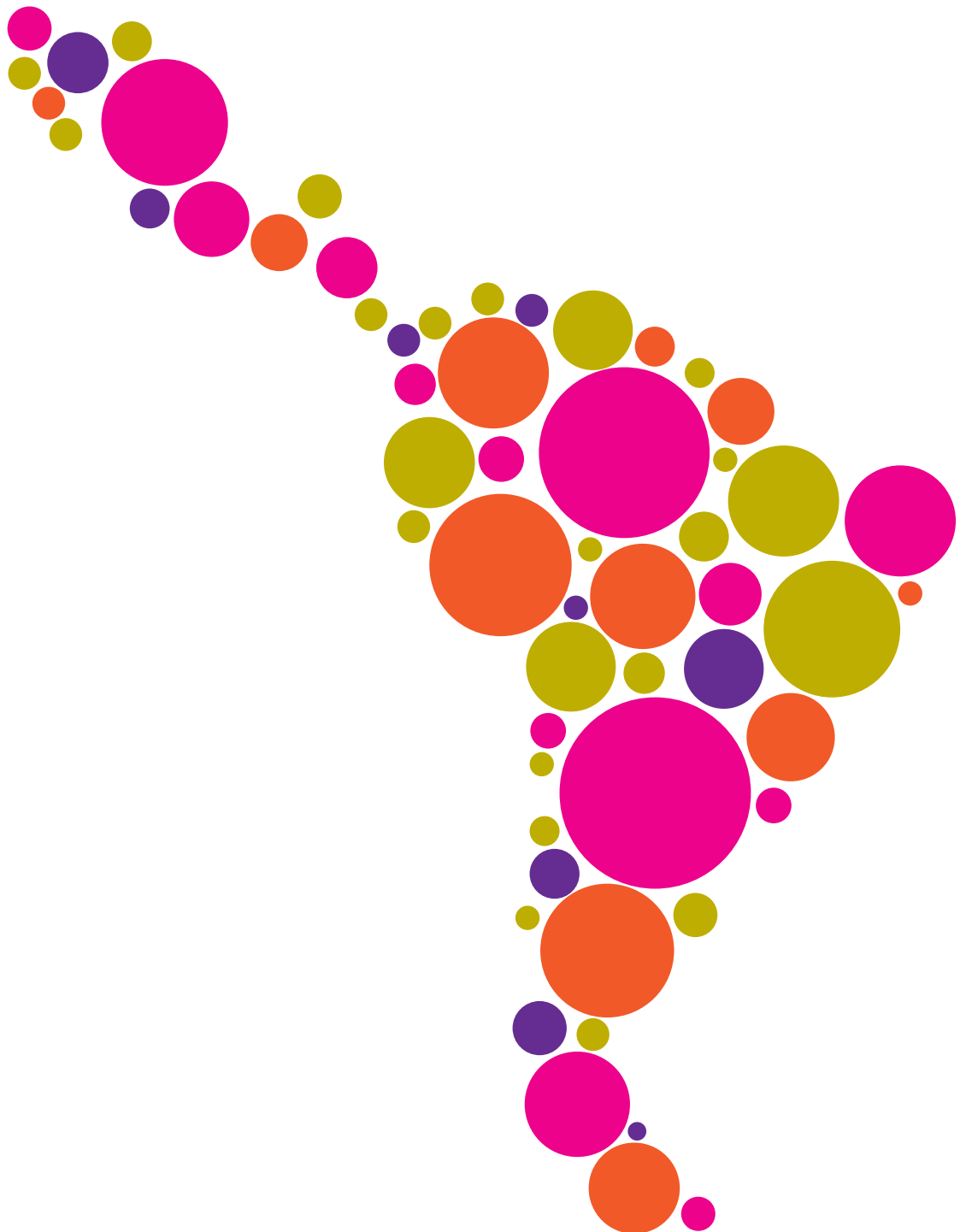


Enfoques regulatorios para los servicios financieros móviles en Latinoamérica



Contenido

Presentación	1
1 Situación de la inclusión financiera de cada país	2
2 ¿Por qué se inician las reformas para facilitar SFM?	4
3 Enfoque regulatorio y elementos de las reformas	5
3.1 Marco general	5
3.2 Elementos de las reformas	8
3.2.1 Nuevos emisores de dinero electrónico o servicios de pagos	8
3.2.2 Diversidad en materia de productos	10
3.2.3 Corresponsales o agentes: complemento indispensable de los SFM	12
3.2.4 Normas sobre administración y mitigación de riesgos	12
3.2.5 Protección al consumidor	16
3.3 Regulación de los operadores móviles	18
4 Principales resultados alcanzados	19
5 Reflexiones finales	20
Anexos	21
Anexo Bolivia	22
Anexo Guatemala	27
Anexo México	30
Anexo Perú	36

Presentación

Con el propósito de contribuir al avance y desarrollo de la inclusión financiera a través de servicios financieros móviles en América Latina y el Caribe, AFI (Alianza para la Inclusión Financiera) organizó con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia el seminario “Políticas efectivas para la banca móvil en América Latina: los siguientes avances para la inclusión financiera”, en Cartagena de Indias, en febrero de 2013.

En la Ciudad Heroica se reunieron cerca de setenta asistentes, entre ellos formuladores de política y reguladores de doce países de América Latina¹. El tema central durante dicho evento fueron cinco estudios de caso en los cuales se evidenciaron las lecciones aprendidas, por medio de diversos enfoques de política para actividades que se vienen desarrollando en el ámbito latinoamericano bajo los servicios financieros móviles (SFM) en Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

En dicho evento se analizaron algunos aspectos relevantes que confirman la urgencia de elaborar el estudio que aquí se propone y establecen un marco para su desarrollo: el avance que varias iniciativas han tenido sin que se cuente con una regulación apropiada; la importancia de mantener un diálogo entre los reguladores y los operadores del mercado; la necesidad de desarrollar una visión común en temas como riesgos e interoperabilidad; y, la realidad de que, por lo menos en la región todavía hay una obligación de probar el caso de negocio para las entidades que pretendan ofrecer servicios financieros móviles a la población hasta ahora excluida.

Al finalizar el seminario, los superintendentes de Guatemala, El Salvador, Paraguay y Perú decidieron conformar un grupo de líderes para impulsar el tema regional; idea que también fue acogida por los reguladores de Colombia y México y de Bolivia, quienes aceptaron participar en la iniciativa.

Durante la primera reunión de la Mesa Regional de Líderes, realizada en abril de 2013 en Antigua- Guatemala, se revisaron y analizaron las circunstancias antes mencionadas y se concluyó por unanimidad la necesidad de elaborar un estudio sobre los elementos característicos de los países que más han avanzado en el tema y también sobre las experiencias en su implementación, lo cual precisamente es el objeto de este texto.

El objetivo de este documento consiste en extraer lecciones sobre los elementos comunes deducidos de las experiencias, lo que se ha realizado en cada país y, de estos países, las diferencias de enfoque originadas por los diversos contextos socioeconómicos en los cuales se desarrollaron cada uno de los esfuerzos. En esto se resaltan las visiones sobre modelos alternativos de prestación de los servicios financieros móviles



(bancarios o no bancarios) de cada país y se exploran hasta donde sea posible, los resultados hasta ahora obtenidos pese a ser reformas en su mayor parte muy recientes, e incluso algunas de ellas en proyecto. Este estudio permitirá tener a disposición de las instituciones miembros de AFI un abanico de prácticas en la región y fuera de ella, en relación con la regulación de servicios financieros móviles.

Este trabajo se basa en los informes elaborados por los reguladores de Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú, quienes tuvieron la tarea de redactar un documento en el que narran la experiencia de cada uno de sus países en materia de servicios financieros móviles. Así mismo, contó con la colaboración de AFI para la revisión de dos experiencias de países fuera de la región que también reflejarán enfoques regulatorios diferentes. Agradecimientos muy especiales a todos ellos. Especial mención a la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) que participó en esta iniciativa con sugerencias y comentarios y a la Superintendencia de El Salvador por su acompañamiento en todo el proceso.

Para los propósitos de este documento se adopta la definición de servicios financieros móviles (en adelante SFM) sugerida por el Grupo de Trabajo² de AFI:

El uso de un teléfono celular para tener acceso a servicios financieros y llevar a cabo operaciones financieras. Esto incluye tanto servicios transaccionales como no transaccionales, tales como visualizar la información financiera en el teléfono celular de un usuario.

1 Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

2 AFI. 2013. MFSWG, Servicios financieros móviles-Terminología básica, Nota de Orientación No.1, julio.

1 Situación de la inclusión financiera de cada país

El grupo de los seis países incluidos en este estudio presenta grandes diferencias en términos de tamaño, extensión geográfica e ingreso per cápita. En la tabla 1 se observa cómo el grupo está segmentado en términos del PIB per cápita si se compara con el promedio de América Latina. México es el único país con PIB per cápita superior al promedio de la región, en tanto que Colombia y Perú muestran un PIB per cápita equivalente al 85 y al 71%, respectivamente, mientras Paraguay, Guatemala y Bolivia tienen un PIB per cápita por debajo del 45% del promedio de la región.

Sin embargo, esta situación no necesariamente se refleja en los niveles de acceso y uso de los servicios financieros de los países, pues como ya se dijo, existen entre ellos diferencias de extensión y complejidad geográfica. En efecto, si se considera como un indicador de acceso a servicios financieros la disponibilidad de puntos de contacto del sistema financiero, se observan diferencias importantes. Por ejemplo, Colombia y Perú son los países con más puntos de contacto (sucursales, ATM y corresponsales) por cada cien mil adultos dentro del grupo de seis, en tanto que Paraguay tiene el número más bajo. Se destaca en la tabla 1, cómo estos primeros dos países tienen el mayor número de corresponsales por cada cien mil adultos, incluso por encima del número de sucursales y ATM, como resultado de las estrategias de promoción de ese canal de prestación de servicios y de que la regulación que autorizó su utilización fue expedida en la segunda mitad de la década pasada.

En cuanto a cobertura de puntos de contacto, Guatemala se destaca en importancia, pues la cobertura de sucursales y corresponsales es de 100% de los departamentos y municipios y del 100% de la población. Le siguen Colombia, México, Bolivia y Perú. Merece resaltarse el caso de Colombia y Perú donde el número de corresponsales por cada cien mil adultos ya supera el de sucursales y cajeros automáticos, algo de mucha relevancia como soporte a los servicios financieros móviles, como se verá más adelante.

Los niveles de cobertura en términos de municipios y población ilustran el reto en materia de generación de acceso a servicios financieros que enfrentan todos estos países, aunque ello no significa que Guatemala haya superado ese reto como se verá más adelante. En efecto, la proporción de municipios y poblaciones cubiertos muestran que salvo en el caso de Guatemala, los municipios o distritos menos densamente poblados son los que aún están excluidos de la cobertura física del sistema financiero.

El esfuerzo de los países a través de la promoción de los corresponsales como canal de bajo costo, los ha llevado a poblaciones alejadas pero aún resulta un canal demasiado costoso para los municipios con muy pocos habitantes y muy alejados de las zonas urbanas. En varios de los países esta situación es la que ha llevado a abordar la discusión de los SFM como herramienta para cubrir la totalidad de la población y del territorio nacional.

En materia de uso de los servicios financieros disponibles también hay un reto complejo por resolver puesto que el porcentaje de la población con un depósito o un crédito es todavía muy bajo. El porcentaje de adultos con una cuenta de depósitos es similar al promedio de la región en tres de los seis países, pero el de todos ellos es muy inferior al promedio de la Unión Europea en donde 91% de los adultos tiene al menos una cuenta de depósitos. En materia de crédito las proporciones son aún menores.

Estos indicadores muestran cómo aún después de garantizar la cobertura física del 100%, se requieren profundizar las reformas regulatorias con el fin de: (a) no entorpecer la creación de productos financieros que se adapten a las necesidades de la población, de tal forma que sean realmente útiles y su uso sea sostenible a largo plazo; y (b) promover la existencia de canales accesibles y medios adecuados para que dichos productos puedan ser utilizados conforme lo requiere la población, independientemente del lugar geográfico en donde esté, de tal forma que se reduzcan al máximo los costos de transacción que debe asumir la demanda para utilizar los servicios financieros. Estos son precisamente los objetivos de las reformas regulatorias que abren la posibilidad de que los SFM formen parte de la estrategia de inclusión financiera en la región.

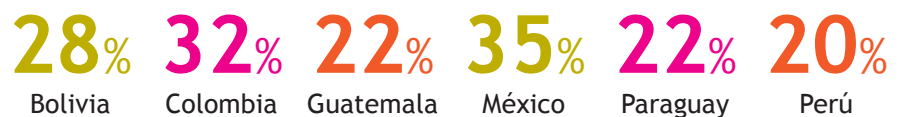
Tabla 1. Indicadores de inclusión financiera

	BOLIVIA	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	PARAGUAY	PERÚ
PIB per cápita en términos corrientes	2,716	7,933	3,313	9,742	3,813	6,573
Población total	10,027,254	46,528,107	15,073,375	120,847,477	6,601,424	30,135,875
Población adulta (mayor de 15 años)	6,916,732	33,658,833	7,895,314	85,791,432	5,387,244	20,773,134
Numero de unidades administrativas U.A. (Municipios)	339	1,102	334	2,456	N.D.	1,835
ACCESO						
Número de puntos de acceso por cada 100,000 adultos	52.4	156.2	110.8	90.55	21.69	159.09
Número de sucursales bancarias por 100,000 adultos	16.97	23.20	41.40	15.68	8.53	20.21
Número de ATM por 100,000 adultos	27.41	42.01	3.90	47.33	11.92	40.04
Número de corresponsales o agentes por cada 100,000 adultos	8.02	91.0	65.5	27.54	1.24	98.83
Porcentaje de unidades administrativas con al menos un punto de adultos	45%	98.7%	100%	60.7%	N.D.	39.0%
Porcentaje de la población total que vive en U.A. con al menos un punto de acceso	86%	99.8%	100%	95.2%	N.D.	85.0%
USO						
% adultos con cuenta de depósitos en entidad regulada	28.0%	31.9%	22.3%	35.5%	22.0%	20.5%
% adultos con al menos un crédito de una entidad regulada	16.6%	11.9%	14.6%	27.5%	14.9%	29.0%
Depositantes en entidades reguladas por cada 1,000 adultos	N.D.	1,539	437	940	378	1,009
Créditos en entidades reguladas por cada 1,000 adultos	179	468	245	379	149	571

Fuente: con base en indicadores calculados por los países, Findex y Financial Access Survey.



% adultos con cuenta de depósitos en entidad regulada



2. ¿Por qué se inician las reformas para facilitar SFM?

Las reformas dirigidas a países incluidos en este estudio, se iniciaron a partir del 2007 y principios de esta década³. Si bien algunos de los países ya habían iniciado reformas dirigidas a autorizar canales novedosos como los agentes desde 2005 y a establecer cuentas de depósito básicas y regímenes simplificados de vinculación de clientes a partir de 2007, fue a partir de 2009 cuando se establecieron normas específicas relativas a los servicios financieros móviles.

En las experiencias de los seis países se identificaron varios factores que impulsaron la generación de marcos regulatorios asociados a SFM: la preocupación por promover la competencia en el sistema financiero y el interés por facilitar una mayor inclusión financiera. Así mismo, y desde el 2005, países como Bolivia, Colombia, México y Perú habían iniciado la búsqueda de mecanismos regulatorios que permitieran la reducción del costo de cobertura física del sistema financiero, autorizando el uso de agentes o corresponsales no bancarios con el objetivo de lograr una mayor inclusión financiera.

Si bien estos esfuerzos tuvieron resultados importantes, como se mostró en la tabla 1, era necesario profundizar las reformas para facilitar el uso de canales aún más livianos y amigables que permitieran llevar los servicios financieros a las poblaciones rurales y a habitantes de zonas alejadas de los centros urbanos. De allí la decisión de las autoridades de facilitar el uso del canal móvil para la prestación de los servicios financieros tradicionales a un menor costo.

El desarrollo del marco regulatorio alrededor de este canal llevó a las autoridades de varios de los países en estudio a considerar la posibilidad de regular la existencia de productos financieros diferentes a los tradicionales, teniendo en cuenta que las necesidades de la población de bajos ingresos empezaban por la realización de giros y pagos.

En el caso de Bolivia⁴ y Guatemala⁵ la regulación relacionada con los SFM fue el resultado del proceso de evolución del mercado, en el que el regulador conoció el interés de empresas no reguladas por desarrollar iniciativas dirigidas a aprovechar el potencial de la telefonía celular para la prestación de servicios financieros. Este es el mismo proceso que se viene desarrollando en Paraguay desde hace algún tiempo⁶, aunque en este país las normas hasta ahora están empezando a tomar forma puesto que existe un operador de telecomunicaciones que ya ofrece un producto denominado “billetera móvil”, sin estar bajo regulación.

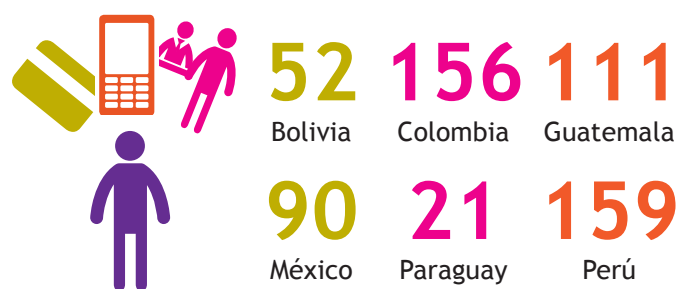
Estos procesos se han dado como resultado de la iniciativa de las empresas de telefonía celular por prestar servicios de pagos vía celular acercándose al desarrollo de instrumentos financieros novedosos más allá de los servicios financieros tradicionales.

Existen otros casos como el de Colombia, por ejemplo, en el que la regulación responde a la evolución del mercado pero en respuesta a iniciativas de los bancos, pues se dio la necesidad de definir un “depósito electrónico” dentro de las operaciones autorizadas a la banca, como resultado del lanzamiento por parte de un banco de un monedero electrónico operado en un celular. Algo similar ocurrió en el caso de Guatemala, pero esta vez con cargo a una empresa emisora de tarjetas de crédito que deseaba ofrecer sus servicios vinculados a un teléfono celular.

Como se verá más adelante, este tipo de iniciativas así como el interés de los reguladores de promover un entorno que facilite una mayor inclusión financiera en sus respectivos países, ha llevado a discusiones acerca de la frontera entre los servicios financieros tipificados por la captación de recursos del público o la intermediación financiera, y los servicios que son puramente de pagos o giro de dinero.

También ha llevado a que se discuta la función que los SFM cumplen en el sistema financiero, ya sea como canal, medio de manejo o producto, llevando incluso a la definición, en algunos casos, de nuevas operaciones de dinero electrónico y la creación de nuevas licencias dentro de la estructura del sistema financiero. Precisamente las experiencias de los seis países que se presentan a continuación muestran aproximaciones diferentes dentro de este rango de alternativas.

Número de puntos de acceso por cada 100,000 adultos



3 Las normas que cada país expidió se mencionan en este documento, y además estarán disponibles en el portal de AFI para su posterior consulta.

4 La principal operadora de telefonía celular comunicó su deseo de ofrecer una “billetera móvil”, (que para efectos de este documento se entiende como un almacén de valor registrado electrónicamente y canalizado a través del teléfono celular, y que sirve para hacer pagos giros y transferencias), pero la autoridad de supervisión y el Banco Central señalaron que estas operaciones debían quedar bajo la supervisión especializada para entidades financieras bajo un marco específico que efectivamente fue desarrollado en 2013.

5 En el caso de Guatemala el interés lo lideraron los bancos al acercarse al regulador, en compañía de telcos como aliadas.

6 Desde hace tres años las dos principales empresas de telefonía celular vienen operando billeteras móviles y giros, una de ellas en asocio con un banco que utiliza cuentas bancarias y la otra sin cuentas bancarias. Esta última no está regulada pues se ha interpretado que no intermedia los recursos y por ende no es objeto de regulación financiera según las normas de este país. La normativa que está en estudio pretende atender estas circunstancias.

3 Enfoque regulatorio y elementos de las reformas

3.1 Marco general

El marco legal de la mayoría de los países sujeto de estudio establece la intermediación financiera como una actividad dependiente del control y supervisión del Estado, que solo puede ser desarrollada con autorización previa entendiéndola básicamente como la utilización de recursos captados del público para ser colocados como crédito: captar para colocar. Este resulta ser el caso de Bolivia, Guatemala y Paraguay.

En regulaciones como la de Bolivia, esta definición tiene aún mayor alcance pues establece que la prestación de servicios financieros y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro son de interés público.

Por su parte, en la regulación colombiana al igual que en la mexicana, la actividad de captación de recursos del público es la que está reservada y sujeta al control del Estado y solo puede ser desarrollada con autorización previa. De allí se desprende que todo el que realice estas actividades sin la autorización previa y sin el control y supervisión del Estado está llevando a cabo la actividad de forma ilegal.

Si bien la frontera de las actividades financieras parece clara, puede dejar de serlo cuando se efectúan actividades novedosas de pagos e incluso de giros que surgen como resultado del desarrollo de iniciativas basadas en servicios móviles, suscitando inquietudes sobre la mejor forma de brindarle protección a los recursos del público. En algunos casos, esta discusión y sus vacíos han dejado espacios para la realización de esquemas de pago usando los dispositivos móviles operados por entidades no bancarias. Un ejemplo es el caso de Paraguay en donde la dificultad para vincular el concepto de captación con el de la intermediación facilitó el desarrollo de un modelo de pagos móvil al margen de la regulación financiera.

En otros casos, como el de Perú, a pesar que la regulación financiera estaba preparada para el desarrollo de iniciativas en servicios financieros móviles, y la legislación del sistema de pagos introducía la figura del proveedor de servicios de pagos, las autoridades financieras consideraron que era necesario perfeccionar el marco legal y regulatorio, para mejorar la competencia y la creación de iniciativas ligadas a la inclusión.

El proceso de desarrollo de estas regulaciones y la discusión alrededor del significado y alcance de los SFM ha llevado a que se adopten varios enfoques regulatorios que se pueden agrupar en dos tendencias. Por un lado, están los países que han abordado la discusión centrados en el desarrollo de los SFM

como un canal y un medio para la prestación de los servicios financieros tradicionales por parte de la banca. Tal es el caso de México, en donde con toda claridad se establece que la prestación de servicios financieros en su sentido amplio está sujeta a la regulación y supervisión especializadas del Estado, en especial la relativa a la captación de ahorro del público. Y, solo puede ser desarrollada por las entidades expresamente autorizadas y donde los celulares son considerados un canal para la prestación de estos servicios⁷.

De igual modo, en el caso de Colombia y Guatemala el enfoque regulatorio adoptado hasta el momento también considera los SFM como un canal adicional para realizar transacciones financieras junto con las sucursales, corresponsales o agentes ATM, POS; sin embargo, dado que cada uno de estos tiene características de servicio y seguridad distintas, la regulación mexicana al igual que la de Colombia y Perú se ocupa de establecer mecanismos de manejo y control de riesgos adecuados y específicos para cada canal.

El otro enfoque es considerar los SFM una operación de pagos, como ocurre en el caso boliviano, lo que permite que al amparo de la Ley del Banco Central de Bolivia se regule el sistemas de pagos, permitiendo así se genere un marco normativo para que nuevos operadores puedan prestar estos servicios, sujetos a la supervisión especializada del Estado. Por último, otros países conciben los SFM no solo como un canal a través del cual pueden entregarse servicios financieros tradicionales, sino que además lo conciben como una nueva operación que contempla la emisión de dinero electrónico, el cual se puede almacenar en tarjetas o en dispositivos móviles. En estos casos, se autoriza la creación de un nuevo tipo de institución regulada, como es el caso de la ley ya aprobada en Perú, del proyecto de ley en Colombia y el proyecto de circular a ser expedida por el Banco Central en el caso del Paraguay, como se explicará más adelante.

Las diferencias de enfoque regulatorio entre los distintos países no solo hacen referencia al tipo de instituciones que pueden ofrecer SFM, sino también se extienden al papel de éstos, que puede implicar desde considerarlos como servicios de pago ajenos a la captación de fondos, un tipo de depósito o como una nueva operación financiera (tabla 2).

⁷ Los esquemas establecidos por América Móvil con Banamex e Inbursa (Transfer) han derivado, de manera natural en términos de negocio, en la participación de Radiomóvil Dipsa (operador de AMX en México) como corresponsal de dichas instituciones de crédito.

3.1 Marco general *continuación*

En algunos casos se entiende que estos servicios implican la captación de recursos, dado que en las billeteras móviles el dinero puede ser almacenado por tiempo indefinido y por ello concluyen que solo pueden ser desarrollados por empresas autorizadas a captar depósitos, como los bancos u otras instituciones financieras con licencia.

En otras ocasiones, se entiende como una transformación del dinero físico a electrónico, y por ende permiten su administración por parte de instituciones bancarias y no bancarias, siempre y cuando este dinero electrónico sea redimible a la par. Así por ejemplo, en el caso de Bolivia se enfatiza su similitud a un servicio de pago, por lo cual los SFM pueden ser prestados por las entidades dedicadas a los pagos, mientras que en el caso de Perú, los SFM pueden ofrecerse a partir de depósitos bancarios o en dinero electrónico, según sea más apropiado y dependiendo del tipo de licencia con la que se cuente.

En todas estas circunstancias, se converge en que independientemente de cual sea la modalidad en la que se presten los SFM, estos deben ser actividades financieras sujetas al control y vigilancia del Estado. Para el desarrollo de las normas específicas adecuadas a los SFM, los diferentes enfoques definieron el camino regulatorio que debieron seguir los países basados en las atribuciones legales de las autoridades en cada uno de ellos.

En los casos en que la regulación se realizó considerando los SFM como servicios de pago, se utilizaron las atribuciones del banco central como órgano rector del sistema de pagos con funciones desarrolladas en la ley. Tal es el caso de Bolivia, en donde si bien se creó un nuevo operador, no fue necesario expedir una ley puesto que se utilizaron las atribuciones del Banco Central para regular los operadores del sistema de pagos y las atribuciones de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero para crear a las empresas de servicio de pago móvil. Este parecería ser el camino a adoptar por parte del Banco Central del Paraguay.

Los países que además consideraron los SFM como servicios vinculados a la emisión y uso de dinero electrónico debieron adoptar regulación consistente con los respectivos marcos regulatorios y en los casos en que se tomó la decisión de crear una nueva licencia para el desarrollo de las nuevas operaciones, se debió expedir una ley que reformara la estructura del sistema financiero como en el caso de Perú para permitir la emisión del dinero electrónico⁸. Este sería el camino a seguir en el caso de Colombia donde también se requiere el trámite de una ley.

Países como México y Guatemala que consideran la operación de SFM insertada dentro de las operaciones tradicionales de las instituciones financieras reguladas, desarrollaron un marco normativo especial como se verá más adelante, al igual que las autoridades peruanas y colombianas, pues la prestación de SFM dentro del sistema financiero tradicional requirió adecuaciones diversas para ello, en especial las referentes al manejo y mitigación de riesgos para permitir que los SFM pudiesen ser prestados por parte de los bancos.



Los países que además consideraron los SFM como servicios vinculados a la emisión y uso de dinero electrónico debieron adoptar regulación consistente con los respectivos marcos regulatorios y en los casos en que se tomó la decisión de crear una nueva licencia para el desarrollo de las nuevas operaciones

⁸ Aunque debe resaltarse que los SFM como tal no requerían de este cambio legal pues ya existían diversas iniciativas relacionadas a la implantación de SFM por el sector bancario.

3.1 Marco general continuación

Tabla 2. Enfoque regulatorio comparativo en cuanto a SFM

PAÍS	ENFOQUE REGULATORIO
BOLIVIA	<p>Bancario y no bancario. Servicio de pago móvil como instrumento electrónico de pago: no es un depósito, por tanto no se puede intermediar y no genera intereses. Operación de pago regulada dentro del sistema de pagos, responsabilidad de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero en coordinación con el Banco Central de Bolivia.</p> <p>Servicio de pago móvil a través de dispositivos móviles, como nuevo servicio que las entidades de intermediación y empresas de servicios auxiliares pueden prestar, previa no objeción o autorización, según corresponda. Autorización de entidad especializada dentro del grupo de empresas administradoras de pagos: Empresa de Servicio de Pago Móvil. Norma: Reglamento de Instrumentos Electrónicos de Pago Resolución 126/2011, octubre de 2011, Banco Central; Resolución Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero 772/2011, noviembre de 2011.</p>
COLOMBIA	<p>Bancario Captación de recursos del público: solo puede ser desarrollado por las entidades sujetas a supervisión especializada del Estado. Flexibilización de normas sobre canales y KYC. Norma: varias expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Superintendencia Financiera a partir de 2009.</p> <p>Depósito electrónico: definido dentro de las operaciones autorizadas a las entidades de intermediación como depósitos a la vista, diferente de las cuentas corrientes y ahorros, puede pagar intereses. Norma: Decreto 4687 de 2011.</p> <p>No bancario Sujeto a presentación y aprobación de proyecto de ley de emisores de depósitos electrónicos.</p>
GUATEMALA	<p>Bancario Intermediación financiera (captación y colocación) solo con autorización previa y los bancos son los intermediarios autorizados para ofrecer SFM. Empresas administradoras de tarjetas de crédito también pueden ofrecer SFM. Norma: Reglamento para la Prestación de Servicios Financieros Móviles, elaborado por la Superintendencia de Bancos y autorizado por la Junta Monetaria en la Resolución JM-120-2011.</p>
MÉXICO	<p>Bancario (e instituciones financieras reguladas) Captación de recursos del público: actividad reservada a las entidades reguladas y supervisadas responsables de salvaguardar los recursos del público. 2008-2009: creación de “banco de nicho” con requisitos de capital proporcionales a las operaciones autorizadas. Flexibilización regulatoria: uso de canal móvil, productos transaccionales en función del riesgo, simplificación de requisitos y límites para la apertura de cuentas. Norma: varias expedidas por Banxico, SHCP y CNBV a partir de 2009.</p>
PARAGUAY	<p>Bancario y no bancario Intermediación financiera: solo se regula la captación de depósitos del público que se destina a la intermediación. Falta de claridad sobre las billeteras móviles (para pagos y remesas) lleva a propuesta en 2009 de permitir emisores bancarios y no bancarios. Norma: proyecto de reforma de billeteras móviles que acumulen valor y que sirvan para remesas y pagos. En proceso de consulta al interior de la Superintendencia, pues Banco Central tiene atribuciones suficientes</p>
PERÚ	<p>Bancario y no bancario Intermediación financiera: reservada a las empresas del sistema financiero. Flexibilización de normas sobre canales y KYC para permitir el uso del móvil como canal. Norma: varias. Superintendencia de Bancos y Seguros.</p> <p>Desarrollo del concepto de dinero electrónico (más allá de la banca móvil). Autorización para operación de empresas emisoras de dinero electrónico. Regulación proporcional al riesgo y tecnológicamente neutral, régimen simplificado de KYC. Norma: Ley 29985 de 2012. Normas de la Superintendencia publicadas para comentarios.</p>

3.2 Elementos de las reformas

A continuación se hace un recuento de las principales características de las reformas utilizadas en los seis países para enmarcar el desarrollo de los SFM.

3.2.1 Nuevos emisores de dinero electrónico o servicios de pagos

Como ya se ha explicado, no todos los países que abordaron la regulación para SFM tomaron la decisión de abrir una nueva licencia en el sector financiero para un operador especializado. En efecto, en el caso de Colombia (con la regulación vigente), Guatemala⁹ y México, la decisión de las autoridades fue considerar los SFM dentro del modelo bancario en donde solo las entidades del sistema financiero pueden desarrollarlos, habilitando en todo caso el uso del canal móvil.

Los países que decidieron abrir una nueva licencia para operadores especializados incluyen al Perú, que expidió la ley al final de 2012 y Bolivia por medio de reglamentos expedidos por el del Banco Central y la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero en relación con el sistema de pagos. En el caso de Paraguay la posibilidad está en estudio por parte del Banco Central, y en el de Colombia el nuevo operador se crearía si se aprueba el proyecto de ley.

Básicamente, lo que caracteriza a estos nuevos operadores es su especialización en el ofrecimiento de instrumentos electrónicos (ya sea dispositivos móviles o tarjetas) que pueden servir de depósito de valor, así como para realizar pagos y giros, permitiendo un régimen regulatorio proporcional y, en general, más liviano que aquel que opera para bancos comerciales u otras entidades que intermedian los recursos del público.

En efecto, en los casos de Perú y Bolivia, estas entidades no pueden intermediar los recursos y solo pueden realizar operaciones de conversión y reconversión, pagos, transferencias y compras. Esto implica que los ingresos de estas entidades provienen de las comisiones por las transacciones que realicen sus clientes. Debido a que el dinero electrónico no es un depósito, los mecanismos de protección de los recursos se basan en la obligación de constituir un fideicomiso por la totalidad del dinero electrónico en circulación.

Las normas de estos países establecen también el régimen de inversiones de los recursos: en el caso de Bolivia exclusivamente en títulos de riesgo soberano emitidos por el Banco Central de Bolivia o el Tesoro General de la Nación de Bolivia o inversiones en títulos negociables del tesoro público de otros países, que cuenten con alguna calificación de riesgo soberano, mientras que la norma publicada para comentarios en Perú señala que podrán invertirse en depósitos de “empresas de operaciones múltiples” clasificadas en categoría A+, en bonos del Tesoro del Gobierno peruano o en títulos del Banco Central y en otros activos líquidos autorizados por la Superintendencia.

El caso de Bolivia se considera que la billetera electrónica es un servicio de pago. Con este concepto, la nueva licencia se creó como un subgrupo dentro de las empresas de servicios auxiliares (ya sujetas a supervisión), como empresa de servicios de pago, específicamente como empresas de servicios de pago móvil. Este desarrollo lo permitió la ley del sistema de pagos cuyo ámbito conceptual se extiende hasta los pagos electrónicos.

En Perú, la ley que crea las empresas emisoras de dinero electrónico y define sus características, establece que ellas solo pueden emitir y administrar dinero electrónico, almacenado en medios electrónicos en general dentro de los cuales el celular es uno de ellos, exigiendo como respaldo que deben mantener los recursos invertidos en un fideicomiso. Esta operación también le está permitida a las demás instituciones financieras que operan en el país.

En caso de aprobarse el proyecto de ley de Colombia, se contempla la creación de unos nuevos operadores, las sociedades especializadas en depósitos electrónicos, las cuales estarían autorizadas a ofrecer depósitos electrónicos amparados por el seguro de depósito, pero no podrían intermediar los recursos, y tendrían que mantener depositados los recursos que respaldan el dinero electrónico en inversiones que serían reguladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la estructura del sistema financiero mexicano, las normas contemplan la posibilidad del desarrollo de operadores especializados bajo la figura de “bancos de nicho” que ya está contemplada en la Ley de Bancos, a los cuales en caso de especializarse en la operación de captación, pagos y remesas, les aplicarían normas acordes con el tipo de riesgos que asumen.

Una característica especial de las nuevas licencias es el requerimiento de un capital mínimo menor para iniciar la operación de estas instituciones al que se solicita para la creación de un banco comercial. Este es el reflejo de la decisión de permitir el ingreso de un mayor número de jugadores en el sistema, pero con un respaldo inicial de inversionistas que aseguren cierta solidez de la entidad que va a entrar a operar.

El capital mínimo de entrada y las demás normas de regulación prudencial de los operadores especializados están determinadas en función de las operaciones que éstos están autorizados a realizar y al riesgo que implican, y reflejan en todo caso alguna proporción frente al capital mínimo requerido a los bancos comerciales en cada país, como se aprecia en la tabla 3.

9 En el caso de Guatemala éstas quedan incorporadas en una sola norma: Resolución de Junta Monetaria JM-120-2011, Reglamento para la Prestación de Servicios Financieros Móviles.

3.2 Elementos de las reformas continuación

Tabla 3. Requisitos de nuevos operadores o de operadores especializados

	BOLIVIA	COLOMBIA*	MÉXICO	PARAGUAY*	PERÚ
OPERADORES AUTORIZADOS	Empresa de servicio de pago móvil.	Sociedades especializadas en depósitos electrónicos (Proyecto).	Bancos de nicho o bancos especializados.**		Empresas emisoras de dinero electrónico.
CAPITAL MÍNIMO ESPECIALIZADOS (A)	USD \$752.000	USD \$3,0 millones	USD \$14,0 millones	USD \$2,0 millones	USD \$806.000
CAPITAL MÍNIMO BANCOS (B)	Bancos múltiples: USD \$8,0 millones. Bancos pyme: USD 5,0 millones.	Bancos comerciales: USD \$40,0 millones.	Bancos múltiples Nivel I: USD \$34,0 millones.	USD \$8,0 millones.	USD \$8,9 millones
RELACIÓN A/B	9,4%	7,5%	40,0%	25,0%	9,0%
ADECUACIÓN DE CAPITAL	No se requiere.	Sí. Sujeto a regulación posterior.	Sí, son aplicables las disposiciones emitidas para la banca múltiple de licencia completa, únicamente respecto de las operaciones que realicen.	No se requiere.	Norma en proyecto: las EEDE deben contar con un patrimonio efectivo no menor al 2% del total del dinero en circulación.
OPERADORES AUTORIZADOS	Carga de billetera móvil, conversión en efectivo, transferencias, consultas de saldos y transacciones.	Depósitos electrónicos, administración de tarjetas prepago, pagos, recaudos, giros, transferencias nacionales.	Captación de depósitos, pagos, tarjetas prepago, remesas.	Billetera electrónica. Giros.	Conversión en dinero electrónico, reconversión a efectivo, transferencias, pagos, remesas del exterior, desembolso de créditos, entre otras autorizadas por regulación. Pueden utilizarse teléfonos móviles, tarjetas prepago y cualquier otro dispositivo electrónico.
MECANISMO RESPALDO	Fideicomiso. (Bancos: encaje 100%).	Depósito del 100% en bancos. Seguro de depósito.	Seguro de depósito. 100% recursos invertidos en forma líquida.	Fideicomiso.	Fideicomiso (demás entidades también).

* En el caso de Colombia y Paraguay se trata de proyectos normativos bajo estudio.

** Son instituciones de crédito (banca múltiple) que a diferencia de las demás adquieren la licencia acotando en sus estatutos sociales las actividades que desempeñarán, por lo cual el capital mínimo que se les exige es menor. Ello, permite reducir los costos de entrada para adquirir la licencia de banca.

Fuente: con base en documentos preparados por los países.

3.2 Elementos de las reformas continuación

Las normas que permiten la entrada al mercado de nuevos operadores tienen muchas similitudes con las expedidas en otras latitudes cuando se ha aceptado la posibilidad de que los servicios financieros móviles se presten por parte de entidades no bancarias. Este es el caso de Filipinas, conocido en el ámbito por ser el país con dos de los modelos de negocio más importantes en esta materia (recuadro 1).

3.2.2 Diversidad en materia de productos

Varios de los países han definido productos especiales para los SFM como resultado de la discusión acerca de si se consideran depósitos y de sus diferencias o similitudes con los productos bancarios tradicionales. La complejidad de esta discusión tiene que ver con la consideración de si el dinero electrónico es un depósito como los demás o no lo es. Y, de ello depende que se apliquen normas prudenciales específicas incluyendo el desarrollo de mecanismos de cobertura de depósitos o el desarrollo de otros mecanismos que reduzcan el riesgo y las consecuencias de una insolvencia (tabla 4).

Recuadro 1. Enfoque regulatorio en Filipinas

Una aproximación por etapas a un modelo no bancario de dinero electrónico

Es claro que en Filipinas se desarrollaron dos de las primeras y más conocidas experiencias de billeteras móviles del mundo, **SmartMoney** y **G-Cash**. La primera bajo una alianza entre Smart como operador de telefonía móvil y Banco Oro, como administrador de las cuentas que almacenaban los recursos. La segunda bajo una figura especial que le autorizó el Banco Central de Filipinas a Globe, la otra empresa telefónica, que creó a G-Xchange para operar el monedero de G-Cash en 2004.

Como las normas filipinas establecían que los bancos son las únicas entidades que pueden intermediar (otorgar préstamos) con recursos que captan del público y Globe no tenía la intención de otorgar crédito sino facilitar transferencias entre sus clientes, el Banco Central le permitió operar la billetera móvil bajo una licencia de “agente de transferencia de dinero” (lo que se podría llamar una “remesadora”). El Banco Central en todo caso y para mitigar los riesgos que esta iniciativa conllevaba, obligó a G-Xchange a mantener recursos líquidos en bancos comerciales equivalentes a los recursos que tenía almacenados en las billeteras al final del día. Por lo cual estableció unos requerimientos mínimos de prevención de lavado de activos, autorizando además que los abonos y los retiros a los monederos se realizaran en agentes debidamente capacitados.

La experiencia lograda con estas dos iniciativas le permitió al Banco Central avanzar en su marco regulatorio y para 2009 expidió la Circular 649, llamada de Dinero Electrónico. La misma, motivada en el deseo del Banco Central de promover el desarrollo de un sistema de pagos y transferencias “eficiente y conveniente” contempla la autorización para que bancos, entidades financieras no bancarias y entidades no bancarias actúen como emisores de dineros electrónico, exigiéndole a estas últimas un capital mínimo de 2,2 millones de dólares, frente a los 54 millones de dólares que se le exigen a un banco comercial. La norma precisa que el dinero electrónico puede estar almacenado en una tarjeta o en un dispositivo móvil, no constituye un depósito, por ende no cuentan con garantía de depósito, no puede devengar intereses, y solo se permite que una persona pueda cargar, en uno o varios monederos de un mismo emisor, máximo 2.250 dólares al mes.

Como mecanismos para salvaguardar los recursos se exige a todas las entidades no bancarias que mantengan recursos invertidos en

forma líquida por el equivalente al dinero electrónico emitido, en papeles de deuda gubernamental y en depósitos bancarios. También señala otras disposiciones que buscan darle una regulación proporcional en materia de riesgos operativos y normas de protección al consumidor.

Finalmente, en 2010 se expide la Circular 704 que establece las normas que le permiten a los emisores de dinero electrónico contratar con un tercero la operación de la plataforma tecnológica para administrar toda la operación.

Este marco normativo se complementa con la Circular 706, la cual establece los parámetros que las instituciones financieras y los emisores de dinero electrónico deben utilizar para desarrollar sus modelos de prevención de lavado de activos y combate a la financiación del terrorismo, con el fin de implementar un sistema para clasificar los clientes según su riesgo permitiendo procedimientos simplificados para los clientes que cumplan con dicho perfil. Dentro de estos procesos permite la contratación de terceros para la verificación física de la identidad de los clientes.

Aún cuando la Circular 268 no autoriza el uso de agentes cuando se trata de productos financieros como los depósitos, si lo hace para las operaciones de remesas, para lo cual exige el registro individual de cada agente y su asistencia a un entrenamiento provisto por el mismo Banco Central sobre prevención de lavado. En el caso de G-Xchange, el banco permitió un proceso de registro masivo bajo el compromiso de la empresa de asumir todos los riesgos asociados a dicho proceso.

Según las últimas cifras publicadas por el BSF, a diciembre de 2012 existían 24 bancos y tres entidades no bancarias autorizadas a emitir dinero electrónico, entre Globe y Smart contaban con 15.365 agentes y había un millón de billeteras electrónicas con al menos una transacción en el último mes operando en el caso de G-Cash y siete millones de billeteras con un movimiento en los últimos seis meses en el caso de Smart.

En resumen, se puede decir que el Banco Central ha respondido a los desarrollos del mercado de una manera cautelosa pero con flexibilidad, permitiendo la innovación dentro de estándares de seguridad, entendiendo los componentes del negocio e identificando los riesgos que es necesario mitigar, así como los esquemas para hacerlo.

3.2 Elementos de las reformas continuación

Países como Guatemala y México consideran los SFM como un puro canal a través del cual se utilizan los servicios bancarios tradicionales. Para el caso de México, las adecuaciones se hicieron sobre los productos de captación tradicional, simplificando ciertos requisitos de apertura y documentación para que puedan adaptarse mejor a las características de canales electrónicos como los dispositivos móviles, imponiendo, por otro lado, algunos controles de transaccionalidad y de operatividad para cumplir con requisitos de integridad del sistema financiero (PLA/FT) y de seguridad para los usuarios.

Tabla 4. Productos especiales definidos para SFM

PAÍS	PRODUCTOS
BOLIVIA	Dinero electrónico: valor monetario almacenado de forma electrónica. Billetera móvil: instrumento electrónico de pago.
COLOMBIA	Depósito electrónico: a la vista; transaccional. Personas naturales o jurídicas. Retiros o débitos máximos: 2 SMLM (US \$725). Asociado a uno o más medios de manejo, y puede incorporar concepto de tarjeta prepago pues puede ser redimido en bienes. Plazo máximo sin fondos: tres meses. Tasa de interés: pueden reconocer.
GUATEMALA	No los definen.
MÉXICO	No definen productos específicos, sino cuatro niveles de cuentas para efectos del control del lavado de activos, a los cuales se les puede asociar el dispositivo móvil para operar (véase riesgos).
PARAGUAY	Billetera electrónica: almacén de dinero en cuentas. Giros o remesas domésticas: no son depósitos, retiro máximo en 72 horas y beneficiario es diferente al remitente. Límites en montos transaccionales no superiores a 2.250 al mes (6 SMLM).
PERÚ	Dinero electrónico: depósito de valor almacenado en medio electrónico; aceptado como medio de pago, convertible a dinero en efectivo y que no constituye depósito y no genera intereses. Permite realizar pagos, transferencias, recepción de remesas del exterior y desembolsos de créditos. Límites en montos transaccionales: 1.400 al mes. Tarjetas prepago son una modalidad de dinero electrónico. La modalidad principal de emisión es la apertura de cuentas de dinero electrónico, las cuales según sus características pueden ser abiertas bajo régimen simplificado o general en materia de prevención de LA/FT y de información al usuario.

Fuente: con base en documentos preparados por los países.

Si bien este también es el caso de Colombia, las normas definieron desde 2011 un tipo de depósito electrónico distinto a los ahorros o cuentas corrientes, lo que permitió diferenciarlo totalmente de las normas que regían para estos productos y que a pesar de haber sido simplificadas, los bancos argumentaban no permitía que se pudiesen manejar totalmente de manera electrónica. Por ejemplo, por requisitos de firma para su apertura, envío de extractos periódicos, etcétera.

Este depósito puede ser ofrecido por todos los bancos, pero también por los nuevos operadores especializados una vez se apruebe el proyecto de ley y aunque es de índole distinta a los depósitos tradicionales, está sujeto a los mecanismos existentes de protección del ahorro del público como el seguro de depósitos.

Países como Bolivia y Perú definen el dinero electrónico como un nuevo tipo de operación financiera que implica el uso de recursos del público pero que es distinta a la captación de ahorro, depósitos a término o cuentas corrientes. El dinero electrónico se entiende como un almacén de valor y dado que no es un depósito no puede ser utilizado para intermediar, solo para hacer pagos y transferencias, lo cual define el ámbito de acción de las empresas especializadas creadas y también las características de la regulación prudencial aplicable a estos nuevos operadores. Esta es la misma interpretación que incorporaría la norma en Paraguay.

Los países que asimilaron los SFM al dinero o a pagos electrónicos (Bolivia, Paraguay y Perú), además de permitir que los bancos ofrezcan sus productos tradicionales por el canal móvil, lo entienden como un almacén de valor que se puede utilizar para realizar transferencias, giros y pagos. Inclusive, en el caso de Bolivia, que aun cuando considera que la billetera electrónica es un servicio de pago, permite también que el dinero quede guardado en el celular, como sucede con el efectivo que se guarda en la billetera

En la tabla 4 se ilustran los montos que algunos países han incluido como parte de la definición de los productos, que en varios de los casos tienen relación con los límites fijados para los productos que tienen regímenes simplificados de conocimiento del cliente y riesgo operativo. En el caso de Guatemala, aunque no existen límites definidos para SFM, la normativa exige a los consejos de administración que los definan.

Dentro de la definición de los productos también se ha incluido la simplificación de documentación y requisitos de apertura para el caso especial de los SFM, con el fin de adaptarlos a los productos totalmente electrónicos en especial del teléfono celular. Dentro de estos se contemplan la eliminación de la obligación de tener la firma en el momento de la apertura del producto, el envío de extractos en papel y el formulario en papel (Colombia, México y Perú). Sin embargo, la consolidación de este tipo de cambios requiere de la expedición de una ley que permita el uso de la firma digital, por lo cual por ejemplo Bolivia no ha podido avanzar en la misma dirección.

3.2 Elementos de las reformas continuación

3.2.3 Corresponsales o agentes: complemento indispensable de los SFM

Gran parte de los países en Latinoamérica había iniciado la búsqueda de canales de bajo costo para la prestación de servicios financieros, a través de la autorización del uso de corresponsales o agentes, algo que muchos conocen como “la banca sin sucursales”, aun antes de pensar en alternativas móviles para la prestación de servicios financieros.

El proceso de desarrollo del canal de corresponsales y la necesidad de avanzar aún más en la reducción de los costos de los servicios financieros permitieron posteriormente identificar los corresponsales como el complemento esencial de los SFM para llegar a poblaciones dispersas con productos de bajo monto, cuyo funcionamiento requería puntos de cash-in y cash-out. Colombia y Perú fueron los primeros que le siguieron los pasos a Brasil, en 2005 y 2006. Luego Bolivia y México en 2009¹⁰ autorizaron el uso de terceros para la prestación de servicios financieros, Guatemala lo permitió en 2010 y Paraguay en 2011.

De esta manera se deja sentada la autorización para el uso de la infraestructura indispensable en cualquier producto vinculado a un celular, en especial bajo modelos transformacionales. Es decir, aquellos que usan el celular como mecanismo para atraer por primera vez a clientes al ámbito financiero.

Este modelo de banca sin sucursales es la manera como otro país del Asia abordó la regulación de los SFM, bajo un modelo liderado por bancos, como es el caso de Pakistán, cuyas principales características se presenta en el recuadro 2.

La importancia de dar viabilidad a los SFM llevó a identificar la necesidad de ajustar varias de las operaciones autorizadas para realizar a través de este tipo de canales, como por ejemplo la apertura de cuentas de ahorros. Si bien es claro en todos los países que la responsabilidad de los servicios financieros ofrecidos a través de los corresponsales es de las entidades financieras, era necesario facilitar los mecanismos de apertura de cuentas de ahorro a través de los corresponsales y aún del canal móvil, es decir por un canal no presencial. Para ello, se eliminó varia de la documentación requerida en papel y se habilitaron herramientas tecnológicas para verificar la identidad de los clientes en tiempo real. Esto permite que, por ejemplo, en el caso de Colombia, México y Perú, puedan ser contratados desde cualquier lugar del territorio nacional a través de un celular, sin requerir la presencia física ante un representante del banco, obviamente para productos dentro del trámite simplificado de conocimiento del cliente que cada país tiene.

En el caso de Guatemala los corresponsales solo están autorizados a recibir la documentación para la apertura de las cuentas y gestionar la afiliación de los clientes a los SFM, sin que sea posible la apertura de las mismas en estos puntos.

La regulación de Bolivia es la única que incluye una norma expresa en la que los operadores de las billeteras móviles deben asegurar la disponibilidad suficiente de recursos en los corresponsales, o en un punto cercano, para poder responder ante la solicitud del pago de un giro o la redención de una billetera.

La necesidad de expandir rápidamente la cobertura de los agentes llevó también a la autorización para utilizar agregadores, gestores o administradores de redes de los corresponsales, permitiendo que las entidades financieras contraten muchos agentes a través de entidades administradoras. En teoría, esto además debería facilitar acuerdos entre las instituciones financieras y empresas celulares que cuentan con redes de distribución muy amplias.

3.2.4 Normas sobre administración y mitigación de riesgos

Entre los aspectos que se han identificado en varios países como barreras al acceso a servicios financieros están algunos requisitos regulatorios para la administración de riesgos en los cuales se han hecho avances para introducir elementos de proporcionalidad en su administración.

Los mecanismos de administración de riesgos que se aplican de manera general a todos los productos financieros independientemente del mercado en donde se utilizan o del riesgo que representan, pueden implicar, en especial si se desea atender los mercados de bajos ingresos, elevados costos y trámites engorrosos relacionados con los procedimientos y requerimientos documentales que restringirían el acceso y el uso de los servicios financieros tanto para la oferta como para la demanda.

Como se verá a continuación, las simplificaciones, en especial en el debido proceso de conocimiento del cliente, habían sido introducidas por varios países antes de considerar el uso del celular. Sin embargo, en varios de ellos requirieron adecuaciones al introducir la dimensión de la movilidad al igual que los mecanismos de prevención y control del riesgo operativo que requirieron ajustes para incorporar las nuevas tecnologías. Estos ajustes se diseñaron dentro del concepto de proporcionalidad frente al riesgo.

Prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo

Desde el 2006 Colombia, México y Perú iniciaron el proceso de identificar y reducir los costos regulatorios de la administración de riesgos para los productos de captación de bajo monto. Estos esfuerzos se centraron principalmente

¹⁰ En el caso de México, algunas de las instituciones de banca múltiple autorizadas en 2006 y que iniciaron operaciones en 2007, ya contemplaban la prestación de ciertos servicios a través de terceros, principalmente el recaudo de tarjeta de crédito en cajas de cadenas comerciales. Sin embargo, las modificaciones efectuadas a la Ley de Instituciones de Crédito en febrero de 2008 dieron lugar a disposiciones prudenciales que regulasen dicha actividad, mismas que entraron efectivamente en vigencia durante 2009.

3.2 Elementos de las reformas continuación

Recuadro 2. Pakistán: la banca sin sucursales como fundamento de los SFM

La prestación de servicios financieros a través de un modelo de “Banca sin Sucursales”

Al amparo de la Ley de Sistemas de Pagos y Transferencias Electrónicas y las normas de banca sin sucursales expedidas en 2008 y actualizadas posteriormente en 2011, Pakistán definió un modelo de banca sin sucursales entendido como un canal para la provisión de servicios financieros de una forma costo-efectiva, los cuales solo pueden ser prestados por instituciones bancarias o microfinancieras.

Dentro de estos canales se inserta el teléfono móvil como uno de sus dispositivos, así como los agentes, en los que la regulación diferencia tres tipos: los súper agentes quienes administran directamente a los subagentes y pueden ser gasolineras, oficinas postales o cadenas de supermercados; los agentes directos entendidos como empresas que administran y manejan una red de subagentes independientes; y, finalmente el subagente constituido por el punto específico donde se prestan los servicios.

Las normas autorizan la prestación de los servicios típicos y similares a los de la mayoría de los países de Latinoamérica para corresponsales, entre otras la apertura y mantenimiento de cuentas, las transferencias entre cuentas o de personas a personas, así como el pago de facturas y de mercancías y el desembolso y el repago de créditos.

Esto se complementa con normas que señalan un proceso de conocimiento del cliente con requerimientos proporcionales al riesgo y que se aplica para los casos de modelos de banca sin sucursales. Es así como se establecieron cuatro niveles de cuentas en los que el nivel 0 y 1 se pueden ofrecer solo a personas mientras los niveles 2 y 3 se pueden ofrecer diferentes tipos de personas

jurídicas. A cada nivel se le asignaron límites transnacionales y requerimientos en materia de seguridad. La cuenta de nivel 0 resulta más adecuada para el manejo en el canal de corresponsales pues conlleva simplificaciones en los requerimientos de KYC, no requiere soportes físicos y permite que las cuentas sean abiertas directamente en el corresponsal siempre y cuando allí se diligencie el formato digital de apertura de cuentas que además incluye la foto digital del cliente, así como una imagen digital de su documento de identidad, todo lo cual se debe enviar a la entidad financiera. Estas cuentas quedan sometidas a límites de 145 dólares por día, 240 dólares por mes y 1.150 dólares por año.

Especial atención se le da a las normas de protección al consumidor estableciendo en especial exigencias en materia de agilidad en el manejo y trámite de las reclamaciones, como por ejemplo exigiendo que los reclamos se procesen en 24 horas, asignándole un número específico e indicando tiempo estimado para la repuesta, difundiendo de manera amplia los mecanismos y los teléfonos a los cuales los clientes pueden dirigir sus reclamos.

Bajo este enfoque normativo y, en un modelo liderado por bancos, ya existen cinco bancos en el país que ofrecen servicios financieros móviles, de los cuales tres son bancos microfinancieros que fueron adquiridos por los operadores celulares. Hay otros cinco bancos piloteando productos basados en el móvil, con lo cual Pakistán está en camino a convertirse en uno de los mercados más competitivos del mundo en SFM.

Esto se ilustra con algunos datos: a diciembre de 2012 ya se contaba con 2,1 millones de cuentas abiertas en estos canales novedosos, usando más de cuarenta mil agentes.

Fuente: Elaborado con apoyo del equipo de AFI

en la simplificación de los requisitos y procedimientos de conocimiento del cliente para los productos de captación de bajo monto, sin perjuicio de los requisitos de monitoreo permanente de los movimientos financieros (control expos).

Colombia, por ejemplo, inició el proceso en 2006 mediante la reducción de la información obligatoria para vincular personas naturales y en 2007 expidió el decreto de cuentas de ahorro de bajo monto las cuales tenían algunas exenciones y a cambio debían ofrecerse sin montos mínimos de apertura, tener dos transacciones gratis y una consulta de saldo gratis al mes.

La implementación de este producto inducido por la regulación tuvo poca acogida en el mercado. Por lo que al final de 2008 se expidieron las normas para las cuentas de ahorro electrónicas con las mismas características generales, excepto que los canales y medios de manejo eran electrónicos permitiendo una reducción significativa de costos.

Posteriormente, la autoridad de supervisión fue aún más allá y estableció un procedimiento simplificado para la apertura

de cuentas de ahorro aplicable a aquellas cuentas por debajo de los límites que se describen en la tabla 5, sin restringir las comisiones que se podían cobrar.

En 2011 se avanzó aún más al reglamentar el depósito electrónico con un régimen simplificado de apertura y conocimiento del cliente que, combinado con el uso de plataformas tecnológicas en especial el celular, permite la apertura no presencial de productos desde el celular, y su manejo totalmente electrónico.

México también llevó a cabo un proceso sucesivo de definición de productos de captación de bajo costo con implicaciones en los requisitos livianos de conocimiento del cliente. El proceso se inició en 2007 con las cuentas básicas con características obligatorias relacionadas con costos, simpleza del producto y mínima documentación para la apertura. Luego, en 2009 se inició una aproximación distinta en la que se simplificaron los requisitos mínimos de control de riesgos en función de la transaccionalidad, del tipo de transacciones, los canales y los medios autorizados. En 2011 se expidió la norma actualmente

3.2 Elementos de las reformas continuación

vigente, que definió cuatro niveles de cuentas con requisitos livianos y diferenciales en función del riesgo, del canal, del medio y del volumen y tipo de transacciones autorizadas, estableciendo una proporcionalidad entre el riesgo y los requisitos mínimos para su administración. Inclusive incorporan en la cuenta nivel 1 la posibilidad de que esta sea anónima, mitigando los riesgos que se derivan a través de límites en montos y en canales.

En el caso de Perú, en 2011 la Superintendencia creó dos regímenes denominados simplificado y general, respectivamente. Bajo el régimen simplificado se establecen criterios generales asociados a productos de bajo riesgo en el sistema financiero, de seguros y de pensiones y se reducen los requisitos de vinculación. Mientras que los productos relevantes se encuentran bajo régimen general por defecto, tanto el regulador, como a iniciativa de las empresas reguladas, se pueden incluir productos diversos bajo el régimen simplificado.

En 2012, con la expedición de la ley de dinero electrónico, las empresas emisoras de dinero electrónico pueden abrir cuentas de dinero electrónico, que atendiendo a sus características pueden ser consideradas como de régimen simplificado o general.

Paraguay acaba de expedir las normas sobre cuentas simplificadas para clientes considerados de bajo riesgo con movimientos por debajo de 2.500 dólares mensuales, las cuales permiten la tercerización del “due dilligence”.

En el caso de Guatemala, en 2011 se adoptó un régimen simplificado aplicable a cualquier tipo de cliente de bajo riesgo que tenga bajos volúmenes de transaccionalidad, dentro de unos límites de operaciones mensuales pero también anuales que se detallan en la tabla 5.

Los demás países aún están en proceso de abordar la simplificación de los requisitos mínimos de conocimiento del cliente con algunas simplificaciones pequeñas. En el caso de Bolivia todavía se aplica el régimen general, inclusive para el caso de las billeteras móviles.

La definición de los límites para la autorización de los procesos simplificados es un proceso complejo que demanda consultas, identificación de mercados objetivo y un proceso de verificación y validación que puede llevar a ajustes posteriores. Muchos países han adoptado definiciones basadas en los salarios mínimos. Sin embargo, con el fin de tener un punto de referencia relativo en la tabla 6 se incluye una comparación entre el nivel máximo del límite que contempla cada regulación con el PIB per cápita de cada país.

El límite que resulta menor en términos relativos es el de Bolivia, pero tiene que ver con que el mismo se refiere a una transacción individual. Los demás, con excepción del Paraguay, reflejan un límite que representa una fracción menor del PIB per cápita de cada país, lo que confirma su relación con un mercado objetivo al cual se espera se

focalicen estos productos así como un enfoque conservador en materia de prevención de lavado de activos.

Riesgos operativos

De manera general, los seis países tienden a aplicar el régimen general de administración del riesgo operativo a los SFM, con excepción de Colombia y México (tabla 7).

En el caso de Bolivia se evidencia una preocupación clara por asegurar que las billeteras móviles operen adecuadamente como un mecanismo de pago. Mientras en otros países se nota un interés del regulador por identificar la plataforma tecnológica que va a ser usada, asegurar el manejo confidencial de la información de los usuarios y en varios países contempla explícitamente la posibilidad de contratar con terceros una o varias partes de la operación.

En todo caso, se establecen requisitos mínimos de transparencia y seguridad en estos contratos, mientras que en otras regulaciones esta autorización está dada en términos generales. Este es el caso de Guatemala que ofrece un marco amplio para que las entidades presenten sus modelos de riesgo y demuestren la forma cómo se han acotado los riesgos en el modelo, sin detallar requerimientos específicos, brindándole por tanto al supervisor la flexibilidad para conocer diferentes opciones de prestación de los servicios.

Perú también ha considerado que no era necesario desarrollar mayores cambios a la regulación vigente asociada a gestión del riesgo operacional para efectos de la prestación de los SFM y mantiene un enfoque que es neutral desde el punto de vista tecnológico.

El régimen simplificado de manejo del riesgo operativo en Colombia se aplica a las cuentas de trámite simplificado y a los depósitos electrónicos. Con el fin de administrar estos riesgos, las entidades pueden establecer límites adicionales a las transacciones y operaciones y limitar los canales. En materia de seguridad se establecen excepciones a los requerimientos mínimos como la obligación de personalizar los medios de manejo, el uso de contraseñas diferentes para cada medio o canal, la elaboración del perfil transaccional y la creación y entrega de soportes y el ofrecimiento de tarjetas débito con mecanismos fuertes de autenticación, entre otros. Sin embargo, incorpora unos requisitos de seguridad y encriptamiento de los datos que en la práctica limitan la posibilidad del uso de la tecnología de SMS para transacciones monetarias y del USSD para operaciones de mayores valores.

México ha desarrollado un régimen especial de administración del riesgo operativo en función del nivel de la cuenta, los medios de manejo y los canales. Se establecen reglas en términos de factores de autenticación en función de los niveles, de tal forma que mientras mayores son los montos y el alcance de la cuenta, mayores factores de autenticación y controles de riesgo operativo requieren. En términos de manejo del riesgo operativo y la prevención del fraude los valores que determinan el uso de mecanismos de autenticación y registro están asociados con los cuatro niveles

3.2 Elementos de las reformas continuación

Tabla 5. Manejo del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo

PAÍS	REQUISITOS LA/FT: CONOCIMIENTO DEL CLIENTE
BOLIVIA	<p>Aplican normas generales, no hay régimen simplificado.</p> <p>Apertura debe ser presencial.</p> <p>Monto máximo por operación en billetera móvil: 1,5 veces un salario mínimo, 170 dólares.</p>
COLOMBIA	<p>Trámite simplificado</p> <p>Información mínima: nombre, número y fecha de expedición del documento de identificación.</p> <p>Montos máximos mensuales del depósito electrónico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retiros: 3 SMLM (USD1.088 dólares). • Saldo: 3 SMLM (USD1.088 dólares). <p>Un solo depósito por persona en todo el sistema financiero.</p> <p>Apertura: no requiere huellas y firmas. En la práctica permite apertura OTA.</p>
GUATEMALA	<p>Régimen simplificado de KYC</p> <p>Aplicable a personas individuales nacionales con bajo nivel de transaccionalidad o bajo volumen de negocio para la apertura de productos financieros, también se aplica a SFM.</p> <p>Límite máximo a las operaciones: 625 dólares/mes.</p> <p>Límite máximo acumulado: 2.500 dólares/anual.</p>
MÉXICO	<p>Procedimiento simplificado de apertura cuentas de depósito</p> <p>Nivel 1: apertura anónima, solo con tarjetas de prepago. Abonos mensuales hasta 288 dólares. Saldo hasta 383 dólares</p> <p>Nivel 2: personas físicas, apertura no presencial puede ser a través del teléfono móvil, expediente simplificado compuesto de datos del nombre, entidad federativa, fecha de nacimiento, género y domicilio. Se pueden vincular directamente con teléfonos móviles, con apertura a través de este dispositivo. Abonos mensuales hasta 1.150 dólares.</p> <p>Nivel 3: personas físicas y morales (empresas). Requieren la presencia física para su apertura, pero pueden ser abiertas en sucursales, dispositivo móvil y a través de comisionistas o corresponsales bancarios. Expediente simplificado. Abonos mensuales 3.834 dólares.</p> <p>Nivel 4: cuentas tradicionales, expediente completo, apertura es presencial dentro de una sucursal bancaria y a cambio no tiene límite de transaccionalidad salvo el límite que se acuerde entre el cliente y la institución financiera. Estas cuentas también pueden vincularse con un teléfono móvil.</p>
PARAGUAY	<p>Régimen simplificado</p> <p>Clientes de bajo riesgo (hasta 2.000 dólares mensuales – Depósitos).</p> <p>Para SFM pueden tercerizar el KYC, aunque la responsabilidad es de la entidad bancaria.</p> <p>Permite apertura no presencial.</p>
PERÚ	<p>Régimen simplificado</p> <p>El régimen simplificado aplica a condiciones LA/FT así como a la simplificación de requerimientos de información y medios de comunicación al usuario.</p> <p>Criterios similares para cuentas bancarias o de dinero electrónico, que consideran límites máximos de saldo y volumen de transacciones. Los límites máximos de transacción y volumen de operaciones, varían bajo régimen simplificado según se trate de cuentas bancarias o de dinero electrónico.</p> <p>Información mínima requerida asociada al documento nacional de identidad.</p> <p>De ser el caso se requerirá el número de servicio de telefonía móvil.</p> <p>Apertura desde el celular, no presencial.</p> <p>Para personas naturales nacionales o extranjeras.</p> <p>En moneda nacional. Uso en el territorio nacional.</p> <p>En el caso de dinero electrónico, los límites son los siguientes:</p> <p>Límite de transacción 350 dólares.</p> <p>Saldo de un mismo titular 700 dólares.</p> <p>Volumen mensual 1.400 dólares.</p>

Fuente: con base en documentos preparados por los países.

3.2 Elementos de las reformas continuación

de cuentas definidos para efectos de conocimiento del cliente y control del lavado de activos.

Pero, adicionalmente, la norma mexicana establece límites adicionales en materia de exigencias de seguridad para el canal y el medio de “banca electrónica”, varios específicos para el canal celular. Se manejan las categorías de pago móvil, banca móvil y banca por Internet¹¹, y en cada canal se mantienen requisitos específicos de encriptamiento, factores de autenticación y otros, con topes máximos a las transacciones que se pueden realizar por cada uno. De esta manera, los límites de los productos financieros que se pueden operar mediante telefonía móvil dependen de dos características independientes del producto:

- Del nivel de la cuenta.
- Del tipo de controles en la tecnología utilizada para operar en el móvil, para lo cual se definen dos clases de servicio: pago móvil, en donde no se requiere cifrar los datos ni utilizar dos factores de autenticación y, por tanto, tiene límites en su operación, y banca móvil, el cual requiere cifrado de datos y dos factores de autenticación, sin límites en su operación.

Ahora bien, la norma faculta a que una entidad use unos límites o unos factores diferentes a los señalados en la norma, siempre y cuando cualquier reclamo de un cliente sea abonado en un plazo máximo de 48 horas, con la facultad del banco de realizar investigaciones adicionales. Para efectos de la implementación de este principio, cuando el valor de los límites por razones de riesgo operativo no coincide con los valores que permite el nivel de la cuenta, se aplican los controles correspondientes al límite más restrictivo.

En la medida en que se desarrollan los productos y evoluciona el mercado, las normas en México se siguen adaptando. Por ejemplo, en junio de 2013 se introdujo una nueva flexibilización en las normas de canales electrónicos, de tal forma que los corresponsales puedan operar fuera de línea siempre y cuando los saldos individuales queden almacenados en el medio de manejo, y sujeto a la autorización expresa de la CNBV.

Si bien esto implica otros retos de seguridad, también permite resolver los problemas de infraestructura de telecomunicaciones en algunas zonas. Dentro de la flexibilización también se ha incluido la apertura a distancia

de productos, la activación del celular como medio de manejo en ATM, algo que ya estaba permitido en el caso de Colombia y Perú, y aumentaron los montos en pago móvil sin número de identificación personal (NIP) hasta 98 dólares por transacción.

3.2.5 Protección al consumidor

En materia de protección al consumidor, los países tienden a aplicar las mismas normas generales que se hacen a los servicios financieros tradicionales. Bolivia, Colombia y México ponen en práctica el mismo régimen general desarrollado para el resto del sistema. En el caso de Perú, se considera un régimen simplificado que es aplicable también a los temas asociados a protección del consumidor para los servicios financieros tradicionales, así como para los desarrollados para dinero electrónico, en tanto que Guatemala está en proceso de desarrollo de un régimen de protección al consumidor para la base de la pirámide. En el caso de Paraguay, el régimen general está en desarrollo.

Se evidencia una preocupación especial por la entrega de información suficiente a los clientes en materia de costos y condiciones especiales de conversión, en este último caso cuando se trata de billeteras electrónicas, así como la necesidad específica de facilitar los canales para reclamos y quejas reflejando la preocupación por el tipo de clientes a los cuales irán dirigidos la mayor parte de los SFM.

En todo caso es necesario señalar que algunos de los requisitos documentales eliminados en ciertos países dentro de los trámites simplificados podrían representar un reto para efectos de proteger los intereses del consumidor financiero. Tal podría ser el caso de la eliminación del extracto o estado de cuenta en papel, o la información acerca de la seguridad en las transacciones o de las tarifas con anterioridad a la realización de las transacciones. En estos casos, lo importante es encontrar un equilibrio entre los costos del material escrito o de información frecuente y la necesidad de proteger al consumidor, mediante el mantenimiento de la información de los movimientos disponibles en algún medio y la publicación general de las tarifas de las transacciones.

11 Véase Anexo 63 “Guía para el uso del servicio de banca electrónica”, el cual se encuentra dentro de las disposiciones generales para las instituciones de crédito (Circular Única de Bancos).

Tabla 6. Límites mensuales a productos y relación con PIB per cápita

	BOLIVIA	COLOMBIA	GUATEMALA	MÉXICO	PARAGUAY	PERÚ
PIB per CAP 2012	2,576	7,933	3,313	9,742	3,813	6,573
Límites por LA/FT	170	1,088	625	2,061	2,000	1,400
	Transacción máxima	Retiros y saldo	Acumulado	Abonos	Abonos	Acum tx max
Límite/ PIB per Cap	7%	14%	19%	21%	52%	21%

Fuente: Cálculos con base en documentos preparados por los países.

3.2 Elementos de las reformas continuación

Tabla 7. Normas para el control del riesgo operativo en los SFM

PAÍS	REQUISITOS CONTROL DEL RIESGO OPERATIVO
BOLIVIA	<p>Administración de riesgos: responsabilidad de la entidad y se aplica el régimen general. Requisitos operativos mínimos. Se aplican los que tenía definidos el Banco Central:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vincular número de la cuenta, documento de identidad y número de celular. • Mantener registro de operaciones por al menos diez años. • Mecanismos de autenticación y verificación de la identidad de los instrumentos electrónicos de pago en cada transacción. • Integridad: protegidos contra alteraciones y fraude. • Confidencialidad: mecanismos cifrados que eviten la difusión no autorizada. • No repudio: ninguna de las partes implicadas en la transacción puedan negar su participación en la misma. • Disponibilidad: sistema de procesamiento debe estar disponible para los usuarios según lo establecido contractualmente. • Contraseña de autenticación del usuario • Cierre de sesión luego de 20 segundos de inactividad.
COLOMBIA	<p>Régimen simplificado establece excepciones y para el caso de cuentas abiertas bajo proceso simplificado no exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personalización de los medios y contraseñas por medio. • Realizar perfil transaccional. • Generación y entrega de soportes físicos. • Capacitación en medidas de seguridad. • Información de costo previo a realización de transacciones. • Constancias y paz y salvos. • Tarjetas débito con mecanismos fuertes de autenticación. <p>Tecnología: se requiere “cifrado fuerte de extremo a extremo” en el caso de productos con transacción superiores a 310 dólares mensuales</p>
GUATEMALA	<p>Registro de operaciones en tiempo real de tal forma que se mantenga actualizado el saldo. Riesgos específicos de SFM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descripción plataforma tecnológica. • Mecanismos que garanticen: confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. <p>Aplicación de normas generales para la administración de riesgos que establecen lineamientos mínimos.</p>
MÉXICO	<p>Riesgos operativos: acotados por los límites definidos en cada tipo de cuenta, incluyendo las limitaciones en los canales y los medios. Se establecen requisitos mínimos para el uso de los canales móviles y la banca electrónica: Requisitos mínimos de contratación: identificación del usuario; factores de autenticación; condiciones exigidas para la autenticación de la institución por el usuario; factores de seguridad para las operaciones que realice el usuario a través de los dispositivos móviles; requisito de registrar cuentas destino; notificaciones de operaciones a las que queda obligada la institución para sus clientes; límites de montos de operaciones y los controles respectivos; factores de seguridad en el envío de contraseñas y números de identificación personal (NIP); y finalmente activación y desactivación de servicios.</p>
PARAGUAY	Aplicación de reglas generales.
PERÚ	Se aplica regulación general, la cual permite a la Superintendencia aceptar o no el modelo tecnológico o la plataforma de soporte que se vaya a implementar y en general el modelo de administración de riesgos de cada operador.

Fuente: con base en documentos preparados por los países.

3.3 Regulación de los operadores móviles

En todos los casos de los países incluidos en este documento, hay un regulador especializado de los operadores móviles independiente del regulador del sector financiero.

Esta situación representa un reto ante los SFM cuando se dan alianzas para prestar los servicios financieros a través de operadores móviles. Es también un campo que requiere exploración relacionado con las restricciones a la competencia y al acceso a los canales móviles que se puede derivar de la prestación de servicios financieros directamente por este tipo de entidades.

Solo en el caso de ley de dinero electrónico de Perú se aborda el tema, pues dispuso de un marco adecuado de acceso a los servicios de telecomunicaciones para los servicios financieros móviles que incluyen todos los prestados a través del canal móvil, y no solo aquellos asociados al dinero electrónico. Con este propósito la ley facultó al regulador de telecomunicaciones (Osiptel) para facilitar el acceso al canal cuando se trate de servicios financieros móviles.

El proyecto de norma del regulador establece consideraciones legales y reglamentarias que buscan asegurar acceso bajo similares condiciones a todos los participantes, y mecanismos de resolución en caso que existan barreras a dicho acceso, que pueden incluir la definición de condiciones por parte del organismo regulador de telecomunicaciones a falta de acuerdo entre las partes. En materia de interoperabilidad, la ley peruana faculta a la Superintendencia de Banca y Seguros y al Banco Central en el sentido de establecer condiciones para que los clientes puedan hacer transacciones con cualquier contraparte.

En el caso de México, se está trabajando en mejorar la interoperabilidad entre los sistemas de pago móvil a través del sistema SPEI (que opera en el Banco Central) mediante la identificación del número de cuenta con el número del celular. En el caso de Perú, se ha anunciado un proyecto liderado por la industria bancaria, que busca implementar una plataforma tecnológica complementaria a la actual cámara de compensación electrónica (que será regulada por el Banco Central), y que ofrecería compensación en tiempo real, interoperabilidad entre sistemas de pagos bancario y no bancario, así como interoperabilidad entre las empresas de telecomunicación. Este sistema sería de afiliación voluntaria por los participantes interesados.

4 Principales resultados alcanzados

Teniendo en cuenta que la regulación y su implementación son relativamente recientes en varios de los países, algunos de ellos no cuentan aún con información estadística sobre los resultados de los SFM.

En el caso de Bolivia, hasta ahora se ha creado una sola empresa especializada en pagos móviles que cuenta con 490 puntos de atención en corresponsales no financieros distribuidos en los nueve departamentos del país, abarcando un total de 135 localidades.

En Colombia, el depósito electrónico desarrollado por el Banco Davivienda (Daviplata) ya tiene más de dos millones de cuentas incluyendo novecientos mil de los beneficiarios del programa de subsidios condicionados Familias en Acción, las cuales se operan exclusivamente a través de un celular. El Banco AV Villas desarrolló un producto de cuentas básicas que funciona únicamente en el celular, que fue vinculado en 2012 al monedero de Transfer (en asocio con Claro, la filial de América Móvil en Colombia), y finalmente, en 2013 Bancolombia lanzó una cuenta simplificada que funciona solo a través del celular, sin cargos de manejo. En los primeros seis meses han alcanzado sesenta mil clientes, de los cuales el 70% son clientes del sistema financieros por primera vez.

La expedición reciente de la regulación en Guatemala aún no ha mostrado resultados estadísticos, pero se sabe que ya hay siete entidades ofreciendo SFM.

En México durante 2012, se otorgaron más de seis autorizaciones para bancos de nicho, dentro de ellos el Banco PagaTodo, S. A. cuyo objeto social es el ofrecimiento de medios de pago que permitan a los usuarios llevar a cabo transacciones más sencillas. El número de contratos que utiliza la banca por celular se comenzó a reportar en el segundo trimestre de 2012 y, al cierre de mayo de 2013, el indicador demográfico era de 175.54 contratos de banca móvil por cada diez mil adultos, con un total de 1.207.634 cuentas. En 2013, se encuentran en operación cuatro productos de pago móvil, proporcionados no solo por bancos, sino también por un producto impulsado por Woccu (World Council of Credit Unions) en dos microfinancieras de carácter cooperativo.

Paraguay no muestra resultados porque la regulación aún está en desarrollo. En el caso del Perú, varios bancos y algunas entidades de microfinanzas ofrecen servicios de banca móvil para sus clientes, en los cuales se utiliza el celular como un canal de atención más. Entre ellos, un banco local ha implementado un producto de “billetera móvil” dirigido a pequeñas empresas, principalmente bodegas, para que realicen pagos a sus distribuidores a través del celular; estos pagos se efectúan con cargo a cuentas simplificadas de depósitos o “cuentas básicas” que mantienen las bodegas en el banco. De otro lado, existen varios proyectos de SFM que se encuentran en desarrollo, en empresas bancarias, microfinancieras y otras empresas, que en algunos casos incluyen el uso de dinero electrónico o usan depósitos bancarios.

5 Reflexiones finales

Las iniciativas regulatorias de varios de los países de Latinoamérica reflejan la inquietud que han tenido desde hace varios años las autoridades por propender por un marco regulatorio que facilite la inclusión financiera y en este sentido su aproximación a los servicios financieros móviles es una de las etapas que han transitado en este sentido.

El desarrollo de la regulación para SFM ha llevado a una discusión acerca de la definición de las actividades financieras que están sujetas a la supervisión especializada del Estado y su coincidencia o diferencia con los SFM. En efecto, la revisión de los conceptos de intermediación y captación de recursos del público frente a la prestación de servicios de giro y pagos condujo a la discusión de la frontera de los servicios financieros frente a los servicios de pagos (sistema de pagos).

Las diferencias de enfoque surgen frente a la definición de quienes pueden desarrollar estas actividades de SFM. En casos como los de Colombia, Guatemala y México claramente se establece que solo las entidades del sistema financiero en particular los bancos son las que pueden desarrollar estos servicios, pero entendidos como un canal y un medio para la provisión de los servicios financieros tradicionales. En estos casos, no está considerada la posibilidad de que entidades no bancarias puedan desarrollar los SFM.

En otros países el objetivo de facilitar la entrada de otro tipo de entidades llevó a las autoridades a proponer la creación de un nuevo tipo de entidad, bajo el entendido de que fuese una empresa independiente bajo regulación y supervisión de la autoridad financiera, adecuando los requisitos regulatorios en función del riesgo asumido.

Este proceso ha ido acompañado del diseño de productos y procesos enfocados a la realización de transacciones y operaciones de bajo valor, lo cual permite reducir los riesgos, llevando así a la definición de procesos simplificados de vinculación de clientes y de manejo del riesgo operativo. Estas definiciones de productos y trámites simplificados conllevan también la definición de los canales y medios en función de sus características de seguridad y manejo del riesgo operativo en varios casos.

Varias de las experiencias incluidas en este estudio contaron con apoyo de AFI para el estudio de las experiencias internacionales, lo cual fue útil como punto de referencia pero finalmente los países debieron adaptar sus marcos regulatorios al desarrollo de SFM teniendo en cuenta las características de cada marco legal, la realidad de su mercado financiero y considerar las circunstancias derivadas de discusiones a profundidad sobre productos, canales, riesgos y autorizaciones legales que podrían existir.

De igual modo fue la participación de entidades privadas tanto financieras como de telefonía celular en la generación de una necesidad de regulación en el mercado financiero. En este punto, la experiencia de los países mostró la relevancia de mantener la comunicación permanente con los agentes del mercado y los distintos grupos de interés, con el fin de desarrollar un marco regulatorio adecuado a los requerimientos del mercado pero también a los principios de la regulación financiera.

Como se observó, en varios países fue necesario desarrollar la definición de una nueva operación financiera e incluso de modificar la estructura del sistema financiero para permitir la entrada de emisores especializados de dinero electrónico. Es de destacar que todas las iniciativas regulatorias han tenido como principio orientador el mantenimiento de condiciones equitativas de competencia entre los actores, y el principio de regulación proporcional en función del riesgo de las operaciones. Es así como los que decidieron crear una nueva figura por la vía legislativa, lo mismo que abrieron espacio para entidades especializadas por la vía reglamentaria, procuraron mantener una simetría frente a los requisitos regulatorios de las entidades de intermediación financiera completa evitando distorsionar el mercado.

Otro de los aspectos a destacar es que todas las iniciativas de SFM en estos países de Latinoamérica se han enmarcado dentro de la regulación financiera, respetando la protección del ahorro del público y las actividades que son de interés público como es la captación habitual de recursos. Como consecuencia, en cinco de los seis países analizados, los SFM únicamente pueden ser ofrecidos por entidades reguladas ya sean bancarias o no bancarias sujetas a la supervisión especializada del Estado. De igual forma, las entidades autorizadas deben ser de objeto único por lo que si una empresa de telefonía celular quisiera desarrollar servicios de pago móvil tendría que constituir una filial para el efecto que estaría bajo la misma supervisión del sistema financiero.

Sin embargo, aún hay aspectos en los que es necesario profundizar para terminar de nivelar el “campo de juego”. Dentro de ellos está la interoperabilidad de los operadores móviles para la prestación de los servicios financieros, el espectro de telecomunicaciones para permitir la realización de operaciones en línea y en tiempo real en todas las regiones y el acceso equitativo al canal móvil para prestar servicios financieros, solo para mencionar algunos.

Anexos

Anexo Bolivia	22
Anexo Guatemala	27
Anexo México	30
Anexo Perú	36

Anexo Bolivia

1. Situación de la Inclusión Financiera

Si bien Bolivia ha sido líder en el tema de microfinanzas, los indicadores de acceso y uso de servicios financieros son relativamente bajos comparados con los de otros países de la región, especialmente en términos de cobertura por el bajo número de corresponsales bancarios. Sin embargo, cabe resaltar que más de un tercio de las agencias de instituciones financieras están en áreas rurales con el predominio de instituciones bancarias especializadas en microfinanzas y Fondos Financieros Privados. El número de puntos de atención aumentó en 42% entre 2010 y 2013 mientras el número de cuentas de ahorro tuvo un incremento de 143%.

Cuadro 1: Principales indicadores de inclusión financiera

PIB per cápita	2.716
Población	10.027.254
Población adulta	6.916.732
Número de unidades administrativas	339

ACCESO

Número de puntos de acceso por cada 100.000 adultos	52,4
Número de sucursales bancarias por cada 100.000 adultos	16,97
Número de ATM por cada 100.000 adultos	27,41
Número de corresponsales por cada 100.000 adultos	8,02
Porcentaje de unidades administrativas con al menos un punto de acceso	45%
Porcentaje de la población total que vive en una unidad administrativa con al menos un punto de acceso	86%

USO

Porcentaje de adultos con cuenta de depósitos en una entidad regulada	28%
Porcentaje de adultos con al menos un crédito de una entidad regulada	16,6%
Depositantes en entidades reguladas por cada 1.000 adultos	ND
Créditos en entidades reguladas por cada 1.000 adultos	179

Fuente: Información suministrada por ASFI, FINDEX y Financial Access Survey
Fecha: Junio 2013

2. ¿Por qué se inician las reformas para facilitar SFM?

Desde mediados de la década pasada se comenzaron a buscar mecanismos regulatorios para reducir el costo de prestación de los servicios financieros con el fin de aumentar la cobertura física del sistema financiero, autorizando el uso de agentes o corresponsales bancarios para lograr una mayor inclusión financiera. Sin embargo, para facilitar la utilización de canales aún más livianos que permitieran llevar los servicios financieros a la población rural y a habitantes de zonas alejadas de los centros urbanos, las autoridades decidieron facilitar el uso del canal móvil para la prestación de los servicios financieros tradicionales a un menor costo.

En ese sentido, en Bolivia la regulación relacionada con los SFM ha sido resultado del proceso de evolución del mercado motivado por el interés de empresas no reguladas por desarrollar iniciativas dirigidas a aprovechar el potencial de la telefonía celular para la prestación de servicios financieros. Particularmente, una entidad de intermediación financiera y la principal operadora de telefonía celular comunicaron al regulador su interés de ofrecer una “billetera móvil”¹ con el servicio de giro móvil, oferta que no estaba claramente enmarcada dentro del ordenamiento regulatorio de Bolivia. La Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y el Banco Central señalaron que estas operaciones debían quedar bajo la supervisión especializada para entidades financieras bajo un marco específico que efectivamente fue desarrollado en 2011 con el Reglamento para la Constitución, Funcionamiento, Disolución y Clausura de las Proveedoras de Servicios de Pago Móvil.

3. Enfoque regulatorio y elementos de las reformas

3.1 Marco general

El marco legal, como el de otros países, establece la intermediación financiera como una actividad sujeta al control y supervisión del Estado que sólo puede ser desarrollada con previa autorización. Sin embargo, en la regulación de Bolivia, esta definición tiene un mayor alcance pues establece que la prestación de servicios financieros y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro, son de interés público. En este marco, toda vez que los servicios de giro móvil están relacionados con el ahorro del público, en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 331 de la Constitución Política del Estado, fue responsabilidad ASFI en coordinación con el Banco Central de Bolivia emitir la reglamentación respectiva que regule los servicios de Billetera Móvil.

Bolivia considera los SFM como operaciones de pagos, lo que permite que al amparo de la Ley del Banco Central de Bolivia se regulen los Sistemas de Pagos. Al enfatizar su similitud con un servicio de pago, permite generar un marco normativo para que nuevos operadores puedan prestar estos servicios, sujetos a la supervisión especializada del Estado. Por lo anterior, para crear un nuevo operador no fue necesario expedir una Ley; se utilizaron las atribuciones del Banco Central de Bolivia para regular los operadores del sistema de pagos y las atribuciones de la ASFI para crear las Empresas de Servicio de Pago Móvil (ESPM), como Empresas de Servicios Auxiliares Financieros.

Se entiende el servicio de pago móvil a través de celulares como un nuevo servicio que las entidades de intermediación y las empresas de servicios auxiliares pueden prestar, previa no objeción o autorización del supervisor, según corresponda. Así, se tiene un modelo de SFM bancario y no bancario.

1 Para efectos de este documento entendemos como un almacén de valor el registrado electrónicamente y canalizado a través del teléfono celular y que sirve para hacer pagos, giros y transferencias.

Anexo Bolivia continuación

De igual manera, al considerar el servicio de pago móvil como un Instrumento Electrónico de Pago, se establece que el dinero que se almacena de forma electrónica en una billetera móvil no es un depósito. Por lo tanto, las Entidades de Intermediación Financiera (EIF) y las ESPM no pueden intermediar los recursos obtenidos a través de la billetera móvil y tampoco pueden reconocer el pago de intereses por los saldos acumulados en las cuentas de pago de dichas billeteras. Los rendimientos de los recursos mantenidos en el fideicomiso corresponden a las ESPM.

En términos de normatividad, primero el Banco Central incorpora² dentro de su Reglamento de Servicios de Pago a la billetera móvil como un instrumento electrónico de pago. Luego, regula la actividad y crea los lineamientos para la emisión y administración de la billetera móvil en el Reglamento de Instrumentos Electrónicos de Pago³. Allí establece que la billetera móvil es un Instrumento Electrónico de Pago (IEP) que acredita una relación contractual entre el emisor y el titular por la apertura de una cuenta de pago (exclusivamente en moneda nacional) para realizar en forma electrónica órdenes de pago y/o consultas con dispositivo móvil. Bajo el marco normativo antes señalado, ASFI incorpora para su regulación y supervisión a las Empresas de Servicios Auxiliares Financieros que prestan servicios de Pago Móvil y autoriza⁴ el servicio de pago móvil a través de dispositivos móviles, como un nuevo servicio que tanto las entidades de intermediación como las empresas de servicios auxiliares que se crean pueden prestar previa no objeción o autorización de dicha entidad.

3.2 Elementos de la reforma

A continuación se hace un recuento de las principales características de las reformas utilizadas para enmarcar el desarrollo de los SFM.

3.2.1 Nuevos emisores de dinero electrónico o servicios de pagos

Como se mencionó anteriormente, los SFM pueden ser ofrecidos por las EIF con previa no objeción de ASFI. Adicionalmente, buscando llegar a los clientes no atendidos por entidades tradicionales, por medio del Reglamento para la Constitución, Funcionamiento, Disolución y Clausura de las Proveedoras de Servicios de Pago Móvil expedido por ASFI, se crea un nuevo tipo de entidad cuya actividad principal es la prestación de servicios de Billetera Móvil. Al considerar que la billetera electrónica es un servicio de pago, la nueva licencia se creó como un subgrupo dentro de las empresas de servicios auxiliares (ya sujetas a supervisión), como empresa de servicios de pago, específicamente como ESPM, desarrollo que permitió la ley del sistema de pagos cuyo ámbito conceptual se extiende hasta los pagos electrónicos.

Las ESPM deben solicitar autorización de ASFI y cumplir con los requisitos establecidos en la normativa. Básicamente, lo que caracteriza a estos nuevos operadores es su especialización en el ofrecimiento de instrumentos electrónicos autorizados para realizar pagos y giros, permitiendo un régimen regulatorio proporcional y en general más liviano que aquel que opera

para bancos comerciales u otras entidades que intermedian los recursos del público. En efecto, en el caso de Bolivia, estas entidades no pueden intermediar los recursos y solo pueden realizar operaciones de conversión y reconversión, pagos, transferencias y compras.

Debido a que el dinero electrónico no es un depósito, los mecanismos de protección de los recursos se basan en la obligación de las ESPM de constituir un fideicomiso por la totalidad del dinero electrónico en circulación. Las normas de Bolivia establecen que dichos recursos se pueden invertir exclusivamente en títulos de riesgo soberano emitidos por el Banco Central de Bolivia o el Tesoro General de la Nación de Bolivia o en títulos negociables del tesoro público de otros países que cuenten con alguna calificación de riesgo soberano. Por su parte, las entidades de intermediación financiera que presten los servicios de pago móvil deben constituir una cuenta contable de registro⁵ de las operaciones con billeteras móviles, la cual debe estar sujeta a la constitución de un encaje legal en efectivo por el 100% del importe.

Cuadro 2. Requisitos de nuevos operadores o de operadores especializados

Operadores autorizados	Empresa de Servicio de Pago Móvil
Capital mínimo especializados (A)	USD 752 mil
Capital mínimo bancos (B)	Bancos Múltiples: USD 8 Mill. Bancos PYME: USD 5 Mill.
Relación A/B	9.4%
Adecuación de capital	No se requiere
Operaciones autorizadas	Carga de billetera móvil, conversión en efectivo, transferencias, consultas de saldos y transacciones
Mecanismo respaldo	Fideicomiso

(Bancos: encaje 100%)

3.2.2 Diversidad en materia de productos

Bolivia define el dinero electrónico como un nuevo tipo de operación financiera que implica el uso de recursos del público pero que es distinta a la captación de ahorro, a los depósitos a término o las cuentas corrientes. Al asimilar los SFM a pagos electrónicos, además de permitir que los bancos ofrezcan sus productos tradicionales por el canal móvil, lo entienden como un almacén de valor que se puede utilizar para realizar

2 Resolución de Directorio N° 121/2011

3 Resolución de Directorio N° 126/2011 del 4 de octubre de 2011

4 Resolución ASFI N° 772/2011 del 10 de noviembre de 2011, dentro del marco del numeral 25 del artículo 39 de la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488

5 En atención a lo establecido por el Banco Central de Bolivia, esta cuenta debe ser clasificada en el rubro Otras Obligaciones con el Público a la Vista.

Anexo Bolivia continuación

transferencias, giros y pagos. Dado que no es un depósito, no puede ser utilizado para intermediar. Pero aún cuando se considera que la billetera electrónica es un servicio de pago, permite también que el dinero quede guardado en el celular, como sucede con el efectivo que se guarda en la billetera.

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Servicios de Pago Móvil, se consideran las siguientes definiciones:

- Dinero electrónico: Valor monetario almacenado de forma electrónica. Tiene un equivalente directo con el valor de los billetes y monedas de curso legal.
- Billetera móvil: Instrumento electrónico de pago (IEP) que acredita una relación contractual entre la EIF o la ESPM y el cliente por la apertura de una cuenta de pago (exclusivamente en moneda nacional) para realizar electrónicamente órdenes de pago y/o consultas con un dispositivo móvil.
- Cuenta de pago: Registro asociado a una billetera móvil que refleja las operaciones realizadas con éste. Las cuentas de pago estarán nominadas exclusivamente en moneda nacional.
- Dispositivo móvil: Dispositivo electrónico que permite realizar múltiples operaciones de forma inalámbrica en cualquier lugar donde tenga señal. Se encuentra habilitado con una línea móvil de una operadora del servicio de telefonía móvil.

Bolivia aún no cuenta con productos de trámite simplificado de apertura, cambio para el cual se requiere la expedición de una ley que permita la firma digital. Por lo anterior, mientras se produce el cambio, se sigue aplicando el régimen normal de apertura de cuenta.

3.2.3 Los corresponsales o agentes: Complemento indispensable de los SFM

A partir de 2007⁶ en Bolivia se autorizó el uso de terceros para la prestación de servicios financieros, denominados corresponsal no financiero.

Dado que la reglamentación emitida para la contratación de corresponsales fue expedida con anterioridad a la Reglamentación de Servicios de Pago Móvil, una vez emitida la reglamentación de pago móvil se realizaron los ajustes respectivos en el reglamento de corresponsalías. Según lo establecido en la regulación, los corresponsales pueden realizar operaciones y ofrecer servicios financieros a nombre y por cuenta del contratante. En este sentido, las EIF y ESPM pueden, mediante el contrato, facultar al corresponsal para realizar la apertura de cuentas de ahorro o cuentas de pago para la billetera móvil. No obstante corresponde a la EIF o ESPM gestionar los riesgos a los que se expone.

La regulación de Bolivia es la única que incluye una norma expresa donde los operadores de las billeteras móviles deben asegurar la disponibilidad suficiente de recursos en los corresponsales, o en un punto cercano, para poder responder ante la solicitud del pago de un giro o la redención de una billetera.

3.2.4 Normas sobre administración y mitigación de riesgos

3.2.4.1 Prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo

Como se mencionó anteriormente, en Bolivia aún no existe un régimen simplificado de conocimiento de cliente por lo cual se sigue aplicando el régimen general, inclusive para el caso de billeteras móviles.

La apertura de una billetera móvil o cuenta de pago debe ser presencial, siendo obligación de la entidad supervisada identificar al cliente y las firmas autorizadas con el fin de conocer, verificar, registrar y documentar la información del cliente. Como se mencionó anteriormente, el corresponsal puede realizar la apertura de cuentas de pago por cuenta del contratante, si éste así lo establece. Se determina un monto máximo por operación en billetera móvil de USD 170, que representa un 7% del PIB per cápita.

3.2.4.2 Riesgos operativos

Se evidencia una preocupación por asegurar que las billeteras móviles operen adecuadamente como un mecanismo de pago, estableciendo que la administración de los riesgos es responsabilidad de la entidad y debe aplicarse el régimen general.

Respecto a los requerimientos operativos mínimos de seguridad, el Banco Central de Bolivia crea lineamientos que deben cumplir las EIF y las ESPM para el servicio de pago móvil, los cuales se detallan a continuación:

- El emisor debe vincular el número de cuenta de pago, el nombre completo del titular, documento de identidad, número de dispositivo móvil y mantener el registro de las operaciones procesadas por un período de al menos 10 años.
- Las órdenes de pago y las órdenes electrónicas de transferencia de fondos por medio de dispositivos móviles deben ser procesadas a través de medios que garanticen el cumplimiento de las siguientes características de seguridad:
 - Autenticidad:** Deben contar con mecanismos que permitan verificar la identidad del instrumento electrónico de pago en cada transacción.
 - Integridad:** Deben tener la cualidad de estar protegidos contra alteraciones accidentales o fraudulentas durante su procesamiento, transporte y almacenamiento.
 - Confidencialidad:** Deben contar con mecanismos de cifrado que eviten la difusión o divulgación no autorizada de la información contenida en la operación durante toda la transacción.

6 P Libro 1, Título III, Capítulo I, Sección 4 de la Recopilación de Normas para Servicios Financieros. Dentro del marco de lo dispuesto en el Numeral 7, Artículo 154 de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, ASFI tiene la facultad de elaborar y aprobar los reglamentos de control y supervisión sobre las actividades de intermediación financiera. Así mismo, en atención a lo dispuesto en el Numeral IV, Artículo 1, de la Ley N° 3076, ASFI tiene competencia privativa e indelegable para emitir regulaciones prudenciales.

Anexo Bolivia continuación

- d) No repudio: Deben garantizar que ninguna de las partes implicadas en la transacción puedan negar su participación en la misma.
- e) Disponibilidad: El emisor debe garantizar que el sistema de procesamiento esté disponible para los usuarios según lo establecido contractualmente.
- iii El usuario debe tener contraseña para autenticación del servicio.
- iv Las entidades financieras y las empresas de servicio de pago móvil deben implementar mecanismos de autenticación.
- v El emisor debe contemplar el cierre de sesión luego de 20 segundos de inactividad.
- vi Las entidades financieras y las empresas de servicio de pago móvil deben realizar campañas de información con respecto a la seguridad del uso de instrumentos.

Con respecto a la plataforma tecnológica a ser utilizada para la prestación de servicios de pago móvil, factor primordial para la prestación del servicio, se establece que como mínimo es necesario que tenga la capacidad de mantener registros de los clientes y sus transacciones, información relacionada con los agentes de venta y distribuidores de servicio. Adicionalmente, la plataforma tecnológica debe tener la capacidad de identificar y monitorear los movimientos de dinero electrónico existente en todo el canal de distribución del servicio de pago móvil.

3.2.4.3 Protección al consumidor

En materia de protección al consumidor, se aplican las normas generales que se aplican a los servicios financieros tradicionales.

Adicionalmente, en el marco de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, la reglamentación emitida por ASFI establece que todas las operaciones realizadas por las EIF y las ESPM con las operadoras de telefonía móvil (proveedora de servicios de telefonía móvil), los agentes de venta, los distribuidores y otras entidades que participan en el servicio de pago móvil, deben estar sujetas al secreto bancario.

Por otra parte, considerando que la prestación de los servicios de pago móvil puede ser realizada a través de corresponsales o agentes de venta, es obligación de las entidades de intermediación financiera y las empresas de servicios de pago móvil establecer mecanismos de atención para reclamos de los clientes, utilizando la misma tecnología de telecomunicaciones que se utiliza para proveer los Servicios de Pago Móvil.

La regulación determina que las EIF y las ESPM deben enviar al cliente o titular de una billetera móvil, en los períodos acordados contractualmente, un reporte de las operaciones realizadas con el Instrumento Electrónico de Pago. La periodicidad de envío del estado de cuenta así como el medio de comunicación elegido será acordado entre la entidad de intermediación financiera o la empresa de servicio de pago móvil y el cliente o titular y debe contener como mínimo: período del estado de cuentas y saldo a la fecha de corte.

3.3 Regulación de los operadores móviles

Las alianzas estratégicas entre una entidad de intermediación financiera o una empresa de servicio de pago móvil y una empresa de telefonía se encuentran bajo el ámbito de regulación de diferentes autoridades de supervisión: mientras las entidades de intermediación financiera y las empresas de servicio de pago móvil son reguladas por ASFI, las empresas de telefonía se encuentran bajo el ámbito de regulación de la Autoridad de Fiscalización y Regulación de Telecomunicaciones y Transportes (ATT).

Para los casos en donde la ESPM establezca una relación contractual con una Operadora del Servicio de Telefonía Móvil perteneciente a un mismo grupo empresarial, debe contar con estrategias, políticas y procedimientos para la gestión de los riesgos a los que se ve expuesta por pertenecer a un mismo grupo empresarial. Dentro de este marco debe considerar como mínimo:

- i El riesgo de que las dificultades financieras de la Operadora del Servicio de Telefonía Móvil afecten a la Empresa de Servicio de Pago Móvil, principalmente los problemas de solvencia y liquidez;
- ii La mitigación de riesgos operacionales en la Empresa de Servicio de Pago Móvil.

4. Principales resultados alcanzados

La normativa fue expedida en diciembre de 2011 y actualmente una Empresa de Servicio de Pago Móvil está operando. Dicha empresa se constituyó en octubre de 2012 y en enero de 2013 obtuvo la licencia de funcionamiento de ASFI para prestar servicios de pago móvil, después de cumplir con todos los requisitos legales, técnicos y de seguridad establecidos por ASFI y el Banco Central de Bolivia. Desde entonces está prestando, de manera exclusiva, el servicio de pago a través de dispositivos móviles, servicio que opera a través de una billetera móvil asociada a un teléfono celular, con la que se pueden hacer transferencias, cargas y retiros de efectivo. Así mismo, se puede enviar y transferir dinero, realizar pagos y comprar minutos, de una manera más fácil, rápida y cómoda.

La empresa de Servicio de Pago Móvil inició con 490 puntos de atención (corresponsales no financieros), distribuidos en los nueve departamentos del país, abarcando un total de 135 localidades, 14 de las cuales tenían un nivel nulo de bancarización; al 31 de Diciembre de 2013 registró 688 puntos de atención.

En cuanto al capital pagado, se observa que el mismo presenta un incremento de 124% al cierre de la gestión 2013 con respecto al capital inicial. La empresa constituyó en 2013 un fideicomiso por más de ocho millones de Bolivianos, que permitirá cubrir los requerimientos de liquidez en caso de que la ESPM no pueda efectivizar los saldos de los clientes.

Una de las características importantes de este servicio es que todos los clientes pueden habilitar el servicio en su celular, sin necesidad de instalar aplicación alguna, ya que la plataforma

Anexo Bolivia

continuación

tecnológica implementada es compatible con cualquier modelo de teléfono móvil, por medio de tecnología de SMS.

Consideraciones finales

Considerar los SFM como operaciones de pagos permite que al amparo de la Ley del Banco Central de Bolivia se regulen los Sistemas de Pagos y generen un marco normativo para que nuevos operadores puedan prestar estos servicios sujetos a la supervisión especializada del Estado. Todo este procedimiento sin requerir expedir una ley para crear nuevos operadores ya que se utilizaron las atribuciones del Banco Central de Bolivia para regular los operadores del sistema de pagos y las atribuciones de la ASFI para crear las Empresas de Servicio de Pago Móvil (ESPM), como Empresas de Servicios Auxiliares Financieros. Para el desarrollo de la normativa, dado que se trataba de un servicio innovador, fue necesario estudiar y analizar el mercado nacional e internacional y hacer reuniones de coordinación con los diferentes actores como con las entidades interesadas en constituir Empresas de Servicio de Pago Móvil, Entidades de Intermediación Financieras así como el Banco Central de Bolivia, para establecer los principales lineamientos que debían ser incorporados en la reglamentación. Para potenciar el impacto de los SFM y una mayor inclusión financiera será determinante la simplificación de trámites para la apertura de cuentas.

Anexo Guatemala

1. Situación de la Inclusión Financiera

Los indicadores de inclusión financiera en Guatemala han mejorado en los últimos años principalmente en lo relacionado con cobertura del sistema financiero por la implementación de corresponsales bancarios, conocidos en Guatemala como agentes bancarios. Se resalta que todas las unidades territoriales (todos los departamentos y todos los municipios) cuentan con presencia de al menos una entidad financiera. Sin embargo, al igual que en otros países, el uso de los productos financieros sigue siendo bajo, sugiriendo que si bien la cobertura de las entidades financieras es un requisito para el acceso, no es suficiente para que efectivamente éstos se utilicen, lo cual requiere además del diseño e implementación de productos financieros adecuados¹.

Cuadro 1: Indicadores de inclusión financiera, junio de 2013

PIB per capita	3.313
Población	15.073.375
Población adulta	7.895.314
Número de unidades administrativas	334

ACCESO

Número de puntos de acceso por cada 100.000 adultos	110,8
Número de sucursales bancarias por cada 100.000 adultos	41,40
Número de ATM por cada 100.000 adultos	3,9
Número de corresponsales por cada 100.000 adultos	65,5
Porcentaje de unidades administrativas con al menos un punto de acceso	100%
Porcentaje de la población total que vive en una unidad administrativa con al menos un punto de acceso	100%

USO

Porcentaje de adultos con cuenta de depósitos en una entidad regulada	22,3%
Porcentaje de adultos con al menos un crédito de una entidad regulada	14,6%
Depositantes en entidades reguladas por cada 1,000 adultos	437
Créditos en entidades reguladas por cada 1,000 adultos	245

Fuente: Información suministrada por SIB, FINDEX y Access to Finance Survey

2. ¿Por qué se inician las reformas para facilitar SFM?

En Guatemala, la regulación relacionada con los SFM fue el resultado del proceso de evolución del mercado, en donde el regulador conoció el interés de empresas (bancos y empresas emisoras de tarjetas de crédito, en compañía de telcos) que deseaban ofrecer sus servicios vinculados a un teléfono móvil, desarrollando iniciativas dirigidas a aprovechar el potencial de la telefonía celular para la prestación de servicios financieros. En efecto, un banco y una telco así como empresas especializadas en emisión y/o administración de tarjetas de

crédito estaban ofreciendo transferir dinero para los tarjeta habientes.

Para las autoridades financieras, la principal motivación para la elaboración de la normativa referida, además de dar respuesta a las tendencias internacionales y nacionales, fue contar con un marco regulatorio que propiciara un ecosistema prudencial para la prestación de los servicios financieros móviles y que los mismos coadyuvaran a la inclusión financiera en el país.

3. Enfoque regulatorio y elementos de las reformas

3.1 Marco general

Dentro del marco legal de Guatemala se establece que la intermediación financiera, entendida como la utilización de recursos captados del público para ser colocados como crédito, es una actividad sujeta al control y supervisión del Estado que sólo puede ser desarrollada con autorización previa.

Por lo anterior, la normativa sobre SFM tiene un enfoque eminentemente bancario en tanto los únicos autorizados para ofrecer servicios financieros son entidades que se encuentren bajo el marco de la supervisión de la Superintendencia de Bancos, las cuales cuentan con todo un esquema regulatorio prudencial que incluye múltiples instrumentos normativos y prácticas de supervisión (bancos y empresas emisoras de tarjetas de crédito).

La Junta Monetaria, autoridad monetaria, expide el Reglamento para la Prestación de Servicios Financieros Móviles, mediante resolución de Junta Monetaria JM-120-2011, el cual está vigente desde el 1° de noviembre de 2011. Para efectos de la aplicación del reglamento, se definen los servicios financieros móviles como la realización de operaciones y transacciones de una cuenta de depósitos monetarios, de ahorro y/o de una línea de crédito por medio de un dispositivo móvil que utilice servicios de telefonía. Si bien el reglamento no establece de forma expresa que se trate del caso de tarjetas de crédito, esto queda implícito al comprender el contexto del país.

En ese sentido, de manera similar al caso de México, se consideran los SFM como un canal adicional para la prestación de servicios financieros tradicionales de la banca, un canal para realizar transacciones financieras junto con las sucursales, los corresponsales bancarios, ATM y POS.

1 Estos indicadores muestran cómo, aún después de garantizar la cobertura física del 100%, se requiere profundizar las reformas regulatorias con el fin de: a) Propiciar la creación de productos financieros que se adapten a las necesidades de la población, de tal forma que sean realmente útiles y su uso sea sostenible a largo plazo; y b) Promover la existencia de canales accesibles y medios adecuados para que dichos productos puedan ser utilizados conforme lo requiere la población, independientemente del lugar geográfico en donde esté, de tal forma que se reduzcan al máximo los costos de transacción que debe asumir la demanda para utilizar los servicios financieros.

Anexo Guatemala continuación

Si bien la frontera de actividades financieras parece clara, puede dejar de serlo cuando se desarrollan actividades novedosas de pagos, incluso de giros que surgen como resultado del desarrollo de iniciativas basadas en servicios móviles, suscitando inquietudes sobre la mejor forma de brindarle protección a los recursos públicos. En Guatemala, por ejemplo, desde hace un tiempo una empresa de telefonía celular viene operando billeteras móviles y giros, sin estar regulada pues no intermedia los recursos y por tratarse de un modelo liderado por una telco queda fuera del perímetro de supervisión y regulación de empresas de naturaleza financiera.

3.2 Elementos de la reforma

3.2.1 Nuevos emisores de dinero electrónico o servicios de pagos

Como se mencionó anteriormente, se consideran los SFM dentro del modelo bancario, en tanto la regulación correspondiente emitida por las autoridades financieras habilita el uso del canal móvil para las entidades del sistema financiero, como lo establece el reglamento para la prestación de servicios financieros móviles en la Resolución JM 120-2011².

Por lo anterior, todavía no se ha contemplado la posibilidad de que exista alguna legislación que incluya la incorporación de nuevas instituciones financieras supervisadas, distintas de las ya citadas, que proporcionen servicios financieros móviles.

Sin embargo, como se mencionó, existe actualmente un modelo de pagos móvil que al ser liderado por una telco y no intermediar recursos no está sujeto a la regulación financiera a pesar de prestar servicios financieros.

3.2.2 Diversidad en materia de productos

No se definen productos específicos de banca móvil dado que los SFM se entienden como un canal para acceder a productos financieros ya existentes, ni se definen límites específicos de banca móvil. De acuerdo con lo establecido en la regulación de SFM, cada institución oferente debe definir límites máximos mensuales de monto por operación, de monto acumulado y de cantidad de operaciones. La norma no establece cuantitativamente los límites sino regula la obligación para que las instituciones los definan y que los mismos sean aprobados por sus consejos de administración.

La normativa sobre SFM hace énfasis en que deben estar vinculados a cuentas bancarias individuales de depósitos monetarios o depósitos de ahorro de personas que hayan realizado ya el proceso de afiliación a servicios financieros móviles definido por cada institución. Para el caso de empresas administradoras de tarjetas de crédito se requiere que dichos servicios estén vinculados a una línea de crédito. Por lo tanto, los servicios regulados son aquellos prestados a cuentahabientes o tarjetahabientes previamente afiliados.

3.2.3 Los corresponsales o agentes bancarios: Complemento indispensable de los SFM

La implementación de los corresponsales o agentes bancarios antecedió la expedición de las normas de SFM. El Reglamento

para la Realización de Operaciones y Prestación de Servicios por medio de Agentes Bancarios que regula las operaciones y la prestación de determinados servicios que los bancos pueden realizar por medio de este canal, se emitió a mediados de 2010 y entró en vigencia en octubre de ese año. Sin embargo, los bancos ya operaban este esquema con anterioridad a la emisión de la norma.

Luego, con el objeto de complementar el esquema, en octubre de 2011 se emitió el Acuerdo No 25-2011 del Superintendente de Bancos mediante el cual se autoriza a los bancos para que puedan pactar y efectuar la recepción de información y documentación del público con los agentes bancarios para la apertura de cuentas de depósitos monetarios y de ahorro y gestionar la afiliación de los clientes a los SFM. Sin embargo, los corresponsales no pueden abrir directamente una cuenta, pues deben trasladar los documentos a una sucursal cercana del banco, proceso que en el mejor de los casos toma dos horas.

3.2.4 Normas sobre administración y mitigación de riesgos

3.2.4.1 Prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo

En 2011 se adoptó un régimen simplificado de conocimiento del cliente en materia de LA/FT aplicable a personas individuales nacionales con bajo nivel de transaccionalidad o bajo volumen de negocio para la apertura de cualquier producto financiero, incluyendo los SFM. Se establece un límite máximo de operaciones de USD 625 por mes que representa un 19% del PIB per cápita y un límite máximo acumulado de USD 2.500 por año.

3.2.4.2 Riesgos operativos

La regulación ofrece un marco amplio sin detallar requerimientos específicos para que las entidades presenten sus modelos de riesgo y demuestren la forma de acotar los riesgos, brindándole flexibilidad al supervisor con el fin de conocer diferentes opciones de prestación de los servicios.

De todas maneras, se establece que debe haber registro de operaciones en tiempo real de tal forma que el saldo se mantenga actualizado. Por otra parte, en cuanto a la administración de riesgos a cargo de las instituciones supervisadas, la normativa específica de SFM establece que las instituciones que ofrezcan SFM deben incluir la descripción de la plataforma tecnológica, hardware y software a utilizar, los controles informáticos que se implementarán para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, así como la seguridad informática que se implementará.

Así mismo, en lo que respecta a las instituciones supervisadas, les corresponde cumplir con todos los aspectos de la normativa

2 No se restringe la posibilidad que otros oferentes implementen modelos de SFM, pero las autoridades financieras (JM y SIB) únicamente pueden regular las operaciones de las entidades supervisadas. La mejor ilustración de esto es Tigo Money que ofrece SFM sin estar sujeto a la regulación.

Anexo Guatemala continuación

prudencial de administración de riesgos que establecen los lineamientos mínimos, incluidos los de administrar el riesgo tecnológico entendido como la contingencia de que la interrupción, alteración o falla de la infraestructura de tecnología de la información, sistemas de información, bases de datos y procesos de tecnología de la información, provoque pérdidas financieras a la institución.

3.2.4.3 Protección al consumidor

Actualmente está en proceso de desarrollo un régimen de protección al consumidor para la base de la pirámide.

Sin embargo, en cuanto a normas específicas de protección al consumidor, cabe destacar que el reglamento para los SFM establece la obligación de contar con infraestructura y sistemas de atención que deben incluir la habilitación de medios de comunicación para que los usuarios puedan recibir adecuada asistencia en caso de consultas o reclamos.

3.3 Regulación de los operadores móviles

Debido a que las empresas operadoras de telefonía participan en los esquemas de servicios financieros móviles como terceros en alianza con los bancos, que son instituciones supervisadas, el mercado no ha visto la necesidad de regular a dichas operadoras de manera directa, dado que son los bancos los que asumen la responsabilidad de la realización de actividades financieras. En todo caso, la regulación de las actividades de las empresas de telefonía le corresponde directamente a la autoridad de telecomunicaciones.

4. Consideraciones finales

A pesar de no contar con estadísticas sobre cantidad de operaciones, de usuarios afiliados o de montos de transaccionalidad, se considera que todavía hay muchas oportunidades por ser aprovechadas por parte de los participantes del mercado. Por esta razón, se estima que el mercado de los servicios financieros móviles en Guatemala, si bien ha superado ya su etapa inicial, aún se encuentra en una fase preliminar de desarrollo.

Como en otros países de la región, el desarrollo de los SFM lleva a una discusión acerca de la definición de las actividades financieras que están sujetas a la supervisión especializada del Estado y su coincidencia o diferencia con los SFM. La revisión de los conceptos de intermediación y captación de recursos del público frente a la prestación de servicios de giro y pagos conduce a la discusión de la frontera de los servicios financieros frente a los servicios de pagos (sistema de pagos).

Anexo México

1. Situación de la Inclusión Financiera

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 México ha reconocido la importancia de la inclusión financiera como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional, planteándose el objetivo de democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo su solvencia. En ese sentido, se han llevado a cabo varias acciones incluyendo la creación del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) en 2011, el cual reúne distintas autoridades financieras en una instancia de consulta, asesoría y coordinación para consolidar las tareas de inclusión financiera que cada autoridad lleva a cabo en el ámbito de su competencia y potenciar el impacto de los esfuerzos individuales.

A continuación se presentan los principales indicadores de inclusión financiera para junio de 2013. Se destaca el alto indicador de puntos de contacto por cada 100.000 habitantes, jalonado por los corresponsales bancarios que ya superan el número de sucursales, algo de mucha relevancia como soporte de los servicios financieros móviles

Cuadro 1: Indicadores de inclusión financiera

PIB per cápita	9.742
Población	120'847.477
Población adulta	85'791.432
Número de unidades administrativas	2.456

ACCESO

Número de puntos de acceso por cada 100.000 adultos	90,55
Número de sucursales bancarias por cada 100.000 adultos	15,68
Número de ATM por cada 100.000 adultos	47,33
Número de corresponsales por cada 100.000 adultos	27,54
Porcentaje de unidades administrativas con al menos un punto de acceso	60,7%
Porcentaje de la población total que vive en una unidad administrativa con al menos un punto de acceso	95,2%

USO

Porcentaje de adultos con cuenta de depósitos en una entidad regulada	35,5%
Porcentaje de adultos con al menos un crédito de una entidad regulada	27,50%
Depositantes en entidades reguladas por cada 1,000 adultos	940
Créditos en entidades reguladas por cada 1,000 adultos	379

Fuente: con base en indicadores calculados por CNBV, Findex y Financial Access Survey

2. ¿Por qué se inician las reformas para facilitar SFM?

Un componente importante de la estrategia de inclusión financiera es generar las condiciones adecuadas de mercado

lo cual implica la revisión y adecuación del marco regulatorio aplicable. Los objetivos de las medidas tomadas en este sentido han sido:

- Promover una mayor competencia en el sistema financiero permitiendo la participación de nuevos jugadores y la consolidación de los ya existentes.
- Propiciar la apertura de nuevos canales de oferta de servicios financieros más cercanos al público en general y que permitan disminuir los costos transaccionales (corresponsales bancarios, emisores de medios de pago electrónicos).
- Promover la creación de productos y servicios innovadores al incorporar en el marco regulatorio la posibilidad de generar productos de pago y ahorro que satisfagan las necesidades de la población de menores recursos.

En México, los sistemas de pagos exigen que los medios de pago (como tarjetas, circuitos NFC¹ o celulares) sean emitidos por Instituciones de Crédito autorizadas para captar recursos del público². De esta manera, cuando las empresas de telecomunicaciones manifestaron su interés en participar en el mercado de medios de pago a través de teléfonos celulares, las autoridades financieras les advirtieron que dicha actividad debía ser respaldada por una entidad financiera. A pesar de ello, se ha buscado adoptar cierta flexibilidad en la participación de nuevos oferentes de servicios financieros, como es el caso de los emisores de medios de pago electrónicos que pueden operar como bancos de nicho.

A diferencia de la experiencia en otros países, en donde el sector privado ha sido el principal impulsor de los ajustes regulatorios al acercarse a las autoridades para hacer viables modelos o esquemas de negocios innovadores, en México las modificaciones reglamentarias se elaboraron en forma conjunta entre los participantes del sistema financiero, los participantes potenciales de otros sectores como el de telecomunicaciones y las autoridades financieras competentes.

El regulador estaba en disposición para hacer reformas a través de la consulta y coordinación de las autoridades competentes, reconociendo que la aproximación debe ser gradual, lo cual permite hacer revisiones. En ese sentido, la regulación se ha desarrollado por módulos, resaltando el desarrollo de la banca de nicho y la figura de comisionistas bancarios en un primer término. En ciertos aspectos se ha trabajado de manera paulatina, adecuando el marco regulatorio de diferentes instancias para consolidar un ambiente regulatorio integral, coherente y articulado que propicie la creación de nuevos esquemas de negocio

1 Near Field Communication.

2 A los medios para disposición de crédito, cobro de remesas o prestaciones sociales, les aplica otra normativa al no estar asociados a una cuenta de depósito.

Anexo México continuación

con los resultados deseables de política pública: mayor competencia, estabilidad y seguridad en las operaciones, integridad en los sistemas financieros y desarrollo de nuevos esquemas de negocios y canales financieros que acerquen de manera ordenada y confiable a nuevos usuarios de servicios financieros.

Actualmente, las reglas para la generación y el funcionamiento de nuevos modelos de negocio basados en estrategias innovadoras para ampliar el acceso a los servicios financieros se encuentran totalmente integradas al marco regulatorio del sistema financiero mexicano.

3. Enfoque regulatorio y elementos de las reformas

3.1 Marco general

En México, la captación de recursos del público es una actividad reservada para las entidades financieras autorizadas (Artículo 2 de la Ley de Instituciones Financieras). Se establece con toda claridad que la prestación de servicios financieros, en su sentido amplio, está sujeta a la regulación y supervisión del Estado, en especial la relativa a la captación de ahorro del público que sólo puede ser desarrollada por las entidades expresamente autorizadas.

Por lo anterior, desde un inicio el modelo de servicios financieros móviles se ha basado en un modelo bancario, donde debe haber alguna institución financiera como responsable de salvaguardar los recursos del público, plenamente regulada y supervisada, en especial en lo que respecta a los nichos que involucran el manejo de medios de pago masivos.

Si bien los avances son evidentes y se ha logrado tener un marco regulatorio articulado y coherente, las autoridades han sido lo suficientemente flexibles para hacer cambios en el enfoque de la regulación. Ejemplo de ello son las adecuaciones al marco regulatorio referente al tratamiento de nuevos canales financieros, específicamente los dispositivos móviles. En un principio, éstos, eran tratados por la regulación de manera similar a otros productos transaccionales y, luego, a través de la reflexión y discusión con distintos participantes del mercado, las autoridades decidieron adecuar la regulación abordándolos como canales financieros, asumiendo que en un futuro podrían aparecer o generalizarse nuevos canales similares.

Desde entonces, se ha abordado la discusión centrándose en el desarrollo de los SFM como un canal y un medio para la prestación de servicios financieros tradicionales por parte de la banca, es decir, como un canal adicional para realizar transacciones financieras junto con las sucursales, corresponsales ATM y POS. Sin embargo, dado que cada uno de éstos tiene distintas características de servicio y seguridad, la regulación mexicana establece mecanismos de manejo y control de riesgos adecuados y específicos a cada canal. Por lo anterior, a pesar de considerar la operación de los SFM incorporada dentro de las operaciones tradicionales de las

instituciones financieras reguladas, se desarrolló un marco normativo especial, con productos transaccionales en función del riesgo.

3.2 Elementos de la reforma

3.2.1 Nuevos emisores de dinero electrónico o servicios de pagos

Como se mencionó en el punto anterior, en México se consideran los SFM dentro del modelo bancario donde sólo pueden ser desarrollados por las entidades del sistema financiero, habilitando el uso de SFM como un canal o medio móvil para ofrecer servicios financieros. En ese sentido, no se expidieron normas especiales acerca del dinero electrónico, pero se hicieron adecuaciones a la normativa ya existente que regula y supervisa las operaciones pasivas y activas a través de las instituciones financieras. Esto, con el fin de que los SFM puedan ser utilizados como un canal efectivo para ofrecer servicios financieros a distancia y, a la vez, confiables y plenamente sujetos a supervisión y regulación.

Debido a que las actividades de captación de recursos del público deben estar sujetas a la supervisión y regulación del Estado, sólo se contempla la posibilidad de permitir el ingreso de nuevos operadores con el derecho de captar recursos siempre y cuando estén bajo supervisión y regulación de las autoridades financieras competentes. Dado que tanto los operadores como los proveedores de servicios de telecomunicaciones están fuera del alcance de la regulación y supervisión de las autoridades financieras, no pueden ofrecer directamente servicios que impliquen la captación o resguardo de recursos del público.

Sin embargo, buscando fomentar la competencia en el sector, entre 2008 y 2009 las autoridades financieras realizaron modificaciones en la legislación³ para permitir la creación de instituciones financieras conocidos como “bancos especializados” o de “nicho”. Esto permite que una institución no financiera pueda adquirir una licencia de institución financiera limitada al ofrecimiento de ciertos servicios financieros transaccionales, bien acotados y específicos, sin la carga regulatoria o financiera ligada a las demás operaciones. Lo anterior tiene la ventaja de atraer a nuevos jugadores que no necesariamente provienen del sector financiero pero que, al adquirir la licencia, pueden ofrecer servicios transaccionales ligados a productos de captación simplificados y proveer servicios financieros a través de estos nuevos canales, quedando sujetos a la supervisión y regulación financiera que garantiza la seguridad y confiabilidad de los servicios ofrecidos. Así, los bancos especializados son instituciones de crédito que, a diferencia de los demás, adquieren la licencia acotando en sus estatutos sociales las actividades que desempeñarán por lo cual el capital mínimo que se les exige es menor, reduciendo así los costos de entrada para adquirir la licencia de banca. En

3 A través de un Decreto Presidencial y modificaciones posteriores a la regulación aplicable a las instituciones de crédito

Anexo México continuación

ese sentido, si bien los bancos de nicho no fueron creados expresamente con el propósito de facilitar los SFM, la nueva estructura y normas contemplan la alternativa de desarrollar operadores especializados bajo la figura de “bancos de nicho” a los cuales, en caso de especializarse en la operación de captación, pagos y remesas, les aplicarían normas acordes con el tipo de riesgos que asumen.

A 2012 se habían entregado más de seis autorizaciones para bancos de nicho, entre las que se destaca una institución (Banco PagaTodo, S.A. Institución de Banca Múltiple) cuyo objeto social es el ofrecimiento de medios de pago que permitan a los usuarios llevar a cabo transacciones más sencillas.

Cuadro 2: Resumen de enfoques regulatorios de SFM a junio 2013

Operadores autorizados	Bancos especializados o bancos de nicho
Capital mínimo especializados	USD 14 millones
Capital mínimo bancos	Bancos múltiples nivel 1 USD 34 millones
Relación especializados/bancos	40%
Adecuación de capital	Sí, son aplicables las disposiciones emitidas para la banca múltiple de licencia completa, únicamente con respecto a las operaciones que realicen
Operaciones autorizadas	Captación de depósitos, pagos, tarjetas prepago, remesas
Mecanismo de respaldo	Seguro de depósito 100% recursos invertidos en forma líquida

3.2.2 Diversidad en materia de productos

Si bien en México los SFM se consideran como un canal a través del cual se utilizan los servicios bancarios tradicionales,

se hicieron adecuaciones sobre los productos de captación tradicional; se simplificaron ciertos requisitos de apertura y documentación para adaptarse mejor a las características de canales electrónicos como los dispositivos móviles y se impusieron algunos controles de transaccionalidad y de operatividad para cumplir con los requisitos de integridad del sistema financiero (PLA/FT) y de seguridad para los usuarios.

Las autoridades financieras buscaron la forma de generar un ambiente regulatorio propicio para los productos financieros de captación que permitiera atender tanto las limitaciones de distancia a las que se enfrentan las personas en zonas rurales, como las barreras de documentación que la misma regulación exige, además de permitir vincularse con un canal móvil de uso masivo, como los teléfonos celulares sencillos con mensajes tipo SMS. Por lo anterior, se concentraron en adecuar la regulación concerniente (como el de la Banca Electrónica en la CUB - Capítulo X) para contemplar productos transaccionales en función de sus niveles de riesgo, que pudieran interactuar con los canales electrónicos de manera adecuada, lo cual permitiría romper tanto barreras de distancia como de costo.

La creación de cuentas simplificadas, al igual que en otros países, ha sido un proceso que ha tenido diversas aproximaciones. Las cuentas básicas o simplificadas, como un tipo de cuenta diferente a la tradicional, se crearon desde inicios de 2009 y a partir de abril de ese año se subdividieron en dos tipos de cuenta en función del control de LA/FT. Finalmente, en 2011 se definieron cuatro tipos de cuentas por niveles de riesgo, con un régimen simplificado para efectos del control del lavado de activos, a las cuales se les puede asociar el dispositivo móvil para operar. La regulación relacionada con el trámite simplificado de cuentas se terminó de aprobar en agosto de 2011. A continuación se resumen las principales características de las cuentas:

4 Expediente simplificado con datos básicos: nombre, entidad federativa, fecha de nacimiento, género y domicilio

Cuadro 3: Características de las cuentas

Tipo de cuenta	Clientes	Apertura	Expediente (formulario)	Límites (abonos por mes)
Nivel 1	Apertura anónima No se puede vincular celular	Tarjetas prepago	No requiere	USD 290 y saldo de USD 390
Nivel 2	Persona naturales	Apertura no presencial, incluso desde celular	Expediente simplificado con datos básicos ⁴ , electrónico	USD 1,117
Nivel 3	Personas naturales o jurídicas	Requiere apertura presencial (oficina o corresponsal)	Expediente simplificado electrónico pero con más datos	USD 3,900
Nivel 4 - Tradicionales	Personas naturales o jurídicas	Apertura presencial en sucursal	Expediente completo en papel con copia de documentación	Sin límite

Anexo México continuación

3.2.3 Los corresponsales o agentes: Complemento indispensable de los SFM

La autorización de la figura de comisionistas o corresponsales bancarios en diciembre de 2008 y la incorporación de los primeros esquemas de corresponsales, con la introducción de la cadena de Wal-Mart como corresponsal en octubre de 2009, marcaron el inicio de una importante expansión en los puntos de acceso a ciertos servicios financieros fuera de las sucursales bancarias en el país. Los corresponsales ofrecen un fácil acceso para realizar pagos de servicios o transferencias electrónicas, disminuyendo la necesidad de mantener instalaciones físicas para pagos de servicios y permitiendo aprovechar sistemas como el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI-BANXICO). Actualmente, la red de establecimientos de corresponsales bancarios se ha logrado expandir hasta ser de casi el doble del número de sucursales bancarias.

Cabe mencionar que en 2007 algunas instituciones de banca múltiple ya contemplaban la prestación de ciertos servicios a través de terceros, principalmente el recaudo de tarjeta de crédito en cajas de cadenas comerciales, pero las modificaciones efectuadas a la ley de instituciones de crédito en febrero de 2008, dieron lugar a disposiciones prudenciales que regularan dicha actividad.

En la medida en que se desarrollan los productos y evoluciona el mercado, las normas en México se siguen adaptando. Por ejemplo, en junio de 2013 se introdujo una nueva flexibilización en las normas de canales electrónicos de tal forma que los corresponsales puedan operar fuera de línea siempre y cuando los saldos individuales queden almacenados en el medio de manejo, sujeto a la autorización expresa de la CNBV. Si bien esto implica otros retos de seguridad, también resuelve los problemas de infraestructura de telecomunicaciones en algunas zonas. En ese sentido, permite el esquema de “corresponsales móviles” que viajan con los saldos, reconciliando en puntos donde exista comunicación. El esquema es utilizado para la distribución de subsidios y se encuentran en proceso proyectos con cadenas de distribución de mercancías (pan, refrescos y cervezas) para habilitar un corresponsal móvil en cada camión repartidor.

Desde 2010⁵ se autoriza la apertura de cuentas desde corresponsales bancarios pero sólo de niveles 1,2 y 3 que tienen requisitos simplificados y, por tanto, una transaccionalidad limitada como se mencionó en el punto anterior.

Aunque la norma exige que no haya exclusividad, en la práctica el banco puede exigir en una cláusula que el corresponsal no podrá contratar con otros bancos. Existe la figura de administrador de corresponsales.

3.2.4 Normas sobre administración y mitigación de riesgos

3.2.4.1 Prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo

México llevó a cabo un proceso sucesivo de definición de

productos de captación de bajo costo con implicaciones en los requisitos livianos de conocimiento de cliente, mencionados en el punto anterior. El proceso se inició en 2007 con las cuentas básicas de características obligatorias relacionadas con costos, simplicidad del producto y mínima documentación para la apertura. Luego, en 2009 se inició una aproximación distinta donde se simplificaron los requisitos mínimos de control de riesgos en función del riesgo operativo, partiendo de la transaccionalidad, del tipo de transacciones, los canales y los medios autorizados. En 2011 se expidió la norma actualmente vigente que definió cuatro niveles de cuentas con requisitos livianos y diferenciales en función del riesgo, del canal, del medio, del volumen y del tipo de transacciones autorizadas, estableciendo una proporcionalidad entre el riesgo y los requisitos mínimos para su administración. Inclusive, en la cuenta nivel 1 incorporan la posibilidad de ser anónima mitigando los riesgos que se derivan a través de límites en montos y en canales. En la siguiente sección se explicará en más detalle la interacción entre los niveles de cuentas y los canales.

3.2.4.2 Riesgos operativos

México ha desarrollado un régimen especial de administración del riesgo operativo en función del nivel de la cuenta, de los medios de manejo y de los canales. Se establecen reglas en términos de factores de autenticación en función de los niveles, de tal forma que mientras mayores son los montos y el alcance de las cuentas, mayores factores de autenticación y mayores controles de riesgo operativo requieren. En términos de manejo de riesgo operativo y de prevención del fraude los valores que determinan el uso de mecanismos de autenticación y registro están asociados con los cuatro niveles de cuentas definidos para efectos de conocimiento del cliente y control del lavado de activos. Pero además, la norma de sistemas de pago establece límites adicionales en materia de exigencias de seguridad para el canal o el medio de banca electrónica, varios específicos para el canal celular respecto a la necesidad de los medios de pago y las características de los canales. Para la banca electrónica, como canal en donde se pueden utilizar las cuentas según el nivel, se manejan las categorías de Pago Móvil, Banca Móvil y Banca por internet y, en cada canal se mantienen requisitos específicos de encriptamiento, factores de autenticación y otros con topes máximos a las transacciones que se pueden realizar por cada uno.

5 Capítulo XI de la Circular Única de Bancos, dentro del Artículo 319, Fracción X

Anexo México

continuación

Cuadro 4: Características de los canales

Canal	Características	Límites
Pago Móvil	Producto sencillo, bajo nivel de requisitos y transaccionalidad para cuentas Nivel 2 y 3. Dispositivo móvil	No se requiere cifrar los datos ni utilizar dos factores de autenticación. Sólo requiere una clave, y para micropagos <70 UDIS sin clave Por lo tanto tiene límites en su operación Apertura no presencial, sin firma
		USD 96 sin PIN Pago acumulado diario max USD 575 Acumulado depósito mensual USD 2,301
Banca Móvil	Servicio adicional a la cuenta tradicional Dispositivo móvil	Requiere cifrado de datos y dos factores de autenticación (claves dinámicas, tokens o biométricos) sin límites en su operación
		Sin límites
Banca por internet	Servicio adicional a la cuenta tradicional A través de la Red Mundial de Internet	
		Sin límites

Cuadro 5: Interacción entre productos y canales

Tipo de cuenta	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 - Tradicional
Características	Tarjeta prepago	Apertura no presencial incluso desde celular	Apertura presencial (oficina o CB)	Apertura presencial en sucursal
Límites depósitos	USD 290 y saldo de USD 390	USD 1,117	USD 3,900	Sin límite

Canales	Tarjeta prepago	Pago Móvil	Banca Móvil	Banca por internet
Características	No se puede vincular a celular	No se requiere cifrar los datos ni utilizar dos factores de autenticación	Requiere cifrado de datos y dos factores de autenticación	A través de la Red Mundial de Internet
Límites		<ul style="list-style-type: none"> • USD 96 sin PIN • Pago acumulado diario max USD 575 • Acumulado depósito mensual USD 2,301 	Sin límites	Sin límites

Se hicieron adecuaciones en los productos de captación tradicional, simplificando ciertos requisitos de apertura y documentación para que puedan adaptarse mejor a las características de canales electrónicos, como los dispositivos móviles, y por otro lado se imponen algunos controles de transaccionalidad y operatividad para cumplir con requisitos de integridad del sistema financiero (PLA/FT) y de seguridad para los usuarios. Los límites de los productos financieros que pueden operar mediante telefonía móvil dependen de dos características independientes del producto: el nivel de cuenta y el tipo de controles en la tecnología utilizada para operar en el móvil. En ese sentido, la regulación crea una matriz de interacción entre los productos y los canales que se resume a continuación:

Adicionalmente, la norma permite que una entidad use unos límites o factores diferentes a los señalados en la norma, siempre y cuando cualquier reclamo de un cliente sea solucionado en un plazo máximo de 48 horas, con la facultad del banco de realizar investigaciones adicionales. Para efectos de la implementación de este principio, cuando el valor de los límites por razones de riesgo operativo no coincide con los valores que permite el nivel de la cuenta, se aplican controles correspondientes al límite más restrictivo.

Anexo México

continuación

3.2.4.3 Protección al consumidor

Para el caso mexicano, en términos de protección al consumidor, para los SFM se aplica el mismo régimen general desarrollado para el resto del sistema.

3.3 Regulación de los operadores móviles

Actualmente se está trabajando en mejorar la interoperabilidad entre los sistemas de pago móvil a través del sistema (SPEI) que opera en el Banco Central mediante la identificación del número de cuenta con el número del celular.

4. Principales resultados alcanzados

Durante 2012 se otorgaron más de seis autorizaciones para bancos de nicho, dentro de ellos el Banco PagaTodo S.A. cuyo objeto social es el ofrecimiento de medios de pago que permitan a los usuarios llevar a cabo transacciones más sencillas. El número de contratos que utiliza la banca por celular se comenzó a reportar en el segundo trimestre de 2012 y al cierre de septiembre de 2013 el indicador demográfico era de 256 contratos de banca móvil por cada 10.000 adultos para un total de 2,170,533 cuentas. En 2013 se encuentran en operación cuatro productos de Pago Móvil, proporcionados no sólo por bancos, sino también por un producto impulsado por WOCCU en dos microfinancieras de carácter cooperativo.

Anexo Perú¹

1. Situación de la Inclusión Financiera

Uno de los principales compromisos del actual gobierno con la población peruana es mejorar la inclusión social en el país y la inclusión financiera constituye un instrumento clave para lograrlo. La estrategia adoptada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (en adelante SBS) para la inclusión financiera ha sido integral y se ha enfocado en cuatro temas estratégicos: el desarrollo de un marco regulatorio apropiado, la mejora en la transparencia de información, la protección al consumidor y la educación financiera.

Con relación al marco regulatorio, la SBS busca promover la solidez y competencia del sistema financiero, así como crear incentivos para mejorar el alcance y profundidad de los servicios financieros. En ese sentido, la regulación no sólo promueve el desarrollo de productos y servicios acordes a todos los segmentos de la población, sino también incentiva el uso de canales seguros y de bajo costo. Las principales iniciativas de desarrollo en este tema se han enfocado en los canales alternativos de cajeros corresponsales (o agentes bancarios, como son conocidos en otras regiones), los servicios financieros móviles transformacionales y, en el marco de una reforma más amplia, la introducción del concepto de dinero electrónico y de las empresas emisoras de dinero electrónico reguladas y supervisadas por la SBS.

Entre finales de 2005 y diciembre de 2012 se observa una significativa expansión de la red de atención del sistema financiero (oficinas, cajeros automáticos y cajeros corresponsales). En ese período, el número de puntos de atención se incrementó en 31.847², pasando de 22 a 188 puntos por cada 100.000 habitantes adultos, uno de los más altos de la región.

Dicho incremento se dio principalmente por los cajeros corresponsales, autorizados por regulación expedida en la segunda mitad de la década pasada, cuyo número ya supera el de sucursales y ATM. Sin embargo, a diciembre de 2012, todavía 61% de los distritos³, en las cuales vive el 13% de la población adulta, no tiene ningún punto de acceso.

El porcentaje de la población adulta que recibió un crédito de entidades financieras formales pasó de 17% a 29% en 2012, lo que implicó 2,61 millones de nuevos deudores en el sistema financiero. En el mismo período, el número de cuentas de ahorro se incrementó a cerca de 16 millones⁴. A continuación se presentan los principales indicadores de inclusión financiera.

1 Este anexo se basa en la información suministrada por la SBS para la elaboración del documento general, en 2013.

2 Durante dicho período, el número de cajeros corresponsales (POS) se incrementó en 24,156.

3 Los distritos son las mínimas unidades administrativas en Perú.

4 Debido a las normas de secreto bancario, existen limitaciones en el conteo de número de depositantes, por lo cual no los reportamos.

5 Los servicios financieros móviles o SFM se definen como todo servicio financiero que para su realización requiere de servicios de telecomunicaciones, sean estos a través de teléfonos móviles, tabletas u otros mecanismos tecnológicos.

Cuadro 1: Indicadores de inclusión financiera, junio de 2013

PIB per cápita	6.796
Población	30'135.875
Población adulta	20'773.134
Número de unidades administrativas	1.835
ACCESO	
Número de puntos de acceso por cada 100.000 adultos	188
Número de sucursales bancarias por cada 100.000 adultos	20,21
Número de ATM por cada 100.000 adultos	40,04
Número de corresponsales por cada 100.000 adultos	128
Porcentaje de unidades administrativas con al menos un punto de acceso	39,0%
Porcentaje de la población total que vive en una unidad administrativa con al menos un punto de acceso	86,9%
USO	
Porcentaje adultos con cuenta de depósitos en una entidad regulada	20,5%
Porcentaje de adultos con al menos un crédito de una entidad regulada	29,0%
Depositantes en entidades reguladas por cada 1.000 adultos	1.009
Créditos en entidades reguladas por cada 1.000 adultos	571

Fuente: Información suministrada por SBS, FINDEX y Access to Finance Survey

2. ¿Por qué se inician las reformas para facilitar SFM?

Al igual que en otros países de la región, uno de los factores que impulsó la generación de un marco regulatorio que favoreciera el desarrollo de los Servicios Financieros Móviles (SFM)⁵ fue la preocupación por promover la competencia en el sistema financiero y el interés por facilitar una mayor inclusión financiera. Desde mediados de la década pasada, Perú inició la búsqueda de mecanismos regulatorios que permitieran la reducción del costo de la cobertura física del sistema financiero, autorizando el uso de cajeros corresponsales para lograr una mayor inclusión financiera. Sin embargo, se necesitaba profundizar más en las reformas para facilitar el uso de canales más livianos que permitieran llevar los servicios financieros a la población rural y a habitantes de zonas alejadas de los centros urbanos, teniendo en cuenta la baja cobertura física del sistema financiero.

De acuerdo con la SBS, era evidente que el desarrollo informático del sistema financiero era acelerado y cada vez se usaba más internet como plataforma transaccional, además de las redes convencionales y el celular empezaba a ser empleado como medio de consulta de diversas operaciones. En ese contexto, surgió la oportunidad de contar con una consultoría financiada por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para diagnosticar las principales brechas

Anexo Perú continuación

existentes en el marco legal, tecnológico e institucional, respecto a un escenario ideal favorable al desarrollo de la banca móvil. Durante el desarrollo de esa consultoría se encontró que existían experiencias exitosas en otros países asociadas no sólo al desarrollo de la banca móvil sino también a otros servicios de pago basados en el dinero electrónico. De este modo, el estudio permitió identificar una serie de temas de política en los que convergían la regulación de las telecomunicaciones y la de los servicios financieros.

Por otra parte, se identificaron vacíos en la legislación peruana de los sistemas de pagos, la cual si bien reconocía servicios basados en dinero electrónico tales como los monederos electrónicos, carecía de definiciones claras estableciendo la naturaleza de estos servicios, requisitos mínimos respecto a quiénes podían proveerlos y reglas para la supervisión de estas operaciones. Esta situación creaba incertidumbre y limitaba las inversiones.

Tomando en consideración factores como el alto grado de penetración móvil en el país, se vio la oportunidad de profundizar la inclusión financiera en el país utilizando dispositivos electrónicos; por ende, surgió la necesidad de aclarar el marco legal que permitiera el ingreso de nuevos participantes bajo un marco prudencial y supervisado. La entrada de nuevos actores fomentaría la competencia, dado que para implementar modelos ambiciosos orientados a las transacciones se requería otra estructura de costos y operación, diferente a los bancos.

Después de estudiar la experiencia internacional y los marcos regulatorios existentes, entre ellos los de Kenia, Reino Unido, Filipinas y España, la SBS, en coordinación con otros organismos del Estado, formuló una propuesta regulatoria que reflejaba las condiciones particulares del país y buscaba desarrollar una serie de objetivos de política en inclusión financiera, en materia de competencia y de regulación proporcional basada en riesgos, cuyos detalles se verán más adelante.

3. Enfoque regulatorio y elementos de las reformas

3.1 Marco general

El marco legal de Perú establece que al ser la intermediación financiera una actividad que consiste en la utilización de recursos captados del público para el otorgamiento de créditos o realización de inversiones, puede ser realizada sólo con autorización previa y está sujeta al control y supervisión del Estado. A pesar de que la regulación financiera estaba preparada para el desarrollo de iniciativas en SFM y la legislación del sistema de pagos introducía la figura del proveedor de servicios de pagos, las autoridades financieras consideraron que era necesario perfeccionar el marco legal y regulatorio para aumentar la competencia e incentivar el desarrollo de iniciativas que impulsen la inclusión financiera. La medida debía limitar iniciativas de entidades no vigiladas, aclarar el panorama de las operaciones que debían ser reguladas, la regulación a aplicar y el tipo de licencias para

dichas actividades. Dado el marco legal de las actividades de intermediación financiera, se requirió una reforma a la ley.

Después de examinar varios modelos, se llegó a la conclusión que un modelo puramente bancario que ofreciera servicios financieros móviles, tendría menor potencial de inclusión financiera que otros modelos; por lo tanto, se adoptó un modelo que autoriza la prestación de dichos servicios a las empresas del sistema financiero y a nuevos operadores (un modelo bancario y no bancario, pero sujeto a la supervisión especializada del Estado). Se define que el foco de la nueva regulación no debería ser la banca móvil, que por lo demás no requería el desarrollo de ningún nuevo instrumento regulatorio, sino que se debía crear el nuevo concepto de dinero electrónico. Por lo anterior, se conciben los SFM no sólo como un canal a través del cual pueden entregarse servicios financieros tradicionales, sino que hacen referencia a una diversidad de servicios financieros que son brindados usando el teléfono móvil y otros dispositivos electrónicos. Una categoría de estos servicios incluye a la banca móvil, a través de la cual pueden realizarse pagos y otras operaciones y/o servicios conectándose a las cuentas de depósitos a través de dispositivos móviles. La otra categoría no requiere de una cuenta de depósitos y está basada en la utilización de dinero electrónico. Es en ésta en la que se enfoca la nueva legislación.

En este sentido, en diciembre de 2012 se promulgó la Ley (N° 29985) que regula las características básicas del dinero electrónico. El propósito fundamental de esta Ley es establecer reglas claras para el desarrollo de esquemas basados en dinero electrónico, que faciliten la realización de pagos y transferencias de manera más ágil, segura y económica, sin tener que depender de una cuenta bancaria. Además, autoriza la creación de un nuevo tipo de institución regulada para el desarrollo de las nuevas operaciones y la emisión del dinero electrónico por parte de estas entidades especializadas llamadas Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDe). Así, se incentiva la inclusión financiera y la competencia, promoviendo mayor eficiencia en los medios de pago, que se espera sean una puerta de entrada para una mayor gama de productos. Cabe añadir que esta ley complementa la regulación ya existente para la provisión de SFM que involucran cuentas de depósitos, servicios en los que sólo se requería aclarar las competencias del regulador de telecomunicaciones en relación con los SFM.

3.2 Elementos de la reforma

3.2.1 Nuevos emisores de dinero electrónico o servicios de pagos

La ley de dinero electrónico expedida autorizó la creación de nuevos emisores de dinero electrónico o servicios de pago, con el fin de generar un ambiente favorable para el desarrollo de la inclusión financiera y la sana competencia. La ley establece claramente que sólo pueden emitir dinero electrónico las empresas que cuentan con autorización para hacerlo; éstas pueden ser las entidades del sistema financiero actualmente supervisadas, así como el nuevo tipo de empresas

Anexo Perú continuación

especializadas EEDE, también reguladas y supervisadas por la Superintendencia. Los nuevos operadores se especializan en la emisión de dinero electrónico, es decir, la desmaterialización del dinero para almacenar el valor en dispositivos electrónicos (móviles o tarjetas) y así realizar pagos y giros de manera ágil. El régimen regulatorio aplicable es proporcional a las operaciones que realizan y, en general, más liviano que el de entidades que intermedian los recursos del público. Esto se debe a que una estructura ligera favorecería el desarrollo de servicios a segmentos de la población a los que a otras empresas les sería difícil llegar dados los costos transaccionales implícitos. Así mismo, dichos esquemas requerirían otro tipo de modelos de negocios, basados en rentabilizar las transacciones, entre otras posibilidades.

Dado que el dinero electrónico es un depósito de valor almacenado en un medio electrónico que no puede ser objeto de intermediación financiera, las empresas autorizadas a emitir dinero, incluyendo las EEDE, no están facultadas para intermediar los recursos y sólo pueden realizar operaciones de conversión y reconversión, pagos, transferencias y compras. Por lo tanto, los ingresos de las entidades provienen de las comisiones que cobran por las transacciones que realicen sus clientes.

Al no ser un depósito, no se encuentra cubierto por el Fondo de Seguro de Depósitos, pero cuenta con otros mecanismos que reducen los riesgos asociados a la insolvencia del emisor, como la separación de los fondos y la obligación de constituir un fideicomiso por la totalidad del dinero en circulación, entre otras medidas. Con respecto al régimen de inversiones de los recursos, se establece que podrán invertirse en depósitos de empresas de operaciones múltiples clasificadas en categoría A+, en Bonos de Tesoro del Gobierno Peruano o en títulos del Banco Central y en otros activos líquidos autorizados por la Superintendencia.

Cuadro 2: Requisitos de nuevos operadores

Operadores autorizados	Empresas Emisoras de Dinero Electrónico
Capital mínimo especializados	USD 806 mil
Capital mínimo bancos	USD 8.9 millones
Relación especializados/bancos	9%
Adecuación de capital	Las EEDE deben contar con un patrimonio efectivo no menor al 2% del total del dinero en circulación
Operaciones autorizadas	Conversión en dinero electrónico, reconversión a efectivo, transferencias, pagos, remesas del exterior, desembolsos de créditos, entre otras. Pueden utilizarse teléfonos móviles, tarjetas prepago y cualquier dispositivo electrónico
Mecanismo de respaldo	Fideicomisos

3.2.2 Diversidad en materia de productos

Se define la emisión de dinero electrónico como un nuevo tipo de operación financiera que, aunque involucra recursos del público, es distinta a la captación de ahorro, depósitos a término o en cuenta corriente. El dinero electrónico se entiende como un almacén de valor en medio electrónico convertible a efectivo que permite realizar pagos, transferencias, recepción de remesas del exterior y desembolsos de créditos. Pero, dado que no es un depósito, los recursos no pueden ser utilizados para intermediar y no generan intereses.

La principal modalidad de emisión es la apertura de cuentas de dinero electrónico las cuales, según sus características, pueden ser abiertas bajo régimen simplificado o general en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT) y de información al usuario, y tiene límites transaccionales de USD1.400. Las tarjetas prepago de tipo abierto son una modalidad de dinero electrónico y deben cumplir con los criterios que la ley establece para el dinero electrónico.

Dentro de la definición de los productos también se ha incluido la simplificación de documentación y requisitos de apertura para adaptarlos a los productos totalmente electrónicos del teléfono celular, como por ejemplo:

- Eliminación de la obligación de tener la firma al momento de la apertura del producto
- Envío de extractos en papel
- Formulario en papel

3.2.3 Los corresponsales o agentes: Complemento indispensable de los SFM

En 2005 Perú autorizó la prestación de servicios financieros por medio de terceros, cajeros corresponsales o agentes. De esta manera, se crearon condiciones que facilitan la autorización para el uso de la infraestructura indispensable en cualquier producto vinculado a un celular, en especial bajo modelos transformacionales, es decir aquellos que usan el celular como mecanismo para atraer por primera vez a clientes al ámbito financiero.

Luego de aprobada la ley de dinero electrónico se introdujeron nuevas reformas a la regulación existente en cajeros corresponsales. Se extendieron las funciones de esta red, que podrá ofrecer servicios al sistema financiero así como a las EEDE, sea que se trate de servicios relacionados con depósitos bancarios o con dinero electrónico. Además, se amplió el tipo de operaciones que pueden realizar, con un énfasis en los servicios de pago y las operaciones relacionadas con las personas, incluyendo la venta de microseguros. A las capacidades ya existentes para poder abrir cuentas simplificadas de depósito o “cuentas básicas”, se añade la capacidad de abrir cuentas de dinero electrónico, sean éstas por cuenta de un banco, una entidad que intermedie recursos o una EEDE.

Se redujo a una mínima expresión el requerimiento de documentación en papel y se autorizaron herramientas

Anexo Perú

continuación

tecnológicas para verificar la identidad de los clientes en tiempo real. Esto permite que se puedan conectar clientes a través de un celular desde cualquier parte del territorio nacional, sin requerir la presencia física ante un representante del banco, situación que sólo se aplica para productos de trámite simplificado de conocimiento de cliente.

3.2.4 Normas sobre administración y mitigación de riesgos

3.2.4.1 Prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo

Para facilitar el acceso y mantener la integridad del sistema financiero se revisó el esquema de prevención de LA/FT y los requisitos de transparencia de información aplicables con el fin de establecer una regulación proporcional al riesgo y aplicable a los nuevos servicios.

El régimen simplificado de normas asociadas a la prevención del LA/FT se encuentra vigente desde 2011, año en el que también fueron creadas las cuentas bancarias simplificadas o cuentas básicas. En ese sentido, a partir de 2011, la debida diligencia y el conocimiento del cliente se encuentran comprendidos en dos regímenes denominados general y especial (reforzado y simplificado). Bajo el régimen simplificado se establecieron criterios generales asociados a productos de baja exposición al riesgo en el sistema financiero (como seguros y pensiones) y se redujeron los requisitos de vinculación de clientes (menor documentación). Dicho régimen establece criterios generales que permiten que tanto el regulador establezca productos sujetos a menores requerimientos, como que la propia empresa solicite que un producto sea incluido bajo este régimen, previo estudio que sustente su baja exposición a los riesgos de LA/FT.

Cabe señalar que las cuentas básicas y en general el régimen simplificado, son los productos que están siendo considerados por las empresas con proyectos de SFM o de dinero electrónico. Sin embargo, en la práctica, las cuentas básicas y el propio régimen simplificado han tenido poca acogida, principalmente por los altos costos de implementación y la dificultad de controlar los límites asociados, siendo este un reto que sigue presente.

Desde 2013, con la expedición de la ley de dinero electrónico, las EEDE pueden abrir cuentas de dinero electrónico que, dependiendo de sus características, pueden ser consideradas como de régimen simplificado o general.

Características del régimen simplificado:

- Aplica a condiciones LA/ FT así como a la simplificación de requerimientos de información y medios de comunicación al usuario
- Criterios similares para cuentas bancarias o de dinero electrónico que consideran límites máximos de saldo y volumen de transacciones. Los límites máximos de transacción y volumen de operaciones varían bajo el régimen simplificado según se trate de cuentas bancarias o de dinero electrónico

- Información mínima requerida asociada al documento nacional de identidad. De ser el caso, se requerirá el número de servicio de telefonía celular
- Apertura desde el celular no presencial
- Para personas naturales nacionales o extranjeras
- En moneda nacional, uso en el territorio nacional
- En el caso de dinero electrónico los límites son:
 - Límite de transacción: USD 350
 - Saldo de un mismo titular: USD 700
 - Volumen mensual USD 1.400 (21% del PIB per cápita)

3.2.4.2 Riesgos operativos

No ha sido necesario desarrollar mayores cambios en la regulación vigente asociada a la gestión del riesgo operacional para efectos de la prestación de SFM, ni en materia de seguridad de la información. Se mantiene un enfoque que es neutral desde el punto de vista tecnológico, sin desarrollar o rechazar ninguna tecnología en particular, siempre que el marco de control sea apropiado y cumpla con la regulación vigente y, de existir desviaciones, éstas deben ser adecuadamente comunicadas y aprobadas bajo los procedimientos existentes. En ese sentido, se aplica la regulación general que permite a la Superintendencia aceptar o no el modelo tecnológico o la plataforma de soporte que se vaya a implementar y, en general, el modelo de administración de riesgos de cada operador.

3.2.4.3 Protección al consumidor

La protección al consumidor es uno de los temas estratégicos de la SBS para la inclusión financiera. En ese sentido, se considera que el sistema financiero peruano cuenta con un marco regulatorio sólido, el cual se sustenta en políticas claras de respeto al consumidor financiero y mecanismos de atención de resolución de quejas, transparencia durante el proceso de contratación y contratos redactados en lenguaje sencillo y claro, con cláusulas justas.

Con relación al dinero electrónico, las normas existentes, principalmente asociadas al régimen simplificado, han buscado reducir requerimientos antes que crear nuevos. Se han introducido previsiones asociadas al manejo de reclamos y de responsabilidades asociadas, que son una simplificación del régimen vigente. En términos generales, se considera un régimen simplificado que también es aplicable a los asociados a protección al consumidor para los servicios financieros tradicionales, así como para los desarrollados para las operaciones de dinero electrónico. Mientras los depósitos se protegen por la ley de secreto bancario, en la ley de dinero electrónico se establece que la información de los usuarios y las operaciones que realicen estará sujeta a la Ley de Protección de Datos Personales.

3.3 Regulación de los operadores móviles

Al profundizar en el tema móvil, resultó muy relevante abordar la regulación de los operadores móviles, pues en el transcurso de la discusión de las normas fue cada vez más evidente que era necesario regular el acceso al canal móvil.

Anexo Perú continuación

En la ley de dinero electrónico se abordó el tema de regulación de los operadores móviles, disponiendo un marco adecuado de acceso a los servicios de telecomunicaciones para los servicios financieros móviles que incluyen todos los servicios financieros prestados a través del canal móvil y no sólo aquellos asociados al dinero electrónico.

Con este propósito, la ley facultó al regulador de telecomunicaciones (OSIPTEL) para facilitar el acceso al canal cuando se trate de servicios financieros móviles. Al respecto, el regulador ha emitido una normativa con consideraciones que buscan asegurar el acceso bajo condiciones similares a todos los participantes y mecanismos de resolución en caso de que se presenten barreras a dicho acceso; pueden incluir la definición de condiciones por el organismo regulador de telecomunicaciones a falta de acuerdo entre las partes. El regulador de telecomunicaciones ha publicado, para comentarios del público, las normas que permitirían su intervención en caso de que existiesen limitaciones al acceso a canales como SMS, USSD y otros ligados a los servicios financieros móviles. Cabe señalar que dicho marco no sólo se refiere a los servicios relacionados con el celular, sino en general a todos los servicios de telecomunicaciones asociados a los servicios financieros.

En materia de interoperabilidad, la ley peruana facultó a la SBS y al Banco Central del Perú para establecer condiciones para que los clientes puedan hacer transacciones con cualquier contraparte, independientemente del proveedor de servicios financieros. Además, se establece que el uso de las redes de telecomunicaciones para la prestación de servicios financieros se debe dar en igualdad de condiciones para todas las empresas que provean el servicio, evitando así algún trato diferenciado por parte de los operadores de las redes.

4. Principales resultados alcanzados

Varios bancos y algunas entidades de microfinanzas ofrecen servicios de banca móvil a sus clientes, en los cuales utilizan el celular como un canal más de atención. Entre ellos, se cuenta con iniciativas dirigidas a pequeñas empresas, principalmente bodegas, para que efectúen pagos a sus distribuidores a través del celular: estos pagos se realizan con cargo a cuentas simplificadas de depósitos o cuentas básicas que mantienen con el banco.

Sin embargo, entre los proyectos que se encuentran en desarrollo debe destacarse el que viene liderando la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc) a través de su Comité de Dinero Electrónico, denominado “Modelo Perú”. Éste implementará una plataforma estándar para el desarrollo de productos de dinero electrónico, el cual permitirá que dichos productos sean interoperables entre sí desde su lanzamiento. Este proyecto, en el que participan todos los bancos del país, se viene desarrollando desde 2013 y se espera inicie actividades durante 2015.

Por otro lado, en el marco de la normativa vigente, existen empresas que han expresado su interés en convertirse en

EEDE y que brindarán servicios de billetera móvil o de tarjetas prepago, que se encuentran en proceso de autorización por la SBS.

5. Consideraciones finales

Se espera que la ley promueva el uso masivo de los dispositivos electrónicos como canales de acceso a servicios de pago y transferencias, sobre todo en los sectores de la población actualmente no atendida por el sistema o alejada geográficamente. A través del uso de dinero electrónico, la población podrá realizar sus pagos y transferencias de manera segura, tal como lo haría con dinero en efectivo y a menores costos, reduciendo así el uso de efectivo y por consiguiente los riesgos de llevarlo. Por otro lado, se espera que el gobierno se beneficie de productos basados en dinero electrónico para reducir el costo de las transferencias a los beneficiarios, quienes a su vez podrían disponer de su dinero por medio de su teléfono móvil.



Alliance for Financial Inclusion

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 www.afi-global.org

 www.facebook.com/AFI.History  @NewsAFI