



## Mobile Financial Services Working Group (MFSWG)

# Servicios financieros móviles

## Protección al consumidor en los servicios financieros móviles

La presente guía fue desarrollada por el Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Móviles (MFSWG) de AFI, con el propósito de identificar los principales problemas en materia de protección al consumidor y debatir las opciones que tienen los reguladores financieros para resolverlos.

# Contenido

<b>Contexto</b>	<b>1</b>
<b>Propósito y asuntos críticos</b>	<b>1</b>
<b>Vulnerabilidades y riesgos para los consumidores de SFM: Implicaciones de las políticas públicas</b>	<b>2</b>
La importancia de contar con información adecuada y completa	2
Nuevas tecnologías como fuente de riesgos	3
Riesgos relacionados con los Agentes que prestan SFM	3
Desafíos vinculados a los nuevos servicios y proveedores	4
Inquietudes acerca de la privacidad del consumidor en SFM	5
Subcontratación y terceros proveedores de servicios	5
<b>Responsabilidad de los PSFM</b>	<b>8</b>
<b>Responsabilidad del regulador financiero</b>	<b>9</b>
<b>Referencias</b>	<b>10</b>

Al reconocer el potencial de los servicios financieros móviles (SFM), el Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Móviles (MFSWG) se creó para brindar una plataforma que fomente el diálogo sobre los aspectos regulatorios relacionados con los SFM al interior de AFI. El grupo de trabajo promueve el amplio uso de los SFM como solución para una mayor inclusión financiera en países emergentes y en desarrollo. El objetivo del grupo es estimular el debate y el aprendizaje entre los formuladores de políticas públicas y promover una mayor coordinación entre los diversos actores de los SFM, tales como los entes reguladores financieros y de telecomunicaciones, así como proveedores bancarios y no bancarios.

## Contexto

Conforme los servicios financieros móviles (SFM) han evolucionado en diversas partes del mundo, han mostrado un gran potencial para promover la inclusión financiera. Sin embargo, la demanda y adopción de nuevos SFM por parte de los consumidores, se ven impulsadas, en gran medida, por el conocimiento y las actitudes del público hacia la tecnología y los servicios móviles en general. La imagen de los proveedores de servicios financieros móviles (PSFM), los niveles de confianza del consumidor y la propuesta de valor de los servicios ofrecidos también influyen en el consumo de productos y servicios. Contar con directrices eficaces de protección al consumidor para los SFM puede ayudar a incrementar la confianza del consumidor, que a su vez puede mejorar el consumo y el uso de éstos.

En años recientes, ha aumentado la atención sobre la protección al consumidor en los servicios financieros, ello ha resaltado los beneficios de empoderar a los consumidores para que tomen decisiones financieras informadas, ejerciten sus derechos y cumplan con sus obligaciones, y tengan acceso a un adecuado, oportuno y eficiente sistema de compensación y de reclamos con respecto a sus quejas. Las reglamentaciones de protección al consumidor tienden a intentar alcanzar amplios objetivos, como sigue: i) garantizar que los consumidores cuenten con suficiente información para tomar decisiones financieras informadas; ii) prevenir prácticas desleales por parte de los proveedores de servicios; y iii) garantizar que los consumidores tengan acceso a mecanismos de recurso legal para resolver las controversias.<sup>1</sup>

Todos esos objetivos deben equilibrarse de tal manera que no impongan restricciones onerosas a la prestación de productos y servicios financieros y a los canales que se utilicen para entregarlos. Lo anterior resulta especialmente importante cuando la población objetivo pertenece a un grupo de bajos ingresos y/o en desventaja, generalmente un segmento más vulnerable de la población, ya que es probable que recién estén comenzando a utilizar servicios financieros formales, y que tengan capacidad o facultades limitadas para protegerse de prácticas desleales. Sin embargo, los reguladores financieros se enfrentan a un dilema: proteger a los consumidores sin imponer altos costos de cumplimiento para los proveedores de servicios. Los altos costos pueden afectar la capacidad de los PSFM para hacer que los servicios bancarios y de pagos móviles sean accesibles para dicha población objetivo y pueden tener un impacto negativo en su modelo de negocio.

El primer paso para lograr este equilibrio es identificar claramente los riesgos y restricciones a los que se enfrentan los consumidores al registrarse con un PSFM, así como los desafíos que pueden surgir al utilizar SFM, tales como los relacionados con el lenguaje, la cultura y los conocimientos generales, y las actitudes ante la tecnología y los servicios móviles. Posteriormente, los entes reguladores deben comprender y estar al tanto de todos los factores que influyen en la conducta de los PSFM, así como gestionar los riesgos y costos inherentes involucrados.<sup>2</sup>

Con el fin de ayudar a los entes reguladores a comprender dichos factores, así como los riesgos y costos relacionados con la provisión de SFM, la presente nota de orientación se estructura en torno a los diversos procesos comerciales de los PSFM. El enfoque central de esta nota es identificar las vulnerabilidades, riesgos y restricciones que enfrentan los consumidores de SFM.

## Propósito y asuntos críticos

El propósito de esta guía es identificar los principales problemas de protección al consumidor en los servicios financieros móviles y las maneras en que los entes reguladores pueden resolverlos. Uno de los principales problemas es saber si la prestación de servicios financieros a través de los teléfonos móviles cambia los riesgos a los que se enfrentan los consumidores al utilizar canales tradicionales.

En todo el mundo, los SFM están mostrando un gran potencial para reducir dramáticamente el costo de entregar servicios financieros a los consumidores y promover una mayor inclusión financiera, al llegar, tanto a nuevos segmentos de la población, como a más áreas geográficas. Con menores costos de entrega, los proveedores pueden brindar servicios a los clientes no bancarizados, que, individualmente pueden resultar improductivos, pero que en conjunto constituyen un grupo de consumidores rentable.

Los proveedores de servicios de pago y transferencias a través de los teléfonos celulares generalmente dependen de los volúmenes de clientes y operaciones para ser sostenibles. Con un amplio mercado objetivo que incluye a la población no bancarizada, que podría estar utilizando los servicios financieros por primera vez, los riesgos provienen tanto del lado de la demanda, como de la oferta. En primer lugar, es probable que una gran proporción de clientes objetivo no esté familiarizada con el lenguaje predominante de los servicios financieros móviles y quizá también sean tecnológicamente deficientes; ambas situaciones pueden limitar la capacidad de los PSFM para

<sup>1</sup> Esto incluye revisar los acuerdos institucionales de protección al consumidor, difusión de información y prácticas de venta, manejo y mantenimiento de las cuentas de los clientes, protección de la privacidad y de los datos, mecanismos de resolución de controversias, esquemas de garantía e insolvencia, así como empoderamiento del consumidor y educación financiera. Para mayor información, véase Banco Mundial, junio de 2012, “Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero” (Good Practices for Financial Consumer Protection). Disponible en <http://responsiblefinance.worldbank.org/publications/financial-consumer-protection>.

<sup>2</sup> Si bien, a menudo los PSFM deben cumplir con las reglamentaciones, existen opciones que el regulador puede considerar y que pueden hacer que los PSFM actúen de cierta manera; dichas opciones van desde la autorregulación/recomendaciones (con vigilancia normativa de alguna manera), hasta los incentivos y los mandatos.

comercializar sus productos y servicios. La falta de confianza del consumidor y el conocimiento limitado de nuevas tecnologías, en particular aquellas utilizadas para efectuar transferencias de dinero, pueden hacer que los clientes de bajos ingresos se muestren reacios a utilizar SFM y aumentan potencialmente los riesgos relacionados con los usuarios principiantes.

En segundo lugar, el uso de SFM y los agentes bancarios conllevan nuevos riesgos operacionales y técnicos, tales como nuevas formas de fraude, diseño inadecuado de los productos y fallas en el sistema.<sup>3</sup> Cuando surgen problemas de operación o tecnológicos y éstos no se manejan adecuadamente, pueden mermar rápidamente la confianza del consumidor, tanto en el servicio, como en el proveedor.

Si bien la primera inquietud se refiere principalmente a la demanda y la segunda a la oferta, ambas están estrechamente relacionadas. Por ejemplo, los hogares de bajos ingresos pueden utilizar equipo básico con funcionalidades de baja seguridad, lo que puede incrementar las oportunidades para el fraude, a menos que el proveedor introduzca ciertos controles para reducir el riesgo al mínimo. Por lo tanto, una buena política de protección al consumidor debe incluir el requisito de que el PSFM entienda a su mercado objetivo, incluyendo los porcentajes de personas alfabetismo y conocimiento de matemática básica, los tipos de canales de acceso utilizados, los posibles riesgos de fraude, y las formas de reducirlos para que los productos y procedimientos operativos puedan adaptarse adecuadamente a las necesidades del mercado objetivo. Al mismo tiempo, esta política debe garantizar que se cuente con las medidas adecuadas para encargarse de los diversos riesgos posibles.<sup>4</sup>

La hipótesis de esta guía es que la provisión de SFM está reglamentada y supervisada, o existe cuando menos una autoridad que hace valer el marco normativo general para la protección al consumidor, que puede incluir algunas reglas específicas con respecto a los SFM. La presente nota de orientación proporciona un conjunto de requisitos mínimos para abordar los asuntos de protección al consumidor que se derivan de los riesgos inherentes a los SFM.

## Vulnerabilidades y riesgos para los consumidores de SFM: Implicaciones de las políticas públicas

El objeto de esta sección es identificar las posibles vulnerabilidades y riesgos que enfrentan los consumidores cuando acceden a los servicios financieros a través de teléfonos celulares y agentes. Utilizando

un enfoque estructurado, comienza por identificar las vulnerabilidades a las que los consumidores pueden estar expuestos cuando utilizan los SFM, y después explica la amenaza que significan esas vulnerabilidades y los riesgos para los consumidores si éstas se explotan.<sup>5</sup> Dicho proceso se representa en la Tabla 1, desde la etapa de captación de clientes hasta la etapa de operación/uso. Finalmente, se identifican otras vulnerabilidades que pueden ocurrir en cualquier momento, pero particularmente a medida que se ofrezcan servicios más complejos y con un mayor valor agregado con el tiempo.

Aunque es probable que algunos de los riesgos aquí identificados no sean exclusivos de los SFM, se incluyen para brindar un panorama completo de los riesgos para los consumidores. La presente tampoco es una lista taxativa, debido a que los riesgos cambian, dependiendo del ciclo de vida de un servicio y tecnología, así como los niveles de educación de los consumidores en materia de SFM. Como lo explican Bezuidenhout y Porteous (2008), la identificación de riesgos es el resultado de la medición del impacto y la probabilidad de que algo suceda. Sin embargo, esto siempre depende de la naturaleza del entorno, los tipos de tecnología utilizados y la demanda de los consumidores, entre otros factores únicos para cada mercado.

### *La importancia de contar con información adecuada y completa*

Durante la etapa de captación de clientes, la información inadecuada o imprecisa sobre un nuevo servicio y sobre los PSFM es una importante fuente de vulnerabilidad. Las discrepancias entre lo que los consumidores entienden que se ofrece y lo que realmente se está ofreciendo pueden fomentar suposiciones equivocadas. Asimismo, la falta de confianza en las nuevas tecnologías y nuevos PSFM del mercado puede dar como resultado un consumo extremadamente bajo de los servicios.

Si los clientes no cuentan con información adecuada y completa acerca de los nuevos servicios, se incrementa el riesgo cometer errores, tanto en la etapa de registro, como en la de operación. Los PSFM deben garantizar que todos los clientes reciban información adecuada y precisa acerca de los términos y condiciones del servicio, la lista de operaciones que pueden realizarse, las cuotas y tarifas para todos los tipos de operaciones, los límites de las operaciones (en su caso), las opciones disponibles de canales de entrega, así como el acceso a operadores de atención al cliente 24/7 para realizar consultas.<sup>6</sup> Toda la información proporcionada a los consumidores debe utilizar términos claros y ser

<sup>3</sup> En zonas rurales, la cobertura móvil limitada o ineficaz es otra fuente de vulnerabilidad. En otros casos, los clientes que no protegen los números de identificación personal (NIP) o que manejan teléfonos móviles con un NIP para que un corresponsal lleve a cabo las operaciones pueden aumentar el riesgo potencialmente.

<sup>4</sup> Para mayor información, véase el artículo de MicroSave, “Fraude en Servicios Financieros Móviles” (Fraud in Mobile Financial Services), que describe los riesgos adicionales, algunos de los cuales pueden dan como resultado la pérdida de fondos del cliente u otro perjuicio y las formas de manejarlos: [http://www.microsave.net/files/pdf/RP151\\_Fraud\\_in\\_Mobile\\_Financial\\_Services\\_JMudiri.pdf](http://www.microsave.net/files/pdf/RP151_Fraud_in_Mobile_Financial_Services_JMudiri.pdf)

<sup>5</sup> Bezuidenhout y Porteous (2008) utilizaron este enfoque estructurado para llevar a cabo un análisis profundo de los riesgos de diversas tecnologías de SFM y proponen las formas posibles en que pueden manejarse.

<sup>6</sup> Véase también <http://www.afi-global.org//library/publications/consumer-empowerment-and-market-conduct-transparency-and-disclosure>.

entendibles en el idioma que usan comúnmente, no solamente en el idioma oficial. En países con grupos indígenas u otros grupos minoritarios que hablan diferentes dialectos o lenguas, la información también debe proporcionarse en dichas lenguas, así como el acceso a soporte al cliente 24/7 e información acerca de las opciones de recursos legales.<sup>7</sup>

En las Directrices sobre Agentes Bancarios para los Bancos del Bangladesh Bank, se requiere que los bancos que utilizan agentes que cuentan con medidas apropiadas para proteger al consumidor, concienciación y resolución de controversias. Los bancos deben contar con un centro de atención a clientes para recibir y procesar controversias las 24 horas del día por teléfono, mensaje SMS, respuesta de voz interactiva (IVR, por sus siglas en inglés) y correo. Cada controversia que reciba el centro de atención debe resolverse en un plazo de tres días hábiles. La gerencia del banco debe asegurarse de contar con controles adecuados para registrar y dar seguimiento a todas las controversias, revisar el estado en el que se encuentra cada una de ellas, y solucionarlas dentro del plazo estipulado. Los bancos deben publicar ampliamente los mecanismos de obtención de reparaciones para las controversias/reclamos a través de medios electrónicos e impresos. Se requiere que los bancos presenten informes relacionados con las controversias/reclamos y sus soluciones al Bangladesh Bank en forma regular.

La regulación puede consultarse en [http://www.bangladesh-bank.org/aboutus/regulationguideline/draft/agent\\_banking\\_2013.pdf](http://www.bangladesh-bank.org/aboutus/regulationguideline/draft/agent_banking_2013.pdf)

### **La nueva tecnología como fuente de riesgos**

Aunque el uso de teléfonos celulares está generalizado, aun entre las familias de bajos recursos, normalmente se utilizan sólo como un dispositivo de comunicación. En muchos países, el uso de los teléfonos celulares para realizar operaciones financieras es todavía bastante nuevo, y esta falta de concienciación y experiencia con la nueva tecnología puede crear riesgos particulares para dicho segmento de la población.

La baja funcionalidad de seguridad de los teléfonos celulares básicos no garantiza el cifrado de extremo a extremo, lo que significa que puede interceptarse el tráfico entre la operación móvil y el punto de atención, cuyo posible resultado podría ser el robo de identidad y las operaciones fraudulentas. Asimismo, la falta de conocimientos tecnológicos de un cliente puede producir operaciones erróneas (es decir, el envío de dinero a la cuenta equivocada o el pago de la factura incorrecta), fallas al concluir una operación, opciones débiles de NIP y descuido al salvaguardar la información

personal. Resulta común en hogares de bajos recursos que compartan los teléfonos celulares, lo que puede introducir otro nivel de vulnerabilidad cuando se utilizan para operaciones financieras.

Estos riesgos dejan a los usuarios de SFM, en especial a los provenientes de hogares de bajos recursos, en un estado vulnerable de pérdida de fondos, ya sea directamente o mediante el aumento de la probabilidad del robo de identidad o robo de los parámetros de autenticación. La fuente del riesgo puede provenir del lado del cliente (demanda) o del operador (oferta).<sup>8</sup> En ambos casos, la exposición a estos riesgos puede tener un impacto negativo en la confianza del consumidor en el sistema, dificultando al PSFM lograr la escala que requiere para ser viable.

Por ello, el regulador financiero es responsable de garantizar que se cumpla con ciertas normas y requisitos mínimos, y que todos los PSFM brinden educación e información adecuadas al consumidor. También es probable que las dependencias gubernamentales deseen desempeñar un papel más proactivo en los programas de educación financiera dirigidos hacia la base de la pirámide económica, con el fin de ayudar a mejorar el entendimiento, oportunidades y riesgos relacionados con el sistema financiero y sus productos y servicios. Finalmente, debe solicitarse a los PSFM que reduzcan el riesgo que proviene de los bajos índices de alfabetización (tanto en relación con el idioma, como en materia tecnológica) al adoptar ciertas normas mínimas para los controles de diseño de productos (Bezuidenhoudt y Porteous, 2008).<sup>9</sup>

### **Riesgos relacionados con agentes que proveen SFM**

El hecho de que generalmente se utilicen agentes para la provisión de SFM, y que, a menudo, sean el primer punto de contacto con los consumidores, constituye otra fuente de riesgo. Todos los PSFM deben garantizar que se cuenta con normas adecuadas para seleccionar, dirigir y capacitar a sus agentes. Deben revisarse los modelos de contratos para los agentes, así como las redes de agentes subcontratadas externamente, con el fin de garantizar que se cuente con normas, incluyendo los siguientes requisitos:

- (a) Los PSFM son responsables de los actos de sus agentes autorizados para la provisión de SFM y deben brindar una vigilancia adecuada, observar un conjunto mínimo de requisitos (establecidos por los entes reguladores) para seleccionar un agente, brindar capacitación adecuada a los agentes, y garantizar que sus agentes actuarán en beneficio de los consumidores.

<sup>7</sup> Véase también <http://www.afi-global.org//library/publications/consumer-empowerment-and-market-conduct-help-and-redress-financial-consumers>

<sup>8</sup> Los problemas por el lado del operador pueden relacionarse con interfaces complicadas, que pueden resolverse al garantizar que los sistemas sean más seguros, intuitivos, y menos susceptibles a errores y fraude.

<sup>9</sup> Véase también “Servicios financieros móviles: Riesgos tecnológicos”, <http://www.afi-global.org/library/publications/mobile-financial-services-technology-risks-2013>

- (b) Los PSFM deben asegurarse de que los agentes sean claramente identificados por los consumidores, al utilizar señalización adecuada y contar con números de atención al cliente claros y establecidos.
  - (c) Los PSFM deben garantizar que sus agentes mantengan la confidencialidad de los consumidores al contar con normas/mecanismos eficaces de control de datos y privacidad.
  - (d) Los PSFM deben asegurarse de que los consumidores reciban la difusión precisa y completa de todos los productos, servicios, características y tarifas en todos los establecimientos de los agentes.<sup>10</sup>
- Los PSFM cuenten con controles internos eficaces para reducir el fraude o cualquier mal uso o apoderamiento ilícito de los fondos de los consumidores;
  - Los fondos de los consumidores se separen, se inviertan en activos líquidos seguros, se identifiquen como activos de la personas físicas titulares de la cuenta de dinero electrónico, y estén protegidos en caso de insolvencia del PSFM o problemas relacionados con la institución financiera que maneja los fondos;<sup>12</sup>
  - Los PSFM cuenten con mecanismos para controlar los riesgos operacionales, que deben tomar en cuenta medidas adecuadas de control de seguridad en el uso de teléfonos celulares para acceder a los servicios financieros, garanticen mecanismos de solución de errores para el acceso y transmisión de fondos, medidas de seguridad de software y hardware, medidas apropiadas para autenticar la identidad y autorización de los consumidores del servicio, convenios eficaces de continuidad en el negocio y planeación de contingencias para garantizar la disponibilidad del servicio, medidas adecuadas de seguridad para la protección de datos, fraude y procedimientos para prevenir la interrupción del servicio.

El tamaño y distribución de la red de agentes del proveedor es otro factor que afecta la calidad y conveniencia del servicio. Todos los PSFM deben contar con normas suficientes para garantizar la liquidez de todos los agentes. Este plan debe establecerse antes de iniciar los servicios y debe revisarse regularmente para garantizar que se cuenta con niveles apropiados de liquidez.

### Desafíos con los nuevos servicios y proveedores

La percepción de nuevos PSFM puede generar inquietudes particulares para los consumidores. Los nuevos PSFM que proveen servicios financieros por primera vez, en especial en asociación con redes de agentes (terceros), pueden enfrentar más desafíos en la gestión eficaz del riesgo de fraude.<sup>11</sup> Estos riesgos pueden derivarse del diseño del producto, los procesos, las débiles prácticas de vigilancia/cumplimiento, el fraude relacionado con los agentes, o el fraude por parte de los PSFM o sus empleados. Con el fin de evitar lo anterior, los entes reguladores deben asegurarse de que los PSFM están autorizados, funcionan y están supervisados dentro de un marco normativo exigible. Esto garantizará, como mínimo, que:

- Los PSFM sigan un procedimiento para la obtención de licencias que cumpla con requerimientos mínimos, con el fin de garantizar que se cumpla con los requisitos mínimos de capital y que garanticen que la administración cuenta con las habilidades técnicas suficientes para dirigir las operaciones de SFM, así como los asuntos de cumplimiento normativo;

Asimismo, cabe mencionar que, en algunos países, los sistemas de dinero electrónico se han introducido cuidadosamente mediante proyectos piloto controlados y supervisados que recolectan información, y prueban y corrigen errores y limitaciones antes de permitir que se extiendan los servicios.

El Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) ha colaborado abiertamente con los emisores de dinero electrónico, incluyendo la forma de resolver problemas de protección al consumidor. A través de programas piloto controlados, que utilizan un enfoque de “prueba y aprendizaje”, el BSP ayudó a garantizar que los riesgos más importantes se identificaran desde el principio. Esto permitió que los programas piloto funcionaran conforme a una carta de “no objeción” por un plazo especificado y con un número limitado de clientes, para poder probar adecuadamente diversos riesgos antes de concluir las reglamentaciones y permitir que los servicios de dinero electrónico se dieran a conocer por completo.

<sup>10</sup> Véase la Nota de Orientación 7 del Grupo de Trabajo de Empoderamiento del Consumidor y Conducta del Mercado (CEMC WG) acerca de Prácticas de venta y mercadotecnia: <http://www.afi-global.org/library/publications/consumer-empowerment-and-market-conduct-sales-and-marketing-practices>

<sup>11</sup> Cabe mencionar, que algunos PSFM nuevos pueden contar con mejores sistemas para la detección de ciertos riesgos de fraude (tales como los dirigidos por los ORM), y los bancos pueden ser mejores en otras áreas, pero ambos tienen debilidades en cuanto a SFM que requieren atención.

<sup>12</sup> Los fondos de dinero electrónico que se mantienen para los clientes, especialmente con PSFM no bancarios, deben mantenerse en un fideicomiso en vez de un depósito en una institución financiera, con el fin de protegerlos contra el riesgo de insolvencia del PSFM, del banco o de otra institución financiera que maneje los fondos. Véase Protección conforme al derecho fiduciario para clientes de dinero electrónico (Trust Law Protection for E-Money Customers) <http://www.afi-global.org/library/publications/trust-law-protections-e-money-customers>

### **Inquietudes acerca de la privacidad del consumidor en SFM**

Durante las etapas de registro y operación, los PSFM y sus agentes recolectan y almacenan información personal de los clientes. Los entes reguladores deben garantizar que los PSFM cuenten con mecanismos de control internos y normas convenientes para llevar a cabo prácticas adecuadas de protección al consumidor. Dichas normas deben incluir:

- Difundir claramente a los clientes que su información les pertenece y que los PSFM y sus agentes mantendrán la privacidad y confidencialidad de la información, datos y operaciones de todos los clientes;
- Indicar las condiciones/circunstancias en las que dichos datos pueden compartirse (con el consentimiento expreso del cliente);
- Indicar o difundir al cliente el proceso para corregir o eliminar información imprecisa o no solicitada;
- Establecer un mecanismo para un plazo de retención de datos;
- Establecer números de servicio al cliente adecuados en el PSFM para resolver dudas y reclamos de los consumidores; y
- Establecer un servicio externo de reclamos del consumidor, ya sea con el regulador o dentro de la dependencia gubernamental correspondiente.

### **Subcontratación externa y terceros proveedores de servicios**

La prestación de SFM generalmente involucra a uno o más terceros proveedores de servicios, a menudo la institución financiera, agentes/operadores de redes de agentes, y empresas de telecomunicaciones. Cuando un cliente de SFM se enfrenta a un problema, no siempre queda claro cuál de los participantes es responsable de resolverlo en última instancia. Los entes reguladores deben garantizar, como mínimo, que:

- El PSFM principal asume claramente toda la responsabilidad en el manejo de las reclamos de los consumidores y tenga la capacidad para contar con un sistema de resolución de reclamos que registre y dé seguimiento a la naturaleza y resolución de las mismas;

- Si un problema no se resuelve en primera instancia, debe existir un proceso claro y definido para recurrir a instancias superiores para resolver reclamos; y
- Para problemas relacionados con el canal móvil y la resolución externa de reclamos, exista una cercana coordinación entre el regulador financiero en materia de telecomunicaciones y el regulador financiero, garantizando así que existan claros protocolos para resolver y solucionar reclamos.<sup>13</sup>

Las directrices para SFM del Central Bank of Nigeria (CBN) requieren que los operadores de pagos móviles mantengan un módulo funcional de solución de controversias y reclamos, que deberá estar equipado para recibir reclamos por teléfono, correos electrónicos y visitas personales/contacto con el cliente. El módulo de reclamos debe estar bien publicitado a través de diversos medios y debe mostrarse de manera visible en los establecimientos de los agentes. Todos los operadores de esquemas de pagos móviles deben asegurarse de que los reclamos se reconozcan con un número de identificación del asunto que se emita al reclamante dentro de las 24 horas siguientes y se resuelvan dentro de los tres días hábiles posteriores al registro de la reclamación. Los reclamos deben registrarse y las conversaciones telefónicas con el módulo de resolución de controversias/reclamaciones deben grabarse y conservarse hasta que se resuelva la controversia.

Queda permitido que los consumidores se pongan en contacto con el CBN para que intervenga, si no están satisfechos con la respuesta del banco en relación con sus reclamaciones; el Departamento de Protección al Consumidor del CBN servirá de mediador para resolver la reclamación

Véase: <http://www.cenbank.org/OUT/CIRCULARS/BOD/2009/REGULATORY%20FRAMEWORK%20%20FOR%20MOBILE%20PAYMENTS%20SERVICES%20IN%20NIGERIA.PDF>

<sup>13</sup> Lo ideal sería que los consumidores se acerquen a un regulador/dependencia externa como último recurso para solucionar los reclamos que no manejen adecuadamente los PSFM.

**Tabla 1: Vulnerabilidades y riesgos que enfrentan los consumidores de SFM en cada etapa**

Etapa de mercadotecnia: Se informa al consumidor acerca de la disponibilidad del servicio			
<p><b>Vulnerabilidad:</b> Falta de conocimiento o entendimiento del nuevo servicio o PSFM para el consumidor. Falta de concientización o percepción errónea sobre la naturaleza/gravedad de los diferentes riesgos de utilizar el servicio (incluyendo la comparación con las opciones informales actuales).</p>			
<p><b>Amenazas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Brecha entre las expectativas del cliente y los servicios que realmente se ofrecen</li> <li>Incertidumbre sobre cuál es el PSFM responsable en última instancia<sup>14</sup></li> </ul>			
<p><b>Riesgos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Posible fraude</li> <li>Errores en la toma de decisiones</li> <li>Falta de confianza, falta de adopción del servicio</li> </ul>			
<p><b>Implicaciones normativas:</b>            Crear un requisito de que los PSFM brinden información clara, adecuada, precisa y completa a los consumidores acerca del PSFM responsable y los “hechos clave” relacionados con el registro, operaciones y características de los productos/servicios</p>			
Etapa de registro: El cliente recibe información relacionada con el servicio, llena un formato de registro y elige un NIP			
Vulnerabilidad	Amenazas	Riesgos	Implicaciones regulatorias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación insuficiente de los agentes</li> <li>Falta de conocimiento y concienciación del cliente acerca de los riesgos</li> <li>Plataformas y procesos inadecuados de seguridad de datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios deficientes</li> <li>Falta de información adecuada del agente</li> <li>Seguridad débil del NIP seleccionado o almacenamiento de información personal en el teléfono celular</li> <li>Manejo inadecuado de los datos del cliente en las instalaciones del agente (incluyendo inquietudes relacionadas con la privacidad y la seguridad de datos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo para el prestigio</li> <li>Riesgo operacional: robo de identidad o robo de parámetros de autenticación, que pueden llevar a la pérdida de fondos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión de información y soporte del operador</li> <li>Lenguaje accesible, completo, claro, simple y entendible<sup>15</sup></li> <li>Programas de educación y concienciación del cliente</li> <li>Mecanismos para reclamaciones de los consumidores y obtención de reparaciones</li> </ul>
Etapa de operación: El cliente realiza operaciones de depósito/retiro, pagos y transferencias			
Vulnerabilidad	Amenazas	Riesgos	Implicaciones regulatorias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Población de bajos ingresos/indígena con acceso limitado a la información o con bajos niveles de alfabetización/nociones de matemática básica (por ejemplo, Términos y condiciones)</li> <li>Uso compartido del teléfono celular en la familia o comunidad</li> <li>Operaciones facilitadas por corresponsales u otros</li> <li>La interfaz del cliente es demasiado compleja y no intuitiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisiones imprecisas/no informadas</li> <li>Posible fraude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operaciones equivocadas</li> <li>Vulnerabilidad al fraude</li> <li>Pérdida de la confianza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión de información</li> <li>Información accesible</li> <li>Educación del consumidor</li> <li>Mejoras a los procesos comerciales que reducen los riesgos (por ejemplo, la agenda de contactos parece facilitar la operación o el nombre del receptor aparece antes de que la persona confirme la operación, con el fin de reducir el envío de operaciones a terceros a los que no están destinadas)</li> </ul>

<sup>14</sup> Esto es especialmente importante cuando los agentes, operadores de telecomunicaciones u otros terceros proveedores participan en el soporte a los servicios prestados por el PSFM principal.

<sup>15</sup> Incluyendo información y soporte del operador en los principales dialectos y otras lenguas importantes que se hablen en el país.

Tabla 1: Vulnerabilidades y riesgos que enfrentan los consumidores de SFM en cada etapa (continúa)

Etapa de operación: El cliente realiza operaciones de depósito/retiro, pagos y transferencias			
Vulnerabilidad	Amenazas	Riesgos	Implicaciones regulatorias
<i>La provisión de SFM se basa en:</i>			
i. Equipo del cliente con baja funcionalidad de seguridad y falta de cifrado de extremo a extremo ii. Las habilidades del cliente para seguir procedimientos y medidas de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercepción del tráfico entre el teléfono celular y el punto de servicio</li> <li>• Operaciones imprecisas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Robo de identidad, acceso ilícito, utilizado para llevar a cabo operaciones</li> <li>• Operaciones equivocadas</li> <li>• Pérdida de fondos del cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos de seguridad mínimos para teléfonos móviles</li> <li>• Mejoras en el diseño de productos y procesos comerciales</li> <li>• Políticas adecuadas de gestión de riesgos</li> <li>• Soporte de servicio al cliente</li> <li>• Mecanismos para reclamaciones de los consumidores y obtención de reparaciones</li> <li>• Campañas educativas</li> </ul>
iii. Red de comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fallas en el sistema, incapacidad para concluir las operaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo para el prestigio</li> <li>• Operaciones incompletas o demoradas</li> <li>• Posible pérdida de fondos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas mínimas</li> <li>• Pruebas alfa/beta al sistema obligatorias</li> <li>• Planes de redundancia y contingencia</li> <li>• Garantizar que se cuente con servicios de operaciones en tiempo real y que éstos se utilicen</li> </ul>
iv. Red de agentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falsos agentes</li> <li>• Conducta inadecuada y servicio deficiente de los agentes</li> <li>• Falta de liquidez de los agentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible fraude</li> <li>• Percepción de que el servicio no es confiable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El PSFM es responsable de los servicios y conducta de los agentes</li> <li>• Capacitación y vigilancia de los agentes (para mejorar el cumplimiento con los procedimientos de operación estándar, reducir las oportunidades de conducta inadecuada y abuso de los agentes y mejorar las sanciones contra las mismas)</li> <li>• Requisitos mínimos, señalización adecuada, capacitación y soporte para la red de agentes</li> <li>• Soporte/gestión de liquidez</li> <li>• Difusión de límites de las operaciones</li> <li>• Soporte de operadores 24/7</li> <li>• Mecanismos para reclamaciones de los consumidores y obtención de reparaciones</li> </ul>

Tabla 1: Vulnerabilidades y riesgos que enfrentan los consumidores de SFM en cada etapa (continúa)

Etapas de adquisición, operación o de valor agregado más complejas			
Vulnerabilidad	Amenazas	Riesgos	Implicaciones regulatorias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversos PSFM</li> <li>Nuevos proveedores de servicios financieros, tales como PSFM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mal uso de los fondos</li> <li>Insolvencia del PSFM</li> <li>Gestión inadecuada de riesgos de fraude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fraude</li> <li>Pérdida de los fondos de depósito de valor del cliente</li> <li>Quiebra del PSFM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los PSFM bajo supervisión</li> <li>Políticas de protección de fondos e inversiones (es decir, contratos de fideicomiso)</li> <li>Mecanismos tanto internos como externos para reclamaciones de consumidores y obtención de reparaciones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Información personal y de operaciones conocida por el PSFM o los agentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Problemas relacionados con la privacidad de los clientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo para el prestigio</li> <li>Fraude y/o robo de identidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamentaciones sobre privacidad de datos y secreto profesional</li> <li>Mecanismos internos y externos para reclamaciones de consumidores y obtención de reparaciones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Subcontratación externa de todo o parte de los SFM con terceros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los clientes no tienen claro qué parte es responsable y dónde, cómo y a quién deben dirigirse los reclamos</li> <li>La reclamación no se maneja adecuadamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo para el prestigio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comunicación clara con el cliente en relación con quién es el PSFM y quién es responsable de cada uno de los servicios prestados</li> <li>Soporte al cliente 24/7</li> <li>Mecanismos Internos y externos para reclamaciones de consumidores y obtención de reparaciones (y normas para garantizar que los mismos sean convenientes y congruentes), así como requisitos de presentación de informes que permitan al supervisor monitorear los posibles focos de conflicto o PSFM cuyo desempeño sea deficiente en el mercado</li> </ul>

## Responsabilidad de los PSFM

Las responsabilidades de los PSFM deben indicarse claramente en las reglamentaciones y, como mínimo, éstas deben requerir que éstos:

- Demuestren que comprenden el mercado objetivo y que han llevado a cabo un análisis de investigación de mercado adecuado (acerca de las capacidades, procesos y niveles de seguridad) para diseñar productos que cumplan con las necesidades del mercado, reducir posibles amenazas, y reducir los riesgos que pudieran enfrentar;
- Cuenten con procesos convenientes para educar a los consumidores sobre sus derechos, obligaciones y responsabilidades en el uso de SFM, incluyendo programas de educación del consumidor y concienciación sobre los riesgos, que los informen acerca de las consecuencias de ser imprudentes e irresponsables al momento de acceder al servicio

(al brindar claros ejemplos de actos de negligencia o conducta inadecuada);

- Cumplan con la normativa que tiene por objeto asegurar que los servicios se presten de manera segura, confiable y transparente;
- Garanticen la gestión adecuada de los riesgos operacionales, al contar con manuales operativos apropiados, procedimientos internos de control, y planes de contingencia que puedan revisar los entes reguladores;
- Garanticen que cuentan con manuales de contratación y un manual operativo que explique cómo clasificar cuidadosamente, capacitar y monitorear a los agentes y/o a los operadores de redes de agentes subcontratados externamente; y
- Tengan un sistema interno justo y eficaz para los reclamos/obtención de reparaciones.

Resulta importante mencionar que, si bien pueden surgir reclamaciones y diversas preguntas relacionadas con los SFM, en especial aquéllos dirigidos a las poblaciones de bajos ingresos, indígenas, en desventaja o no bancarizadas, el enfoque básico del PSFM debe ser fomentar la confianza del consumidor, al desarrollar mecanismos claros y sencillos para resolver los reclamos y garantizar el cumplimiento y seguimiento apropiados.<sup>16</sup>

En general, tanto los PSFM, como los consumidores, son responsables de la protección adecuada del cliente. Los proveedores que han adoptado medidas convenientes para educar a los consumidores no deben ser responsables en caso de clara negligencia del cliente. Los clientes deben recibir asesoría acerca de su responsabilidad compartida al utilizar SFM.

## Responsabilidad del regulador financiero

Asimismo, los entes reguladores deben estar conscientes e ir a la par de los avances en materia de tecnología de la información y comunicación en general y, especialmente, en la industria de los servicios financieros móviles. Los entes reguladores financieros deben buscar activamente programas que continuamente aumenten las competencias de su personal o mejoren la capacidad interna de la organización, con el fin de entender mejor y regular adecuadamente a la industria.

Los entes reguladores juegan un importante papel en la protección al consumidor, al definir políticas y reglamentaciones para la industria de los SFM. Deben asegurarse de que están debidamente equipados para apoyar las prácticas mejoradas de protección al consumidor, al proporcionar reglamentaciones propicias y garantizar que las políticas se hagan valer correctamente. Los entes reguladores también deben alcanzar un equilibrio adecuado entre la protección a los consumidores y la creación de un entorno favorable para que los SFM sean viables. Asimismo, deben asegurarse de no estar “regulando en exceso”, ya que esto puede impedir que los consumidores vulnerables y desatendidos tengan acceso a los servicios de los proveedores bien regulados.

Sólo debe permitirse a los PSFM debidamente regulados que ofrezcan SFM y es necesario que estén debidamente supervisados conforme a reglas y políticas diseñadas

para garantizar la provisión segura y sólida de SFM. Los PSFM deben funcionar con la autorización de un regulador, aunque algunos de los servicios que ofrecen puedan competir a más de un solo regulador.<sup>17</sup>

Al diseñar el marco normativo, los entes reguladores deben tomar en cuenta que los SFM brindan múltiples beneficios a los consumidores, incluyendo un mayor acceso, conveniencia, reducción de costos y seguridad. Sin embargo, debido a su naturaleza técnica, dichos servicios pueden suponer nuevas amenazas. La reglamentación, por tanto, debe garantizar normas mínimas de riesgo proporcional y, al mismo tiempo, permitir la innovación. Además, los entes reguladores deben asegurarse de que las reglas que se emitan sean exigibles, y que las autoridades financieras tengan la capacidad de brindar supervisión y vigilancia oportunas.

Los entes reguladores deben garantizar, como mínimo, que:

- Se cuente con un marco normativo de protección al consumidor que adopte un enfoque basado en riesgos proporcionales para las normas prudenciales, pero que también permita la innovación y busque lograr el objetivo general de inclusión financiera;
- Todos los PSFM cuenten con licencia de operación conforme a reglas claras para proteger los fondos de los consumidores del apoderamiento ilícito por parte de los PSFM, insolvencia, fraude u otro riesgo operacional;
- Los PSFM funcionen en igualdad de condiciones y promuevan la competencia para potencializar la eficiencia y aumentar las opciones para los consumidores;
- Existan normas adecuadas y precisas para la difusión de información;
- Existan reglas simplificadas de protección al consumidor para operaciones de bajo monto, conforme al principio rector de las políticas basadas en los riesgos proporcionales;
- Se requiera que los PSFM sean responsables de todos sus servicios, ya sea que los provean directamente al consumidor, a través de un operador de redes móviles, o a través de agentes;
- Se cuente con reglas claras de privacidad y confidencialidad, y el regulador las haga valer adecuadamente;

<sup>16</sup> Los PSFM deben brindar procedimientos eficaces para los reclamos y la obtención de reparaciones, garantizando que los canales para el manejo de reclamaciones sean de fácil acceso para los consumidores (algunos ejemplos incluyen un centro telefónico de atención a clientes 24/7 gratuito que ofrece soporte en diversos idiomas, así como números móviles que los consumidores pueden contactar para aclaraciones o quejas mediante mensajes SMS).

<sup>17</sup> Si tomamos en cuenta que los servicios de pago y transferencia son servicios financieros, en general, los PSFM autorizados operan con licencia del regulador financiero. Aunque los entes reguladores en materia de telecomunicaciones pueden regular la información y tarifas relacionadas con los servicios de telecomunicaciones, tales como servicios de SMS o Servicio Suplementario de Datos no Estructurados (USSD, por sus siglas en inglés), resulta mejor que el regulador financiero supervise directamente al PSFM. Sin embargo, el regulador y el regulador en materia de telecomunicaciones deben convenir que cooperarán mutuamente, tanto de manera formal como informal, en los reclamos que involucren el uso de canales móviles. Esto incluye garantizar claramente que se cuenta con los protocolos necesarios para resolver reclamaciones relacionadas tanto con problemas de telecomunicaciones como financieros. Las responsabilidades de cada uno de los entes reguladores deben definirse claramente en un conjunto de reglamentaciones y/o instrumentos legales, así como expresarse en un Memorando de Entendimiento entre los dos entes reguladores.

- Existan canales apropiados para el manejo de reclamos, tanto internamente por parte de los PSFM, como servicios externos de resolución de reclamos, a través del regulador o una dependencia gubernamental pertinente;<sup>18</sup> y
- Se hayan recolectado datos relevantes, tanto cuantitativos como cualitativos, para ayudar a que el regulador ajuste las reglamentaciones de protección al consumidor basadas en las pruebas.<sup>19</sup>

## Referencias

Banco Mundial. Junio de 2012. Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero (*Good Practices for Financial Consumer Protection*). <http://responsiblefinance.worldbank.org/publications/financial-consumer-protection>

Bezuidenhout, Johann y David Porteous. 2008. Gestión del riesgo de las tecnologías de banca móvil (*Managing the Risk of Mobile Banking Technologies*). Bankable Frontier Associates LLC. <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/03/2008-Managing-the-risk-of-mobile-banking-technologies.pdf>

Collins, Daryl. 2010. Experiencias de los consumidores sobre la banca sin sucursales (*Consumer Experiences in Branchless Banking*). Bankable Frontier Associates LLC. <http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.50593/Consumer%20Experiences.pdf>

Dias, Denise y Katharine McKee. Septiembre de 2010. Protección a los consumidores de banca sin sucursales: objetivos de políticas públicas y opciones normativas (*Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options*). Nota Central 64 del CGAP. [http://www.st.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/fn\\_64\\_rev\\_d\\_10.pdf](http://www.st.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/fn_64_rev_d_10.pdf)

Gilman, Lara y Michael Joyce. 2012. Gestión del riesgo de fraude en el dinero móvil (*Managing the Risk of Fraud in Mobile Money*). Informe Anual sobre Dinero Móvil para la Población No Bancarizada de la Asociación GSM (GSMA). [http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/10/2012\\_MMU\\_Managing-the-risk-of-fraud-in-mobile-money.pdf](http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/10/2012_MMU_Managing-the-risk-of-fraud-in-mobile-money.pdf)

Mudiri, Joseck. 2013. Fraude en los servicios financieros móviles (*Fraud in Mobile Financial Services*). MicroSave. [http://www.microsave.net/resource/fraud\\_in\\_mobile\\_financial\\_services#.Uw2-33nZ2vI](http://www.microsave.net/resource/fraud_in_mobile_financial_services#.Uw2-33nZ2vI)

<sup>18</sup> La resolución de reclamaciones y el soporte de servicio al cliente deben ponerse a disposición para que los grupos de bajos ingresos, grupos indígenas u otros grupos en desventaja puedan tener fácil acceso a ellos y se presenten en un lenguaje con el que se sientan cómodos.

<sup>19</sup> Véase la Nota de Orientación No. 11 del MFSWG <http://www.afi-global.org/library/publications/mobile-financial-services-indicators-measuring-access-and-usage-2013>

## Acerca de las notas de orientación del Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Móviles de AFI

Las guías del Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Móviles de AFI se basan en la experiencia de sus miembros e intentan proporcionar una guía para la definición de normas, enfoques y prácticas comunes para la regulación y supervisión de los SFM dentro de las instituciones miembros de AFI. Las notas no son resúmenes de mejores prácticas, ni proponen nuevos principios o modificaciones a los principios fundamentales existentes. En cambio, resaltan los problemas de políticas y regulaciones clave de los SFM e identifican los retos a solucionar. Las definiciones que aquí se presentan tienen la intención de complementar, más que de reemplazar definiciones similares de SFM elaboradas por los Organismos Internacionales que Establecen Estándares (SSBs, por sus siglas en inglés).

## Acerca de AFI

La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) es una red mundial de entes formuladores de políticas de inclusión financiera, incluyendo bancos centrales, de países en desarrollo.

AFI proporciona a sus miembros las herramientas y los recursos para compartir, desarrollar e implementar sus conocimientos acerca de políticas de inclusión financiera. Conectamos a los formuladores de políticas públicas a través de canales en línea y directos, apoyados por subvenciones y vínculos con organismos estratégicos asociados, a fin de que dichos formuladores puedan compartir sus perspectivas e implementar las políticas de inclusión financiera más adecuadas para las circunstancias individuales de sus países.

Conozca más: [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

### Alianza para la Inclusión Financiera

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Tailandia  
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e [info@afi-global.org](mailto:info@afi-global.org) [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

 [www.facebook.com/AFI.History](https://www.facebook.com/AFI.History)  [@NewsAFI](https://twitter.com/NewsAFI)