ALD/LFT en tres de los siete países analizados —Brasil, Sudáfrica y Filipinas— se realizó con la colaboración de un equipo de la unidad de Integridad de los Mercados Financieros del Banco Mundial, en el contexto de un estudio de varios países enfocado en problemas de ALD/LFT en la banca sin sucursales basada en telefonía móvil (Chatain y cols., aún no publicado). El estudio se concentra exclusivamente en el área de ALD/LFT y sólo cubre aquellos enfoques de banca sin sucursales basados en teléfonos móviles. De cualquier modo, los resultados del estudio constituyen una importante contribución al conocimiento que tenemos sobre este subconjunto fundamental de los temas normativos y reglamentarios de la banca sin sucursales. Sin bien en el estudio se utiliza otra terminología, sus resultados guardan coherencia con los de la investigación en la que basamos este número de Enfoques.

20 Por supuesto, esto no equivale a decir que el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo son los delitos financieros que la banca sin sucursales hace posibles o facilita potencialmente. A partir de datos no documentados reunidos durante las misiones de diagnóstico, podemos decir que el simple fraude a los clientes y el robo de identidad constituyen problemas mucho más significativos en los países analizados.

21 Esta recomendación también se aplica a las remesas. Además, la recomendación especial No. 7 del Equipo de acción financiera sostiene que los países deben garantizar que las instituciones financieras y otras entidades que hacen transferencias monetarias capturen "información significativa sobre el ordenante" (nombre, domicilio y número de cuenta) para las transferencias de fondos y mensajes relacionados enviados y que esa información esté disponible durante la totalidad de la transacción.

22 La recomendación especial No. 14 del Equipo de acción financiera exige que las instituciones que trabajen con remesas elaboren, sin demoras, informes para las autoridades competentes si sospechan que hay fondos vinculados con el terrorismo.

de activos que surja a raíz de tecnologías nuevas o en desarrollo que favorezcan el anonimato” y que se establezcan medidas y procedimientos “para hacer frente a cualquier riesgo específico asociado con las relaciones comerciales u operaciones que no impliquen la presencia física de las partes” (recomendación No. 8 del Equipo de acción financiera).

Según cómo se implementen estos estándares en la reglamentación nacional, pueden constituir enormes desafíos al momento de prestar servicios a los habitantes pobres sin acceso a bancos mediante enfoques de banca sin sucursales transformativa. Es preciso hacer una distinción fundamental entre lo que permiten las recomendaciones del Equipo de acción financiera y cómo se cristalizan esas recomendaciones en la reglamentación nacional. En muchas instancias, la reglamentación de ALD/LFT nacional no logra aprovechar el importante nivel de flexibilidad que permiten las recomendaciones del Equipo de acción financiera, lo que tiene consecuencias negativas para el nivel de acceso (Beste y cols., aún no publicado; Chatain y cols., aún no publicado<sup>23</sup>).

Muchas personas de ingreso bajo tienen dificultades para presentar documentación que constate su identidad y otros datos. La posibilidad de realizar procesos de diligencia debida respecto del cliente (“Conozca a su cliente”) más allá de las sucursales de los bancos también representa un cambio importante en la facilidad y el costo de abrir cuentas, tanto para los clientes como para los proveedores de servicios financieros. Actualmente, los regímenes de ALD/LFT de muchos países están diseñados de una manera que no facilita las aperturas de cuentas que no impliquen la presencia física de las partes, lo cual incluye la delegación del proceso de diligencia debida respecto del cliente (“Conozca a su cliente”) en personal de agentes minoristas no bancarios y la apertura remota de cuentas, en la que los datos del cliente se envían electrónicamente y se verifican a partir de información de fuentes de terceros independientes.

Estos tipos de obstáculos tienen el potencial de ponerle freno a la banca sin sucursales incluso antes de que comience a funcionar. Sin embargo, la experiencia de Sudáfrica y Filipinas resulta alentadora para las entidades normativas y los organismos de control de otros países que deseen instalar la banca sin sucursales

transformativa sin dejar de cumplir con los estándares de ALD/LFT del Equipo de acción financiera<sup>24</sup>.

En Filipinas, las entidades normativas lograron ajustar su reglamentación de ALD/LFT, y su aplicación, lo suficiente como para que el Equipo de acción financiera quitara al país de su lista de países y regiones que no cumplen con los estándares. Al mismo tiempo, consiguieron las modificaciones reglamentarias que permitieron el lanzamiento del modelo bancario (Smart) de banca sin sucursales y, también, del modelo no bancario. Esto incluye mecanismos (Circular 471) que permiten que sean los agentes quienes realizan el proceso de diligencia debida respecto del cliente (“Conozca a su cliente”), una característica fundamental de los modelos de banca móvil de Smart y de Globe. También aceptan muchos tipos de documentos de identidad formales en la verificación (Circular 562).

En Sudáfrica, una excepción cuidadosamente formulada para las medidas de diligencia debida respecto del cliente (“Conozca a su cliente”) que se aplican generalmente (Excepción 17) y una disposición especial para la apertura remota de cuentas (Circular 6) permitieron el lanzamiento de dos emprendimientos de banca sin sucursales basada en telefonía móvil (MTN Banking y WIZZIT). Aproximadamente al mismo tiempo, Sudáfrica pasaba a satisfacer los estrictos estándares necesarios para convertirse en un miembro completo del Equipo de acción financiera, en 2003. (De hecho, el país ocupó la presidencia del Equipo en el período 2005-2006).

A pesar de estos progresos, los proveedores de banca sin sucursales siguen pensando en el cumplimiento de ALD/LFT como un factor que limita la velocidad con la que pueden crecer sus operaciones. Las reglas que se refieren a los registros y a la capacitación de agentes pueden resultar onerosas, lo cual afecta negativamente la justificación comercial de la banca sin sucursales transformativa.

En Kenya, por ejemplo, el proyecto de ley de ALD exige que los proveedores reúnan una gran cantidad de registros por cada transacción, incluyendo el nombre del cliente, los domicilios y códigos postales (imposibles de obtener en muchos clientes de un país con un alto grado de vivienda informal) y la ocupación, junto con el nombre y el domicilio del funcionario,

23 Puede encontrarse más información sobre la convergencia entre ALD/LFT y el acceso a servicios financieros en Isern y cols. 2005; Beste y cols., aún no publicado; y Chatain y cols., aún no publicado. Puede accederse a *Las Cuarenta Recomendaciones, Las 9 Recomendaciones Especiales* y la *Guidance on Risk-based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing* del Equipo de acción financiera en [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

24 Cabe notar que ni Sudáfrica ni Filipinas han atravesado el proceso de evaluación mutua que el Equipo de acción financiera utiliza para determinar el nivel de cumplimiento con las recomendaciones de ALD/LFT del Equipo de acción financiera.

## Circular 471 de Filipinas y Excepción 17 y Circular 6 de Sudáfrica

En Filipinas, la Circular 471 del banco central posibilitó que los agentes minoristas pudieran realizar controles de diligencia debida respecto del cliente ("Conozca a su cliente"). Si bien está dirigida a transacciones con divisas y transferencias internacionales de dinero, la Circular 471 está formulada en términos suficientemente amplios como para cubrir los puntos de venta minoristas que funcionan como agentes de los servicios de banca sin sucursales GCash (de Globe) y Smart Money (de Smart Telecom). Los agentes deben 1) solicitar al banco central que los registre, lo cual implica la presentación de diversos documentos legales; 2) enviar a los funcionarios y al personal que participa directamente de las operaciones con dinero a capacitarse en el Consejo para la Prevención de Lavado de Dinero (AML Council) de Filipinas; 3) realizar un proceso de diligencia debida respecto del cliente ("Conozca a su cliente") para todos los usuarios que realicen una transacción con GCash o Smart Money, lo cual implica obtener un formulario de inscripción cumplimentado por el cliente y verificar su identidad con una identificación emitida por el gobierno; 4) llevar registros de todas las transacciones durante cinco años; y 5) denunciar transacciones encubiertas o sospechosas.

En Sudáfrica, la Excepción 17 elimina el requisito reglamentario (que se aplica en los demás casos) de verificar el domicilio de un cliente, en caso de cuentas con un saldo máximo de aproximadamente US\$3.868 y un límite diario de transacciones de aproximadamente US\$773 (Ministerio de Finanzas de Sudáfrica (South African Ministry of Finance) 2004). La tercera parte de los habitantes del país, en especial los de ingreso bajo, tienen problemas para conseguir documentos que permitan verificar su domicilio, principalmente porque habitan viviendas informales (Truen y cols., 2005). La Excepción 17 recurre a la flexibilidad que permite la recomendación No. 5 del Equipo de acción financiera para aplicar medidas de diligencia debida respecto del cliente ("Conozca a su cliente") "reducidas o simplificadas", si los riesgos son menores limitando el nivel de saldo y transacciones permitido y, por extensión, la utilidad de la cuenta para los elementos delictivos (Equipo de acción financiera 2003\*).

La Circular 6 extiende la Excepción 17 a los servicios basados en telefonía móvil, lo cual permite que se abran cuentas en forma remota en

algunas circunstancias. Los clientes pueden abrir cuentas de banca móvil suscribiéndose a través de sus teléfonos móviles. Esos datos son verificados con una fuente independiente, como oficinas de crédito o las bases de datos con información del Departamento de Asuntos Internos. A fin de limitar el riesgo, la funcionalidad de las cuentas abiertas de esta manera es menor que la de las cuentas de la Excepción 17: transacciones de hasta US\$155 (Banco Central de Sudáfrica 2006a). Las confiables bases de datos de terceros que existen en Sudáfrica ayudan a satisfacer el requisito de la recomendación No. 5 del Equipo de acción financiera, es decir, verificar la identidad de los clientes "empleando documentos, datos e información de una fuente independiente y confiable". La Circular 6 permite que el banco determine la identidad de los clientes sin tener que conocerlos personalmente o recibir sus documentos. En Sudáfrica, al igual que en muchos países en desarrollo y con economías en transición, es relativamente fácil y económico obtener identificaciones falsas. Por esta razón, el control de documentos que implique la presencia física de las partes puede resultar menos eficaz que otros procedimientos para verificar la identidad del cliente, como el de solicitarle que ofrezca información adicional que se controla en función del perfil de una oficina de crédito o en función de bases de datos del Departamento de Asuntos Internos. Los partidarios de la Circular 6 sostienen que esta posibilidad satisface la necesidad de "tratar cualquier riesgo específico relacionado con relaciones comerciales o transacciones que no se realicen con la presencia física de las partes", como la apertura remota de cuentas, de acuerdo con lo exigido en la recomendación No. 8 del Equipo de acción financiera (Equipo de acción financiera 2003).

\*La orientación relevante del Equipo de acción financiera se refiere al documento "Debida diligencia con la clientela de los bancos" (2001) del Comité de Basilea, que contiene una lista de las mejores prácticas relacionadas con la información, incluidos los detalles domiciliarios que deberían obtenerse. Los partidarios de la Excepción 17 argumentaron que evita la complicada verificación de domicilios, que en el caso de personas con ingreso bajo sin acceso a bancos (que suelen carecer de domicilio fijo) no es demasiado significativa para el marco de gestión de riesgos delictivos y que no prohíbe que los bancos soliciten más información de clientes más relevantes.

empleado o agente que elaboró el registro. Además, todos estos datos deben almacenarse durante un período de siete años (dos años más que el mínimo de cinco años recomendado en la recomendación No. 10 del Equipo de acción financiera).

En Filipinas, de acuerdo con la Circular 471, los comerciantes deben realizar una capacitación de un día en el campo de ALD/LFT para obtener acreditación como agentes. La capacitación no suele estar disponible fuera de Manila, por lo que el porcentaje

de vendedores de tiempo de antena de Globe acreditados como agentes de GCash es menor al 1%. Esto podría generar un “cuello de botella”, si Globe pretende que el sistema GCash esté disponible en una proporción considerable de los aproximadamente 700.000 vendedores de tiempo de antena en Filipinas. Cuando ampliamos la perspectiva para incluir al resto de los siete países analizados, la imagen es todavía más variada<sup>25</sup>.

**Temas de “próxima generación” que es preciso analizar ahora.** Las entidades normativas y reglamentarias de los países analizados no limitaron sus inquietudes a las precondiciones que podrían evitar el lanzamiento de la banca sin sucursales transformativa. En distinto grado, también prestaron atención a la reglamentación que podría mitigar el riesgo de una falla catastrófica capaz de hacer que el público rechace la idea de banca sin sucursales. Algunos también están tratando de estimar los cambios futuros del mercado y, al menos, comenzando a pensar en temas que afectarán el crecimiento y la sostenibilidad de la banca sin sucursales. Los siguientes temas de próxima generación son especialmente importantes:

- Espacio reglamentario adecuado para la emisión de dinero electrónico y otros instrumentos de valor depositado (en especial para entidades que no son bancos supervisados y no cuentan con una licencia sujeta a normas de prudencia).
- Protección del consumidor eficaz (en diversos frentes).
- Reglamentación inclusiva del sistema de pagos y supervisión eficaz, a medida que la banca sin sucursales aumenta su escala.
- Reglas que definan la competencia entre los proveedores (que promuevan la interoperabilidad y equilibren los incentivos para los pioneros que ingresan al negocio de banca sin sucursales y los riesgos de que se creen o se fortalezcan monopolios negativos para el cliente).

**Dinero electrónico y otros instrumentos de valor depositado.** Algunos proveedores del servicio de transferencias monetarias que dominan el escenario de banca sin sucursales en la mayoría de los países estudiados (en especial los proveedores del servicio de pago de facturas<sup>26</sup>) construyeron sus negocios en torno de las transacciones que se realizan por única vez. Sin embargo, los innovadores del mercado sin sucursales esperan desarrollar relaciones permanentes con los clientes y expandir el rango de servicios que pueden ofrecer, a fin de aumentar el volumen de transacciones que pueden ofrecer al mercado. Es cada vez mayor la cantidad de proveedores que dejaron de concentrarse exclusivamente en los servicios puros de pago y pasaron a ofrecer una cuenta virtual para transacciones, en la que los clientes pueden “guardar” valores depositados en forma electrónica reembolsables durante un período indeterminado y utilizarlos cuando deseen para hacer pagos y otras transferencias monetarias<sup>27</sup>. Como estos modelos facilitan los pagos mediante teléfonos móviles, ofrecen un gran potencial para la banca sin sucursales transformativa, ya que constituyen efectivamente una red de pagos minoristas que va mucho más allá de las redes de banca y POS actuales.

Cuando el valor depositado es emitido por un banco, los fondos (o efectos en cobro) que respaldan el valor depositado se supervisan como componente de la supervisión prudencial general del banco, aunque no se trate de un depósito bancario normal. En algunos países, como Filipinas, una cuenta de tarjeta prepaga —como las cuentas que los clientes de telefonía móvil de Smart pueden abrir con los socios bancarios de Smart— es considerada en los libros contables del banco como una cuenta por pagar y no como un depósito. Gracias a esto, el banco enfrenta un régimen reglamentario de menor costo y los clientes reciben un menor nivel de protección (porque los fondos de los clientes no se tienen en cuenta al calcular el seguro de los depósitos). Sin embargo, en general, los servicios de banca sin sucursales provistos mediante el modelo bancario ofrecen al menos cierto nivel de supervisión reglamentaria.

25 Las diferencias de enfoques de ALD/LFT a nivel nacional sobre temas clave que afectan la banca sin sucursales transformativa en los países estudiados se resumen en el Anexo 2, disponible en Internet en [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking).

26 Como se mencionó anteriormente, Pakistán está dando sus primeros pasos en el terreno de la banca sin sucursales, y aún no sabemos a ciencia cierta si los servicios inicialmente predominantes serán los de pago. Los programas de microfinanzas ocupan un lugar destacado en el primer programa de banca sin sucursales de India —la asociación del Banco ICICI con las IMF—, aunque otras iniciativas más recientes construyen su modelo de negocios en torno de los pagos de beneficios oficiales y/o las remesas.

27 Estas cuentas electrónicas de valor depositado pueden o no satisfacer una o más de las diversas definiciones de “dinero electrónico”. Por lo general, comparten las características que suelen utilizarse para definir el concepto: la cuenta virtual representa un valor monetario, se deposita en un dispositivo electrónico (habitualmente, el servidor de la entidad que emite el valor depositado, aunque también puede ser una tarjeta o un chip que posee el cliente); y el depósito electrónico de los valores tiene un propósito general (es decir, es aceptado como forma de pago por otras entidades aparte de la entidad emisora y sus asociados corporativos cercanos).

Sin embargo, en el caso del modelo no bancario, cuando un operador de redes móviles o una entidad emisora de tarjetas prepagas crea una cuenta virtual de valor depositado para un cliente y el cliente no ingresa en una relación contractual con un banco supervisado y que cuenta con una licencia sujeta a normas de prudencia, es posible que la supervisión reglamentaria sea escasa o nula. Incluso si el importe neto que obtiene el proveedor de los clientes se deposita en un banco, estos fondos se agrupan (a menudo en una cuenta a nombre del proveedor), por lo que es posible que el cliente tenga derecho a realizar demandas sólo contra su proveedor, no contra el banco de su proveedor<sup>28</sup>. Además, a menos que exista una reglamentación referida a estos temas, nada garantiza que el proveedor tendrá la liquidez suficiente para honrar las demandas del cliente, y los fondos de los clientes no tienen prioridad por sobre las demandas de los demás acreedores del proveedor.

El tratamiento reglamentario del dinero electrónico emitido por entidades no bancarias y otros instrumentos de valor depositado en Rusia y Filipinas muestra los dos extremos del espectro de tratamientos aplicados en aquellos países, dentro de los analizados, en donde no está prohibido que las entidades no bancarias ofrezcan cuentas electrónicas de valor depositado<sup>29</sup>. En Rusia, WebMoney ofrece cuentas de valor depositado con montos ilimitados que pueden cargarse, por ejemplo, en terminales de recepción de efectivo o con tarjetas para raspar. WebMoney no es sometido a ninguna supervisión prudencial, y los fondos de los clientes no están protegidos de los demás acreedores de la empresa.

En Filipinas, el banco central utilizó sus amplias atribuciones reglamentarias para supervisar a GXI, subsidiaria de GCash de Globe Telecom. El banco central limitó el riesgo de GCash exigiendo, entre otras cosas, topes diarios y mensuales sobre las transacciones, además de un tope mínimo sobre el

monto de los fondos que los clientes pueden dejar en sus cuentas virtuales. Además, GXI debe enviar informes mensuales sobre sus actividades al banco central, que ejerce una supervisión estricta<sup>30</sup>.

Las entidades normativas y reglamentarias, tanto en Rusia como en Filipinas, reconocen los posibles riesgos que implica la emisión de instrumentos de valor depositado por parte de entidades no bancarias. En Rusia, la definición y la reglamentación adecuada del dinero electrónico y de cuentas electrónicas de valor depositado similares son dos de las principales prioridades del banco central. En Filipinas, las entidades normativas creen que las disposiciones creadas exclusivamente para GCash han funcionado bien en el período inicial de experimentación. Sin embargo, también consideran que ha llegado el momento de abordar el tema de manera exhaustiva, en una ley nacional para los sistemas de pago, que ya se está elaborando.

Estos países no están solos. Las entidades normativas y reglamentarias —no sólo en países en desarrollo y en transición, sino en todo el mundo desarrollado— están tratando de determinar cuál es el enfoque óptimo para reglamentar el dinero electrónico y otros instrumentos de valor depositado que ofrecen las entidades no bancarias. Cuando el valor depositado sólo puede utilizarse para pagar los bienes y servicios que ofrece la entidad emisora u otras empresas asociadas<sup>31</sup>, la mayoría de los países que abordaron el tema decidieron no reglamentar la actividad (más allá de, quizás, establecer umbrales de transacciones y de saldos). Sin embargo, en casos en los que el valor depositado puede utilizarse como equivalente virtual de una cuenta bancaria para transacciones, la tendencia entre los países desarrollados consiste en imponer umbrales mínimos de capitalización y liquidez, estándares de inversión prudentes y, posiblemente, umbrales para las transacciones similares a los que se establecieron en Filipinas en el caso del producto

28 Esto es lo que ocurre con el sistema GCash en Filipinas. El caso de M-PESA, en Kenya, constituye una excepción: a diferencia de Globe, Safaricom pone los fondos de M-PESA en una cuenta fiduciaria para beneficio de sus clientes en el Commercial Bank of Africa. Como el servicio fue lanzado en marzo de 2007, aún no estamos en condiciones de determinar la facilidad con la que los clientes podrán realizar demandas sobre los fondos puestos en un fondo fiduciario a su nombre. El principal propósito detrás de la creación del fondo fiduciario es el de evitar la definición de "actividades bancarias" de la Ley de Bancos de Kenya y, por extensión, la obligación de obtener una licencia bancaria.

29 En Sudáfrica, por ejemplo, la interpretación oficial de la ley de bancos prohíbe que las entidades no bancarias emitan instrumentos de valor depositado (Banco Central de Sudáfrica 2006), lo cual obliga a las entidades no bancarias interesadas en ofrecer este servicio a formar sociedades en participación con bancos.

30 GXI deposita el importe neto de la emisión de GCash en bancos filipinos con licencia. El banco central no reglamenta directamente la solvencia o la liquidez de GXI o de la empresa de la que es subsidiaria, Globe Telecom. Sin embargo, Globe es una de las mayores empresas nacionales que cotizan en bolsa: en promedio, es más solvente y menos apalancada que el sector bancario del país.

31 Estos esquemas de valor depositado suelen denominarse "sistemas cerrados" para distinguirlos de los "sistemas abiertos", en los que los clientes pueden hacer pagos a un amplio espectro de entidades, separadas de la entidad que emite el valor depositado, o comprar productos de esas entidades.

GCash de Globe Telecom<sup>32</sup>. Este enfoque no obstaculiza la innovación entre los proveedores no bancarios y hace que el enfoque que aplican estos proveedores (potencialmente menos costoso) les permita competir con bancos y otras entidades con una posición monopólica que podría limitar el acceso de nuevos participantes. También permite calibrar el nivel y el tipo de reglamentación en función de la escala de las actividades de los proveedores no bancarios, lo cual posibilita hacer ajustes a medida que se desarrolla el mercado y se gana experiencia acerca de los nuevos o mayores riesgos<sup>33</sup>.

**Protección del consumidor.** Las entidades normativas en los países analizados muestran inquietud respecto del desafío de proteger a los clientes de la banca sin sucursales transformativa. Los siguientes aspectos de la banca sin sucursales contribuyen a la creencia generalizada de que la protección de los consumidores requiere atención reglamentaria especial:

- Es posible que grandes distancias separen a los clientes, los agentes y las transacciones minoristas de las instalaciones (y, obviamente, de las casas matrices) del banco o de la entidad no bancaria que utiliza el modelo de banca sin sucursales en cuestión y de los tribunales donde se resolverían habitualmente las disputas.
- La inclusión de agentes minoristas entre los clientes y el banco o la entidad no bancaria que presta servicios financieros generan desacuerdos fácticos (y, quizás, legales) acerca de quién es responsable ante el cliente en caso de fraude u otras sospechas de delito. Además, algunos tipos de fraude o abuso pueden ser más habituales —o más fáciles de

llevar a cabo— en caso de transacciones realizadas mediante agentes minoristas.

- Garantizar la transparencia (y el carácter comprensible) de la manera de fijar los precios se vuelve más complicado a medida que aumenta la cantidad de participantes (ya que aumenta la cantidad de tarifas y comisiones a tener en cuenta) y a medida que aumenta la cantidad de servicios, supuestamente separados, pero incorporados al precio (por ejemplo, compra de tiempo de antena, tarifas de mensajes de texto, comisiones pagadas al agente minorista por funciones de depósito/extracción, y demás).
- El almacenamiento electrónico y la transmisión de registros electrónicos extremadamente detallados acerca de los clientes y sus transacciones, como componente de la banca sin sucursales, aumentan la importancia de la confidencialidad de los datos del consumidor y la protección de su seguridad<sup>34</sup>.

Además, en un principio, muchos de los países analizados se enfrentaron con desafíos vinculados con la protección de los consumidores, pero no directamente relacionados con la banca sin sucursales. En Rusia, por ejemplo, la protección de los consumidores ante cualquier tipo de problema (desde la seguridad de los productos de consumo hasta el fraude con tarjetas de crédito) está bajo la jurisdicción de un único organismo, centralizado y con poco personal. Por otro lado, en la India, la principal jurisdicción legislativa de la protección de los consumidores está ubicada a nivel de los estados, por lo que los proveedores se ven obligados a lidiar con una gran variedad de requisitos, que difieren en función de la ubicación de sus agentes.

32 Según la Directiva de la Comisión Europea sobre dinero electrónico (2000), las entidades que emiten dinero electrónico deben mantener un nivel mínimo de capital e inversiones líquidas equivalentes al 100% del valor del dinero electrónico en circulación. La Directiva contempla la posibilidad de que los Estados miembros otorguen exenciones a las entidades con saldos de dinero electrónico en circulación que no suelen superar los €5 millones o que emitan dinero electrónico que sólo es aceptado por una entidad o por una cantidad limitada de entidades. En 2006, nueve entidades operaban como entidades de dinero electrónico “completas” y 72 operaban según las exenciones, de las cuales 66 estaban registradas en países en los que las autoridades nacionales permitieron que todas las entidades exentas operaran sólo con los siguientes requisitos: un límite de €150 como tope máximo y la obligación de informar sobre actividades y pasivos en dinero electrónico pendientes (Evaluation Partnership 2006).

33 La protección del sistema y del consumidor no es la única inquietud que plantea el uso de dinero electrónico y otros instrumentos electrónicos de valor depositado. Los banqueros centrales también están contemplando el posible efecto macroeconómico del dinero electrónico, que incluye la posibilidad de que afecte la demanda de dinero y su velocidad de circulación y la capacidad del banco central para controlar la oferta monetaria, además de la posible pérdida del ingreso correspondiente a la emisión de pagarés bancarios conocida como “señoraje”. Sin embargo, el Banco de Pagos Internacionales, si bien destaca la necesidad de que se realice una supervisión permanente a medida que la tecnología habilita nuevas formas de instrumentos de pago y dispositivos, ha advertido que “hasta el momento ningún banco ha indicado un efecto adverso sobre el tamaño de su balance general causado por una disminución del valor de sus pagarés bancarios en circulación, producto de la adopción generalizada de dinero electrónico” (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación 2004).

34 En relación con la seguridad de los datos, es preciso recordar que los clientes más pobres también corren el riesgo de sufrir un robo de identidad. En relación con la confidencialidad de los datos, si bien es un tema relacionado con la protección de los consumidores, también puede estar muy vinculado con la adopción de la banca sin sucursales por parte de los clientes: por ejemplo, si los clientes temen que sus registros de transacciones financieras lleguen hasta las autoridades impositivas, es posible que decidan apearse a servicios financieros informales y menos transparentes. GXI deposita el importe neto de la emisión de GCash en bancos filipinos con licencia. El banco central no reglamenta directamente la solvencia o la liquidez de GXI o de la empresa de la que es subsidiaria, Globe Telecom. Sin embargo, Globe es una de las mayores empresas nacionales que cotizan en bolsa: en promedio, es más solvente y menos apalancada que el sector bancario del país.

En los siete países analizados, en mayor o en menor medida, es posible que, aunque existan protecciones reglamentarias, los clientes de ingreso bajo y más alejados no conozcan o comprendan sus derechos.

Los países analizados también nos permiten analizar algunas medidas que pueden tomarse para mitigar los nuevos o mayores desafíos de protección de los consumidores de la banca sin sucursales. En la India es necesario que los bancos que operan a través de agentes diseñen formularios de quejas para sus clientes, designen un Oficial de Liquidación de Reclamaciones dentro del banco y publiciten estos mecanismos “extensamente”, a través de medios electrónicos e impresos (Banco Central de la India 2006). El código de protección de clientes bancarios de Brasil, de 2001, se aplica a todas las instalaciones que utilizan los bancos y exige que los bancos publiquen en todas las instalaciones (incluidas las de los agentes) los números telefónicos del mecanismo de atención al cliente y del ombudsman del banco central (Consejo Monetario Nacional 2001).

Tanto en la India como en Brasil se creó la figura de ombudsman bancario como alternativa para la liquidación de reclamaciones<sup>35</sup>. Para simplificar lo que deben hacer los clientes en caso de supuestos fraudes o negligencias por parte de los agentes, las reglamentaciones de ambos países hacen a los bancos responsables por la conducta de sus agentes (con lo cual la carga de control pasa de los clientes a la entidad que presta el servicio financiero) (Banco Central de la India 2006; Consejo Monetario Nacional 2003). La reglamentación de Brasil también exige que el agente publique información que explique, en términos unívocos, que sólo es un proveedor de servicios en representación del banco y que no puede cobrar tarifas adicionales (Consejo Monetario Nacional 2003).

En Brasil, el código general de protección de los consumidores, el código de protección de clientes bancarios y una resolución del banco central sobre tarifas bancarias exigen transparencia en la determinación de los precios de los servicios prestados. En 2001, se enmendó el código de protección de clientes bancarios, a fin de agregar la frase “y en las instalaciones donde se presten sus servicios”. En diciembre de 2007 se

emitieron nuevas reglamentaciones para aclarar explícitamente que los agentes también deben cumplir los requisitos de transparencia de precios (Consejo Monetario Nacional).

En relación con la confidencialidad de los datos, es probable que los consumidores de los países analizados cuenten con algún grado de protección reglamentaria (esto varía según el modelo de banca sin sucursales aplicado y el país en cuestión), gracias a la reglamentación general de protección de los consumidores, las disposiciones de confidencialidad bancaria y, algunas veces, las disposiciones de “derecho a la privacidad” de las leyes de telecomunicaciones, además de las doctrinas de confidencialidad del derecho consuetudinario (*common law*), donde corresponda. Sin embargo, es habitual que este entramado de disposiciones no logre abordar claramente algunos de los asuntos más espinosos y, por lo general, no sea probado en el contexto de la banca sin sucursales.

En varios de los países estudiados se están desarrollando leyes y reglamentaciones que se refieren exclusivamente a la confidencialidad y la protección de los datos. En Pakistán, las leyes provinciales de protección de los consumidores no constituyen actualmente una barrera eficaz contra la divulgación de los datos personales<sup>36</sup>, aunque este problema podría verse atenuado gracias a un proyecto de ley sobre protección de datos electrónicos que está elaborándose actualmente. En Sudáfrica, una ley sobre comunicaciones y transacciones electrónicas ofrece estándares de cumplimiento voluntario para la protección de datos, que pasarán a ser obligatorios si se aprueba el proyecto de ley sobre protección de información personal.

Por último, en todos los países analizados, existe una fuerte voluntad política para afrontar el gran desafío que supone la falta de conocimiento financiero de los consumidores. Las entidades normativas reconocen abiertamente que, sin extensión y educación financiera, es probable que los clientes de la banca sin sucursales transformativa no logren aprovechar totalmente la protección que les brinda la reglamentación.

35 Muchos países cuentan con un organismo oficial —como un ombudsman independiente o una unidad dentro del banco central— que facilita la liquidación de quejas de los consumidores sobre los servicios financieros.

36 La falta de protección puede verse en los puestos que opera la Autoridad Nacional de Registro y Base de Datos (National Database and Registration Authority) (una entidad del gobierno), donde cualquier persona con el número nacional de identificación de un individuo puede pagar el equivalente a US\$5 para recibir una copia del documento de identidad de ese individuo, que contiene aproximadamente 30 elementos de información personal, como nombre, fecha de nacimiento, lugar de residencia, lugar de nacimiento, nombres de los padres, domicilios, etc.



**Regulación del sistema de pagos.** En todo el mundo, los entes normativos y reglamentarios reconocen cada vez más que las transacciones de pagos minoristas, aunque son insignificantes cuando se las analiza individualmente en relación con los pagos de montos elevados, tienen importancia para todo el sistema e incluso en forma sistémica cuando se las analiza en el agregado. Dada la predominancia actual de las operaciones de pagos en la banca sin sucursales, a medida que el fenómeno alcanza una mayor escala en ciertos países en particular, la importancia de una supervisión apropiada ocupa un lugar preponderante.

La regulación del sistema de pagos podría ser importante para la banca sin sucursales transformativa más allá del interés de los países en una supervisión apropiada del volumen de transacciones sistemáticamente significativos. Los nuevos actores no bancarios que introduce la banca sin sucursales en la esfera de los pagos (particularmente los operadores de las redes móviles) sólo pueden ingresar en el espacio y prosperar si pueden vincularse (directa o indirectamente) con los participantes del sistema de pagos existente, como los bancos, de manera económicamente viable. Una reglamentación inclusiva del sistema de pagos que promueva la interoperabilidad y, por ende, el desarrollo del mercado podría desempeñar un papel en esta área.

Rusia, Filipinas y Kenya, ninguno de los cuales tiene una legislación exhaustiva del sistema de pagos nacional, son los líderes entre los países estudiados en lo que respecta al desarrollo de plataformas de servicios de pagos alternativas, no bancarias y basadas en la tecnología. Estos países demuestran que la legislación del sistema de pagos nacional no es necesariamente un prerrequisito para el lanzamiento de la banca

sin sucursales transformativa. En Filipinas, algunos funcionarios dicen que la flexibilidad que brinda la ausencia de pautas específicas con respecto al poder del banco central de regular el sistema de pagos resultó útil para estructurar una reglamentación proporcional y un enfoque de supervisión para el producto de valor depositado GCash de Globe Telecom.

Sin embargo, quizá debido a que los tres países ya tienen una actividad tan intensa en el ámbito de los servicios de micropagos, los principales entes normativos y reglamentarios en cada uno de ellos están ansiosos por imponer cierto orden legislativo en el panorama. Kenya y Filipinas ya emprendieron iniciativas para adoptar una legislación exhaustiva del sistema de pagos nacional, y algunos encargados de entes normativos en Rusia están considerando esta medida. La India también emprendió el mismo curso de acción, y recientemente se aprobó en Pakistán una ordenanza de transferencias de fondos electrónicos y sistemas de pagos. En cada caso, esto podría brindar una oportunidad no sólo para establecer un entorno equitativo para los proveedores de servicios de pagos bancarios y no bancarios, sino también para aclarar, posiblemente, otras cuestiones importantes, como los límites entre los servicios de pagos, el dinero virtual y otros instrumentos de valor depositado, y el requisito de una licencia bancaria para la toma de depósitos.

Hace ya algún tiempo que Sudáfrica implementó una ley del sistema de pagos nacional como para aportar información sobre la medida en que este tipo de legislación podría afectar el desarrollo del sistema de pagos. Una reciente revisión (Banco Central Sudáfrica 2007) de la estrategia de 10 años para desarrollar el sistema de pagos nacional concluyó que se había logrado un progreso sustancial en el desarrollo de un sistema de pagos sólido, amplio y profundo, pero que

### Los pagos son las operaciones dominantes en Brasil y Rusia

En Brasil, los pagos de cuentas y la prestación de beneficios oficiales abarcaron el 78% de los 1.530 millones de transacciones realizadas a través de más de 95.000 agentes en 2006 (y el 55% de los US\$104.000 millones en transacciones realizadas por medio de agentes) (Marques Soares y Duarte de Melo Sobrinho 2007). En las ciudades más importantes de Rusia, surgieron más de 100.000 terminales de pagos automáticos en los últimos

años. Un proveedor, CyberPlat, asegura haber procesado 1.200 millones de transacciones por un valor de US\$4.700 millones durante los primeros tres trimestres de 2007 por medio de sus 70.000 puntos de "recepción de efectivo", principalmente por abonos telefónicos prepagos, televisión, Internet y otros servicios públicos\*.

\*<http://www.cyberplat.com>

era necesario realizar más esfuerzos específicamente para promover los instrumentos minoristas que alcanzan a más personas<sup>37</sup>.

**Competencia**<sup>38</sup>. Las preocupaciones por el dominio del mercado y la competencia injusta podrían parecer prematuras cuando la cantidad de clientes se mantiene reducida. Sin embargo, en el mercado de los servicios de pagos, que a menudo se encuentra sujeto a fuertes efectos de red positivos<sup>39</sup>, la dinámica de la competencia debe considerarse en las etapas iniciales por los siguientes motivos:

- El rápido crecimiento inicial de un sistema que no es interoperable con otros podría tener un “efecto inclinación” del mercado que eliminaría la competencia de cualquier otro sistema. Este dominio podría tener efectos negativos para la eficiencia y el alcance del mercado con el transcurso del tiempo, a través de una mayor fijación de precios o menores tasas de innovación.
- Si ya existen sistemas de pagos minoristas sustanciales, y si se prohíbe o impide que los nuevos sistemas de pagos se interconecten con los sistemas anteriores, esto podría generar ineficiencias sustanciales que limitarían el crecimiento de los sistemas nuevos y anteriores.

Ambos puntos se relacionan centralmente con la cuestión de la interoperabilidad. ¿Hasta qué punto los clientes de los proveedores de servicios financieros que compiten entre sí podrían realizar transacciones económicas los unos con los otros? ¿Y qué papel debería desempeñar la reglamentación (y con qué cronograma) para responder a esta pregunta esencial, en caso de que deba desempeñar algún papel<sup>40</sup>?

La regulación para exigir la interoperabilidad podría imponerse *ex ante*, si los entes normativos se convencen de que deben intervenir para evitar una falla de mercado significativa (como la “inclinación” del mercado de la banca sin sucursales basada en los teléfonos móviles a un único operador dominante de redes móviles). También podría imponerse *ex post*, una vez que existan pruebas de que un participante o algunos participantes dominantes (como una plataforma de liquidación y compensación que pertenezca a un grupo de bancos importantes) comenzaron a explotar dicha falla de mercado.

La exigencia de la interoperabilidad de los sistemas de banca sin sucursales en una etapa inicial puede reducir los incentivos de las empresas de ingresar en el nuevo mercado y competir (véase Cuadro 2<sup>41</sup>).

Ningún ente normativo de los países estudiados intervino *ex ante* para exigir la interoperabilidad y evitar la explotación de una posición de mercado dominante antes de que ésta se manifestara claramente. Actualmente Sudáfrica está considerando adoptar medidas *ex post* sobre los cargos interbancarios. Una investigación actual de la Comisión de Competencia que se lanzó el año pasado sobre los honorarios establecidos por los bancos minoristas se centró profundamente en el funcionamiento de los sistemas de pago y, en particular, en la empresa de servicios de pago que pertenece principalmente a bancos importantes<sup>42</sup>.

### Recomendaciones para los niveles operacionales de las políticas de la banca sin sucursales

El campo de la banca sin sucursales transformativa es tan nuevo, dinámico y cambia y se desarrolla tan rápidamente que resulta difícil realizar recomendaciones

37 En Brasil prevalece una situación similar. Aunque los sistemas de pagos de montos elevados se encuentran altamente desarrollados, aún existen desafíos en los sistemas minoristas que se caracterizan por el bajo nivel de cooperación entre las instituciones financieras, los proveedores de servicios de pagos y los operadores de los sistemas de liquidación. La mayoría de los POS y cajeros automáticos no son interoperables, y las instituciones financieras y los proveedores de servicios de pagos realizan inversiones superpuestas, lo que tiene efectos negativos para la eficiencia e innovación del sistema de pagos (Banco Central de Brasil 2005).

38 El tema de la competencia en la banca sin sucursales es amplio y complejo, e incluye muchos aspectos que varían según los modelos y actores en cuestión. Incluso un resumen exhaustivo del tema queda fuera del alcance de este número de Enfoques. Este análisis se basa, en gran medida, en Houpis y Bellis 2007.

39 Los efectos de red positivos se producen cuando el valor de pertenencia a la red de cada miembro aumenta a medida que aumenta la cantidad total de miembros; por ende, las redes más grandes son más valiosas.

40 Esto no quiere decir que otras cuestiones de políticas de competencia, como la competencia con los patrones de agentes de bancos, no merezcan también la atención de los entes normativos y reglamentarios.

41 El párrafo 17 del preámbulo de la directiva sobre servicios de pagos de la Comisión Europea (2007) respalda esta noción.

42 La Comisión de Competencia de Sudáfrica fue creada por una ley del Parlamento en 1998 y tiene el mandato de investigar el comportamiento anticompetitivo, evaluar el impacto de las fusiones y adquisiciones, controlar los niveles de competencia y transparencia, revisar las leyes y regulaciones o identificar los impedimentos para la competencia y desempeñar un papel de apoyo en el abordaje de estos impedimentos. Sudáfrica se unió a una serie de países en el lanzamiento de esta investigación. En el Reino Unido, Australia y la Unión Europea, las autoridades recientemente emprendieron importantes investigaciones sobre el funcionamiento de los sistemas de pagos minoristas y basados en tarjetas para mejorar la competencia.

sólidas sobre las políticas normativas. Las pruebas reunidas de la observación de la práctica reglamentaria actual en los países estudiados revelan información sobre los desafíos sin resolver y las compensaciones difíciles en la misma medida en que ofrecen ideas concretas para la reglamentación proporcional de la banca sin sucursales que otros países quizá deseen aplicar. Los entes normativos y reglamentarios de estos países expresaron con franqueza su incertidumbre sobre muchos frentes de políticas relevantes, así como su interés en aprender de sus pares y sobre lo que ha funcionado bien y lo que no ha funcionado bien en otros países que se encuentran en situaciones similares<sup>43</sup>.

Sin embargo, con estas reservas debidamente tenidas en cuenta, en muchas cuestiones, las pruebas —positivas y negativas— *efectivamente* ofrecen una base para realizar algunas recomendaciones generales sobre la regulación de la banca sin sucursales transformativa. Estas recomendaciones pueden categorizarse según estén relacionadas con los procesos o los contenidos.

### **Recomendaciones relacionadas con los procesos para los entes normativos y reglamentarios**

#### **Utilizar la proporcionalidad como principio rector.**

Apuntar a una política reglamentaria que estimule, en vez de inhibir, la innovación en relación con las actividades reguladas, por ejemplo, dando lugar a distintos medios de cumplimiento de modo que los participantes del mercado no enfrenten restricciones excesivas para lanzar nuevos productos y servicios financieros. La proporcionalidad requiere equilibrio cuando entran en conflicto los objetivos reglamentarios, como es de esperar cuando convergen dominios de reglamentación anteriormente autónomos. Dado que la escala de la actividad regulada es crítica a la hora de determinar la reglamentación proporcional, las políticas reglamentarias de la banca sin sucursales deben revisarse con frecuencia en los países donde estos enfoques para la entrega de servicios financieros se desarrollan con mayor rapidez.

**Considerar las brechas en la reglamentación de manera urgente.** Cabe esperar que el sector resalte las barreras de la reglamentación existente, pero no necesariamente las brechas. Sin embargo, tanto el sector como los entes normativos comparten el interés en “prevenir los accidentes prevenibles” que podrían socavar la confianza en la banca sin sucursales de manera general. Esto no necesariamente implica una “urgencia por regular”. Lo que se requiere es un análisis serio de las brechas de la reglamentación existente y una consideración cuidadosa de las distintas formas de abordarlas. Esto puede consistir en la decisión de simplemente supervisar y entablar un diálogo con el sector, emitir directrices no vinculantes e incluso, posiblemente, emitir reglamentación temporaria vinculante.

**Llevar a cabo un ejercicio de diagnóstico minucioso como primera medida.** Ni las barreras ni las brechas en la reglamentación existente necesariamente se anuncian con claridad. Por el contrario, surgen del análisis de diagnóstico cuidadoso y experto de las leyes, reglamentaciones y otras directrices de políticas, del debate con los entes normativos y reglamentarios relevantes sobre la aplicación de estos textos a los hechos de los enfoques propuestos de la banca sin sucursales, y del diálogo con los partidarios del sector<sup>44</sup>.

**Crear un proceso para facilitar la coordinación y cooperación entre las autoridades.** Puesto que la banca sin sucursales representa la convergencia de distintos dominios reglamentarios, una plataforma de común acuerdo para reunir a las autoridades reglamentarias relevantes reduce el riesgo de que se produzcan fallas de coordinación entre ellas que podrían limitar el crecimiento o crear lagunas jurídicas que los jugadores poco éticos podrían explotar.

**Planificar un compromiso directo entre los entes normativos, los entes de regulación y los participantes interesados del sector.** No puede esperarse que el sector ni la comunidad de los entes normativos y reglamentarios comprendan los objetivos y las preocupaciones del otro sin un compromiso directo sustancial. Esto es especialmente importante donde las

43 También es notable que, entre los países estudiados, sólo Brasil tiene una historia lo suficientemente larga de habilitar la banca sin sucursales transformativa y suficiente escala de operaciones para comenzar a ofrecer información sobre los importantes desafíos relativos de supervisar este tipo de banca. En Brasil prevalece una situación similar. Aunque los sistemas de pagos de montos elevados se encuentran altamente desarrollados, aún existen desafíos en los sistemas minoristas que se caracterizan por el bajo nivel de cooperación entre las instituciones financieras, los proveedores de servicios de pagos y los operadores de los sistemas de liquidación. La mayoría de los POS y cajeros automáticos no son interoperables, y las instituciones financieras y los proveedores de servicios de pagos realizan inversiones superpuestas, lo que tiene efectos negativos para la eficiencia e innovación del sistema de pagos (Banco Central de Brasil 2005).

44 Los documentos que resumen el enfoque de diagnóstico utilizado en los países estudiados se encuentran disponibles en [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking).

autoridades reglamentarias están familiarizándose con los actores del sector que no regulan tradicionalmente, como los supervisores y reguladores bancarios y los operadores de las redes móviles.

**Implementar un proceso para recopilar datos relevantes, recientes y confiables sobre las características y la escala de los nuevos enfoques y modelos.** Dado que la reglamentación proporcional de la banca sin sucursales transformativa depende, en parte, de las características específicas y la escala en desarrollo de los modelos que surgen en un país determinado, los entes normativos y reglamentarios deben tener acceso a datos confiables sobre estos temas. En algunos países, puede que se desarrolle espontáneamente un mecanismo para intercambiar esta información como parte de un proceso acordado para el compromiso entre los entes normativos, los entes de regulación y los participantes del sector. En otros países, puede que sea necesaria la reglamentación obligatoria.

### **Recomendaciones relacionadas con los contenidos para los entes normativos y reglamentarios**

**Permitir que las tiendas minoristas no bancarias funcionen como agentes y considerar cuidadosamente cualquier restricción impuesta al rango de agentes permisibles y tipos de relaciones permitidas.** En muchos países, una primera medida necesaria para la banca sin sucursales transformativa es aclarar el poder legal de las tiendas minoristas no bancarias para realizar depósitos/retiros y otras funciones de interfaz para clientes que son características definitorias de este enfoque para la entrega de servicios financieros. Puede que algunos entes normativos se sientan más cómodos comenzando con una variedad más reducida de agentes y servicios permitidos. Sin embargo, la consecuencia de semejante decisión podría ser una respuesta más lenta, en especial si no existen incentivos suficientes para que participen los agentes potenciales. Las prescripciones reglamentarias extremadamente detalladas sobre las relaciones contractuales permitidas con los agentes también podrían reducir el apetito de los agentes potenciales y los proveedores de servicios financieros.

**Desarrollar un enfoque de ALD/LFT basado en el riesgo y adaptado a las realidades de las transacciones remotas realizadas a través de los agentes.** La banca

sin sucursales transformativa tiene el potencial de servir a clientes no alcanzados debido a los ahorros de costos que surgen de utilizar agentes equipados con TIC en lugar de los mayores costos relacionados con el personal con base en las sucursales. Los costos pueden terminar fuera del alcance de los individuos de bajos ingresos si las normas de ALD/LFT no se ajustan para permitir la apertura de cuentas remotas con cheques de diligencia debida respecto del cliente ("Conozca a su cliente") por parte de agentes y no tienen en cuenta la documentación formal limitada de la que normalmente disponen los clientes de ingreso bajo. Los riesgos de ALD/LFT en las transacciones posteriores pueden limitarse utilizando umbrales máximos permitidos de saldos, movimientos y transacciones aplicables electrónicamente. Además, los entes normativos y reglamentarios notan cada vez más que los objetivos de ALD/LFT pueden cumplirse mejor si los clientes se encuentran dentro de la red de transacciones electrónicas que pueden supervisarse y no fuera, en la economía de efectivo en la cual es imposible identificar la transacción. Por lo tanto, un régimen de ALD/LFT que favorece la banca sin sucursales cumple las metas de aumentar el acceso financiero y mejorar los datos disponibles para la aplicación de la ley.

**Aclarar los límites legales entre los pagos minoristas, el dinero virtual y otros instrumentos de valor depositado, y los depósitos bancarios.** En muchos países, la reglamentación existente traza límites poco claros entre los pagos minoristas, el dinero virtual y otros instrumentos de valor depositado, y los depósitos bancarios. La definición clara de estos conceptos permite que los entes normativos acuerden un tratamiento reglamentario diferente (y proporcional) según los distintos niveles y tipos de riesgo (para los clientes y el sistema financiero) que presentan este tipo de servicios.

**Crear una categoría reglamentaria para el valor depositado electrónicamente que permita la participación no bancaria según los términos definidos<sup>45</sup>.** Muchos países enfrentan o enfrentarán a corto plazo la emisión de dinero virtual y otros instrumentos de valor depositado por parte de las entidades no bancarias, como los operadores de redes móviles y los emisores de tarjetas prepagas. Aunque estas cuentas virtuales de valor depositado quizá se asemejen mucho a las cuentas bancarias de transacciones, pueden presentarse sólidos argumentos para otorgar a los emisores no bancarios de valores

<sup>45</sup> Según el país, esto no necesariamente requiere una legislación separada, lo que podría presentar el riesgo de la fragmentación del marco reglamentario financiero general.

**Cuadro 2. ¿Cuál es hoy el grado de interoperabilidad de la banca sin sucursales?**

	Smart Money	GCash	M-PESA	WIZZIT	Caixa Econômica
<b>País</b>	Filipinas	Filipinas	Kenya	Sudáfrica	Brasil
¿Tiene una amplia red de ubicaciones para la apertura de cuentas?	Se abre la cuenta personalmente en cualquiera de los cientos de centros Smart Wireless (debe ser una tienda propiedad de Smart)	Se abre la cuenta a través del teléfono móvil y se realiza el "Conozca a su cliente", con cualquiera de los 4.900 agentes acreditados	Se abre la cuenta personalmente con cualquiera de los 850 agentes M-PESA y en los centros de atención al cliente de Safaricom	Se abre la cuenta personalmente con cualquiera de los 2.000 WizzKids o en cualquiera de las más de 400 tiendas Dunn.	Se abre la cuenta personalmente con cualquiera de los aproximadamente 13.255 agentes afiliados a Caixa, o en cualquiera de las 2.442 sucursales
¿Qué redes móviles pueden utilizar los clientes?	Sólo Smart	Sólo Globe	Safaricom para iniciar todas las transacciones, pero las transferencias pueden ser recibidas por el usuario de cualquier red móvil	Cualquier red móvil	Ninguna; es un modelo basado en tarjetas
¿Se pueden realizar transacciones de cuenta a cuenta desde y hacia bancos?	Sólo para dinero en efectivo en una cuenta de Smart Money	No (excepto para algunos clientes de bancos rurales)	No	Sí	Sí
¿Dónde pueden los usuarios depositar efectivo?	En cualquiera de las 12.000 minoristas participantes, usando el teléfono. También en cajeros automáticos utilizando una tarjeta o en sucursales del banco emisor	En cualquiera de las 4.900 minoristas participantes, utilizando el teléfono	En cualquiera de las 850 minoristas participantes, utilizando el teléfono	En PostBank, Absa o Bank of Athens (lo cual otorga a WIZZIT la posibilidad de convertirse en el mayor tomador de depósitos de Sudáfrica)	Con cualquiera de los 13.255 agentes en la red de Caixa, o en cualquiera de las 2.442 sucursales bancarias de Caixa
¿Es parte de las redes de tarjetas?	Sí, Mastercard	No	No	Sí, Mastercard	Depende del tipo de cuenta (algunas Visa/Mastercard). Muchos POS de Brasil no son interoperables
¿Puede utilizar redes de cajeros automáticos?	Sí, las tres redes de cajeros automáticos (6.867 puestos)	Depósitos mediante la red de cajeros automáticos Bancnet	No	Sí, todos los cajeros automáticos del país a través de SASWITCH	Sí, el banco y los cajeros automáticos de las redes de Visa y Mastercard
¿De qué otras formas se pueden extraer fondos?	Reembolso en efectivo en tiendas comerciales o en las ventanillas del banco emisor	No	No	Reembolso en efectivo en tiendas comerciales	En ventanillas de la sucursal. En general, los reembolsos en efectivo no están disponibles en Brasil

Nota: estos ejemplos son ilustrativos y no exhaustivos entre los siete países estudiados.

depositados un tratamiento reglamentario más leve del que se aplica a los bancos (tal como sucede en muchos países bajo la reglamentación existente). En cambio, puede crearse un régimen reglamentario proporcional a través de la combinación de umbrales máximos permitidos de saldos, movimientos y transacciones, y protecciones de solvencia y liquidez.

**Crear mecanismos sólidos, pero simples, para la protección de los consumidores, la cobertura de los problemas con los agentes minoristas, la reparación de daños, la transparencia de precios y la privacidad de los datos de los consumidores.** La reparación de daños a través de grandes distancias, particularmente para los clientes menos sofisticados, es un desafío, pero puede mitigarse solicitando a los proveedores que ofrezcan un mecanismo de quejas simple utilizando las mismas TIC que se utilizan para transmitir detalles de las transacciones e instituyendo la función de ombudsman de servicios financieros. El riesgo de que los clientes sufran fraudes u otros delitos por parte de los agentes puede abordarse a través de la reglamentación, estableciendo límites de responsabilidad de los consumidores y desplazando la carga de las faltas de los agentes de control al responsabilizar legalmente a los proveedores de servicios financieros por los actos de sus agentes minoristas. La transparencia de precios también puede regularse, incluyendo un requisito de notificar claramente a los clientes sobre el “precio final” de un servicio o una transacción antes de su realización. Las cuestiones de seguridad y privacidad de los datos de los consumidores son iguales en el

contexto de la banca sin sucursales transformativa y en los servicios financieros en general, aunque la preocupación por ambas quizá sea mayor entre los clientes que actualmente sólo utilizan servicios financieros informales. La protección significativa es un prerrequisito de la adopción a gran escala de la banca sin sucursales para estos clientes.

**Considerar el panorama competitivo actual de un rango probablemente mayor y la forma de alcanzar el objetivo de la interoperabilidad.** La reglamentación que rige la interoperabilidad no debe imponerse *ex ante*, a menos que los encargados de diseñar políticas estén convencidos de que deben intervenir para evitar una falla de mercado significativa. Por el contrario, al menos durante las etapas iniciales del desarrollo de la banca sin sucursales, los encargados de diseñar políticas sólo deben asegurar que la interoperabilidad sea tecnológicamente viable y también asegurarse de tener la información necesaria y el poder reglamentario para intervenir cuando se explote una posición dominante.

Por lo tanto, durante las etapas iniciales de desarrollo de la banca sin sucursales, puede presentarse un argumento convincente a favor de que los entes normativos sólo deben asegurar que la interoperabilidad sea tecnológicamente viable y también asegurarse de tener la información necesaria y el poder reglamentario para intervenir cuando existan pruebas de que se explota una posición dominante (Houpis y Bellis 2007).

## Referencias

- Banco Mundial. 2007. *Migration and Remittances Factbook*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bester, Hennie, Doubell Chamberlain, Louis de Koker, Christine Hougaard, Ryan Short, Anja Smith, y Richard Walker. Aún no publicado. "Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines". Washington, D.C.: FIRST Initiative.
- Caixa Econômica Federal. 2007. Annual Report 2006. Brasília: Caixa Econômica Federal.
- Central Bank of the Philippines. 2005. "Circular No. 471". Manila: Central Bank of the Philippines.
- . 2007. "Circular No. 562". Central Bank of the Philippines.
- Chatain, Pierre Laurent, Raúl Hernández Coss, Kamil Borowik, y Andrew Zerzan. Aún no publicado. "Mobile Phone Financial Services: The Making of a Safe and Sound Enabling Environment: A Contribution from World Bank Staff to Policymakers' Discussions on Addressing Money Laundering and Terrorist Financing Risks". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Comisión Europea. 2000. "Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions". Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- . 2007. "Directive of the European Parliament and of the Council on Payment Services in the Internal Market". Bruselas, Bélgica: DG Internal Market.
- Committee on Payment and Settlement Systems. 2004. "Survey of Developments in Electronic Money and Internet and Mobile Payments". Publicación CPSS No. 62. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.
- Committee on Payment and Settlement Systems y el Banco Mundial. 2007. "General Principles for International Remittance Services". Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2001. "Customer Due Diligence for Banks". Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.
- Conselho Monetário Nacional. 2001. Resolution CMN 2878/2001, enmendada por Resolution CMN 2892/2001. Brasil.
- . 2003. Resolution CMN 3,110/2003 enmendada por Resolution CMN 3,156/2003. Brasil.
- . 2007. Resolution CMN 3,518/2007, complementada por Circular BCB 3,371/2007. Brasil.
- Equipo de acción financiera sobre el lavado de activos. 2003 (en su versión enmendada en 2004). "The Forty Recommendations". París, Francia: Equipo de acción financiera.
- Evaluation Partnership, Ltd. 2006. "Evaluation of the E-Money Directive (2000/46/EC): Final Report". Bruselas, Bélgica: DG Internal Market, Comisión Europea.
- Financial Services Administration. "Principles of Good Regulation" ingresado el 25 de septiembre de 2007. <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>.
- Houpis, George, y James Bellis. 2007. "Competition Issues in the Development of M-Transactions Systems". En Vodafone Group Plc. *The Transformational Potential of M-Transactions*, Policy Paper Series, No. 6. Londres: Vodafone Group Plc.
- Isern, Jennifer, David Porteous, Raul Hernández-Coss, y Chinyere Egwuagu. 2005. "Reglamentación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo: repercusiones para los proveedores de servicios financieros que sirven a personas de bajos ingresos". Nota de Enfoques 29. Washington, D.C.: Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre. [http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_29.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_29.pdf).
- Lyman, Timothy, Gautam Ivatury, y Stefan Staschen. 2006. "Empleo de agentes en la banca sin sucursales para los pobres: beneficios, riesgos y reglamentación". Nota de Enfoques 38. Washington, D.C.: Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.Content-DeliveryServlet/Documents/Focus Note\\_38.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.Content-DeliveryServlet/Documents/Focus Note_38.pdf).
- Marques Soarea, Marden, y Abelardo Duarte de Melo Sobrinho. 2007. "Microfinanças, O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito". Brasília: Banco Central do Brasil.

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>

Reserve Bank of India. 2006. "Circular RBI/2005-06/288: Financial Inclusion by Extension of Banking Services Use of Business Facilitators and Correspondents". Mumbai, India: Reserve Bank of India.

South African Ministry of Finance. 2004. "Government Notice R1353: Financial Intelligence Centre Act (38/2001): Exemption in terms of the Act", publicado en "Government Gazette No. 27011 del 19 de noviembre 2004". Pretoria: Government Printer.

South African Reserve Bank. 2006a. "Banks Act Circular 6/2006: Cell Phone Banking", 13 de julio de 2006. Pretoria: SARB Registrar of Banks.

———. 2006b. "Position Paper—Electronic Money". Position Paper NPS 01/2006. Pretoria: SARB National Payment System Department.

———. 2007. "The National Payment System in South Africa from 1995 to 2005". Pretoria: SARB National Payment System Department.

The Economist. 15 de febrero de 2007. "The End of the Cash Era".

Truen, Sarah, Richard Ketley, Hennie Bester, Ben Davis, Hugh-David Hutcheson, Kofi Kwakwa, y Sydney Mogapi. 2005. "Supporting Remittances in Southern Africa: Estimating Market Potential and Assessing Regulatory Obstacles". Johannesburg: Genesis Analytics. Documento encargado por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre y FinMark Trust.

Vodafone Group Plc. 2007. *The Transformational Potential of M-Transactions*. Policy Paper Series, No. 6. Londres: Vodafone Group Plc. [http://www.vodafone.com/etc/medialib/attachments/cr\\_downloads.Par.3477.File.tmp/VOD833%20Policy%20Paper%20Series%20FINAL.pdf](http://www.vodafone.com/etc/medialib/attachments/cr_downloads.Par.3477.File.tmp/VOD833%20Policy%20Paper%20Series%20FINAL.pdf).

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

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

CGAP  
1818 H Street, N.W.  
MSN P3 – 300  
Washington, D.C.  
20433 EE.UU.

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

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

El presente número de Enfoques es el resultado del esfuerzo conjunto del CGAP y el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), en asociación con GSM Association, asociación comercial de más de 700 operadores de la telefonía móvil mundial. Los autores también aprovecharon la oportunidad de dirigir tres de las siete misiones de diagnóstico junto con la Unidad de Integridad de los Mercados Financieros del Banco Mundial.

Los autores de este número de Enfoques son Timothy R. Lyman, Mark Pickens y David Porteous. El Sr. Lyman, asesor de políticas superior, es responsable de la labor del CGAP sobre políticas jurídicas y reglamentarias; Pickens es

analista de microfinanzas del Programa de Tecnología del CGAP; Porteous es director de Bankable Frontier Associates, una consultora independiente. Los autores expresan su reconocimiento a los consultores Hennie Bester y Stefan Staschen, quienes dirigieron las misiones de diagnóstico y realizaron importantes contribuciones analíticas, como también lo hicieron Ernesto Aguirre, Denise Dias y Kate Lauer, miembros del Policy Advisory Consultant Cadre del CGAP.

