



# Guatemala

Servicios financieros móviles (SFM)

Diagnóstico regulatorio y estudio de mercado

Recomendaciones para el desarrollo de SFM





---

## Acerca de la GSMA

La GSMA representa los intereses de los operadores móviles en todo el mundo. Abarcando más de 220 países, la GSMA reúne a cerca de 800 de los operadores móviles del ámbito mundial con más de 250 compañías del ecosistema móvil, incluyendo fabricantes de teléfonos, compañías de internet, así como organizaciones en sectores tales como servicios financieros, atención a la salud, medios de comunicación, transporte y servicios públicos. La GSMA también organiza eventos líderes en el sector, tales como el Mobile World Congress, Mobile World Congress Shanghai y las conferencias de Mobile 360 Series.

Por más información, visite el sitio web corporativo de la GSMA en [www.gsma.com](http://www.gsma.com). Siga a la GSMA en Twitter: @GSMA.

GSMA Latin America es el brazo de la GSMA en la región. Para más información en inglés, español y portugués ver [www.gsmala.com](http://www.gsmala.com). Siga a GSMA Latin America en Twitter: @GSMALatam.

---

## MARULANDA CONSULTORES

El trabajo contó con la participación de Beatriz Marulanda, Mariana Paredes y Elizabeth Andrade

EL PROGRAMA MOBILE MONEY CUENTA CON EL APOYO DE LA  
FUNDACIÓN BILL Y MELINDA GATES, FUNDACIÓN MASTERCARD Y OMIDYAR NETWORK

BILL & MELINDA  
GATES *foundation*



ON OMIDYAR NETWORK™

# Contenido

	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Contexto actual de la inclusión financiera</b>	<b>12</b>
2.1	Indicadores de inclusión financiera	15
2.1.1	Productos innovadores	19
2.2	Avances en la regulación para la inclusión financiera	19
<b>3</b>	<b>Cómo generar un entorno adecuado para promover la inclusión financiera a través de los SFM en Guatemala</b>	<b>22</b>
3.1	Nuevo producto financiero	24
3.2	Apertura a nuevas entidades en un entorno regulado	26
3.2.1	Riesgo de solvencia: requisitos de entrada y permanencia	28
3.2.2	Mitigación de riesgos mediante restricción en las operaciones	29
3.3	Simplificación de los requisitos de vinculación de clientes	30
3.3.1	Vinculación: régimen simplificado de conocimiento de clientes	31
3.3.2	Límites transaccionales como mecanismo de mitigación de riesgo	34
3.4	Canales: cash-in y cash-out	37
3.5	Otros temas a considerar	38
3.5.1	Tercerización	38
3.5.2	Interoperabilidad	39
3.5.3	Protección al consumidor	41
3.5.4	Régimen de transición	41
3.5.5	Riesgos operativos	42
	<b>Anexo 1: Formulario de vinculación de clientes IVE-IRS-01</b>	<b>44</b>

# Abreviaturas

ATM	Cajero automático (Automated Teller Machine, por sus siglas en inglés)
FATF	Financial Action Task Force
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones
GAFIC	Grupo de Acción Financiera del Caribe
IMF	Instituciones microfinancieras
KYC	Conocimiento del cliente (Know Your Client, por sus siglas en inglés)
LA/FT	Lavado de activos y financiación del terrorismo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
POS	Punto de venta (Point of Sale, por sus siglas en inglés)
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SIB	Superintendencia de Bancos
SFM	Servicios financieros móviles

# Resumen ejecutivo

Los avances regulatorios en materia de inclusión financiera en Guatemala durante los últimos cinco años han sido significativos, aunque insuficientes para alcanzar a la población de menores ingresos. El nivel de acceso a cuentas bancarias y el uso de servicios financieros en el país se han mantenido por debajo de los promedios regionales.

Aunque prácticamente la totalidad de la población adulta en Guatemala tiene acceso a la tecnología móvil, el acceso a servicios financieros móviles no se ha difundido debido, en parte, a la ausencia de un marco regulatorio que permita su adecuada implementación<sup>1</sup>. Los servicios financieros móviles son fundamentales para expandir la inclusión financiera, combatir la pobreza y reducir la informalidad económica.

- Entre 2011 y 2014, la población con acceso a una cuenta aumentó de 22,3% a 41,3% en Guatemala, mientras que el promedio de América Latina y Caribe pasó de 39% a 51% durante el mismo período. Asimismo, se observa una alta concentración de cuentas en la zona metropolitana, tanto en número de cuentas como en valor de saldos.
- En materia de acceso a créditos, entre 2001 y 2014, se experimentó un preocupante retroceso, dado que la proporción de adultos que tenían, por lo menos, un crédito, se redujo de 13,7% a 12,3%, mientras que en Latinoamérica y el Caribe este indicador aumentó de 7,9% a 11,3%.
- En cuanto al uso de medios de pago electrónicos en redes transaccionales, solo el 6,3% de la población adulta tiene una tarjeta de crédito (comparado con el 19% del promedio regional), en tanto que solo el 16,2% tiene una tarjeta de débito (promedio regional de 35%), ubicando a Guatemala en último lugar con relación a otros países de la región. Estas estadísticas indican el reducido

uso de medios de pago electrónicos, lo cual demuestra una notable preferencia por el uso de efectivo y cheques en el país, con los consiguientes altos costos e ineficiencias en los pagos de la economía en general.

- En materia de cobertura del sistema financiero, a diciembre de 2015, el número de puntos de contacto (agencias, agentes bancarios y ATM) aumentó un 42% debido al crecimiento de las redes de agentes bancarios. No obstante, la cobertura está concentrada en áreas metropolitanas y se encuentra muy por debajo de los niveles alcanzados en otros países de la región: Guatemala cuenta con 638 puntos de contacto por cada 100 000 adultos mientras que, en países como México, Perú y Colombia, el promedio es de 1114 puntos por cada 100 000 adultos.

El bajo nivel de competencia en el sector financiero queda evidenciado en la alta concentración (74%) de los activos financieros en cuatro bancos, lo cual se traduce en la ausencia de incentivos para el desarrollo de productos innovadores dirigidos a los nuevos segmentos de mercado que se encuentran sub-atendidos.

Aunque de manera incipiente, y a pesar de las limitaciones que el entorno regulatorio impone a los servicios financieros digitales, el dinero móvil ha tenido un desarrollo importante en el país. Uno de los productos más innovadores, dirigido a la población de menores ingresos, es Tigo Money, a través del

<sup>1</sup> "Success factors for mobile money services A quantitative assessment of success factors", "Regulatory environment and the success of mobile money", página 13, noviembre 2016: <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=923539C02F5D39174BA09C6851EFC25A&download>

cual el operador ofrece servicios de envíos de remesas nacionales e internacionales, pagos de servicios, recaudo de cartera y pagos masivos, a sus clientes de telefonía móvil. A diciembre de 2015, Tigo Money contaba con aproximadamente 300 000 clientes que realizaban, además, recargas de saldos.

Si el entorno regulatorio fuera el apropiado, se fomentaría la expansión de los servicios de dinero móvil y, en consecuencia, el incremento de los niveles de inclusión financiera, tal como sucedió en países de la región como Paraguay, Honduras y El Salvador, donde ya hay más de un millón de clientes activos de dinero móvil. Estos países se encuentran entre los 15 países de mayor penetración de cuentas móviles a nivel mundial, según cifras de la GSMA.

Si se realizaran los ajustes regulatorios necesarios para el adecuado aprovechamiento de la tecnología móvil, se podrían llevar los servicios de dinero móvil a un porcentaje importante de la población, la que hasta ahora no estaba bancarizada, y así potenciar una solución que facilite su inclusión a nivel financiero, de manera rápida y eficiente en cuanto a costos. Estos ciudadanos hoy se encuentran expuestos a los riesgos de administrar sus finanzas en base a dinero en

El uso de la tecnología móvil ofrece ventajas únicas para la prestación de servicios financieros a la población de muy bajos ingresos y a la que se encuentra en zonas alejadas, pues permite reducir los costos de transacción por su penetración, ubicuidad y aceptación. El aprovechamiento de estas ventajas en favor de la inclusión financiera requiere el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado que permita la prestación de SFM de manera sostenible, dentro de parámetros mínimos de competencia, acceso equitativo y no discriminatorio, regulación financiera especializada, protección del ahorro del público y de la confianza en el sistema financiero.

efectivo, sin acceso a servicios financieros que pueden servir de herramienta para mitigar los niveles de pobreza. Todo esto contribuiría al crecimiento de la economía del país.

Los esfuerzos en materia regulatoria llevados a cabo por Guatemala no han logrado promover modelos de negocio inclusivos. Los exigentes requerimientos de información para la identificación y registro de nuevos clientes, así como algunas restricciones operativas impuestas a los agentes bancarios, presentan obstáculos para que los bancos desarrollen estrategias que faciliten el acceso a los servicios financieros de los ciudadanos de bajos ingresos y de los que habitan en zonas rurales. Adicionalmente, como se ha demostrado en varios países, se requiere un nuevo tipo de institución que entienda y sepa desarrollar modelos de negocio basados en transacciones de poco valor, con alta frecuencia y gran volumen, para lo cual es importante contar con un nuevo tipo entidad regulada.

Para ello, **se ha creado una nueva licencia dentro del sistema financiero y/o el sistema de pagos**, que se caracteriza por tener un objeto único y especializarse en pagos y transferencias, a través de la conversión y reconversión de dinero electrónico. Esta licencia está sujeta a un régimen regulatorio más liviano dado que los riesgos se ven mitigados mediante el requerimiento de capitales mínimos, proporcionales a los reducidos riesgos, como también de restricciones relacionadas con las operaciones que pueden realizarse con los recursos captados del público, además de parámetros para el control del riesgo de lavado de activos.

Guatemala debería adoptar la definición de un nuevo producto financiero, similar al de otras regulaciones de la región, que incluya los siguientes elementos:

- Valor monetario registrado a favor de un titular o cliente, emitido por un valor igual a los fondos recibidos de éste y convertible a efectivo por su valor nominal.
- Aceptado como medio de pago por terceros,

distintos de su emisor, por un monto equivalente al su valor nominal.

- Almacenado en una cuenta (o depósito) administrada mediante un dispositivo electrónico (celular, computadora, servidor, tarjeta electrónica, etc.).

Bajo esta licencia, los nuevos operadores de dinero móvil o electrónico solo podrían realizar operaciones transaccionales (pagos, transferencias, remesas) y se les prohibiría expresamente realizar operaciones de intermediación financiera con los recursos captados, para así evitar el riesgo crediticio. Esto permitiría aplicar una regulación proporcional a los menores riesgos que representa el negocio, incluida la exigencia de un capital mínimo que sea inferior al requerido para constituir un banco. Este requisito debe asegurar que solo entren al mercado las entidades que estén en capacidad de financiar la inversión necesaria para realizar las operaciones y que también pueden responder por los recursos del público y por la continuidad de las operaciones.

Adicionalmente, dada la **gama limitada de operaciones** financieras que pueden llevar a cabo estas nuevas entidades, no es necesario aplicar la completa regulación prudencial utilizada para el sistema bancario.

La medida regulatoria para mitigar el riesgo de pérdida de recursos del público en caso de insolvencia del operador de dinero electrónico consiste en exigir que dichos recursos se mantengan separados del patrimonio de la entidad, mediante su colocación en un fideicomiso, en activos de alta liquidez en el sistema financiero o en un depósito en el banco central, en montos equivalentes al valor del dinero electrónico emitido por la entidad, con registros individualizados que permitan identificar los montos correspondientes a cada cliente en todo momento. Asimismo, esta separación patrimonial de los recursos del público los protege de potenciales acciones legales iniciadas por acreedores de la entidad emisora del dinero electrónico.

Una de las principales responsabilidades de los reguladores financieros es mantener la integridad de sistema, impidiendo que sea usado para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Es así que se impone a las entidades financieras la obligación de conocer debidamente tanto a sus clientes como el origen de sus recursos. Con tal propósito, se utilizan extensos y detallados formularios que deben ser diligenciados por el cliente y verificados por las entidades. Esto ha aumentado el costo de vinculación, tanto para clientes como para las entidades, y ha marginado del sistema financiero a los clientes informales y de bajos ingresos, puesto que no pueden proveer la información requerida por las entidades financieras.

Para aprovechar el potencial que el dinero móvil tiene de incluir financieramente a la población de bajos ingresos de manera masiva, se requiere contar con mecanismos ágiles y simples de vinculación del cliente. Permitir esto sin comprometer la integridad del sistema financiero ha sido posible mediante la adopción de requisitos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) proporcionales a los riesgos que implican las cuentas de bajo monto. En algunos países, como Brasil, México, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, se han adoptado con éxito normas proporcionales de conocimiento del cliente, aplicables también a productos bancarios tradicionales, como cuentas de ahorro.

Dichos países han implementado procesos simplificados de vinculación de nuevos clientes, en los que se exige solo la verificación de su identidad, lo cual puede incluso realizarse en forma remota, por ejemplo, desde un dispositivo móvil. Para mitigar los riesgos de estos productos, se establecen límites en la cantidad de transacciones que pueden realizarse por mes, como también topes a los saldos acumulados que se pueden mantener en cualquier momento. Estos requisitos, acompañados del continuo monitoreo de las transacciones que se realizan en las cuentas y el reporte de operaciones sospechosas, representan normas proporcionales para mitigar y prevenir el riesgo de LA/FT.

Otra medida típica para limitar el uso indebido de las cuentas de dinero móvil es exigir que cada persona solo pueda abrir una cuenta por entidad y que las operaciones solo puedan realizarse en moneda legal y así evitar la acción de las redes internacionales de lavado de activos.

Además de ampliar el acceso a productos financieros móviles, estos productos deben agregar valor a los usuarios para así garantizar su uso e impacto. Las cuentas de dinero electrónico deben ofrecer versatilidad y liquidez a sus clientes, para lo cual es necesario que cuenten con suficientes canales para cargar y descargar efectivo (cash-in y cash-out).

La autorización del uso de agentes bancarios como emisores de dinero móvil debe estar en línea con aquellos autorizados para el resto de las entidades financieras. La autorización de estos nuevos agentes debe permitir la realización de un mayor número de operaciones, siempre y cuando quede clara la responsabilidad de la entidad financiera frente a los recursos de sus clientes. Adicionalmente, es necesario modificar los requisitos para ser agente, de tal forma que se facilite la ampliación de su cobertura en zonas rurales o desatendidas y establecer reglas para el manejo del riesgo de liquidez a través del requerimiento de planes para su administración como parte del sistema de atención y prevención de riesgos operativos.

La funcionalidad del dinero electrónico para realizar pagos y transferencias entre personas, entre las personas y las empresas, entre las personas y el gobierno, etc., es un elemento clave de la utilidad de este producto para la población y la viabilidad del negocio en el mediano y largo plazo. Para lograr un ecosistema de pagos adecuado, que agregue valor al uso de los canales y genere un entorno de competitividad, es necesario interconectar las distintas redes del sistema de pagos con el propósito de que las cuentas de dinero electrónico puedan interoperar a través de todos los medios y canales disponibles. Aunque la conveniencia de la interoperabilidad en la etapa temprana de los modelos de negocio de

dinero electrónico no queda aún clara, en el mediano y largo plazo es necesaria para que sea verdaderamente útil para los usuarios de servicios financieros.

Dada la gran escala que los servicios financieros móviles pueden alcanzar, es importante contar con reglas sólidas de protección al consumidor financiero, centradas en la claridad de la información sobre las características y las formas de uso del producto, especialmente en relación a sus costos y la responsabilidad de los usuarios en su manejo.

Asimismo, es muy importante prever los mecanismos de resolución oportuna de problemas relacionados con pagos y transferencias ocasionados por la operación o el uso de la tecnología, pues es crítica la preservación de la confianza de los clientes en los proveedores de dinero electrónico y en el funcionamiento del ecosistema.

Para que el dinero electrónico se desarrolle dentro de un entorno adecuado para la protección del consumidor en Guatemala, se recomienda considerar la inclusión en la futura normativa de los siguientes principios, basados en el código de conducta desarrollado por GSMA:

- Mecanismos para asegurar que los proveedores cuentan con políticas y procedimientos adecuados para garantizar la provisión confiable de sus servicios.
- Asegurar la implementación de medidas adecuadas para garantizar la seguridad de la red y el canal móvil.
- Requerir la provisión clara, suficiente, oportuna y comprensible de información a los clientes.
- Desarrollar mecanismos adecuados para la efectiva atención de quejas y rápida resolución de problemas.
- Contar con prácticas adecuadas de protección de datos personales.

En casos como el de Guatemala, donde ya hay operadores que realizan actividades similares a las de dinero electrónico, es necesario que se definan en la misma regulación el tiempo y la forma en que los servicios existentes deberán adaptarse a las nuevas reglas y, por lo tanto, prever en el régimen de transición la necesidad de preservar la continuidad del negocio durante esta etapa.

Si bien en varios países se dio un proceso de adaptación proporcional de las normas de control del riesgo en función al representado por las operaciones de dinero electrónico, es común también que las reglas aplicables al manejo del riesgo operativo aplicables a entidades de dinero electrónico sean las mismas que el régimen general de las demás entidades del sector financiero.

El régimen que se adopte en Guatemala debe estar alineado con un menor peso regulatorio y con menos requisitos de entrada que sean proporcionales al reducido riesgo que estas entidades enfrentan. Dado que el principal riesgo de estas instituciones es, precisamente, el operativo, es importante encontrar un equilibrio entre requerimientos y costos mediante la definición de principios generales como también de reglas y procedimientos específicos.

En resumen, con el fin de estimular la competencia en el sistema financiero y promover la inclusión financiera en Guatemala, se recomienda la adopción de una reforma regulatoria que autorice la creación de una nueva licencia, especializada en dinero electrónico dentro del sistema financiero. Esta nueva entidad debería estar autorizada a realizar operaciones de dinero electrónico y tener los siguientes requisitos y características:

- Mitigación del riesgo mediante la restricción de la gama de operaciones autorizadas
- Capital mínimo necesario para asegurar que solamente entran al mercado aquellos que cuentan con la capacidad de responder por los recursos del público y la continuidad de las operaciones

- Capital operativo proporcional al crecimiento de las captaciones
- Separación de los recursos captados mediante su depósito en un fideicomiso
- Utilización de un régimen simplificado de vinculación de clientes
- Límites transaccionales a las cuentas de dinero electrónico
- Utilización de canales de cash-in y cash-out adecuados a las necesidades de liquidez de la población de bajos ingresos
- Entorno de políticas que aseguren el adecuado desarrollo de la interoperabilidad liderada por el mercado y apoyada por las autoridades, asegurando la participación de los servicios de dinero móvil en los sistemas de pago.
- Mecanismos adecuados de protección al consumidor
- Sistemas de administración del riesgo operativo



# 1 Introducción

Con el objetivo de incrementar los niveles de inclusión financiera, Guatemala ha dado pasos agigantados en el importante proceso de adaptación regulatoria. Sin embargo, luego de transcurridos cinco años desde la emisión de las normas<sup>2</sup> no se observa un avance sustancial en los indicadores correspondientes, al mismo tiempo que se ve un estancamiento en la ampliación de la cobertura del sistema financiero. La alta concentración de los activos financieros en cuatro bancos y la falta de competencia en el sistema financiero no han favorecido el desarrollo dinámico de innovaciones financieras que permitan llevar productos más adecuados a nuevos segmentos de mercado.

En marzo de 2016, Marulanda Consultores realizó un diagnóstico de la situación de los servicios financieros y del estado de la inclusión financiera en Guatemala. Este reporte fue luego presentado a las autoridades guatemaltecas durante la primera semana de junio, con el fin de ilustrar el contexto de inclusión financiera y las perspectivas para el desarrollo de servicios financieros móviles (SFM) como instrumento para alcanzar una mayor inclusión financiera. El diagnóstico dio un panorama claro del sector financiero y la inclusión financiera en Guatemala y permitió identificar la forma en que los SFM podrían contribuir a mejorar la inclusión financiera. Asimismo, se identificaron las oportunidades y las barreras para la expansión de la inclusión financiera a través de los SFM y el papel de los distintos actores involucrados. Con base en los hallazgos del diagnóstico, se

desarrollaron las principales propuestas de modificación del entorno regulatorio relevante para el sistema financiero a fin de promover la adopción y el uso de los SFM dentro del marco regulatorio aplicable y aprovechar su potencial para la expansión de la inclusión financiera mientras se mantiene la protección del ahorro del público.

La metodología utilizada en este trabajo se basó en la revisión de fuentes secundarias y entrevistas con los actores involucrados. La revisión de fuentes secundarias abarcó la normatividad vigente, la información suministrada por las autoridades regulatorias y la información estadística proveniente también de fuentes secundarias. Durante la primera visita a Guatemala, se realizaron entrevistas a los actores claves en el mercado de servicios financieros móviles en Guatemala para recopilar información y conocer su posición. Se entrevistaron funcionarios de entidades del gobierno, entidades financieras, empresas de telefonía móvil y redes de pagos minoristas con el fin de conocer su visión sobre los retos, lo que se ha hecho y lo que está pendiente.

Este documento recoge los aspectos relevantes del diagnóstico en el Capítulo 2, destacando especialmente los rasgos que afectan el avance de la inclusión financiera en Guatemala. Con base en estos hallazgos, en el Capítulo 3 se hacen recomendaciones acerca de la mejor forma de generar un entorno regulatorio adecuado para promover la inclusión financiera a través de servicios financieros móviles.

<sup>2</sup> En 2010, se autorizó la prestación de servicios financieros a través de agentes bancarios; en 2011, se estableció un régimen simplificado para la apertura de productos financieros y se autorizó el uso del canal móvil para la prestación de servicios bancarios; y, en 2016, se creó la figura de licencias financieras para permitir a las entidades microcrediticias la captación regular de recursos del público.

## 2 Contexto actual de la inclusión financiera

El sistema financiero en Guatemala está conformado por entidades sujetas a la regulación y supervisión especializada del Estado que operan bajo la figura de bancos y entidades no bancarias. Algunos ejemplos son las empresas de tarjetas de crédito, el arrendamiento financiero y las casas de cambio. También forman parte del sistema financiero las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) y las entidades de microcrédito<sup>3</sup>. La siguiente tabla ilustra la estructura del sistema financiero y pone de relieve la importancia tanto de los bancos como también de las cooperativas de ahorro y crédito y las instituciones de microcrédito.

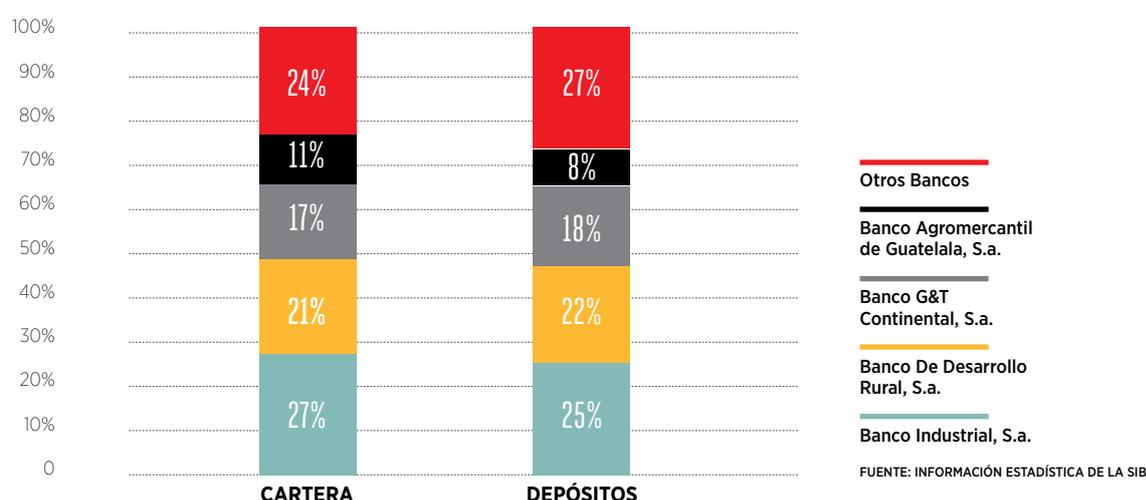
**Tabla 1.** Panorama general del sistema financiero en Guatemala (diciembre 2015)

ENTIDADES	NRO. DE ENTIDADES	CRÉDITOS (EN MILLONES DE USD)	NRO. DEUDORES	DEPÓSITOS (EN MILLONES DE USD)	NRO. DE CUENTAS
Bancos <sup>(i)</sup>	17	7213	15 741 083	15 741 083	15 741 083
Entidades no supervisadas	-	-	-	-	-
Instituciones de microcrédito <sup>(ii)</sup>	27	333	440 363	0	0
Cooperativas de ahorro y crédito <sup>(iii)</sup>	25	961	1 474 079	963	1 474 079
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>8508</b>	<b>3 119 983</b>	<b>13 948</b>	<b>17 215 162</b>

(i) FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, BOLETÍN TRIMESTRAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. (ii) FUENTE: MIXMARKET, COMPRENDEN ASOCIACIONES, COOPERATIVAS Y FUNDACIONES. (iii) FUENTE: BANCO CENTRAL DE GUATEMALA

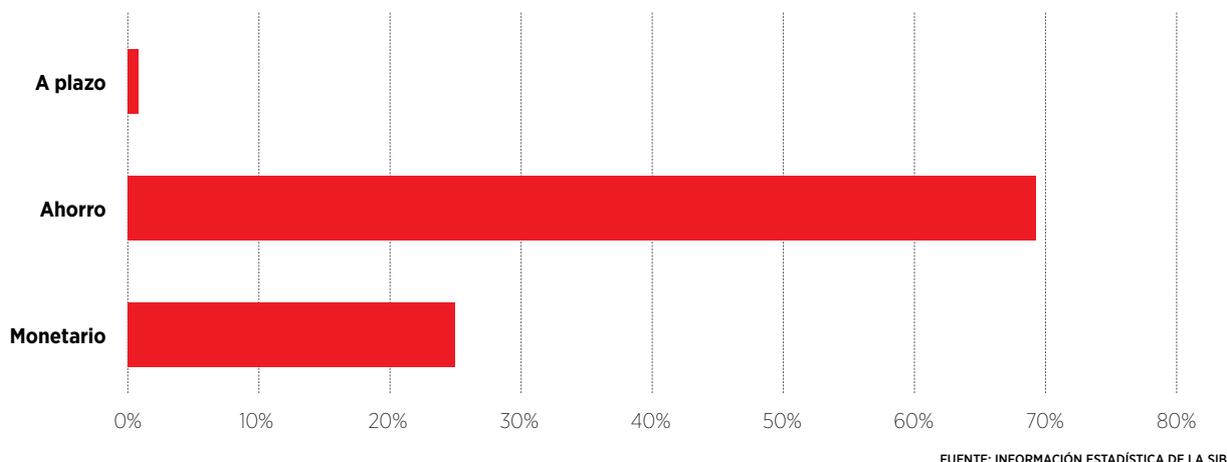
Los bancos comerciales son los principales actores dado su tamaño, tanto en términos de cartera como depósitos. Los cuatro bancos más grandes del país manejan el 74% del sistema en términos de montos de cartera y depósitos, tal como lo ilustra la siguiente figura.

**Figura 1.** Participación de los principales bancos en cartera y depósitos (diciembre 2015)



<sup>4</sup> Típicamente se constituyen como organizaciones no gubernamentales (ONG)

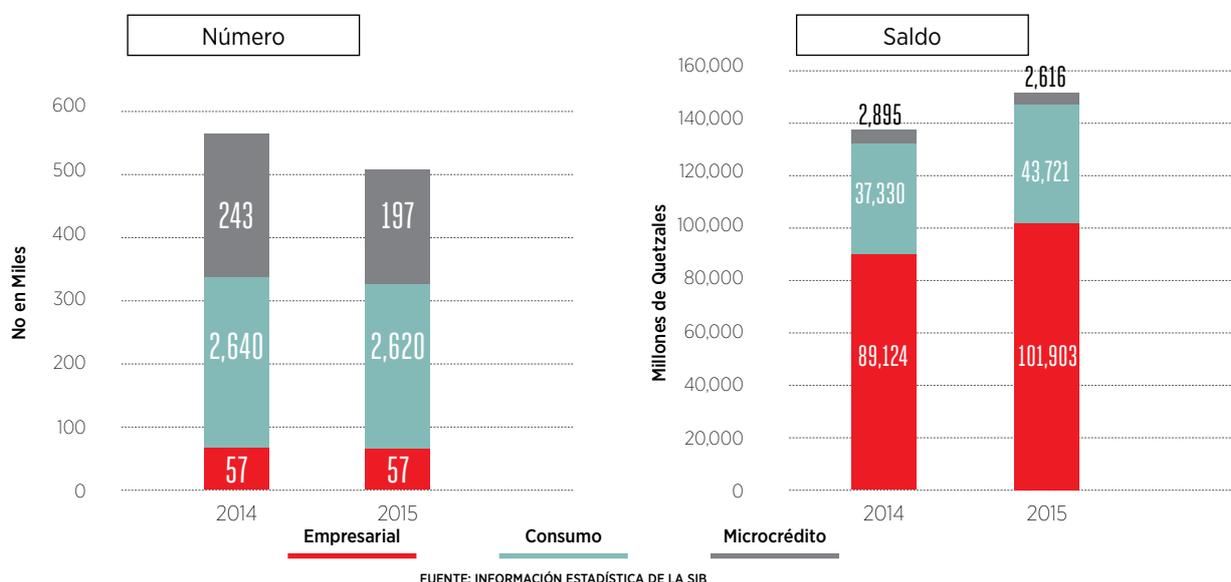
**Figura 2.** Composición de depósitos por número de cuentas. 2015



De acuerdo con las estadísticas de la SIB, las cuentas de ahorro son el principal producto de captación de la mayor parte de la población, unas 11,5 millones de cuentas con depósitos inferiores a un promedio de USD 684. Los cuatro bancos más grandes concentran el 73% de los depósitos del sistema.

La importancia de la cartera de consumo como producto masivo es notoria en Guatemala, pues representó el 78% de los créditos colocados por los bancos en 2015. Tomando el monto como base, los créditos se concentraron en las empresas (68% de la cartera), mientras que el microcrédito otorgado por bancos sigue siendo marginal, ya que es un mercado dominado por las ONG.

**Figura 3.** Composición de la cartera de créditos de los bancos en 2014-2015



Los bancos desempeñan un importante rol en el mercado de remesas, un producto de alto impacto en materia de inclusión financiera. En Guatemala, son equivalentes al 50% de los ingresos por exportaciones. De acuerdo con información recogida por el Fomin<sup>5</sup>, en el 2014, Guatemala recibió un total de USD 5544 millones en remesas, casi el 15% del PIB. Los tres bancos líderes del sistema<sup>6</sup> concentran este mercado: Banco G&T, Banrural y Banco Industrial. La estructura de estas instituciones incluye departamentos especializados en remesas y productos diseñados para este segmento, tales como programas de ahorro y crédito.

<sup>5</sup> "Las remesas a América Latina y el Caribe superan su máximo valor histórico en 2014" Fomin, BID, 2015.

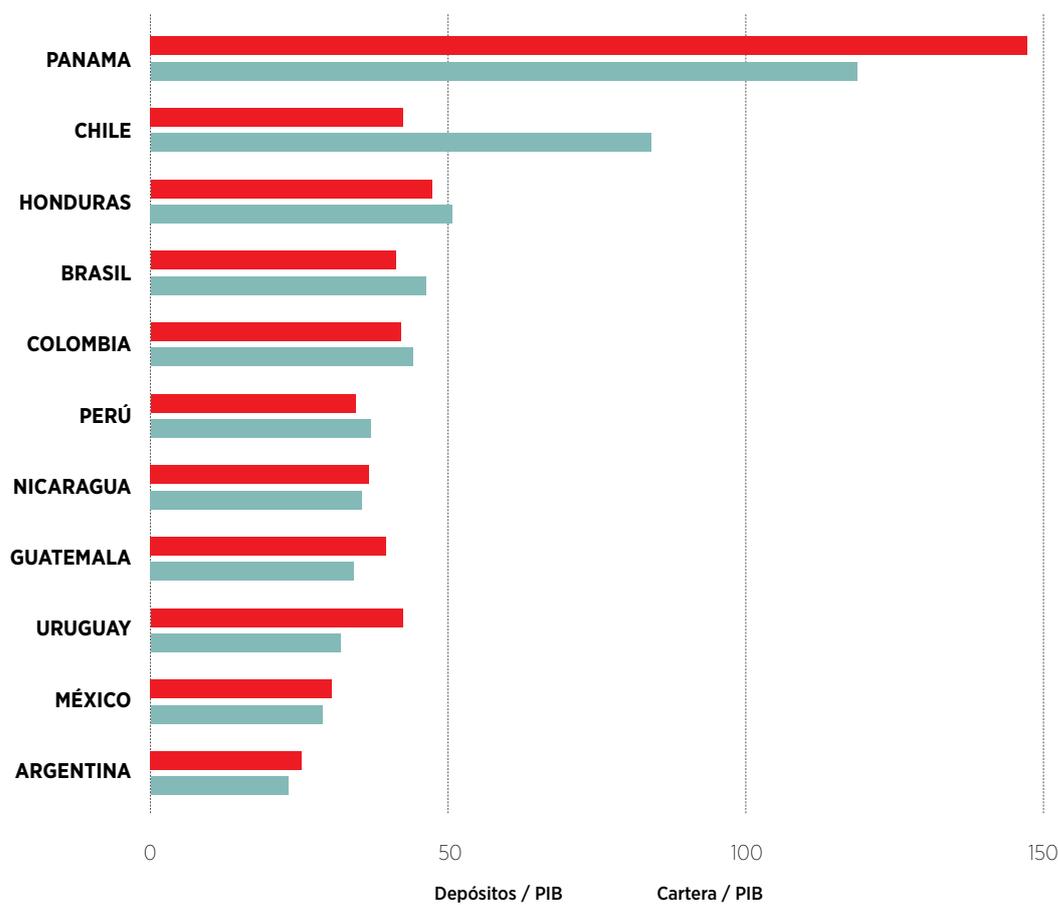
<sup>6</sup> Banco de Guatemala

En el caso particular de Guatemala, las remesas representan una oportunidad para impulsar la inclusión financiera. De acuerdo con el Findex, solo el 13% de la población recibe remesas mediante el sistema financiero, mientras que el 61% de la población lo hace en efectivo a través de entidades tales como cooperativas de ahorro y crédito, entidades de microfinanzas, empresas especializadas en remesas y Tigo Money.

Asimismo, tanto las cooperativas de ahorro y crédito como las empresas que operan en el sector de la microempresa, han tenido una participación activa en el desarrollo de productos y servicios financieros orientados a la población de bajos ingresos. Si bien no hay suficiente información pública disponible, las 25 cooperativas de ahorro y crédito asociadas a Micoope<sup>7</sup> cuentan con 1 474 000 asociados atendidos a través de 225 agencias, 200 agentes Micoope y 100 cajeros automáticos, distribuidos a lo largo del territorio guatemalteco. Las cooperativas son un actor importante a nivel regional y rural, pero la falta de un marco regulatorio especializado que regule sus actividades financieras hace muy difícil que puedan representar una alternativa viable para el mercado masivo de ciudadanos de bajos ingresos, cuyos ahorros requieren una mayor protección.

Los indicadores de profundización financiera de Guatemala revelan niveles todavía bajos comparados con los de otros países de la región, lo cual señala un claro potencial para la expansión de los servicios financieros. En 2014, Guatemala ocupaba uno de los últimos lugares en profundización financiera, en términos de cartera y de depósitos, de los países incluidos en la siguiente gráfica, en 2014.

**Figura 4.** Profundización financiera (2014)



FUENTE: IMF, ACCESS TO AND USE OF FINANCIAL SERVICES, 2014

<sup>7</sup> Fuente: [www.micoope.com.gt](http://www.micoope.com.gt)

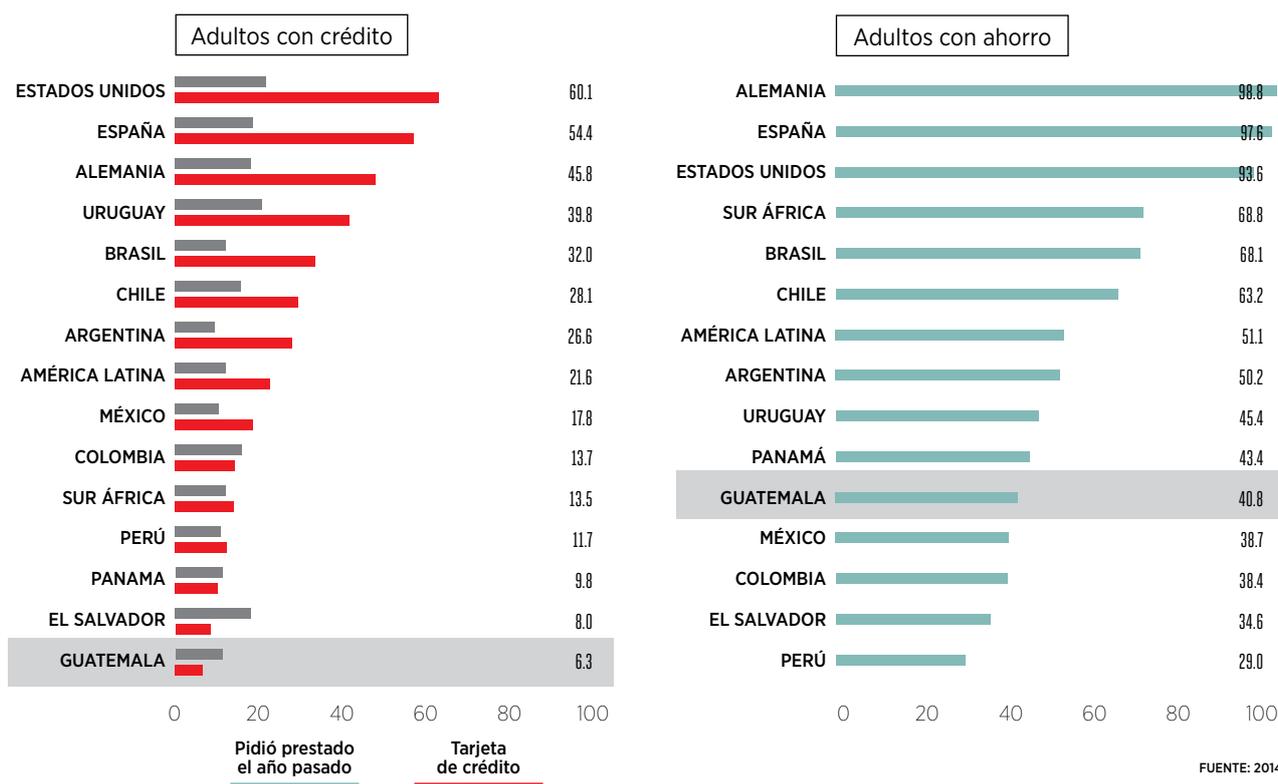
## 2.1 Indicadores de inclusión financiera

Los indicadores de inclusión financiera de adultos con una cuenta en Guatemala, recogidos por el Findex<sup>8</sup>, muestran una mejoría entre 2011 y 2014, con un aumento del porcentaje de población con acceso a cuentas del 22,3% al 41,3%. Este importante incremento podría explicarse, en parte, por la consideración de las cuentas móviles en la encuesta de 2014, aunque su penetración en ese año era de solo 1,77% de la población adulta, según los resultados de Findex.

Sin embargo, estos indicadores se encuentran todavía lejos de los promedios de la región, ya que muestran un retraso, tanto en el número de adultos con cuenta como en el número de adultos con crédito, tal como lo ilustran las siguientes figuras:

**INCLUSIÓN FINANCIERA:**  
el acceso y uso de productos y servicios financieros integrales (pagos, transferencias, ahorro, crédito y seguros) por parte de todos los segmentos de la población.

**Figura 5.** Acceso a crédito y cuentas de ahorro (2014)



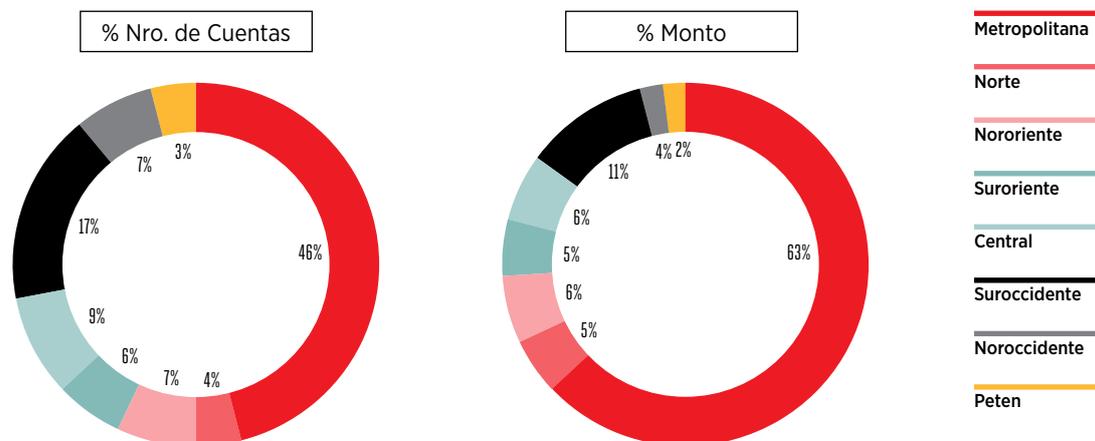
A nivel nacional, el número de cuentas por cada 1000 adultos se ha elevado considerablemente, con una alta concentración en la zona metropolitana, tanto en número de cuentas como en montos. A pesar de que la Ciudad de Guatemala alberga solo el 21% de la población del país<sup>9</sup>, las zonas metropolitana y de suroccidente concentran el 46% de las cuentas de depósito, proporción que no ha cambiado desde el año 2013<sup>10</sup>, tal como lo muestran las siguientes gráficas.

<sup>8</sup> Global Financial Inclusion Data Base, Banco Mundial. Encuesta de demanda realizada por el Banco Mundial. La base de datos se puede consultar en <http://www.worldbank.org/en/programs/globalindex>.

<sup>9</sup> "Caracterización: República de Guatemala", INE, 2014. Se puede consultar en: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pNHMXzxy5FFWmk9NHCrk9x7E5Qqvyv.pdf>

<sup>10</sup> Fuente: Boletín Trimestral de Inclusión Financiera, años 2013, 2014 y 2015, SIB

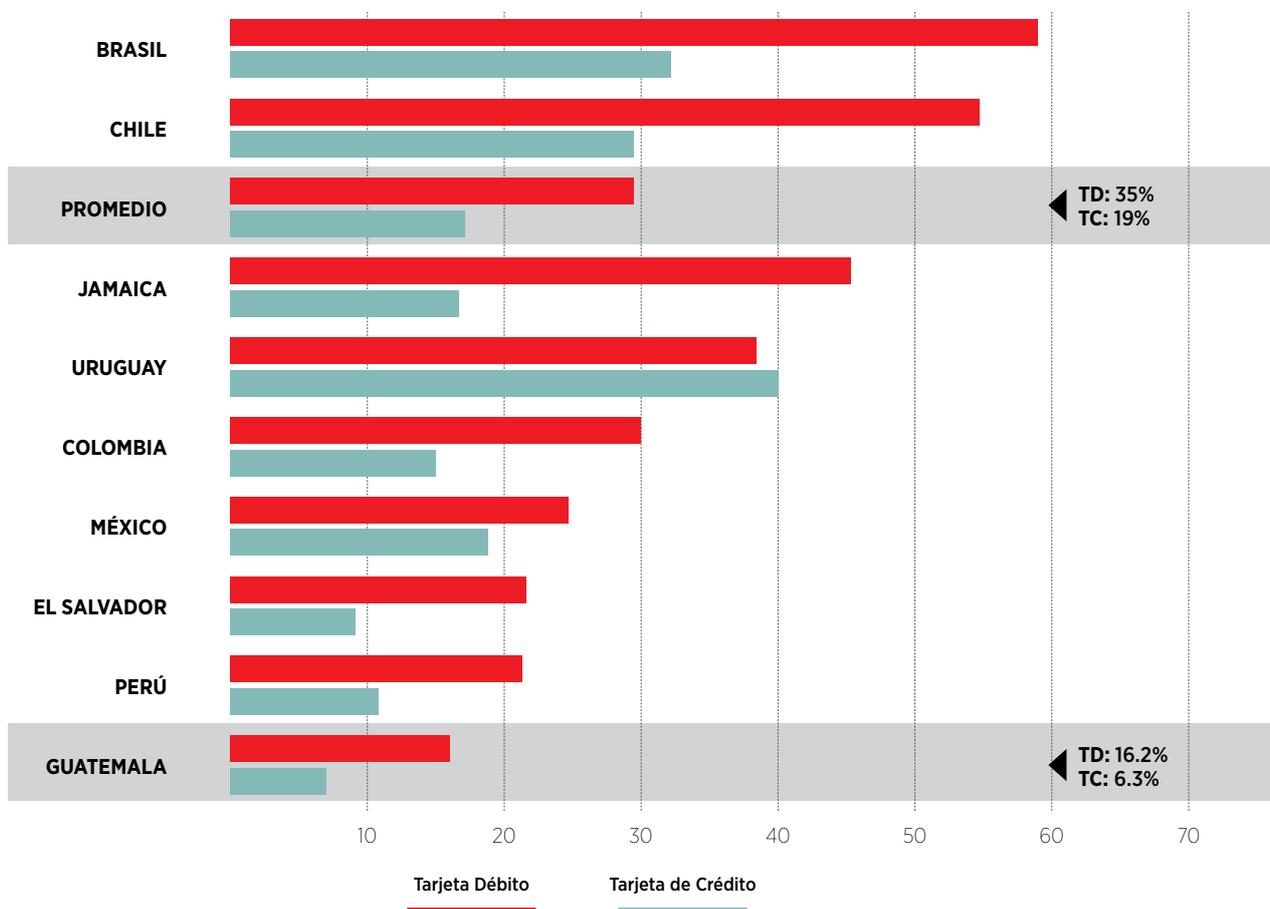
**Figura 6.** Distribución regional de cuentas (2015)



FUENTE: BOLETÍN TRIMESTRAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

En materia de acceso a crédito, el retroceso es considerable, pues la cartera se ha concentrado en un menor número de deudores a pesar de haber experimentado un incremento en el monto entre 2013 y 2015. Como resultado, la proporción de adultos con crédito se redujo de 13,7% a 12,2% entre 2011 y 2014<sup>11</sup>. El promedio de Guatemala es inferior al de la región: solo un 12% de los adultos reporta haber obtenido un crédito en el último año, ubicando al país en el último lugar a nivel regional. El promedio de América Latina es 14% (ver Figura 5).

**Figura 7.** Porcentaje de adultos con tarjetas de crédito o débito - 2014



<sup>11</sup> Findex.

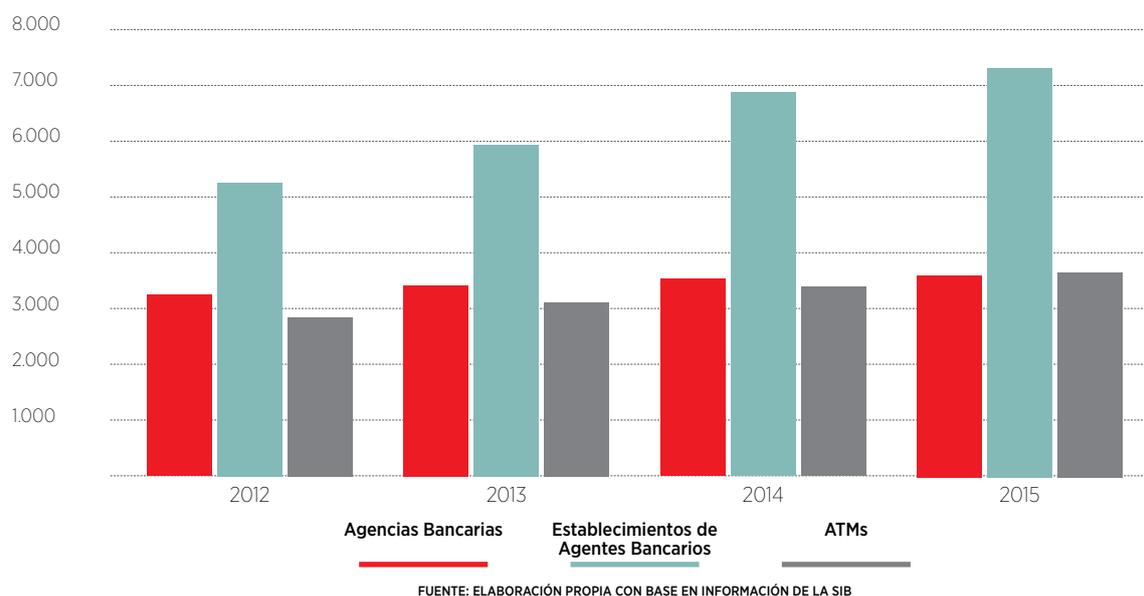
FUENTE: FINDEX

Los indicadores nacionales de acceso a **tarjetas de débito o crédito**, (Figura 7) también ubican a Guatemala en el último lugar de la región: solo el 6,3% de la población adulta tiene una tarjeta de crédito (frente a un promedio regional de 19%), en tanto que sólo el 16,2% tiene una tarjeta débito (promedio regional de 35%)<sup>12</sup>. Esta baja penetración indica la dificultad de transitar hacia pagos electrónicos que permitan disminuir los costos del manejo de efectivo.

Este panorama presenta un claro contraste a la penetración móvil del país. El mercado guatemalteco cuenta con una importante infraestructura móvil desarrollada por tres grandes operadores: Tigo, Claro y Movistar. Al primer semestre de 2015, la penetración de telefonía móvil era del 100% y cubría todos los niveles de la población. Se reporta un total de 16,7 millones de terminales móviles, con un 95% de líneas prepago. La distribución de las líneas móviles por operador refleja el liderazgo de Tigo, con el 51% del mercado, seguido por Claro (31%) y Movistar (18%). La amplia disponibilidad de los servicios móviles representa una gran oportunidad para impulsar la digitalización de los pagos en la economía guatemalteca, siempre que un marco regulatorio adecuado asegure la protección de los recursos del público y garantice la confiabilidad de las transferencias y los pagos.

La **cobertura del sistema financiero** está conformada por 14 428<sup>13</sup> puntos de acceso de entidades bancarias, 525<sup>14</sup> puntos de acceso de cooperativas de ahorro y crédito y 160<sup>15</sup> de IMF<sup>16</sup>. Hoy día, 335 de los 340 municipios cuentan con al menos una agencia bancaria, uno de los avances más importantes en la expansión de la cobertura, gracias, en gran medida, a la extensa red de Banrural en zonas rurales. La expansión de los agentes bancarios ha estado liderada por los tres bancos más grandes<sup>17</sup>.

**Figura 8.** Puntos de acceso al sistema bancario (2015)



De acuerdo con las estadísticas del sistema bancario, a diciembre de 2015, el número de puntos de contacto aumentó un 42% respecto de 2012, principalmente debido a las redes de establecimientos con agentes bancarios dentro del marco de la norma de agentes bancarios emitida en el 2010 (ver Figura 8).

Si bien los agentes llegan a un número importante de las poblaciones<sup>18</sup>, la concentración se mantiene en las áreas metropolitana, central y noroccidental, donde se encuentra la mayor parte de la población.

<sup>12</sup> Findex.

<sup>13</sup> Boletín Trimestral de Inclusión Financiera de la SB

<sup>14</sup> Fuente: Información Fenacoop

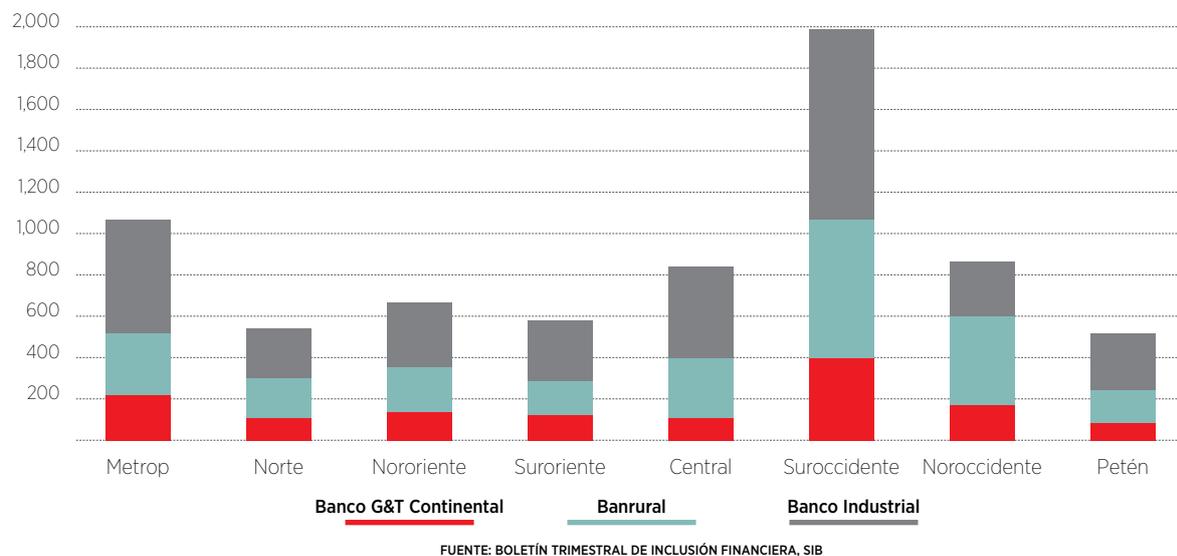
<sup>15</sup> Fuente: información Redmif

<sup>16</sup> La información disponible de las entidades de microcrédito es poca y se limita a las publicaciones gremiales o de organismos internacionales.

<sup>17</sup> Banco G&T Continental, Banrural y Banco Industrial.

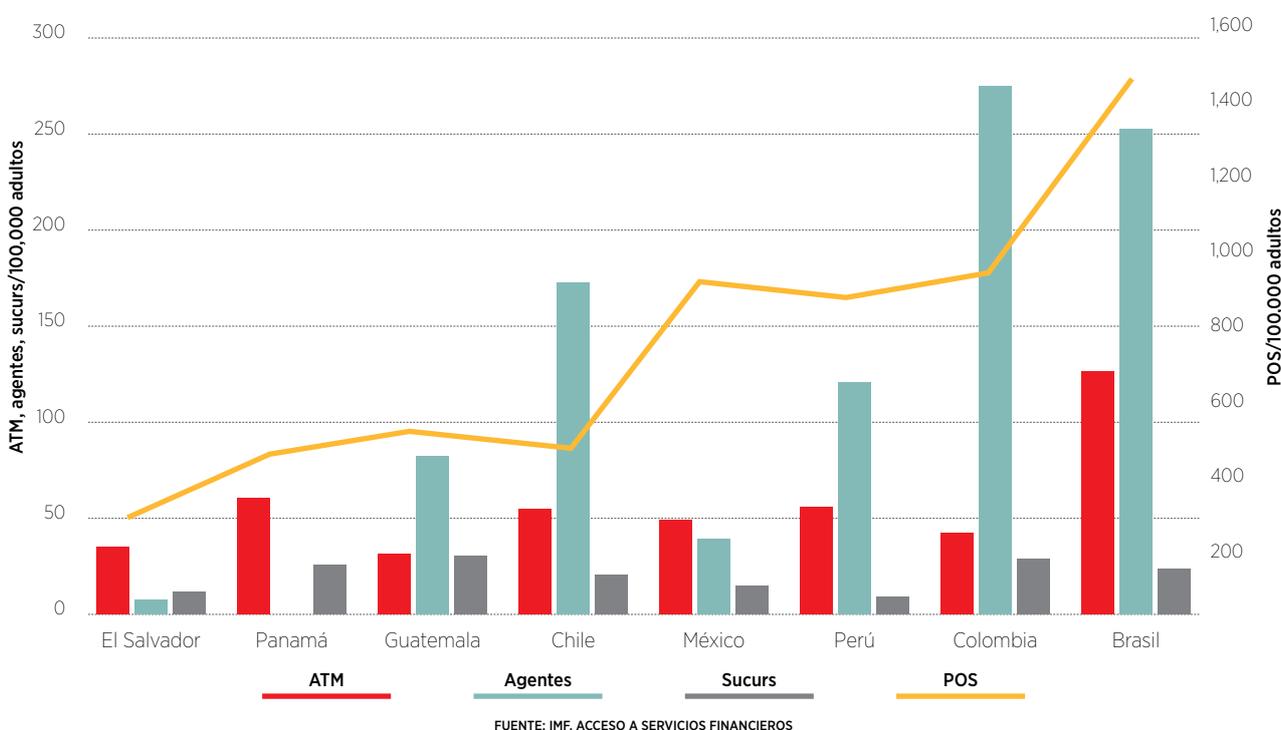
<sup>18</sup> Boletín Inclusión Financiera, diciembre 2015.

**Figura 9.** Localización de establecimientos de agentes bancarios (2015)



A pesar del aumento en la cobertura geográfica, Guatemala se encuentra aún rezagada, en comparación con el resto de la región. El total de puntos de contacto por cada 100 000 adultos es más bajo que el del resto de los países.

**Figura 10.** Indicadores de cobertura/100 000 Adultos - Comparación internacional (2014)



El uso de monederos móviles o dinero electrónico es el primer paso en la incorporación de las personas al sistema financiero. Para facilitar el acceso a estos servicios, es necesario que los costos transaccionales se disminuyan radicalmente para que así las personas puedan depositar o retirar efectivo, mientras ganan confianza en los nuevos instrumentos financieros. De allí surge la importancia de expandir los canales de bajo costo, como agentes bancarios, y lograr la capilaridad obtenida hoy, por ejemplo, a través de las redes de venta de minutos prepago de los operadores móviles.

---

## 2.1.1 Productos innovadores

---

El desarrollo de productos financieros dirigidos a la población de bajos ingresos por parte del sistema bancario es aún muy limitado. Sin embargo, el mercado local cuenta con un producto innovador de servicios financieros móviles, Tigo Money, el cual ofrece a sus clientes servicios de remesas nacionales e internacionales, pagos de servicios, recaudo de cartera y pagos masivos. Tigo Money cuenta con 1309 puntos de cash-in y cash-out, localizados en 296 municipios y 22 departamentos. A diciembre de 2015, Tigo Money contaba con 300 000 clientes, 100 000 de los cuales eran clientes activos<sup>19</sup>.

Los servicios de pagos y transferencias que ofrece Tigo Money cuentan con mecanismos similares a los utilizados por los bancos para manejar y controlar el riesgo de lavado de activos y reportar las operaciones a la

superintendencia de bancos. El monto de las operaciones mensuales de Tigo Money está limitado por las normas de prevención del lavado de activos y financiación de terrorismo (LA/FT), con un máximo de USD 1000 y hasta 25 operaciones al mes. Adicionalmente, las transacciones de los clientes gozan del mismo seguimiento y control que el proporcionado por las entidades bancarias.

La protección de los recursos del cliente está asegurada mediante su depósito en un fondo fiduciario de garantía en el Banco de Crédito Hipotecario de la Nación. Por disposición constitucional, este fondo cuenta con el respaldo del Estado ante cualquier quebranto patrimonial. De esta manera, se separa contablemente el dinero de los clientes y se lo protege de los acreedores de la empresa frente a cualquier riesgo.

---

## 2.2 Avances en la regulación para la inclusión financiera

---

Guatemala ha avanzado en el proceso de adaptación regulatoria para mejorar la inclusión financiera. Los principales cambios regulatorios han sido los siguientes:

**Agentes bancarios.** En 2010, en la Resolución JM-65, la Junta Monetaria autorizó a los bancos la prestación de algunos servicios por medio de agentes bancarios. La norma establece las condiciones mínimas que deben cumplir los establecimientos comerciales, así como la obligación que tienen las entidades bancarias de desarrollar un sistema de administración y manejo de riesgo como también de registro, control y seguimiento de la información de las operaciones efectuadas a través de los agentes. Asimismo,

en noviembre de 2011, a través del Acta No. 25-1011, la Superintendencia de Bancos autorizó la recepción, a través de agentes, de información y documentación del público para la apertura de cuentas de depósitos monetarios y de ahorro como también la vinculación de clientes a los servicios financieros móviles. No obstante, las normas todavía exigen que el cliente se presente físicamente en una oficina para validar la apertura de una cuenta de depósito.

Las normas establecieron los requisitos que debían cumplirse para la vinculación de los agentes, incluso de los que habían sido previamente puestos en funcionamiento por las entidades más grandes del sistema financiero.

<sup>19</sup> Cliente activo se refiere a aquel que ha realizado transacciones tales como pagos de servicios, compras de tiempo aire o giros en los 60 días anteriores. Fuente: [www.tigo.com.gt/tigo-money](http://www.tigo.com.gt/tigo-money)

**Algunos de los requisitos para calificar como agente bancario incluyen inscripciones en el Registro Mercantil y el Registro Tributario Unificado, presentación de estados financieros del último ejercicio contable firmados por el representante legal y el contador, además de una fotocopia de la patente de comercio de la sociedad y la empresa.** Este tipo de requisitos no contribuyen al manejo de ninguno de los riesgos presentes en el modelo de agentes, tales como el riesgo operativo y el de liquidez. En la práctica, estos requisitos son innecesariamente exigentes y limitan la expansión de la cobertura del sistema financiero, dado que muchos de los negocios o personas que podrían actuar como canal de bajo costo para las entidades financieras se encuentran en situación de informalidad económica.

**Régimen simplificado de apertura de productos financieros.** En el 2011, la Junta Monetaria autorizó a las entidades bancarias a establecer relaciones con individuos para manejar depósitos de ahorro, monetarios y a plazo, otorgar créditos en tarjetas de crédito, efectuar remesas, seguros y pagos por cuenta de terceros, para “clientes de baja transaccionalidad y/o bajo volumen de negocios”, o, en otras palabras, clientes de bajos recursos ubicados en la base de la pirámide. Los requisitos para la apertura de una cuenta de depósito incluyen presentación de documento de identificación, declaración del nivel ingresos y egresos y nombre del empleador, si lo hay. Es importante destacar que, en el caso de Guatemala, las normas no definen una limitación en el cobro de comisiones, un factor positivo ya que no establece restricciones en la búsqueda de un modelo de negocio rentable para las entidades financieras. La experiencia de países como Colombia<sup>20</sup> y Paraguay<sup>21</sup> ha demostrado que la restricción en el cobro de comisiones relacionados con cuentas básicas ha impedido que las entidades financieras desarrollen productos rentables y sostenibles conformes a la norma. En el caso de Guatemala, los efectos de la implementación de esta norma no han sido

los esperados, ya que no se ha ampliado la base de personas con acceso a productos y servicios financieros. Los requisitos de identificación personal del cliente y de sus fuentes de ingresos para la apertura de una cuenta no son muy diferentes de los exigidos para un depósito tradicional. La norma sigue requiriendo que el potencial cliente proporcione, mediante formulario escrito, los datos relativos a su nivel de ingresos y egresos mensuales y el nombre del empleador, lo cual es prácticamente imposible para las personas que no cuentan con ingresos o lugar de empleo fijo. Algo similar ocurre con la identificación de los clientes que, en el caso de la población en condiciones de pobreza, no tiene un documento de identificación y, por lo tanto, queda excluida de los servicios financieros.

Adicionalmente, la regulación no autoriza específicamente la utilización del expediente electrónico, una importante limitación para la promoción de productos digitales. Pese a que el reglamento de firma electrónica se encuentra vigente en Guatemala, las autoridades de supervisión solo aceptan la firma física, obstaculizando así la apertura ágil y remota de cuentas, indispensable para una mayor inclusión financiera. A todo esto, se suma el agravante que, en todos los casos, el cliente debe presentarse físicamente en una oficina para validar la apertura de la cuenta.

**Uso del canal móvil para la prestación de servicios financieros.** En 2011, en la Resolución JM – 120-2011, la Junta Monetaria definió los SFM como “...la realización de operaciones y transacciones de una cuenta de depósitos o de una línea de crédito que, de conformidad con la ley, están facultadas para realizar las instituciones, por medio de un dispositivo móvil que utilice servicios de telefonía”. De esta forma, se autorizó a los bancos y a las entidades emisoras de tarjetas de crédito a prestar SFM a través del canal móvil. De acuerdo a esta definición, los SFM operan exclusivamente en asociación con una entidad de intermediación financiera

<sup>20</sup> La cuenta de ahorro de bajo monto establecida mediante el Decreto 1119 de 2008 requería algunas transacciones gratis. La falta de desarrollo del producto en el mercado llevó al desarrollo finalmente de las cuentas de ahorro de trámite simplificado, dentro del régimen simplificado de apertura de productos autorizado por la Superintendencia Financiera.

<sup>21</sup> La Resolución 25 de 2013 del Banco Central del Paraguay autorizó la utilización de cuentas básicas, pero estableció que podría estar exentas total o parcialmente de comisiones, costos y gastos inherentes a las cuentas convencionales de depósitos. Como resultado las entidades financieras se demoraron en encontrar modelos de negocio sostenibles con base en esta regulación.

supervisada, en calidad de canal, para realizar operaciones y transacciones de una cuenta de depósitos monetarios, de ahorro y/o de una línea de crédito. Como consecuencia, las operaciones financieras a través de dispositivos móviles están sujetas a los límites y restricciones específicos para productos existentes, con la responsabilidad de cumplimiento de las normas generales por parte de las entidades supervisadas.

En este marco, las entidades bancarias desarrollaron esquemas de SFM utilizando los servicios de los operadores móviles como “aditivos”, un modelo en el que los servicios financieros móviles son un canal adicional para ofrecer productos y servicios existentes a clientes que ya tienen una relación con la entidad bancaria. Sin embargo, los SFM podrían ser utilizados en un modelo “transformacional” para el desarrollo de productos financieros especialmente adaptados para penetrar nuevos mercados y llegar a nuevos clientes utilizando la tecnología móvil<sup>22</sup>. De estos últimos, no se encuentran ejemplos ofrecidos por los bancos en Guatemala.

La falta de un régimen verdaderamente simplificado de conocimiento del cliente, las exigencias respecto del tipo de agentes que pueden ser contratados para expandir la red de puntos de contacto, sumado a la falta de incentivos para desarrollar verdaderos modelos transformacionales por parte de la banca, son importantes restricciones a la inclusión financiera en Guatemala.

**Ley de Entidades de Microfinanzas.** La Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin fines de lucro, aprobada el 12 de abril del 2016, creó dos nuevas licencias con autorización para captar recursos del público y realizar distintos tipos de operaciones. Se trata de las “instituciones microcrediticias”, entidades que anteriormente no estaban autorizadas a captar recursos del público. Se estableció, además, la obligación de que las entidades de microfinanzas se constituyan como sociedad anónima, previa autorización

por parte de la Junta Monetaria y supervisión de la Superintendencia de Bancos. Uno de los aspectos importantes de esta ley es que establece la liquidación de los entes de microfinanzas sin fines de lucro.

Desde la perspectiva de la inclusión financiera, la importancia de esta ley reside en que intenta promover una vocación de las entidades de microcrédito enfocada en atender los sectores informales<sup>23</sup> de la economía y que organice a través de entidades sujetas a la regulación especializada del Estado, facilitando así el acceso de sus clientes a productos de ahorro y crédito.

La decisión de aprobar esta ley ilustra la importancia de aplicar un marco regulatorio especializado a las operaciones financieras que ofrecen entidades por fuera del sistema regulado y que, precisamente, son de gran importancia para la inclusión financiera.

<sup>22</sup> “Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance”, Focus Note 43, CGAP, enero 2008

<sup>23</sup> En el momento de preparación del proyecto de ley, se estimó que las Mipymes generaban aproximadamente el 40% del PIB y el 85% de los empleos en Guatemala.

## 3 Cómo generar un entorno adecuado para promover la inclusión financiera a través de los SFM en Guatemala

Luego de transcurridos cinco años de la emisión de las normas que promueven la inclusión financiera, no se observa un avance sustancial en sus indicadores, al mismo tiempo que se ve un estancamiento en la ampliación de la cobertura del sistema financiero y una prevalencia de la concentración regional de los servicios. La alta concentración de los activos financieros en cuatro bancos y la falta de competencia en el sistema financiero tampoco han sido favorables para un dinámico desarrollo de innovaciones financieras que permitan llevar productos más adecuados a nuevos mercados.

Esta situación amerita la adopción de nuevas medidas, especialmente si se tiene en cuenta que el sector bancario tradicional aún no ha desarrollado nuevos productos transaccionales adaptados a las necesidades de la población de bajos ingresos.

### SERVICIOS FINANCIEROS MÓVILES:

son aquellos que se prestan utilizando el móvil como canal y/o medio de uso o de pago.

**Canal:** los clientes de un banco acceden a sus servicios a través de su teléfono móvil;

**Producto, canal y medio:** productos financieros diseñados para ser integrados al móvil que cumple la función de canal, pero también de medio de uso y/o de pago.

El contexto regulatorio actual no es favorable para el desarrollo de los SFM en su concepción amplia como productos financieros diseñados

para ser integrados al dispositivo móvil como canal y medio de pago. Los SFM son considerados exclusivamente un canal para entidades financieras supervisadas, las cuales han procurado desarrollar modelos de negocio en alianza con operadores móviles. En la mayoría de los casos, estas alianzas no han progresado porque ninguna de las entidades participantes está dispuesta a compartir el know-how de sus respectivos negocios ni su cartera de clientes, ni existe acuerdo sobre la forma de distribuir costos e inversiones. Este punto es tan crítico para el desarrollo de los SFM que la mayoría de los países que adaptaron sus marcos legales debieron introducir medidas dirigidas a lograr el desarrollo de los productos, mediante un acceso equitativo y no discriminatorio a los canales móviles, en condiciones de libre competencia. Como consecuencia, aún hoy no se está aprovechando la cobertura y penetración lograda por los operadores móviles para prestar servicios financieros a la población que se encuentra en la base de la pirámide.

El uso de la tecnología móvil ofrece ventajas únicas para la prestación de servicios financieros dirigidos a la población de muy bajos ingresos y aquellos que residen en zonas alejadas, pues permite reducir los costos de transacción y cuenta con amplia penetración, ubicuidad y aceptación por la población en general. Las perspectivas del uso de estos dispositivos para incentivar la inclusión financiera se resumen en la siguiente frase del World Economic Forum:

“El uso de teléfonos móviles para ofrecer servicios financieros básicos a los

pobres que están excluidos del sistema financiero representa una oportunidad sin precedentes. Dado que miles de millones de personas tienen en sus manos un teléfono móvil, incluyendo aquellos que se encuentran en los niveles más bajos de ingresos, el mundo está a punto de atraer a la economía formal una cantidad de personas antes nunca vista. La capacidad del teléfono móvil de ser una plataforma universal para la banca puede proporcionar estabilidad a la vida de los que tienen recursos muy limitados, ofreciendo nuevas formas para alcanzar una eficiencia en los segmentos desatendidos de las economías en desarrollo”.<sup>24</sup>

Para poder aprovechar estas ventajas a favor de la inclusión financiera, se requiere un entorno regulatorio adecuado que permita la prestación de los SFM de manera sostenible, conforme a parámetros mínimos de competencia, acceso equitativo y no discriminatorio. Asimismo, es necesario contar con una regulación financiera especializada que proteja el ahorro del público y la confianza en el sistema financiero.

Si bien ya se ofrecen algunos servicios financieros móviles en Guatemala, es importante que su operación se dé en un entorno regulatorio adecuado que facilite el desarrollo de la industria, en cumplimiento con parámetros mínimos de control de los riesgos inherentes al negocio. En efecto, los principales riesgos del negocio tienen que ver con solvencia, liquidez, riesgos operativos y lavado de activos, todos los cuales deben ser manejados adecuadamente para proteger los recursos del público y la sostenibilidad de la industria. Adicionalmente, la experiencia de otros países de la región ha indicado la importancia de estimular la competencia en el mercado financiero mediante la entrada de nuevos actores, puesto que los entornos bancarios tradicionales se han ido concentrando, con la consecuente disminución de la competencia en detrimento de la penetración de nuevos nichos de mercado no bancarizados.

Varios países de la región (Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, El Salvador y Honduras), persiguiendo el objetivo común de promover la inclusión financiera y el desarrollo del mercado financiero con servicios que faciliten la transaccionalidad y los pagos electrónicos, han implementado reformas estructurales, cuyo objetivo es permitir que nuevos actores desarrollen modelos de negocio especializados e innovadores. Estos modelos deben estar basados en su capacidad de soportar una alta transaccionalidad, contar con infraestructura tecnológica accesible y canales de bajo costo.

Estos países han desarrollado marcos específicos para los SFM por distintas vías, pero con varios elementos en común:

- Conciben los SFM como una innovación relacionada a una nueva operación financiera, basada en un nuevo almacén de valor para la realización de pagos y transferencias, no solo como un canal.
- Definen la actividad de movilizar dinero electrónico o prestar servicios financieros móviles como financiera y, por ende, establecen su sujeción a la regulación especializada del Estado.
- Autorizan la actividad de un nuevo tipo de institución financiera, de objeto exclusivo, con actividades claramente detalladas y riesgos acotados, lo que permite aplicar normativas más flexibles acordes a los riesgos que administra.

Con tal fin, optaron por introducir, bajo diferentes modalidades, cambios en la estructura de sus sistemas financieros y/o sistemas de pagos para facilitar la actividad de las nuevas entidades mediante la oferta de nuevos productos, con características más relevantes para las necesidades de la población de bajos ingresos, en términos de versatilidad, liquidez, costo y uso. En todo caso, estos productos pueden ser ofrecidos por el sistema bancario en cualquier momento.

<sup>24</sup> The Mobile Financial Services Development Report 2011”, WEF, 2011

Estas reformas comenzaron en el año 2011 en Bolivia y luego siguieron en Perú y Brasil en 2013. En el 2014, se aprobaron leyes o normas en Colombia, Uruguay y Paraguay y, en los últimos dos años, en Honduras y El Salvador.

Los procesos que llevaron al desarrollo de la regulación en estos países comenzó mucho antes, pues la discusión y los acuerdos demoraron años en definirse, especialmente en aquellos casos en que dependían de trámites legislativos.

**Ilustración 1.** Fechas y países que expidieron regulaciones de servicios financieros móviles o de dinero electrónico



A continuación, se presentan las sugerencias de modificaciones regulatorias para Guatemala. Su objetivo es impregnar de dinamismo a los servicios financieros móviles en el país como una opción de inclusión financiera para la población de bajos ingresos y promover el desarrollo de los SFM como producto, canal y medio de uso. Estas propuestas se basan en

las restricciones identificadas en Guatemala en el Capítulo 2 y en la experiencia de los países de la región que han avanzado en la profundización de sus procesos de inclusión financiera. Para efectos comparativos, se ha tomado como referencia la regulación de SFM de siete países cuyas experiencias se consideran las más relevantes para Guatemala.

## 3.1 Nuevo producto financiero

Como principio fundamental, estas regulaciones reconocen la existencia de una nueva operación financiera, basada en un nuevo almacén de valor, para la realización de pagos y transferencias que involucra la obtención de recursos del público. Además de actuar como incentivo de la competencia, estas regulaciones reconocen la importancia de que los bancos y otras entidades financieras ofrezcan también este tipo de producto puesto que ya están autorizados a captar recursos del público.

Uno de los debates más intensos en los distintos países fue la definición del almacén de valor que haría de estas nuevas operaciones

una innovación comparada con los servicios financieros tradicionales. Los principales puntos de discusión se centraron en el tipo de operación financiera y su denominación, reconociéndolo en la mayoría de los casos como dinero electrónico. Además, se debatió si se trataba de una captación de recursos o no, si debía estar cubierto por el seguro de depósito o cuáles eran los mecanismos de protección de los recursos del público, además de qué se podía hacer con los recursos de dinero electrónico y si podían intermediarse o no. De manera general, las regulaciones expedidas por estos países definieron las características esenciales del dinero electrónico de la siguiente manera:

- Valor monetario registrado a favor de un titular o cliente
- Emitido por un valor igual a los fondos recibidos
- Constituye una obligación de pago exigible a su proveedor
- Convertible en dinero en efectivo por su valor nominal
- Aceptado como medio de pago por terceros distintos a su emisor
- Medio de pago por un monto equivalente al dinero efectivo entregado
- Almacenado en un soporte o dispositivo electrónico (teléfono móvil, computador, servidor, tarjeta electrónica)
- No tiene garantía de seguro de depósito (excepto en Colombia)
- No genera intereses (excepto en Colombia)
- Denominado en moneda local o nacional (excepto en Colombia)

**Tabla 2.** Denominaciones de los almacenes de valor

ALMACÉN DE VALOR	
<b>BOLIVIA</b>	Instrumento electrónico de pago: billetera móvil, dispositivos electrónicos, tarjetas electrónicas, vinculado a cajas de ahorro, cuentas de fondos de inversión, cuentas corrientes, líneas de crédito y/o cuentas de pago
<b>COLOMBIA</b>	Depósito electrónico
<b>EL SALVADOR</b>	Dinero electrónico
<b>HONDURAS</b>	Billetera electrónica
<b>PARAGUAY</b>	Cuenta de dinero electrónico
<b>PERÚ</b>	Cuenta de dinero electrónico
<b>URUGUAY</b>	Dinero electrónico

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

Si bien la mayor parte de las características señaladas anteriormente son comunes a las regulaciones de todos estos países,<sup>25</sup> uno de los principales temas de discusión es si este producto puede generar intereses o no. Como la mayoría de las legislaciones diferencian el dinero electrónico del depósito, limitan la posibilidad de reconocer intereses sobre los recursos del cliente. Como la regulación colombiana define al dinero electrónico como depósito con características particulares, no incorpora dicha limitación. A nivel internacional, las experiencias son variadas y ha ido ganando terreno la opinión de que es preferible no legislar al respecto y permitir que el modelo de negocio defina las características del producto a ofrecer.<sup>26</sup>

Asimismo, se debe indicar cuál será la debida protección que se le dará a los recursos del

público depositados en este almacén. Por ello, es necesario incluir en la regulación los mecanismos de protección del ahorro del público en caso de quiebra del operador de los servicios financieros. Los siete países analizados establecieron en su regulación que los recursos captados del público debían estar separados del patrimonio de la entidad mediante el depósito de la totalidad de los mismos en un fideicomiso y/o en el banco central correspondiente, o también en activos de alta liquidez en una entidad financiera distinta. Colombia es el único caso en el que se definió un mecanismo distinto, ya que las discusiones acerca de su definición y la necesidad de establecer una clara frontera entre la captación autorizada y la ilegal, llevaron a la expresa definición de un nuevo tipo de depósito, autorizando la provisión del mismo solo a establecimientos de crédito y nuevos operadores de depósito electrónico.

<sup>25</sup> El único caso en el que se definió explícitamente la captación del público en forma de depósito fue en Colombia.

<sup>26</sup> "Interest Payments on Mobile Wallets: Bank of Tanzania's Approach", CGAP, junio 2016, y reporte sobre el "Estado de la industria: Dinero móvil, 2015" y "Digital Financial Services: Basic Terminology", Guideline Note No. 19, AFI, agosto 2016.

**Tabla 3.** Mecanismos de protección de los recursos captados

MECANISMOS DE PROTECCIÓN	
<b>BOLIVIA</b>	100% en fideicomiso
<b>COLOMBIA</b>	Seguro de depósito y 100% depositado en un banco o en el banco central
<b>EL SALVADOR</b>	100% en el banco central
<b>HONDURAS</b>	100% en fideicomiso
<b>PARAGUAY</b>	100% en fideicomiso
<b>PERÚ</b>	100% en fideicomiso
<b>URUGUAY</b>	100% en fideicomiso u otros activos líquidos

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

La experiencia de estos países pone de relieve la importancia de discutir el tipo de almacén de valor que se autorizará en Guatemala, sus características y los mecanismos a través de los cuales se protegerán los recursos del público. Estos recursos deben salvaguardarse en un lugar seguro, mantenerse separados del patrimonio del operador y estar individualizados de forma

tal que se puedan identificar claramente cuáles corresponden a cada persona. La definición de la operación como dinero electrónico y la garantía de la inversión bajo fideicomiso en papeles líquidos o depósitos de bancos refleja las mejores prácticas, tanto de los marcos regulatorios más recientes de Latinoamérica y África como los de la Unión Europea.

## 3.2 Apertura a nuevas entidades en un entorno regulado

A fin de promover la competencia y lograr una mayor inclusión financiera es fundamental crear una nueva licencia especializada, de objeto único, sujeta a la regulación y supervisión especializada del Estado, que autorice a las entidades a captar recursos del público y ofrecer servicios financieros móviles, tales como dinero electrónico. A fin de mitigar los riesgos a los que estarán expuestas las entidades que se acojan a esta nueva licencia, se propone limitar sus operaciones, tal como se describe más adelante, para impedir que puedan intermediar los recursos captados.

Las normas de los siete países analizados crean una nueva licencia, dentro del sistema financiero y/o el sistema de pagos, para establecer entidades de objeto único, especializadas en la emisión de dinero electrónico para pagos y

transferencias. Las actividades de movilización de dinero electrónico están, en principio, reservadas a las entidades expresamente autorizadas para ello (requieren una licencia especial), pero también permiten que entidades financieras que captan recursos del público puedan realizar estas operaciones, sujetas a la supervisión especializada del Estado. Estas entidades incluyen a bancos y, en algunos países, otras entidades no bancarias supervisadas, como es el caso de las Cajas Municipales, Edpyme y Cooperativas de Ahorro y Crédito en Perú (ver la tabla a continuación). La necesidad de autorizar un nuevo tipo de entidad especializada en dinero electrónico, además de los bancos, es consecuencia del tipo de modelo de negocio necesario para la viabilidad de los SFM y las características de la capacidad operativa que requiere su desarrollo. En efecto,

el negocio de dinero electrónico se limita a la realización de pagos y transferencias de bajo monto en línea, con elevada transaccionalidad –son una alternativa real al uso de efectivo– a través de dispositivos electrónicos, tales como teléfonos móviles o tarjetas. Para la plataforma tecnológica de un banco, este modelo es costoso, complejo de administrar y puede desbordar su capacidad operativa. Por otro lado, el negocio de pagos masivos por los que se cobran comisiones mínimas para asegurar su aceptación, tampoco es conocido y no resulta atractivo para la mayoría

de las instituciones financieras dedicadas a intermediación financiera. En estas condiciones, especializar las actividades en un operador financiero con dedicación exclusiva es la mejor forma de asegurar la evolución de los SFM en el mercado y el cumplimiento del objetivo fundamental de todas las regulaciones: promover la inclusión financiera bajo un marco regulatorio de protección del ahorro del público.

La siguiente tabla resume las entidades autorizadas en los distintos países:

**Tabla 4.** Tipo de regulación y entidades autorizadas

	TIPO DE NORMA	NORMA	ENTIDADES AUTORIZADAS
<b>BOLIVIA</b>	Resolución del Banco Central	Resolución del Directorio No. 126/ 2011 del Banco Central <sup>27</sup>	Bancos Empresas de servicio de pago móvil
<b>COLOMBIA</b>	Decreto Ley	Decreto 4687 de 2011 <sup>28</sup> Ley 1735 de 2014 <sup>29</sup>	Bancos Sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (SEDPE)
<b>EL SALVADOR</b>	Ley	Ley para facilitar la inclusión financiera <sup>30</sup>	Bancos, bancos cooperativos y sociedades de ahorro y crédito. Sociedades proveedoras de dinero electrónico.
<b>HONDURAS</b>	Acuerdo Directorio Banco Central de Honduras	Acuerdo No. 01/2016 <sup>31</sup>	Bancos Institución no Bancaria que Brinda Servicios de Dinero Electrónico (INDEL)
<b>PARAGUAY</b>	Resolución del Banco Central del Paraguay.	Resolución 6 de 2014 <sup>32</sup>	Bancos Entidades de medios de pago electrónicos (EMPE)
<b>PERÚ</b>	Ley	Ley 29985 de 2012 <sup>33</sup>	Bancos, financieras, cajas rurales, cajas municipales, Edpyme, cooperativas de ahorro y crédito autorizadas para captar del público Empresas emisoras de dinero electrónico (EED)
<b>URUGUAY</b>	Ley	Ley 19210 de 2014 <sup>34</sup>	Instituciones de intermediación financiera Instituciones emisoras de dinero electrónico

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

<sup>27</sup> <https://www.bcb.gob.bo/?q=content/reglamento-de-servicios-de-pago-instrumentos-electronicos-de-pago-compensacion-y-liquidacion>

<sup>28</sup> [http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Decreto\\_4687\\_de\\_2011\\_sobre\\_depósitos\\_electrónicos%5B1%5D.pdf](http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Decreto_4687_de_2011_sobre_depósitos_electrónicos%5B1%5D.pdf)

<sup>29</sup> <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201735%20DEL%2021%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf>

<sup>30</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-para-facilitar-la-inclusion-financiera>

<sup>31</sup> [http://www.bch.hn/marco\\_legal\\_snp2010.php](http://www.bch.hn/marco_legal_snp2010.php)

<sup>32</sup> <https://www.bcp.gov.py/banco-central-reglamento-medios-de-pagos-electronicos-n154>

<sup>33</sup> <http://www.bcrp.gob.pe/transparencia/normas-legales/ley-del-dinero-electronico.html>

<sup>34</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp517498.html>

## 3.2.1 Riesgo de solvencia: requisitos de entrada y permanencia

A fin de limitar la exposición al riesgo de insolvencia, es importante establecer requisitos mínimos que garanticen la entrada al mercado solamente de entidades que cuenten con la capacidad para financiar la inversión necesaria para realizar las operaciones, como también para responder por los recursos del público y la continuidad de las operaciones. Sin embargo, estos requisitos podrían ser sustancialmente menores que los exigidos para la creación de un banco, ya que los riesgos serán menores debido a la restricción en las operaciones que puede realizar y, sobre todo, la eliminación del riesgo de crédito y contraparte.

Varios de los marcos normativos reconocen la necesidad de la determinación de un capital operativo que permita mantener actualizado el capital inicial, en función del crecimiento de los recursos captados durante el giro normal del negocio.

Con excepción de Paraguay y Uruguay, el resto de las normas requieren que los nuevos operadores cuenten con un capital mínimo. Sin embargo, no todas las normas incluyeron requisitos adicionales relacionados con el capital operativo necesario para mantener actualizado el capital inicial, como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla 5.** Requisitos de capital mínimo y capital operativo

	CAPITAL MÍNIMO	RELACIÓN CAPITAL OPERADOR SFM/ CAPITAL BANCOS	CAPITAL OPERATIVO
<b>BOLIVIA</b>	Operador nuevo: USD 770 000 Banca múltiple: USD 8 millones Bancos microfin.: USD 5 millones	9,4%	No se requiere
<b>COLOMBIA</b>	Operador nuevo: USD 2,2 millones Bancos comerciales: USD 28 millones	7,9%	Patrimonio técnico / Valor promedio de los depósitos electrónicos diarios > o = a 2%
<b>EL SALVADOR</b>	Operador nuevo: USD 500 000. Bancos: USD 17,6 millones	2,8%	No tiene
<b>HONDURAS</b>	Operador nuevo: USD 1,3 millones Bancos: USD 17, millones	7%	No tiene aún
<b>PARAGUAY</b>	No tiene: se considera una empresa de servicios		No tiene
<b>PERÚ</b>	Nuevo operador: USD 623 000 Bancos: USD 6,8 millones	9%	Patrimonio efectivo > o = a 2% del total de dinero electrónico en circulación

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

Partiendo del hecho de que estas entidades sólo podrán realizar una gama limitada de operaciones financieras, sin incluir intermediación, el criterio general para el establecimiento de un capital mínimo es la estimación de la inversión necesaria para iniciar y mantener las operaciones. Como lo muestra la tabla anterior, en la mayoría de los países, el requisito de capital mínimo se

encuentra entre el 7% y el 9% del capital mínimo para crear un banco, con excepción del caso de El Salvador, donde la proporción es de 2,4%.

En el caso de Guatemala, si bien este monto debe ser objeto de una cuidadosa discusión por parte de las autoridades, si se toman en cuenta las proporciones descritas en la tabla

anterior, se recomienda la introducción de un requisito de acceso inicial, en términos de capital mínimo pagado, de entre USD 970 000 y USD 1,2 millones, equivalente al 7-9% de capital mínimo necesario para crear un banco (USD 13,9 millones).

La mayoría de las regulaciones no ha incluido o considerado aún el requisito de capital operativo. En Colombia y Perú, se introdujo una relación que permitiera mantener actualizado el capital a medida que aumentan los recursos captados

del público. Este requisito de permanencia se encuentra también en la regulación de la Unión Europea.<sup>35</sup> En este último caso, el capital requerido está definido en función del tipo de servicio prestado, con el objetivo de prevenir los riesgos naturales de la operación de captación. Por ello, la Unión Europea estableció un capital requerido de 2% de los pasivos, siempre y cuando las entidades solo capten recursos. Sin embargo, si las entidades pueden realizar más operaciones, el capital aumenta en función del volumen de pagos, gastos o ingresos netos.

## 3.2.2 Mitigación de riesgos mediante restricción en las operaciones

Con el objetivo de mitigar los riesgos, las operaciones que pueden realizarse con los recursos de dinero electrónico se encuentran limitadas, evitando especialmente aquellas que estén expuestas a riesgos crediticios. De esta manera, se prescinde de la aplicación completa

de la regulación prudencial utilizada para el sistema bancario. Es por ello que las regulaciones de los países analizados definen específicamente las operaciones que el nuevo operador puede realizar con los recursos captados, tal como se describe en la siguiente tabla:

**Tabla 6.** Operaciones autorizadas

	OPERACIONES AUTORIZADAS	NORMA
<b>BOLIVIA</b>	Carga de billetera móvil, conversión en efectivo, transferencias, consultas de saldos y transacciones	Artículo 8, Resolución del Directorio No. 126/ 2011 del Banco Central <sup>36</sup>
<b>COLOMBIA</b>	Recibir depósitos, administración de tarjetas prepago, pagos, recaudos, giros, transferencias nacionales, comercialización de seguros a través de su red	Decreto 4687 de 2011 <sup>37</sup> Artículo 1, Ley 1735 de 2014 <sup>38</sup> Artículo 6, Decreto 1491 de 2015 <sup>39</sup>
<b>EL SALVADOR</b>	Proveer dinero electrónico, administrar u operar sistemas de pagos móviles, conversión de dinero electrónico en dinero en efectivo	Artículos 2 y 5, Ley para Facilitar la Inclusión Financiera <sup>40</sup>
<b>HONDURAS</b>	Activación de billetera electrónica (registro de las operaciones de dinero electrónico), conversión de dinero físico en dinero electrónico y viceversa, consulta de saldos, verificación del historial de transacciones, envío y recepción de dinero electrónico a cualquier billetera electrónica, transferencias y pagos entre usuarios, compra de bienes y servicios con dinero electrónico, para las empresas afiliadas a los servicios de: gestiones de cobro, pagos a proveedores, pagos de sueldos y salarios y otras transacciones legalmente aceptadas, transferencias condicionadas del Estado	Artículo 13, Acuerdo No. 01/2016 <sup>41</sup> .

<sup>35</sup> Directiva de la Unión Europea.

	<b>OPERACIONES AUTORIZADAS</b>	<b>NORMA</b>
<b>PARAGUAY</b>	Conversión, reconversión, pagos, transferencias, otros servicios que autorice el banco central	Artículo 4, Resolución 6 de 2014 <sup>42</sup>
<b>PERÚ</b>	Dinero electrónico, conversión de dinero electrónico a dinero en efectivo, transferencias, remesas del exterior, desembolso de créditos	Artículos 1 y 21, Ley 29985 de 2012 <sup>43</sup>
<b>URUGUAY</b>	Emisión, reconversión a efectivo, transferencias, pagos, débitos automáticos y cualquier movimiento u operación relacionada con el valor monetario del instrumento de dinero electrónico emitido. Además: compensación y liquidación de los instrumentos de pago emitidos, adhesión de comercios y establecimientos a los efectos de la utilización del instrumento, procesamiento de información, pagos a los comercios, servicios de pagos y cobranzas.	Artículo 3, Ley 19210 de 2014 <sup>44</sup>

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

En el caso de Guatemala, se recomienda autorizar, como mínimo, las siguientes operaciones: conversión y reconversión de dinero electrónico, pagos y transferencias nacionales e internacionales, recaudos y recargos.

## 3.3 Simplificación de los requisitos de vinculación de clientes

A fin de mantener la versatilidad y agilidad de los SFM y su adaptación a la necesidad de la población de realizar pagos y transferencias, se deben actualizar los mecanismos para combatir el lavado de

activos y financiación del terrorismo (LA/FT), manteniendo siempre los principios de prevención, seguimiento y control, aunque sin dificultar el fácil acceso a los SFM de la población a la cual van dirigidos.

<sup>36</sup> <https://www.bcb.gob.bo/?q=content/reglamento-de-servicios-de-pago-instrumentos-electronicos-de-pago-compensacion-y-liquidacion>

<sup>37</sup> [http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Decreto%204687%20de%202011%20sobre%20depósitos%20electrónicos\[1\].pdf](http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Decreto%204687%20de%202011%20sobre%20depósitos%20electrónicos[1].pdf)

<sup>38</sup> <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201735%20DEL%2021%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf>

<sup>39</sup> <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201491%20DEL%2013%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>

<sup>40</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-para-facilitar-la-inclusion-financiera>

<sup>41</sup> [http://www.bch.hn/marco\\_legal\\_snp2010.php](http://www.bch.hn/marco_legal_snp2010.php)

<sup>42</sup> <https://www.bcp.gov.py/banco-central-reglamento-medios-de-pagos-electronicos-n154>

<sup>43</sup> <http://www.bcrp.gob.pe/transparencia/normas-legales/ley-del-dinero-electronico.html>

<sup>44</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3684894.html>

## 3.3.1 Vinculación: régimen simplificado de conocimiento de clientes

Desde el punto de vista regulatorio, la mayoría de las restricciones relacionadas con el acceso a servicios financieros pasivos, son consecuencia de las normas que buscan prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT). Para mantener la salud de los mercados financieros y evitar que sean utilizados para blanquear activos o financiar organizaciones terroristas, los reguladores en todo el mundo han impuesto a las entidades financieras la obligación de conocer debidamente tanto a sus clientes como el origen de sus recursos. Como resultado, se han elaborado formularios cada vez más complejos, que deben ser diligenciados por el cliente del banco, dando detallada cuenta de quiénes son así como de las actividades económicas que desarrollan. Si sus ingresos provienen de un empleo formal, por ejemplo, es común que el banco solicite una certificación laboral emitida por el empleador, mientras que a un empresario independiente normalmente se le exige documentación que acredite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Debido a estos requisitos, es imposible para la población de bajos ingresos en países en desarrollo, cuya subsistencia es normalmente generada a través de actividades económicas informales (como ventas ambulantes o tiendas caseras), presentar toda la documentación exigida por las entidades financieras. Al encontrarse privadas de acceso a servicios financieros, es aún más difícil para estas personas superar su condición de pobreza pues no cuentan con una forma segura de almacenar sus recursos ni tienen acceso a créditos formales: si sufren una calamidad, no cuentan con la cobertura de una póliza de seguros, mientras que hacer una transferencia es inseguro y muy costoso para ellos.

Con miras a facilitar la inclusión financiera de la base de la pirámide, varios países han adoptado normas que flexibilizan los procesos de vinculación y conocimiento del cliente de las entidades

financieras. Estas normas se pueden agrupar bajo el nombre de “trámites simplificados de conocimiento del cliente” (Know Your Client o KYC, por sus siglas en inglés), las cuales reconocen que existen distintas formas de mitigar y controlar los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo. Algunas de estas formas incluyen el establecimiento de límites en las transacciones mensuales y diarias, como también en el saldo máximo que puede ser almacenado en estas cuentas.<sup>45</sup> Este tema es de especial relevancia en el caso de los SFM, un modelo en el cual se han depositado todas las esperanzas para lograr los objetivos de inclusión financiera de la mayor parte de la población, gracias al uso del dispositivo móvil como medio y canal. Los servicios móviles ayudan a reducir y simplificar enormemente los costos transaccionales, tanto para la entidad financiera como para el potencial cliente.

Por ende, cuando se trata de simplificar los trámites del proceso de vinculación del cliente, el regulador debe enfrentar el reto de simplificar y disminuir los requisitos de vinculación, sin poner en peligro el cuidado necesario exigido a las instituciones financieras respecto de la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

En varios países de la región, tales como Brasil, México, Colombia, Ecuador y Perú (ver siguiente tabla), se ha permitido el uso de requerimientos simplificados de información y de un proceso simple de conocimiento del cliente, aún antes de contemplar las normas de dinero electrónico. Además de establecer límites relacionados con los montos acumulados y la cantidad de transacciones que puede realizar una persona, los cuales se analizan en la siguiente sección, los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo se mitigan mediante la determinación de las características y los requisitos que debe tener el producto o los medios y canales a través de los cuales se pueden usar.

<sup>45</sup> GAFI ha reconocido la posibilidad de establecer normas proporcionales al riesgo en esta materia, los cuales pueden consultarse en: “FATF Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion”, FATF, junio 2011.

**Tabla 7.** Regímenes de conocimiento del cliente simplificados en LAC

	<b>BRASIL</b>	<b>MEXICO</b>	<b>COLOMBIA</b>	<b>ECUADOR</b>	<b>PERÚ</b>	<b>GUATEMALA</b>
<b>Productos a los que se aplica</b>	Cuenta de ahorros	Tarjetas prepago (Nivel 1). Cuentas de ahorro	Cuentas de ahorro. Depósitos electrónicos	Cuenta de ahorros	Cuentas de ahorro. Dinero electrónico	Operaciones activas, pasivas o servicios
<b>Requerimiento de Información para apertura</b>	Identificación Firma Dirección	Identificación Nivel 1 anónima Nivel 2. Firma (inc. electrónica) Dirección	Identificación Firma (puede ser electrónica)	Identificación Firma	Identificación Firma	Identificación Firma Declaración de ingresos Identificación Domicilio
<b>Aplican para personas naturales y jurídicas</b>	Solo personas naturales	Nivel 1 y 2 Personas naturales Nivel 3 Personas naturales y empresas	Solo personas naturales	Solo personas naturales	Solo personas naturales	Solo personas naturales
<b>Apertura en agentes/ corresponsales</b>	Si	Si	Si	Recepción de documentos	Si	Recepción de documentos
<b>Apertura no presencial</b>	Si	Si Nivel 2	Si	No	No define	No define
<b>Expediente electrónico</b>	No se especifica	Si	Si	Expediente físico	No define	No se contempla
<b>Medios de pago</b>	Tarjetas u otros medios electrónicos de pago.	Nivel 1 tarjetas prepago. Nivel 2 y 3 cualquier medio de pago	Detalle según contrato	Tarjeta electrónica, banca por internet, dispositivos móviles.	Libre disponibilidad a nivel nacional.	No especifica ningún límite.
<b>Restricciones tarifarias</b>	Si	Si	No	Si	No	No
<b>Transaccionales</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si

FUENTE: NORMAS DE CADA PAÍS E INFORME FOMIN-CAF, 2013

En todos los países, el régimen simplificado solo aplica a la apertura de cuentas de ahorro y/o dinero electrónico, por ser éste el producto más idóneo para que las personas de menores ingresos transen y ahorren. En ningún caso aplica a productos de crédito, medida que tiene por objetivo controlar el riesgo crediticio de la entidad financiera. Asimismo, se le exige a quien origina el crédito tener un mínimo de información sobre la capacidad de pago del crédito. Es más, en algunos de ellos se crea un nuevo producto denominado “Cuenta de ahorro básica”.<sup>46</sup>

En todos los casos, solo se requiere la verificación de la identificación de quien será el titular de la cuenta, para lo cual las entidades financieras deben establecer mecanismos de control, tales como la verificación en línea de la autenticidad de los documentos de identidad presentados por las personas con la base de datos nacional de identidad.

El regulador en Guatemala no ha estado ajeno a este proceso. En el 2011, la Junta Monetaria expidió el Oficio IVE No.721-2011, por medio del cual creó un formulario especial que las entidades bancarias pueden

<sup>46</sup> En el caso de Colombia, por ejemplo, existe la Cuentas de Ahorro Electrónica (CAE) y por separado el proceso simplificado de apertura de cuentas de ahorro, a las cuales se las ha llamado CATS. La diferencia con las primeras es que a las CAE les aplican límites a tarifas y comisiones porque van enfocadas a segmentos en pobreza. Como estas no han tenido desarrollo, en la Tabla solo se hace referencia a las CATS.

aplicar a fin de establecer una relación con personas individuales que presenten “baja transaccionalidad y/o bajo volumen de negocio”. Este “formulario simplificado” de conocimiento del cliente, sin embargo, aplica no solo a la apertura de cuentas de ahorro sino también al inicio de relaciones en operaciones “activas, pasivas o de servicios; es decir, cuando inicien una relación para el manejo de depósitos de ahorro, depósitos monetarios, depósitos a plazo, créditos, tarjetas de créditos, remesas, pagos por cuentas de terceros, pólizas de seguro”.

La amplitud de operaciones a las cuales aplica el formulario IVE-IRS-01 es seguramente la razón por la cual detalla no solo la identificación de la persona solicitante (con 10 variables), sino que solicita información económica y financiera del solicitante (5 variables adicionales) e incluye la obligación de la entidad financiera de “verificar y documentar fehacientemente la información consignada en el presente formulario”<sup>47</sup> de la manera que considere apropiada, (Ver Anexo 1)

De hecho, los efectos de la implementación de esta norma no han sido los esperados en términos de ampliar la base de personas con acceso a productos y servicios financieros. Los requisitos de identificación del cliente y de su fuente de ingresos para la apertura de las cuentas no difieren, en gran medida, de los requisitos exigidos para un depósito tradicional, por lo que se convierten en un obstáculo para la inclusión financiera. El potencial cliente debe proporcionar información sobre su nivel de ingresos y egresos mensuales, que debe estar verificada por la entidad financiera, lo cual se complica aún más en el caso de personas cuyos ingresos provienen de empleo y actividades informales. Estas personas son, precisamente, las que conforman el principal objetivo de las políticas de inclusión financiera.

Para poder identificar al cliente, se requiere, como mínimo, un documento. Dados los importantes avances en la universalización del documento personal de identidad (DPI), en Guatemala, es claramente posible lograr esta identificación. Tal como lo reconoció el reporte

de Seguimiento de Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) para el 2012, según el Registro Nacional de Personas (RENAP) solo existía un 17% de la población adulta que no contaba con un documento de identidad a junio de 2012.<sup>48</sup>

Este tipo de régimen simplificado, con la modificación adicional de requerir solo la verificación de la identidad, debería ser el aplicado al dinero electrónico, especialmente tomando en cuenta las limitaciones sugeridas respecto a la transaccionalidad del mismo, siempre y cuando se establezca claramente que la responsabilidad de la prevención y control del lavado de activos es de la entidad financiera que realiza la vinculación.

En el caso de Guatemala, las normas no definieron ninguna limitación en el cobro de comisiones, un factor positivo ya que no restringe la búsqueda de un modelo de negocio rentable por parte de las entidades financieras. Este es el caso también de México, Perú y Colombia, países donde el trámite simplificado no coarta la posibilidad de cobrar por las transacciones. De esta manera, se ha permitido los bancos lo utilicen para vincular nuevos clientes, puesto que han podido desarrollar un modelo de negocio rentable y sostenible.

Por otro lado, es vital evitar el uso de documentos en papel, especialmente aprovechando el uso de la tecnología móvil para impulsar la inclusión financiera. El Oficio de la Junta Monetaria señala que una entidad debe mantener copia del formulario y fotocopia de la identificación del cliente en su expediente. El formulario en papel es necesario por la cantidad de información que todavía requiere ser diligenciada, además de ser el medio que contiene la firma del cliente. Si se simplifica el proceso de vinculación y se exige solo la verificación de la identidad exclusivamente en los casos de apertura de cuenta de ahorro o de depósito electrónico con los límites transaccionales arriba mencionados, es posible cumplir con los requisitos de firma y expediente, sin necesidad de soportarlos en papel. El registro del “expediente” puede

<sup>47</sup> Además, incorpora la posibilidad de que el solicitante no actúe en nombre propio o que el producto tenga firmas adicionales, lo cual implica diligenciar otra serie de variables en el mismo formulario.

<sup>48</sup> La necesidad de contar con un instrumento mínimo de identificación del cliente llevó a Banrural a usar biometría para la identificación de sus clientes.

hacerse de manera digital y la firma puede ser electrónica. Para ello, a partir del Reglamento de la Ley para el Reconocimiento de las Comunicaciones y Firmas Electrónicas, se encuentra que el régimen legal de Guatemala es muy similar al de los demás países donde ya ha sido aceptada. El reglamento establece lo siguiente:

“Artículo 3. Actos y contratos. Los actos y contratos otorgados o celebrados por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, suscritos por medio de firma electrónica, serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos, en los casos en que la ley exija que los mismos consten por escrito, y en todos aquellos casos en que la ley prevea consecuencias jurídicas cuando constan por escrito.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a los actos y contratos otorgados o celebrados en los casos siguientes:

a) Aquellos en que la ley exige una solemnidad que no sea susceptible de cumplirse

mediante documento electrónico.

b) Aquellos en que la ley requiera la concurrencia personal de alguna de las partes; y

c) Aquellos relativos al derecho de familia.”

La importancia del expediente electrónico y el reconocimiento de la validez de la firma electrónica son elementos críticos para el desarrollo y la concreción de los efectos buscados con estos regímenes simplificados, puesto que permiten reducir al máximo los costos de operación y crear modelos de negocio viables para las diversas entidades.

Esto es especialmente aplicable a los productos móviles que necesitan aprovechar la ubicuidad del dispositivo móvil, que, para brindar una apertura remota de cuentas, deben evitar el uso del papel y reducir así el costo de las operaciones de menor cuantía. Por lo tanto, la entidad financiera debe realizar la verificación y aprobación del cliente en línea, siempre manteniendo el principio de no delegación de responsabilidad. Para ello, debe solicitar la confirmación del contenido y la autenticidad del documento de identificación a una base de datos pública basada en expedientes electrónicos.

## 3.3.2 Límites transaccionales como mecanismo de mitigación de riesgo

Los mecanismos utilizados por la mayoría de los países para mitigar y minimizar los riesgos de LA/FT están basados en la definición de límites en las transacciones, los saldos acumulados, las operaciones que pueden realizarse, siempre dentro de rangos suficientes para satisfacer las necesidades transaccionales de los ciudadanos de bajos ingresos.<sup>49</sup> En la mayoría de los casos, estos límites se aplican de forma general al nuevo producto de dinero electrónico y, con frecuencia, reflejan los límites de los procesos simplificados en

algunos casos y, en otros, aplican solo si el nuevo producto fue efectivamente abierto bajo un proceso simplificado. El objetivo de estos límites es lograr un balance entre el riesgo de LA/FT y su control, para lo cual el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha reconocido que los límites cuantitativos pueden ser útiles para establecer exigencias que sean proporcionales al riesgo.<sup>50</sup>

La siguiente tabla resume los límites transaccionales establecidos por los distintos

<sup>49</sup> Cuando los clientes sobrepasan el límite transaccional de una cuenta básica, por lo general, la regulación de varios países establece los procedimientos a seguir de tal forma que no haya cuentas de régimen simplificado en las que se realicen transacciones por valores superiores a los límites.

<sup>50</sup> “Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion”, FATF, junio 2011.

países analizados en este estudio. Como se observa, los límites son relativamente bajos y se establecen restricciones para cada operación y la acumulación de saldos en cuentas individuales. En términos generales, estos

límites son consistentes con aquellos definidos para cuentas básicas o con los establecidos en un régimen simplificado para la apertura de cuentas, en aquellos países que han implementado este tipo de régimen.

**Tabla 8.** Límites transaccionales-dinero electrónico

	PARÁMETROS	USD	LÍMITE / PIB PER CÁPITA	NORMA
<b>BOLIVIA</b>	Monto máximo por transacción	\$389	13%	Resolución Directorio No. 126/ 2011 del Banco Central <sup>51</sup>
<b>COLOMBIA</b>	Saldo máximo	\$1987	37%	Decreto 1491 de 2015 <sup>52</sup>
	Débitos acum. 1 mes	\$711	9%	
<b>EL SALVADOR</b>	Monto máximo por transacción	\$252	6%	Ley para Facilitar la Inclusión Financiera <sup>53</sup>
	Monto máximo acumulado y saldo máximo por persona por proveedor	\$1000	24%	
<b>HONDURAS</b>	Límites en proceso de definición por el BCH		N.D.	
<b>PARAGUAY</b>	Saldo máximo	\$500	12%	Resolución 6 de 2014 <sup>54</sup>
	Conversiones y acreditaciones mensuales	\$1651	40%	
	Transferencias (giros) recibidas o enviadas	\$500	12%	
<b>PERÚ</b>	Depósitos diarios	\$314	5%	Decreto Supremo N° 090-2013 <sup>55</sup>
	Saldo máximo y conversiones mensuales	\$628	10%	
	Transacciones acumuladas	\$1255	20%	

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

<sup>51</sup> <https://www.bcb.gob.bo/?q=content/reglamento-de-servicios-de-pago-instrumentos-electronicos-de-pago-compensacion-y-liquidacion>

<sup>52</sup> <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201491%20DEL%2013%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>

<sup>53</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-para-facilitar-la-inclusion-financiera>

<sup>54</sup> <https://www.bcp.gov.py/banco-central-reglamento-medios-de-pagos-electronicos-n154>

<sup>55</sup> [www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/decretos\\_sup...](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/decretos_sup...)

Como se observa en la tabla, el rango de los límites está entre el 8% y el 24% del PIB per cápita de cada país, excepto por Colombia, donde se define como tres salarios mínimos legales mensuales. Además de los límites transaccionales, es común que estas regulaciones establezcan restricciones tales como una sola cuenta por persona por operador y que las operaciones solo puedan realizarse en moneda de curso legal y dentro del territorio nacional, a fin de evitar las acciones de redes internacionales de lavado de activos.

Teniendo en cuenta que en Guatemala ya existen límites dentro del régimen simplificado de apertura de cuentas, estos mismos límites (con algunas modificaciones que se explican a continuación) pueden ser los aplicables al dinero electrónico, para así adoptar un solo régimen que se aplique a productos similares, independientemente de la entidad financiera que los ofrezca. De esta manera, se podrá evitar el arbitraje regulatorio entre productos con funcionalidades y riesgos de lavado semejantes.

Al igual que la mayoría de los reguladores de otros países, el régimen simplificado de Guatemala utiliza como límite el valor de los depósitos mensuales, el cual es alto en proporción al ingreso per cápita. En efecto, este límite es de USD 654, equivalente al 18%

del ingreso per cápita. Sin embargo, en este caso, se limitan además los depósitos anuales a USD 2614 (equivalentes al 72% del PIB per cápita), en vez de utilizar el concepto de “saldo en cualquier momento”, lo cual resulta muy restrictivo y poco práctico.

Si las personas, por lo general, utilizan una cuenta de ahorro o un depósito electrónico para depositar y dejar dinero a plazo, o como almacén temporal de valor para realizar pagos o retiros parciales, durante un mes se realizan varios créditos y débitos de recursos. En Guatemala, el límite anual es solo cuatro veces el límite mensual, lo cual genera una importante restricción en una cuenta de ahorros que las personas usan para transar habitualmente. Es por ello que se considera más conveniente acudir al control a través de límites en los saldos, el cual puede aplicarse en cualquier momento. De esta manera, se permitiría que un cliente de menores ingresos realice depósitos y retiros durante el mes, sin que estos últimos se acumulen contra el límite anual, a la vez que se previene la utilización indebida de estas cuentas mediante el establecimiento del límite en el saldo total que puede existir en cualquier momento. Este saldo debe guardar relación con el ingreso mensual máximo de una persona de menores ingresos.

## 3.4 Canales: cash-in y cash-out

Con el fin de darle versatilidad y liquidez a los productos de dinero electrónico y, en general, a las cuentas de ahorro transaccionales dirigidas a la población de menores ingresos, es necesario que la regulación prevea suficientes canales para la carga y descarga de efectivo en los productos (cash-in y cash-out).

Las normas de los siete países analizados en el presente estudio hacen referencia al tipo de canales que puede utilizar un operador de dinero electrónico, centrandó la autorización en canales típicamente livianos.

La siguiente tabla presenta un resumen de dichas normas. Por ejemplo, se observa que Honduras es el único caso en el que se menciona expresamente la agencia como opción. En todos los casos se autorizan canales livianos, tales como corresponsales o agentes bancarios, pero cada país muestra una particularidad, como es el caso de Uruguay, por ejemplo, donde se menciona el uso de los ATM y los POS, los ATM en Bolivia, los ATM, y en Colombia, la autorización de compartir la red de otras entidades distintas a los establecimientos de crédito.

**Tabla 9.** Canales autorizados para operaciones de dinero electrónico

	CANALES	NORMA
<b>BOLIVIA</b>	Corresponsal financiero. ATM	Resolución del Directorio No. 126/2011 del Banco Central <sup>56</sup>
<b>COLOMBIA</b>	Corresponsales bancarios y la red de otras entidades vigiladas distintas a los establecimientos de crédito.	Decreto 1491 de 2015 <sup>57</sup>
<b>EL SALVADOR</b>	Corresponsales financieros para apertura de registros, distribuidores, puntos de atención	Decreto 72 mediante el cual se expide la Ley para Facilitar la Inclusión Financiera, 2015 25 <sup>58</sup>
<b>HONDURAS</b>	Agencias, centros de transacción, establecimientos comerciales pueden operar como agencias	Acuerdo No. 01/2016 26 <sup>59</sup>
<b>PARAGUAY</b>	Agentes, puntos de venta	Resolución 6 de 2014 27 <sup>60</sup>
<b>PERÚ</b>	Cajeros Corresponsales bancarios	Resolución S.B.S.N° 4798-2015 28 <sup>61</sup>
<b>URUGUAY</b>	ATM, POS, agentes	Ley 19210 de 2014 29 <sup>62</sup>

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

Para el caso de Guatemala, se recomienda permitir el uso del teléfono móvil y autorizar la prestación de servicios a través de agentes o corresponsales, además de incluir los servicios de POS y ATM, a fin de agregar mayor valor al usuario y dar lugar a modelos en los que se aproveche la infraestructura financiera ya instalada. La autorización del uso de agentes debe estar alineada con el resto del

sistema financiero, pero debe tener algunos importantes ajustes.

Como principio general, la prestación de servicios autorizados a través de agentes debe realizarse bajo la completa responsabilidad de la entidad financiera. Conforme a la normativa vigente en Guatemala, de esta forma se permitiría ampliar la gama de posibles

<sup>56</sup> <https://www.bcb.gob.bo/?q=content/reglamento-de-servicios-de-pago-instrumentos-electronicos-de-pago-compensacion-y-liquidacion>

<sup>57</sup> <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201491%20DEL%2013%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>

<sup>58</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-para-facilitar-la-inclusion-financiera>

<sup>59</sup> [http://www.bch.hn/marco\\_legal\\_snp2010.php](http://www.bch.hn/marco_legal_snp2010.php)

<sup>60</sup> <https://www.bcp.gov.py/banco-central-reglamento-medios-de-pagos-electronicos-n154>

<sup>61</sup> [http://www.sbs.gob.pe/app/pp/INT\\_CN/Paginas/Busqueda/BusquedaPortal.aspx](http://www.sbs.gob.pe/app/pp/INT_CN/Paginas/Busqueda/BusquedaPortal.aspx)

<sup>62</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3684894.htm>

transacciones y modificar los requisitos para ser corresponsal, a fin de facilitar la expansión de la cobertura de agentes a zonas rurales o desatendidas. Asimismo, se evitarían las exigencias del Registro Mercantil y el Registro Tributario Unificado, estados financieros firmados por el representante legal y el contador y también la fotocopia de la patente de comercio de la sociedad y de la empresa.

Los marcos legales de Brasil, Colombia y Perú –considerados internacionalmente como las mejores prácticas regulatorias en la materia– establecen la responsabilidad de las entidades financieras de definir el perfil de riesgo y establecer el modelo de negocio para la selección de las personas que actúen como corresponsales o agentes. Estas normas

solo recomiendan algunos de los aspectos relacionados al perfil y la idoneidad moral de los agentes, dado que la prestación del servicio es responsabilidad exclusiva de la entidad financiera. Los agentes se consideran un canal adicional para la prestación de servicios financieros y deben, por lo tanto, cumplir las normas de administración del riesgo operativo y de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

En materia de dinero electrónico, las reglas para el manejo del riesgo de liquidez deben requerir la elaboración de un plan para la administración de dicho riesgo como parte del sistema de atención y prevención de riesgos operativos que deben ser puestos a consideración de la SIB.

---

## 3.5 Otros temas a considerar

---

Finalmente, existen otros aspectos de las operaciones de dinero electrónico que deben ser abordados en la regulación, a saber:

---

### 3.5.1 Tercerización

---

La tercerización de las operaciones es un elemento esencial para el desarrollo de los operadores de dinero electrónico, puesto que la viabilidad del modelo de negocio depende de que los costos sean livianos a pesar de requerir sistemas operativos que permitan la masividad de transacciones de muy bajo monto. Por lo tanto, es conveniente que se puedan apoyar en la infraestructura de otros operadores que ya hayan desarrollado este tipo de infraestructura para atender demandas masivas de transacciones, como es el caso de los operadores de telefonía móvil.

Por este motivo, es indispensable que se autorice expresamente la tercerización de la operación, siempre manteniendo la responsabilidad de las operaciones en el operador de dinero electrónico.

La posibilidad de tercerizar esta operación no es explícita en la mayoría de las regulaciones, aunque, en muchos casos, se entiende que está permitida. En los casos de El Salvador,<sup>63</sup> Honduras<sup>64</sup> y Perú,<sup>65</sup> sí hay una autorización explícita de tercerizar la operación de dinero electrónico pero manteniendo la responsabilidad del operador.

<sup>63</sup> Ley para Facilitar la Inclusión Financiera.

<sup>64</sup> Acuerdo No. 01/2016.

<sup>65</sup> Ley 29985 de 2012.

## 3.5.2 Interoperabilidad

La funcionalidad del dinero electrónico para realizar pagos y transferencias entre personas, entre las personas y las empresas, entre las personas y el gobierno, etc., es un elemento clave de la utilidad de este producto para la población y la viabilidad del negocio en el mediano y largo plazo. Además de promover la inclusión financiera y el desarrollo de un sistema de pagos de valor bajo, la reducción del uso del efectivo hace que las transacciones económicas sean más trazables y, potencialmente, más seguras, ya que disminuyen los riesgos de LA/FT y otras actividades delictivas.

El aprovechamiento de todo el potencial del dinero electrónico para la realización de pagos

y transferencias, tanto desde la óptica de la inclusión financiera como de la rentabilidad del negocio, requiere la interconexión de las distintas redes del sistema de pagos de cada país. Asimismo, requiere que el almacén de valor sea interoperable a través de todos los medios y canales en los que opera. Aunque la conveniencia de la interoperabilidad en la etapa temprana de los modelos de negocio de dinero electrónico no queda aún clara, en el mediano y largo plazo es necesaria para que sea verdaderamente útil para los usuarios de servicios financieros.

La regulación de varios de los países analizados ha abordado la interoperabilidad de distintas formas:

**Tabla 10.** Interoperabilidad en las regulaciones de dinero electrónico

	INTERCONEXIÓN / INTEROPERABILIDAD	NORMA
<b>BOLIVIA</b>	Interoperabilidad por norma entre IEP, cuentas bancarias tradicionales y fondos de inversión: no se ordena pero se autorizan las transferencias entre cuentas como parte de las operaciones.	Resolución del Directorio No. 126/2011 del Banco Central <sup>66</sup>
<b>COLOMBIA</b>	Las redes de pagos de bajo valor deben permitir el acceso y uso a sus redes a cualquier participante potencial que lo solicite, de acuerdo con los requisitos establecidos por la red a sus miembros en su reglamento. Se establecen términos y condiciones como: 1. Trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual 2. Transparencia 3. Promoción de la libre y leal competencia 4. Evitar el abuso de la posición dominante 5. Garantizar que no se aplicarán prácticas que generen impactos negativos al acceso a los sistemas de pago por parte de algún o algunos de los participantes	Decreto 1491 de 2015 <sup>67</sup>
<b>HONDURAS</b>	La interoperabilidad en los servicios prestados con billeteras electrónicas por varias INDEL será regulada por el BCH	Acuerdo No. 01/2016 <sup>68</sup>

	<b>INTERCONEXIÓN / INTEROPERABILIDAD</b>	<b>NORMA</b>
<b>PARAGUAY</b>	La EMPE deberá cumplir con las normas de interoperabilidad, compensación y liquidación que el Banco Central del Paraguay determine	Resolución 6 de 2014 <sup>69</sup>
<b>PERÚ</b>	SBS y BCRP pueden definir a las entidades sujetas a su supervisión condiciones y oportunidades para la interoperabilidad	Ley 29985 de 2012 <sup>70</sup>
<b>URUGUAY</b>	El Ejecutivo puede fijar reglas y patrones técnicos que aseguren la compatibilidad, interconexión e interoperación de las redes de transacciones electrónicas, así como el correcto y seguro funcionamiento de los equipos que se conecten a ellas y de los instrumentos de pago que utilicen las redes. Las tarifas de interconexión deberán establecerse de común acuerdo entre las partes; en caso de no existir acuerdo el gobierno las definirá	Ley 19210 de 2014 <sup>71</sup>

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

La utilización del dinero electrónico como instrumento potencial de pago en la economía y como vehículo para facilitar las transferencias electrónicas entre personas depende, necesariamente, de cómo se da su participación en el sistema de pagos y de su interoperabilidad con las demás cuentas del sistema financiero.

Asimismo, la efectividad del dinero electrónico requiere que la compensación de las operaciones se realice en línea y en tiempo real, de tal forma que las transacciones económicas se confirmen y efectivicen en el mismo momento. Esto impone importantes exigencias a los sistemas de pagos de bajo valor de nuestros países que, en su mayoría, trabajan en procesos en modo de lotes o batch.

Todo esto pareciera sugerir que promover la interoperabilidad es beneficiosa. Sin embargo, también puede representar una exigencia que desestime la entrada de nuevos actores, ya sea por las mayores inversiones que requiere o porque puede limitar las ganancias de los mismos.<sup>72</sup>

La experiencia de países como Perú y Colombia demuestra la importancia de abordar la discusión sobre la compensación y liquidación de las operaciones de dinero electrónico entre usuarios de dinero electrónico y con usuarios de los demás medios de pago. Para ello, es necesario decidir cuál será la participación de estos operadores en el sistema de pagos de alto valor y cómo se compensarán y liquidarán sus operaciones, dados los exigentes requerimientos de realizar las transacciones en línea y en tiempo real.

Asimismo, estas experiencias ponen de relieve la importancia de contar con requisitos y condiciones para la interconexión e interoperabilidad del dinero electrónico, para lo cual se considera indispensable incluir en la regulación los principios básicos para la futura interconexión e interoperabilidad de los distintos medios de pago, una vez que alcancen cierta escala, como también la atribución de facultades al banco central.

<sup>66</sup> <https://www.bcb.gob.bo/?q=content/reglamento-de-servicios-de-pago-instrumentos-electronicos-de-pago-compensacion-y-liquidacion>

<sup>67</sup> <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201491%20DEL%2013%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>

<sup>68</sup> [http://www.bch.hn/marco\\_legal\\_snp2010.php](http://www.bch.hn/marco_legal_snp2010.php)

<sup>69</sup> <https://www.bcp.gov.py/banco-central-reglamento-medios-de-pagos-electronicos-n154>

<sup>70</sup> <http://www.bcrp.gob.pe/transparencia/normas-legales/ley-del-dinero-electronico.html>

<sup>71</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3684894.htm>

<sup>72</sup> "Mobile Financial Services: Accessing Levels of Interoperability", Guideline No. 15, AFI, agosto 2014.

---

## 3.5.3 Protección al consumidor

---

En la mayoría de los países no se menciona específicamente la protección al consumidor en las normas de dinero electrónico, por lo que se entendería que aplican las normas generales de protección al consumidor del sistema financiero. Sin embargo, dado el perfil del usuario de dinero electrónico, es vital contar con reglas claras y proporcionales de protección al consumidor financiero, que permitan también la resolución adecuada y oportuna de quejas y discrepancias con los operadores.

Como lo señala la AFI,<sup>73</sup> uno de los principales aspectos que debe abordarse es la identificación de los puntos en lo que los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros móviles son distintos de los riesgos operativos de los servicios financieros tradicionales. El uso del canal móvil puede entrañar nuevas formas de fraude además de crear nuevas vulnerabilidades relacionadas con la falta de preparación de los usuarios y/o la baja calidad de sus equipos celulares. Es importante resolver oportunamente los problemas en los pagos y transferencias ocasionados por la operación o el uso de la tecnología, a fin de preservar la confianza de

los clientes, no solo en los proveedores de dinero electrónico, sino que también en el funcionamiento de los ecosistemas.

Para que el dinero electrónico se desarrolle dentro de un entorno adecuado para la protección del consumidor en Guatemala, se recomienda considerar la inclusión en la futura normativa de los siguientes principios, basados en el código de conducta desarrollado por GSMA:<sup>74</sup>

- Mecanismos para asegurar que los proveedores cuentan con políticas y procedimientos adecuados para garantizar la provisión confiable de sus servicios.
- Asegurar la implementación de medidas adecuadas para garantizar la seguridad de la red y el canal móvil.
- Requerir la provisión clara, suficiente, oportuna y comprensible de información a los clientes.
- Desarrollar mecanismos adecuados para la efectiva atención de quejas y rápida resolución de problemas.
- Contar con prácticas adecuadas de protección de datos personales.

---

## 3.5.4 Régimen de transición

---

Teniendo en cuenta que varios países expidieron su nueva regulación una vez que ya existían operadores que prestaban los servicios que pretendían regular, es común que las normas incluyan periodos de transición que permitan la adecuada continuidad del servicio. En casos como el de Guatemala, donde ya hay operadores que realizan actividades similares a las de dinero electrónico, es necesario que se

definan en la misma regulación el tiempo y la forma en que los servicios existentes deberán adaptarse a las nuevas reglas, con el objetivo de que, una vez transcurrido un corto tiempo desde su expedición, no se realicen más operaciones que no cumplan con los requisitos establecidos en la nueva regulación. Adicionalmente, el régimen de transición debe prever la necesidad de preservar la continuidad del negocio durante esta etapa.

<sup>73</sup> “Servicios financieros móviles: Protección al consumidor en los servicios financieros móviles”, Mobile Financial Services Working Group (MFSWG), AFI, 2014.

<sup>74</sup> Código de Conducta para Proveedores de Dinero Móvil, GSMA, octubre 2015.

## 3.5.5 Riesgos operativos

En materia de manejo de riesgos operativos,<sup>75</sup> varios países adoptaron un proceso de adaptación proporcional de las normas de control del riesgo en función al representado por las operaciones de dinero electrónico. Sin embargo, es común también que los principios aplicables al manejo del riesgo operativo por parte de entidades de dinero electrónico sean los mismos que aplican al régimen general de las demás entidades del sector financiero y no

establezcan un régimen distinto. La siguiente tabla recoge los principales rasgos de las normas de control de riesgos operativos de las distintas regulaciones de dinero electrónico. En muchos casos, aplican las normas generales o solo se establece la obligación de aplicar algún sistema de administración de riesgos operativos y, en algunos casos, existe un régimen simplificado con menos requisitos para los productos de bajo monto.

**Tabla 11.** Régimen de control del riesgo operativo

	MANEJO DE RIESGO OPERATIVO	NORMA
<b>BOLIVIA</b>	Administración de riesgos: responsabilidad de la entidad, aplica el régimen general, con requisitos operativos mínimos previamente definidos por el Banco Central como, por ejemplo, vincular el número de cuenta, el documento de identidad y el número de celular, mantener un registro de las operaciones durante, por lo menos, diez años, mecanismos de autenticación y verificación de la identidad de los instrumentos electrónicos de pago en cada transacción. También se definen los principios y algunas condiciones para preservar la integridad, confidencialidad, disponibilidad y seguridad de la información.	Resolución del Directorio No. 126/2011 del Banco Central <sup>76</sup>
<b>COLOMBIA</b>	Contar con un sistema de prevención y control del riesgo operativo dentro del régimen general aplicable a las demás entidades financieras.	Ley 1735 de 2014 <sup>77</sup>
<b>EL SALVADOR</b>	Contar con políticas internas en materia de gestión de riesgos, códigos de conducta y otro tipo de requisitos que les son exigidos por ser integrantes del sistema financiero. El Banco Central de la Reserva podría además definir reglas específicas para el dinero electrónico.	Ley para Facilitar la Inclusión Financiera <sup>78</sup>
<b>PARAGUAY</b>	Aplicación de principios generales. La EMPE deberá poseer sistemas efectivos y permanentes de control. Los sistemas deberán permitir conocer los saldos mantenidos individualmente por cada titular, los movimientos de fondos procesados por todos los titulares, deducidas las comisiones, así como el acatamiento de los límites, parámetros y condiciones impuestos en la presente Resolución.	Resolución 6 de 2014 <sup>79</sup>
<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.	Ley 29985 de 2012 <sup>80</sup>

FUENTE: REGULACIÓN DE CADA PAÍS

Dentro del proceso de autorización previa, la mayoría de los países de la región requieren el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones para su autorización:

- Cumplir con los requerimientos necesarios de infraestructura, plataforma tecnológica y redes de comunicación para permitir la realización de transacciones en tiempo real y garantizar la seguridad e integridad de la información.
- Implementar políticas y procedimientos para la gestión y manejo de los riesgos tecnológicos, operativos y de lavado de activos y financiación del terrorismo, como también para la seguridad de la información,

transparencia y protección al consumidor.

- Contar con sistemas adecuados de control interno.

El régimen que se adopte en Guatemala debe estar alineado con un menor peso regulatorio, con menos requisitos de entrada que sean proporcionales al reducido riesgo que estas entidades enfrentan. Dado que el principal riesgo de estas instituciones es, precisamente, el operativo, es importante encontrar un equilibrio entre requerimientos y costos mediante la definición de principios generales como también de reglas y procedimientos específicos.

<sup>75</sup> El riesgo operativo se da con la ocurrencia de pérdidas financieras, originadas por fallas o insuficiencias de procesos, personas, sistemas internos, tecnología, y en la presencia de eventos externos imprevistos.

<sup>76</sup> <https://www.bcb.gob.bo/?q=content/reglamento-de-servicios-de-pago-instrumentos-electronicos-de-pago-compensacion-y-liquidacion>

<sup>77</sup> <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201735%20DEL%2021%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf>

<sup>78</sup> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-para-facilitar-la-inclusion-financiera>

<sup>79</sup> <https://www.bcp.gov.py/banco-central-reglamento-medios-de-pagos-electronicos-n154>

<sup>80</sup> <http://www.bcrp.gob.pe/transparencia/normas-legales/ley-del-dinero-electronico.html>



# Anexo 1: Formulario de vinculación de clientes IVE-IRS-01

FORMULARIO IVE-IRS-01					
FORMULARIO PARA INICIO DE RELACIONES SIMPLIFICADO -Persona Individual-					
1. LUGAR:		2. FECHA:			
<b>3. DATOS DE LA PERSONA OBLIGADA</b>					
3.1 Razón Social y Nombre Comercial:					
3.2 Nombre de la central, sucursal o agencia donde se solicita el producto o servicio:					
<b>4. DATOS PERSONALES DEL SOLICITANTE</b>					
4.1 Primer apellido:		Segundo apellido:		Apellido de casada:	
Primer nombre:			Segundo nombre:		
4.2 Doc. de identificación:		4.2.1 Número:		4.2.2 Lugar de emisión:	
Cédula <input type="checkbox"/> DPI <input type="checkbox"/>		Departamento		Municipio	
4.3 Fecha de nacimiento:		4.4 Género		4.5 Ocupación u oficio	
		M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>		4.6 Estado Civil:	
4.8 Dirección particular completa (calle o avenida, casa No., colonia, sector, lote, manzana):		4.8.1 Departamento		4.8.2 Municipio	
				4.8.3 Zona	
4.9 El solicitante es una Persona Expuesta Politicamente (PEP):				SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
4.10 El solicitante actúa en nombre propio <sup>7/</sup> :				SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
<b>5. INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SOLICITANTE</b>					
5.1 Actividad económica del solicitante:					
Relación de dependencia <input type="checkbox"/> Negocio propio <input type="checkbox"/> Otro (especifique):					
5.2 Nombre de la empresa o entidad donde labora o de su negocio:					
5.3 Dirección completa empresa, entidad o negocio (calle o avenida, casa No., colonia, sector, lote, manzana):				5.3.1 Departamento	
				5.3.2 Municipio	
				5.3.3 Zona	
5.4 Ingresos mensuales aproximados:			5.5 Egresos mensuales aproximados:		
<b>6. DATOS DEL PRODUCTO O SERVICIO SOLICITADO</b>					
6.1 Producto o servicio y monto mensual aproximado a utilizar:					
Depósitos en efectivo	Q. _____	Transferencias electrónicas	Q. _____	Cambio de divisas	Q. _____
Depósitos monetarios	Q. _____	Remesas	Q. _____	Seguros	Q. _____
Depósitos ahorro	Q. _____	Compra cheques de gerencia	Q. _____	Aportación a socios	Q. _____
Depósitos a plazo	Q. _____	Tarjetas débito	Q. _____	Otros (especifique)	Q. _____
Retiros en efectivo	Q. _____	Tarjetas crédito	Q. _____		
Pago a terceros	Q. _____	Créditos	Q. _____		
6.2 El producto o servicio tendrá firmantes adicionales al solicitante <sup>8/</sup> :				SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
6.3 ¿Usted realizará más de cinco (5) operaciones de crédito o depósitos al mes?				SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	
6.3.1 Si la respuesta es afirmativa, indique la actividad que justifique sus operaciones:					
*7/ Si la respuesta es negativa, proporcionar información según lo indicado en el punto "AI" del adendum adjunto.					
*8/ Si la respuesta es positiva, proporcionar información según lo indicado en el punto "AII" del adendum adjunto.					
<b>7. DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ANEXAR AL FORMULARIO DE INICIO DE RELACIONES</b>					
7.1 Fotocopia del documento de identificación completa del solicitante y otros firmantes. Además, conforme lo establecido en las normativas contra el lavado de dinero u otros activos y para prevenir y reprimir el financiamiento del terrorismo las personas obligadas deben, de la manera que consideren apropiada, verificar y documentar fehacientemente la información consignada en el presente formulario.					
<b>8. OBLIGACIONES DEL SOLICITANTE</b>					
8.1 Me comprometo a informar de inmediato a la Persona Obligada cuando se produzca cambio en la información personal consignada en este formulario y cuando se produzca un cambio significativo en el movimiento de fondos reportados.					
8.2 Autorizo a la Persona Obligada a verificar la información proporcionada en este formulario.					
Firma o impresión dactilar del solicitante			Otros firmantes		
Firma y código del empleado responsable		Firma y código del empleado responsable de la verificación de la información		Firma y código de quien autoriza la operación	
<b>DATOS DEL PRODUCTO O SERVICIO APROBADO AL SOLICITANTE</b>					
Producto o servicio:			No. o código del cliente:		
No. de cuenta o registro del producto o servicio asignado al cliente:			Monto mensual aproximado a majerar:		
BASE LEGAL: Artículo 21 de la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, Decreto Número 67-2001 del Congreso de la República y 12 de su Reglamento, contenido en Acuerdo Gubernativo Número 118-2002, de la Presidencia de la República.					
NOTA: Cuando el espacio del formulario sea insuficiente, sírvase incluir la información en hojas por separado, indicando el numeral al que corresponde.					



FORMULARIO IVE-IRS-01

FORMULARIO PARA INICIO DE RELACIONES SIMPLIFICADO  
-Persona Individual-



A. ADEMUM											
<b>AI. DATOS PERSONALES DE LA PERSONA EN NOMBRE DE QUIEN ACTÚA</b>											
AI.1 Relación:		Padre: <input type="checkbox"/>		Madre: <input type="checkbox"/>		Hijo(a): <input type="checkbox"/>		Hermano(a): <input type="checkbox"/>		Cónyuge: <input type="checkbox"/>	
Otra (especifique): _____											
AI.1 Primer apellido:			Segundo apellido:			Apellido de casada:					
Primer nombre:					Segundo nombre:						
AI.2 Doc. de identificación:		AI.2.1 Número:			AI.2.2 Lugar de emisión:						
Cédula <input type="checkbox"/> DPI <input type="checkbox"/>					Departamento		Municipio				
AI.3 Fecha de nacimiento:		AI.4 Género		AI.5 Ocupación u oficio			AI.6 Estado Civil:		AI.7 Teléfono:		
		M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>									
AI.8 Dirección particular completa (calle o avenida, casa No., colonia, sector, lote, manzana):						AI.8.1 Departamento		AI.8.2 Municipio	AI.8.3 Zona		
<b>AII. DATOS PERSONALES DE OTROS FIRMANTES<sup>1/</sup></b>											
AII.1 Relación:		Padre: <input type="checkbox"/>		Madre: <input type="checkbox"/>		Hijo(a): <input type="checkbox"/>		Hermano(a): <input type="checkbox"/>		Cónyuge: <input type="checkbox"/>	
Otra (especifique): _____											
AII.1 Primer apellido:			Segundo apellido:			Apellido de casada:					
Primer nombre:					Segundo nombre:						
AII.2 Doc. de identificación:		AII.2.1 Número:			AII.2.2 Lugar de emisión:						
Cédula <input type="checkbox"/> DPI <input type="checkbox"/>					Departamento		Municipio				
AII.3 Fecha de nacimiento:		AII.4 Género		AII.5 Ocupación u oficio			AII.6 Estado Civil:		AII.7 Teléfono:		
		M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>									
AII.8 Dirección particular completa (calle o avenida, casa No., colonia, sector, lote, manzana):						AII.8.1 Departamento		AII.8.2 Municipio	AII.8.3 Zona		
<b>AIII. DATOS PERSONALES DE OTROS FIRMANTES</b>											
AIII.1 Relación:		Padre: <input type="checkbox"/>		Madre: <input type="checkbox"/>		Hijo(a): <input type="checkbox"/>		Hermano(a): <input type="checkbox"/>		Cónyuge: <input type="checkbox"/>	
Otra (especifique): _____											
AIII.1 Primer apellido:			Segundo apellido:			Apellido de casada:					
Primer nombre:					Segundo nombre:						
AIII.2 Doc. de identificación:		AIII.2.1 Número:			AIII.2.2 Lugar de emisión:						
Cédula <input type="checkbox"/> DPI <input type="checkbox"/>					Departamento		Municipio				
AIII.3 Fecha de nacimiento:		AIII.4 Género		AIII.5 Ocupación u oficio			AIII.6 Estado Civil:		AIII.7 Teléfono:		
		M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>									
AIII.8 Dirección particular completa (calle o avenida, casa No., colonia, sector, lote, manzana):						AIII.8.1 Departamento		AIII.8.2 Municipio	AIII.8.3 Zona		

1/ En caso de existir otros firmantes, proporcionar información en punto "AIII" y de ser insuficiente, consignar los mismos datos para cada uno de ellos, en hojas adicionales.

NOTA: Cuando el espacio del formulario sea insuficiente, sírvase incluir la información en hojas por separado, indicando el numeral al que corresponde.



Para ver y descargar el reporte completo  
por favor visitar [www.gsma.com](http://www.gsma.com)

**GSMA HEAD OFFICE**

Floor 2

The Walbrook Building

25 Walbrook

London EC4N 8 AF

United Kingdom

Tel: +44(0)20 7356 0600

Fax: +44(0)20 7356 0601