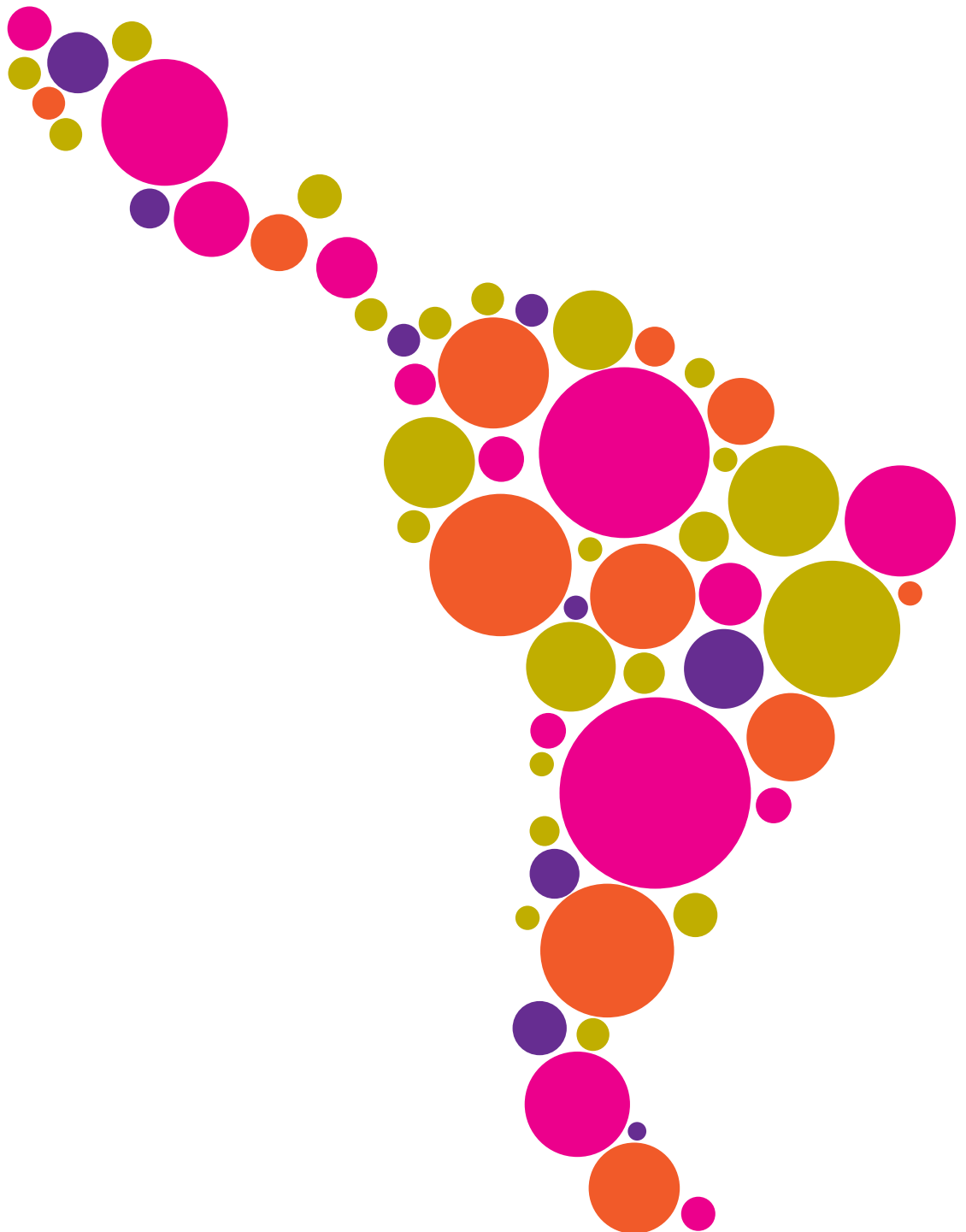


# Enfoques regulatorios para los servicios financieros móviles en Latinoamérica



# 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	17
3.3 Regulación de los operadores móviles	17
4 Principales resultados alcanzados	18
5 Reflexiones finales	19

# 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 Latina<sup>1</sup>. 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



## Políticas Efectivas para la Banca Móvil en América Latina

Los siguientes  
avances para la  
inclusión financiera

(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 Trabajo<sup>2</sup> 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.

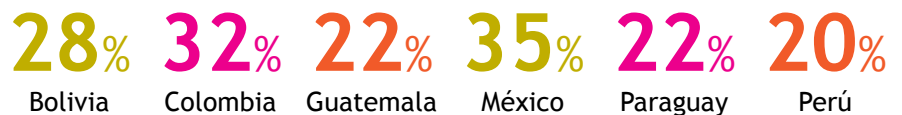
Tabla 1. Indicadores de inclusión financiera

	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
<b>ACCESO</b>						
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%
<b>USO</b>						
% 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 década<sup>3</sup>. 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 Bolivia<sup>4</sup> y Guatemala<sup>5</sup> 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 tiempo<sup>6</sup>, 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.

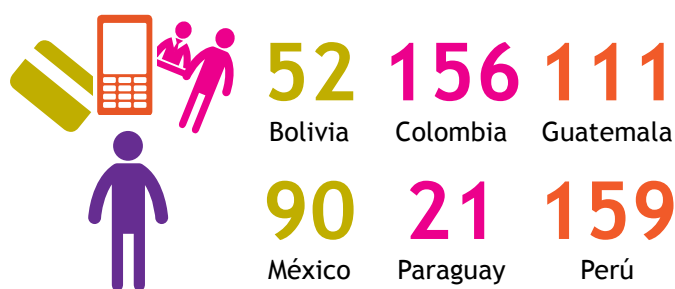
Estos procesos se han dado como resultado de la iniciativa de las empresas de telefonía celular por prestar servicios de pagos vía celular acercándose al desarrollo de instrumentos financieros novedosos más allá de los servicios financieros tradicionales.

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



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

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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 servicios<sup>7</sup>.

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).

<sup>7</sup> 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 *continúa*

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 electrónico<sup>8</sup>. 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

<sup>8</sup> 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 continúa

Tabla 2. Enfoque regulatorio comparativo en cuanto a SFM

PAÍS	ENFOQUE REGULATORIO
BOLIVIA	<p>Bancario y no bancario.</p> <p>Servicio de pago móvil como instrumento electrónico de pago: no es un depósito, por tanto no se puede intermediar y no genera intereses.</p> <p>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.</p> <p>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><b>Bancario</b></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Norma: Decreto 4687 de 2011.</p> <p><b>No bancario</b></p> <p>Sujeto a presentación y aprobación de proyecto de ley de emisores de depósitos electrónicos.</p>
GUATEMALA	<p><b>Bancario</b></p> <p>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.</p> <p>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><b>Bancario (e instituciones financieras reguladas)</b></p> <p>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.</p> <p>Flexibilización regulatoria: uso de canal móvil, productos transaccionales en función del riesgo, simplificación de requisitos y límites para la apertura de cuentas.</p> <p>Norma: varias expedidas por Banxico, SHCP y CNBV a partir de 2009.</p>
PARAGUAY	<p><b>Bancario y no bancario</b></p> <p>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.</p> <p>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><b>Bancario y no bancario</b></p> <p>Intermediación financiera: reservada a las empresas del sistema financiero.</p> <p>Flexibilización de normas sobre canales y KYC para permitir el uso del móvil como canal.</p> <p>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.</p> <p>Regulación proporcional al riesgo y tecnológicamente neutral, régimen simplificado de KYC.</p> <p>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), Guatemala<sup>9</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 continúa

Tabla 3. Requisitos de nuevos operadores o de operadores especializados

	BOLIVIA	COLOMBIA*	MÉXICO	PARAGUAY*	PERÚ
<b>OPERADORES AUTORIZADOS</b>	Empresa de servicio de pago móvil.	Sociedades especializadas en depósitos electrónicos (Proyecto).	Bancos de nicho o bancos especializados.**		Empresas emisoras de dinero electrónico.
<b>CAPITAL MÍNIMO ESPECIALIZADOS (A)</b>	USD \$752.000	USD \$3,0 millones	USD \$14,0 millones	USD \$2,0 millones	USD \$806.000
<b>CAPITAL MÍNIMO BANCOS (B)</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
<b>RELACIÓN A/B</b>	9,4%	7,5%	40,0%	25,0%	9,0%
<b>ADECUACIÓN DE CAPITAL</b>	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.
<b>OPERADORES AUTORIZADOS</b>	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.
<b>MECANISMO RESPALDO</b>	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 continúa

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 continúa

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 continúa

### 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 2009<sup>10</sup> 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

<sup>10</sup> 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 continúa

### 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 continúa

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 continúa

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><b>Trámite simplificado</b></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"> <li>• Retiros: 3 SMLM (USD1.088 dólares).</li> <li>• Saldo: 3 SMLM (USD1.088 dólares).</li> </ul> <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><b>Régimen simplificado de KYC</b></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><b>Procedimiento simplificado de apertura cuentas de depósito</b></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><b>Régimen simplificado</b></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><b>Régimen simplificado</b></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 continúa

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 Internet<sup>11</sup>, 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.

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 continúa

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

PAÍS	REQUISITOS CONTROL DEL RIESGO OPERATIVO
<b>BOLIVIA</b>	<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"> <li>• Vincular número de la cuenta, documento de identidad y número de celular.</li> <li>• Mantener registro de operaciones por al menos diez años.</li> <li>• Mecanismos de autenticación y verificación de la identidad de los instrumentos electrónicos de pago en cada transacción.</li> <li>• Integridad: protegidos contra alteraciones y fraude.</li> <li>• Confidencialidad: mecanismos cifrados que eviten la difusión no autorizada.</li> <li>• No repudio: ninguna de las partes implicadas en la transacción puedan negar su participación en la misma.</li> <li>• Disponibilidad: sistema de procesamiento debe estar disponible para los usuarios según lo establecido contractualmente.</li> <li>• Contraseña de autenticación del usuario</li> <li>• Cierre de sesión luego de 20 segundos de inactividad.</li> </ul>
<b>COLOMBIA</b>	<p>Régimen simplificado establece excepciones y para el caso de cuentas abiertas bajo proceso simplificado no exige:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalización de los medios y contraseñas por medio.</li> <li>• Realizar perfil transaccional.</li> <li>• Generación y entrega de soportes físicos.</li> <li>• Capacitación en medidas de seguridad.</li> <li>• Información de costo previo a realización de transacciones.</li> <li>• Constancias y paz y salvos.</li> <li>• Tarjetas débito con mecanismos fuertes de autenticación.</li> </ul> <p>Tecnología: se requiere “cifrado fuerte de extremo a extremo” en el caso de productos con transacción superiores a 310 dólares mensuales</p>
<b>GUATEMALA</b>	<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"> <li>• Descripción plataforma tecnológica.</li> <li>• Mecanismos que garanticen: confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.</li> </ul> <p>Aplicación de normas generales para la administración de riesgos que establecen lineamientos mínimos.</p>
<b>MÉXICO</b>	<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>
<b>PARAGUAY</b>	Aplicación de reglas generales.
<b>PERÚ</b>	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.

## 3.2 Elementos de las reformas *continúa*

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.

### 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.





**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](http://www.afi-global.org)

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