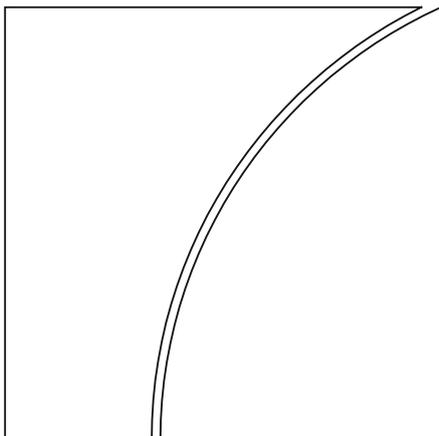


Comité de Supervisión Bancaria de Basilea



Orientaciones sobre la
aplicación de los *Principios
Básicos para una supervisión
bancaria eficaz* a la regulación
y supervisión de instituciones
relevantes para la inclusión
financiera

Septiembre de 2016



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Esta publicación también puede consultarse en el sitio web del BPI (www.bis.org).

© *Banco de Pagos Internacionales 2016. Reservados todos los derechos. Se permite la reproducción o traducción de breves extractos, siempre que se indique su procedencia.*

ISBN 978-92-9197-905-9 (versión en línea)

Índice

Lista de abreviaturas	v
Orientaciones sobre la aplicación de los <i>Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz</i> a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera	1
1. Introducción	1
2. Antecedentes de las Orientaciones	3
2.1 Inclusión financiera y políticas de alcance global	3
2.2 Revisión de los Principios Básicos en 2012.....	3
2.3 El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la inclusión financiera	4
2.4 Terminología.....	5
3. Orientaciones sobre la aplicación de los Principios Básicos.....	5
3.1. Principios Básicos sobre las facultades, atribuciones y funciones de los supervisores.....	6
Principio 1: Atribuciones, objetivos y potestades	6
Principio 2: Independencia, rendición de cuentas, recursos y protección legal de los supervisores	7
Principio 3: Cooperación y colaboración.....	8
Principio 4: Actividades permitidas.....	9
Principio 5: Criterios para la concesión de licencias	10
Principio 8: Enfoque supervisor.....	13
Principio 9: Técnicas y herramientas de supervisión	14
Principio 10: Informes de supervisión.....	16
Principio 11: Potestades correctivas y sancionadoras del supervisor	18
Principio 12: Supervisión consolidada.....	19
3.2 Principios Básicos sobre requisitos y regulaciones prudenciales	20
Principio 14: Gobierno corporativo.....	20
Principio 15: Proceso de gestión del riesgo	22
Principio 16: Suficiencia de capital.....	24
Principio 17: Riesgo de crédito.....	25
Principio 18: Activos dudosos, provisiones y reservas	27
Principio 24: Riesgo de liquidez	28
Principio 25: Riesgo operacional.....	30
Principio 28: Divulgación y transparencia	32
Principio 29: Utilización abusiva de servicios financieros	33
Referencias.....	34

Anexo A: La protección del consumidor financiero en el contexto de la inclusión financiera.....	37
Anexo B: Avances en relación con la orientación sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.....	45
Anexo C: Definiciones de ciertos términos; correspondencia con la terminología empleada en el Informe sobre Gama de Prácticas del BCG.....	46
Anexo D: Dos enfoques de supervisión alternativos para un gran número de pequeñas instituciones.....	49
Anexo E: Microcrédito tradicional.....	52

Lista de abreviaturas

BCBS	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
BCG	Grupo Consultivo de Basilea
CA	Criterio adicional
CDD	Diligencia debida con la clientela
CE	Criterio esencial
CPMI	Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado
FinCoNet	Organización internacional para la protección de consumidores de servicios financieros
FMI	Fondo Monetario internacional
G-20	El Grupo de los Veinte
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GPFI	Asociación mundial para la inclusión financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ONU	Naciones Unidas
PBC/FT	Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo
PESF	Programa de Evaluación del Sector Financiero
RoP	Gama de prácticas

Orientaciones sobre la aplicación de los *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz* a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera

1. Introducción

Como se reconoce en la Presentación de los *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz* (los «Principios Básicos») del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (el «Comité»), publicados en 2012, «[l]as prácticas de supervisión bancaria eficaz no son estáticas: evolucionan con el tiempo conforme se aprende de la experiencia y el negocio bancario va desarrollándose y ampliándose»¹. Las presentes Orientaciones se proponen servir de guía a los supervisores ante los cambios e innovaciones en los productos, servicios y canales de distribución de aquellas instituciones financieras que buscan llegar a los aproximadamente 2 000 millones de adultos que actualmente se consideran clientes «desatendidos» y «subatendidos» en materia financiera². Estas Orientaciones pueden también ayudar a los supervisores a responder ante innovaciones no concebidas específicamente para clientes desatendidos y subatendidos.

En principio, la inclusión financiera puede comportar ventajas en forma de una mayor seguridad, solvencia e integridad del sistema financiero, pero también podrían entrañar riesgos para los proveedores y clientes de servicios financieros, así como por transferir riesgos bien conocidos a nuevos participantes³. Estudios del FMI sugieren que la inclusión financiera aumenta significativamente el crecimiento macroeconómico, pero la ampliación del acceso al crédito también puede comprometer la estabilidad financiera si se combina con una supervisión bancaria de mala calidad. Estas Orientaciones examinan los riesgos que plantean los bancos y las instituciones financieras no bancarias⁴ en su intento por prestar servicio a los clientes desatendidos y subatendidos y, apoyadas en los Principios Básicos, brindan una guía a quienes ejercen la supervisión prudencial con miras a aplicar un marco regulador y supervisor proporcionado.

Como en su momento señaló el Comité, una «[r]egulación y supervisión proporcionadas requieren un enfoque supervisor que esté en consonancia con la importancia sistémica y el perfil de riesgo de las instituciones supervisadas. En el contexto de inclusión financiera, esto exige la asignación eficaz de recursos de supervisión, así como un conocimiento especializado de la naturaleza, y a veces también del nivel de riesgos, que acompañan el progreso hacia la inclusión financiera⁵». Tal priorización en la

¹ BCBS (2012).

² En 2014 eran aproximadamente 2 000 millones los adultos que no tenían cuenta abierta en una institución financiera formal. Si bien muchas de estas personas no son atendidas por *ninguna* institución financiera formal, algunas pueden acceder y utilizar otros servicios financieros formales, como seguros. Algunos de los adultos *con* cuenta bancaria se consideran «subatendidos» ya sea porque no hacen uso de ella o bien porque no tienen acceso a otros productos o servicios financieros necesarios (por ejemplo, crédito o seguro). En promedio, el 15% de los adultos con una cuenta bancaria no la utilizan, llegando incluso esta proporción al 43% en algunas jurisdicciones, incluidas algunas con una amplia población. Demirgüç-Kunt et al (2015).

³ El conocimiento de los avances en materia de inclusión financiera, así como de sus ventajas y riesgos, queda patente en el elevado número de países en los que los supervisores están adoptando medidas para apoyar o fomentar la inclusión financiera. La Alianza para la inclusión financiera (AFI), una red global de bancos centrales y otros organismos normativos competentes que trabajan en la inclusión financiera, integra a más de 90 jurisdicciones. <http://www.afi-global.org>.

⁴ Estas orientaciones utilizan el término «institución financiera no bancaria» para referirse a instituciones financieras (tanto de depósito como de no depósito) que prestan servicios de préstamo y depósito similares a los de un banco (véase Anexo C), de conformidad con los Principios Básicos de 2012.

⁵ BCBS (2015a, p. 25).

asignación de recursos es particularmente compleja en países con un nivel de ingresos bajo, donde los supervisores suelen tener atribuidas competencias en relación con múltiples tipos de instituciones y funciones, padeciendo limitaciones de recursos y de capacidad.

Este documento contiene orientaciones específicas para las instituciones financieras no bancarias, que en muchos países constituyen los principales proveedores de servicios financieros a los clientes desatendidos y subatendidos. Las Orientaciones tienen por objeto recalcar la importancia de regular y supervisar de forma proporcionada dichas instituciones. Como se señalaba en los Principios Básicos de 2012: «Algunos países autorizan a instituciones no bancarias a prestar servicios de depósito y préstamo similares a los de los bancos, por lo que a éstas también se les aplicarían muchos de estos Principios». Por consiguiente, estas orientaciones, aplicables a los bancos, también pueden aplicarse a dichas instituciones financieras no bancarias. No obstante, los Principios Básicos de 2012 también reconocen que «ciertas categorías dentro de este tipo de instituciones [financieras no bancarias] pueden regularse de forma diferente a los bancos siempre que no mantengan, en conjunto, una parte significativa de los depósitos del sistema financiero»⁶. En algunos países, las instituciones financieras no bancarias, sin ser sistémicas por el importe de los fondos que intermedian, pueden no obstante presentar una dimensión sistémica en virtud del número y del tipo de clientes a los que atienden.

Los diversos proveedores de servicios financieros que en la actualidad buscan dirigirse a clientes desatendidos y subatendidos pueden quedar rápidamente fuera del ámbito competencial atribuido a un supervisor bancario tradicional. Bajo este prisma, las Orientaciones pueden resultar útiles no sólo a los supervisores prudenciales⁷, sino también a los órganos de vigilancia de pagos y a otras autoridades que participan en la regulación y supervisión de instituciones financieras no bancarias. También puede ser de utilidad a los reguladores de telecomunicaciones y a otros organismos que supervisan a empresas no financieras que participan en la provisión de servicios financieros innovadores. Puesto que las Orientaciones abordan asuntos relacionados con la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (PBC/FT) y con la protección del consumidor, serán asimismo pertinentes para las autoridades responsables de proteger la integridad financiera y al consumidor de servicios financieros, así como de velar por la protección de datos y defender la competencia. En suma, estas Orientaciones pueden también facilitar la cooperación y colaboración entre esta amplia relación de autoridades.

Muchos de los clientes desatendidos y subatendidos residen en países que no son miembros del Comité de Basilea. Reconociendo tal circunstancia, las presentes Orientaciones se proponen resultar útiles tanto a los países miembros del Comité de Basilea como a aquellos que no lo son, incluidos aquellos cuyos supervisores tratan de cumplir los Principios Básicos y que tardarán un tiempo en ir poniéndolas en práctica. Las Orientaciones también reconocen y reflejan la significativa variación mundial en la composición de los sectores financieros, en particular en lo que respecta a la importancia relativa de bancos e instituciones financieras no bancarias, al tamaño y complejidad de las entidades y a la estructura de supervisión. Por último, pueden ayudar a promover un diálogo fructífero y constructivo entre supervisores y evaluadores sobre la regulación y supervisión de aquellas instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos⁸.

⁶ BCBS (2012).

⁷ En muchos países, el supervisor prudencial es el banco central o un supervisor bancario independiente. En algunos países, el Ministerio de Economía o Finanzas, un organismo especializado o bien otro órgano (por ejemplo, la agencia de desarrollo colaborativo, la autoridad reguladora en materia de microfinanciación, etc.) pueden ser el supervisor prudencial de uno o más tipos de instituciones de depósito no bancarias.

⁸ El FMI y el Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) del Banco Mundial evalúan el nivel de cumplimiento de los Principios Básicos por parte de los países. El Banco Mundial ha redactado y puesto a prueba una nota de orientación para los evaluadores con el fin de ayudar a estandarizar el tratamiento de la inclusión financiera como tema transversal en los ejercicios PESF.

2. Antecedentes de las Orientaciones

2.1 Inclusión financiera y políticas de alcance global

En los últimos años, un número creciente de gobiernos ha otorgado a la inclusión financiera una consideración prioritaria en la formulación de sus políticas nacionales⁹. Estos avances coinciden con la aparición de nuevos actores globales como la Asociación mundial para la inclusión financiera (GPFI)¹⁰ del G-20 y con el nombramiento de una asesora especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre inclusión financiera para el desarrollo. Los organismos de normalización internacionales del sector financiero están también cada vez más comprometidos con la inclusión financiera y promueven su incorporación explícita en la labor que desarrollan¹¹.

En paralelo a tan significativos avances, la crisis financiera mundial de 2007-09 obligó a repensar la relación entre, por una parte, el objetivo básico de la supervisión bancaria de promover la seguridad y la solvencia y, por otra, la protección del consumidor de servicios financieros (véase el Anexo A). Más recientemente se ha examinado también la relación entre ese objetivo de seguridad y solvencia y los objetivos de inclusión e integridad financieras (véase el Anexo B). La concienciación sobre los riesgos que entraña la exclusión financiera también ha aumentado en algunos organismos de normalización internacionales¹².

2.2 Revisión de los Principios Básicos en 2012

El Comité revisó en 2012 los Principios Básicos a la luz de los significativos avances en los mercados financieros globales y en el panorama normativo desde la publicación de los Principios Básicos en 2006. Una revisión fundamental consistió en incorporar el concepto de proporcionalidad al objeto de acomodar una amplia gama de sistemas bancarios. En el contexto de las normas impuestas por los supervisores a los bancos, el concepto de proporcionalidad se refleja en aquellos principios centrados en la evaluación supervisora de la gestión del riesgo por los bancos, con expectativas de supervisión acordes al perfil de riesgo y la importancia sistémica del banco. Las revisiones de 2012 también prestaron mayor atención a la complementariedad entre los elementos macroprudenciales y microprudenciales de una supervisión eficaz, instando a los supervisores a evaluar el riesgo en un contexto amplio que trascienda del balance

⁹ Treinta y seis de las 52 jurisdicciones que en 2013 respondieron a una encuesta de gama de prácticas sobre la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera (descrita con más detalle en la subsección «El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la inclusión financiera») tienen una estrategia nacional de inclusión financiera, una estrategia nacional de microfinanciación o han emitido una declaración de política que específicamente establece un mandato o un objetivo de inclusión financiera a nivel nacional o de organización. BCBS (2015a).

¹⁰ El GPFI se constituyó en la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en diciembre de 2010 como el principal mecanismo de aplicación del Plan de Acción de Inclusión Financiera del G-20 y como una plataforma de aprendizaje mutuo, intercambio de conocimiento, promoción de políticas y coordinación entre los responsables de formular las políticas del G-20 y aquellos que no están integrados en el G-20 y otras partes interesadas.

¹¹ GPFI (2016). Además del Comité de Basilea, los organismos internacionales del sector financiero que actualmente colaboran con la GPFI son el Comité de Pagos e Infraestructuras del mercado (CPMI), el Grupo de Acción Financiera (GAFI), el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros y la Organización Internacional de Comisiones de Valores.

¹² El GAFI, el organismo de normalización internacional en materia de PBC/FT, ha reconocido formalmente la exclusión financiera como un factor de riesgo para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, según refleja la Declaración de Ministros y Representantes del GAFI que sanciona su mandato para 2012-20. Véanse también GPFI (2011, 2012 y (2016) para un análisis adicional de los vínculos entre inclusión financiera, estabilidad financiera, integridad financiera y protección del consumidor de servicios financieros.

de las entidades individuales (por ejemplo, teniendo en consideración el entorno macroeconómico, las tendencias del sector y los riesgos planteados por las entidades no bancarias).

2.3 El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la inclusión financiera

La implicación formal del Comité de Basilea en asuntos de inclusión financiera se inició en 2008, con estudios para identificar, tanto en jurisdicciones de miembros del Comité como de no miembros, la gama de prácticas en relación con la regulación y supervisión de actividades de microfinanciación por bancos y otras instituciones de depósito. Dichos estudios informaron las orientaciones de 2010 del Comité relativas a la aplicación de los Principios Básicos, en su versión de 2006, a las actividades de microfinanciación¹³.

En noviembre de 2012 el Grupo Consultivo de Basilea (BCG) puso en marcha estudios sobre inclusión financiera con miras a ayudar al Comité a adquirir en todo momento una mejor comprensión del contexto nacional, las limitaciones y las características de mercado únicas asociadas con la financiación inclusiva. Tres elementos del cambiante panorama de la inclusión financiera cobraron especial relevancia. En primer lugar, los tipos de productos ofrecidos por los bancos y otras instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos se han ampliado en la última década (pasando de microcréditos a innovadores productos de ahorro, pago y transferencia, hasta incluir pólizas de seguro suscritas por compañías aseguradoras), ocupándose de su distribución muy diversos proveedores. En segundo lugar, los proveedores de estos productos incluyen bancos, pero también entidades no bancarias (incluidas instituciones de depósito y nuevos actores como los operadores de redes móviles); estos proveedores colaboran con agentes comerciales minoristas, que actúan de interfaz primaria en la relación con los clientes¹⁴. En tercer lugar, el ritmo de cambio ha sido muy intenso.

El BCG elaboró en 2013 una encuesta de gama de prácticas sobre la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera (la «Encuesta RoP»). La Encuesta RoP incluyó preguntas sobre la evolución, a juicio de los encuestados, del panorama del sector financiero y de la inclusión financiera; sobre la aplicación de una selección de Principios Básicos relevantes para la inclusión financiera y sobre cuestiones relativas a la protección del consumidor de servicios financieros. Se recibieron respuestas válidas de 52 encuestados que representaban a 59 jurisdicciones, cubriéndose uniformemente cuatro grupos clasificados por nivel de ingresos y abarcando la totalidad de las regiones. Los resultados de la Encuesta RoP revelaron una variación significativa entre los encuestados en cuanto al número de categorías diferentes de instituciones financieras que llegan (o que podrían llegar) a los clientes desatendidos y subatendidos, sobre el número de entidades en cada categoría, y sobre el número y tipo de autoridades de supervisión.

Un informe sobre los resultados de la Encuesta RoP (el «Informe RoP»)¹⁵ proporciona una sinopsis de los enfoques de regulación y supervisión que actualmente se aplican en este panorama rápidamente cambiante de instituciones financieras con actividades dirigidas a prestar servicio a clientes desatendidos y subatendidos.

La Encuesta RoP y el Informe RoP han brindado información empírica clave para la elaboración de las presentes Orientaciones. Sin embargo, dado que numerosos encuestados han revisado su regulación y sus enfoques de supervisión desde la fecha de corte para los datos de este informe, estas Orientaciones también se basan en información obtenida de fuentes secundarias y en la experiencia y aportaciones de numerosos supervisores, incluidas las opiniones recogidas durante el periodo de consulta y también después.

¹³ BCBS (2006, 2010b).

¹⁴ GPFI (2014).

¹⁵ BCBS (2015a).

2.4 Terminología

Las Orientaciones se aplican a diversos tipos de instituciones. Dadas las diferencias en la terminología utilizada en distintos países, las Orientaciones emplean los siguientes términos (definidos en el Anexo C) para las diferentes categorías y grupos de institución: *emisor de dinero electrónico*, *cooperativa financiera*, *institución microfinanciera*, *microprestamista*, *institución de depósito no bancaria*¹⁶, *institución financiera no bancaria* y *empresa no financiera*. El Anexo C también explica la correspondencia entre estos términos y los utilizados en la Encuesta RoP y el Informe RoP.

Las Orientaciones abarcan una gama de productos y servicios financieros ofrecidos por instituciones financieras bancarias y no bancarias, desde el microcrédito tradicional, que ha sido el principal productos dirigido a los desatendidos y subatendidos en numerosas jurisdicciones durante años (véase el Anexo E), hasta las innovaciones más recientes diseñadas específicamente para este grupo de clientes. Este documento utiliza términos generales para referirse a estas innovaciones, como por ejemplo *dinero electrónico*¹⁷ y *productos digitales de valor almacenado*. Otros términos no utilizados explícitamente en estas Orientaciones pero sí en la legislación o regulación de algunas jurisdicciones (y también en los debates sobre inclusión financiera en ámbitos no legislativos o reguladores) incluyen: crédito digital (puede incluir préstamos concedidos y amortizados a través de teléfonos móviles u otras plataformas digitales de transacción), *billeteiros móviles* («cuentas de valor almacenado» ofrecidas directamente por los operadores de redes móviles a sus clientes de telefonía) y *dinero móvil* (fondos transferidos y recibidos a través de teléfonos móviles, asociados o no a una cuenta de valor almacenado).

3. Orientaciones sobre la aplicación de los Principios Básicos

Estas Orientaciones no pretenden restringir la entrada de nuevos proveedores ni la adopción de nuevas tecnologías, así como tampoco aumentar la carga que soportan los supervisores. Las Orientaciones, que se basan en las orientaciones de 2010 relativas a la aplicación de los Principios Básicos, en su versión de 2006, a las actividades de microfinanciación, y las amplían, son fundamentalmente reflejo de la necesidad de aplicar de forma proporcionada los Principios Básicos de 2012 relativos a la regulación y supervisión de instituciones pequeñas y poco complejas que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, cuyas transacciones —consistentes sobre todo en la toma de dinero a préstamo y depósito— suelen ser de escasa cuantía. Un componente fundamental de dicho enfoque es la utilización de nuevas herramientas de supervisión, en particular tecnologías que ayudan a supervisores e instituciones financieras a recopilar, transmitir y procesar información¹⁸.

De los 29 Principios Básicos emitidos por el Comité, estas Orientaciones consideran 19 de ellos cuya aplicación a la regulación y supervisión de instituciones financieras con actividades dirigidas a clientes desatendidos y subatendidos requiere de orientación adicional. No se crean nuevos principios ni se excluye la aplicabilidad de cualquier Principio Básico a cualquier desarrollo del mercado relevante para la inclusión financiera. En el caso de los otros 10 Principios Básicos de los que no se trata explícitamente en las presentes Orientaciones, en la actualidad la necesidad de proporcionar explicaciones u orientaciones

¹⁶ Estas Orientaciones utilizan el término «institución financiera no bancaria» para referirse a instituciones financieras (tanto de depósito como de no depósito) que prestan servicios de préstamo y depósito similares a los de un banco, de conformidad con los Principios Básicos de 2012.

¹⁷ Estas Orientaciones citan la definición de dinero electrónico (*e-money*) utilizada por el CPMI (2014).

¹⁸ Esta utilización de la tecnología se conoce cada vez más como «fintech» («tecnofinanzas» en español) cuando se utiliza para referirse a innovaciones en productos, servicios o negocios financieros, y «regtech» cuando se utiliza con fines de regulación y cumplimiento por los reguladores o instituciones financieras.

complementarias para su aplicación a la supervisión de instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos apenas existe o es directamente nula¹⁹.

En relación con cada uno de los Principios Básicos analizados, estas Orientaciones abordan aquellos criterios esenciales (CE) y adicionales (CA) que cobran especial relevancia en el contexto de la inclusión financiera.

3.1. Principios Básicos sobre las facultades, atribuciones y funciones de los supervisores

Principio 1: Atribuciones, objetivos y potestades

Todo sistema eficaz de supervisión bancaria cuenta con atribuciones y objetivos claros para cada autoridad que participe en la supervisión de bancos y grupos bancarios. Existe asimismo un marco jurídico apropiado que confiere a cada autoridad competente las facultades legales necesarias para autorizar bancos, realizar una supervisión continua, asegurar el cumplimiento de la ley y adoptar las oportunas medidas correctivas en materia de seguridad y solvencia bancaria.

Teniendo en cuenta el CE 1, cuando exista más de una autoridad competente en materia de supervisión de bancos e instituciones financieras no bancarias, (i) las atribuciones y objetivos de cada autoridad de supervisión deberán estar claramente definidos en la legislación y ser de dominio público, y (ii) deberá existir un marco creíble, conocido por el público, orientado a evitar vacíos y solapamientos de regulación y supervisión, en particular por lo que respecta a los diferentes tipos de instituciones financieras no bancarias.

Como se afirma en el CE 2, el objetivo primordial de la supervisión bancaria es promover la seguridad y solvencia de los bancos y del sistema bancario. Podrán atribuirse otras competencias al supervisor bancario siempre y cuando éstas no entren en conflicto con este objetivo principal y se subordinen al mismo²⁰. Los supervisores con competencias en materia de inclusión financiera habrán de considerar los riesgos que la exclusión financiera plantea para la seguridad y solvencia del sistema financiero. Entre otros, una menor transparencia, riesgos para la integridad financiera²¹, una mayor volatilidad macroeconómica²² y mayor inestabilidad social y política.

Al mismo tiempo, el CE 2 debe aplicarse atendiendo al panorama general del sector financiero de un país; por ejemplo, entendiéndose que la referencia a «bancos y sistema bancario» incluye instituciones de depósito no bancarias autorizadas en el caso de que éstas atiendan a un número significativo de clientes²³.

¹⁹ Los 10 Principios Básicos que no se examinan son los siguientes: 6 (Cambio de titularidad de participaciones significativas), 7 (Adquisiciones sustanciales), 13 (Relación entre el supervisor de origen y el de acogida), 19 (Riesgo de concentración y límites de exposición a grandes riesgos), 20 (Transacciones con partes vinculadas), 21 (Riesgo país y riesgo de transferencia), 22 (Riesgo de mercado), 23 (Riesgo de tasa de interés en la cartera bancaria), 26 (Control y auditoría internos) y 27 (Información financiera y auditoría externa).

²⁰ «Al supervisor bancario podrían [...] encomendarse en algunas jurisdicciones competencias como [...] (i) la protección de los depositantes, (ii) la estabilidad financiera, (iii) la defensa de los consumidores o (iv) la inclusión financiera.» BCBS (2012, p. 5).

²¹ FATF (2013a).

²² Dabla-Norris y Srivisal (2013).

²³ Como ya se ha mencionado, estas Orientaciones utilizan el término «institución de depósito no bancaria» de conformidad con los Principios Básicos de 2012. En aquellos países donde estas instituciones son muy numerosas, muy pequeñas y están dispersas geográficamente, pueden aplicarse otros enfoques supervisores (véase la orientación sobre el Principio Básico 8 y el Anexo D).

A fin de que el supervisor pueda cumplir el CE 6²⁴, la normativa legal o reglamentaria aplicable debe exigir a cualquier empresa no financiera que oferte servicios financieros como una de sus actividades principales bien que se inscriba en el oportuno registro u obtenga autorización, o que constituya una entidad jurídicamente independiente que procure su inscripción o autorización para operar. Esto es particularmente importante en países donde la innovación en productos y servicios la llevan a cabo sociedades no financieras. Además, como requiere el CE 7, debe reconocerse legalmente al supervisor la facultad de examinar las actividades de las sociedades matrices y de las compañías vinculadas a éstas –tal como un operador de red móvil que sea la sociedad matriz de un emisor de dinero electrónico– para determinar los riesgos que tales actividades puedan suponer para la seguridad y solvencia de la entidad supervisada y del sistema en el que opera.

Principio 2: Independencia, rendición de cuentas, recursos y protección legal de los supervisores

El supervisor cuenta con independencia operativa, procesos transparentes, una sólida gobernanza, procesos presupuestarios que no merman su autonomía y recursos adecuados, y rinde cuentas del desempeño de sus funciones y del uso de sus recursos. El marco jurídico para la supervisión bancaria ampara legalmente al supervisor.

Si el supervisor bancario supervisase varios tipos diferentes de instituciones financieras²⁵, debe —con arreglo a un enfoque proporcionado— priorizar la asignación de recursos de supervisión en función de los perfiles de riesgo de las instituciones y su importancia sistémica, teniendo en cuenta los diferentes métodos de mitigación adoptados por éstas²⁶. Si el supervisor adoptase un enfoque de supervisión diferente en relación con un subsector o grupo particular de instituciones (véase la orientación sobre el Principio Básico 8), debe exponer de forma clara y transparente sus objetivos, enfoque y marco de rendición de cuentas (CE 3)²⁷.

En numerosos países se han creado nuevas instituciones financieras de titularidad estatal o bien se ha ampliado el alcance de las existentes con miras a promover la inclusión financiera. En dichos casos, el ordenamiento jurídico deberá garantizar que los supervisores posean las potestades oportunas, y dispongan de independencia operativa, para realizar una supervisión eficaz y proporcionada de tales instituciones sin interferencias gubernamentales ni sectoriales (CE 1). Del mismo modo, a fin de evitar interferencias del sector financiero y conflictos de interés institucionales, los supervisores no podrán tener competencias ejecutivas en instituciones financieras sujetas a su supervisión²⁸. Por regla general, los supervisores no deben tener competencias de promoción o fomento de cualquier subsector de las instituciones financieras bajo su supervisión. Si los supervisores también tuviesen atribuidas tales competencias u objetivos de desarrollo, deberán comunicar estos claramente (CE 3), así como desempeñar

²⁴ El CE 6 requiere que los supervisores estén facultados para adoptar medidas correctivas o imponer sanciones en relación con cualquier banco —y, de conformidad con BCBS (2012), cualquier institución financiera no bancaria— que incumpla la normativa legal o reglamentaria aplicable o que de cualquier otro modo se implique en actividades contrarias a la seguridad o la solvencia que pudieran comprometer el sistema bancario.

²⁵ Entre los que respondieron a la Encuesta RoP, el supervisor prudencial típico abarcaba cuatro de las seis categorías de instituciones financieras definidas en la encuesta.

²⁶ Tal priorización en la asignación de recursos es particularmente compleja en países con un nivel de ingresos bajo, donde los supervisores suelen tener atribuidas competencias en relación con múltiples tipos de instituciones y funciones, padeciendo limitaciones de recursos y de capacidad. Entre los encuestados comprendidos en la categoría de renta baja, en el 75% de los casos el supervisor prudencial tenía atribuidas cinco o más competencias al margen de la supervisión prudencial.

²⁷ Un subsector de instituciones financieras puede definirse en función de su actividad central (por ejemplo, microcrédito tradicional, préstamo para consumo, préstamo para pago de nóminas, emisión de dinero electrónico o cooperativas financieras) y de otras características (ubicación, tipo de clientela, perfil de riesgo).

²⁸ En algunos países, el banco central puede participar en decisiones clave sobre las actividades de instituciones financieras de titularidad estatal, como bancos de desarrollo e instituciones microfinancieras.

sus funciones en relación con dichos objetivos de manera compatible con la sostenibilidad y la solvencia a largo plazo de las instituciones que supervisan. Para reducir los conflictos de interés, lo anterior debe apoyarse en mecanismos institucionales que aseguren una coordinación eficaz y garanticen la independencia entre la función de desarrollo y las funciones de regulación y supervisión.

Los supervisores con competencias sobre varios tipos de instituciones han de contar con recursos adecuados para ejercer una supervisión y vigilancia efectivas. Asimismo, deben financiarse de un modo tal que no socavase su autonomía o independencia operativa (CE 6). La Encuesta RoP reveló que menos de la mitad de quienes respondieron realizaba actividades de formación del personal supervisor en asuntos pertinentes para la inclusión financiera. Puesto que los supervisores se enfrentan a una coyuntura en constante evolución (por ejemplo, nuevos tipos de instituciones que pueden crecer rápido en número, alcance o escala; nuevos productos y servicios; y nuevos acuerdos entre bancos y entidades no bancarias (incluido el uso de redes de agentes minoristas como interfaz primaria de relación con los clientes), deben evaluar periódicamente la aptitud de su personal y sus previsibles necesidades a corto y medio plazo, y poner en práctica medidas para cubrir cualesquiera insuficiencias identificadas en las cifras de personal o en el conjunto de sus aptitudes (CE 7).

Principio 3: Cooperación y colaboración

Las leyes, regulaciones y otros mecanismos proporcionan un marco de cooperación y colaboración con las autoridades locales y supervisores extranjeros pertinentes. Estos mecanismos reflejan la necesidad de proteger la información confidencial.

Muy a menudo, los bancos son supervisados por el banco central o por un supervisor bancario independiente. Las competencias de supervisión prudencial sobre uno o más tipos de instituciones de depósito no bancarias pueden asumirlas el supervisor bancario u otras autoridades, tal como un organismo regulador especializado no bancario, el Ministerio de Economía o Finanzas o, en algunos casos, la agencia de cooperación²⁹. También puede haber supervisores independientes, ya sean supervisores funcionales (centrados en aspectos tales como la integridad financiera, los seguros de depósito, la protección del consumidor, la defensa de la competencia y la protección de datos) o bien supervisores sectoriales (de las instituciones financieras que ofrecen los diferentes tipos de productos financieros, como crédito, seguros, valores o servicios de pagos). Los productos y servicios financieros digitales innovadores que se ofrecen a clientes desatendidos y subatendidos pueden implicar a todas estas autoridades, así como a los organismos reguladores y supervisores de las empresas no financieras que proporcionan el canal de provisión o prestación de dichos productos y servicios, tal como el regulador del sector de las telecomunicaciones que supervisa a los operadores de redes móviles³⁰.

La cooperación y la coordinación entre estos reguladores y supervisores son clave para el desarrollo de un marco eficaz de regulación y supervisión de aquellas instituciones financieras que se dirigen a los clientes desatendidos y subatendidos; en concreto, para: (i) diseñar normas y requisitos informados y proporcionados para las instituciones autorizadas; (ii) delimitar las competencias en materia de regulación y supervisión lo más claramente posible para evitar o reducir al mínimo los solapamientos y vacíos, así como el arbitraje por parte de instituciones que ofrezcan productos similares; (iii) evitar o minimizar requisitos inconsistentes o excesivamente onerosos que interfieran con la aplicación de los objetivos de política, incluida la inclusión financiera; y (iv) compartir de manera efectiva información sobre fuentes o eventos de riesgo que puedan afectar al sistema financiero, incluidos riesgos procedentes de los sectores no financieros (por ejemplo, telecomunicaciones o el sector minorista).

²⁹ Quienes respondieron a la Encuesta RoP tenían, en promedio, dos autoridades responsables de la regulación y supervisión prudencial de las seis categorías de instituciones financieras definidas en la encuesta. El número máximo de autoridades supervisoras era cuatro.

³⁰ Entre quienes respondieron a la Encuesta RoP, la media de supervisores prudenciales y de otro tipo fue también cuatro, aunque los promedios fueron menores para los países de renta más baja que para aquellos de renta más alta.

A tal fin deben existir mecanismos formales e informales que de hecho facilitasen (i) la cooperación, incluidos el análisis e intercambio de información (por ejemplo, sobre la innovación, frecuentemente vertiginosa, en productos y servicios), y (ii) la colaboración con cuantas autoridades nacionales y extranjeras relevantes tuvieran competencias en materia de seguridad y solvencia de bancos, instituciones financieras no bancarias y empresas no financieras dedicadas a la provisión o prestación de dichos productos y servicios, así como en materia de estabilidad del sistema financiero (CE 1 y CE 2). El intercambio de información con las autoridades nacionales y extranjeras exige adoptar medidas razonables que establezcan que cualquier información confidencial de este modo facilitada únicamente se utilizará para los fines de supervisión de las entidades implicadas (CE 3).

Deben existir mecanismos claramente definidos y establecidos de cooperación y coordinación entre el supervisor prudencial y la autoridad competente en materia de protección del consumidor de servicios financieros (o, si estas funciones las asumiera un mismo supervisor, entre sus respectivas unidades). Por ejemplo, la información relativa a reclamaciones de los consumidores facilitada al supervisor prudencial por la autoridad responsable de la protección de éstos (o por la correspondiente unidad de supervisión) podría revelar posibles insuficiencias en las entidades implicadas y, de ese modo, integrarse en un sistema de alerta temprana. De modo similar, la autoridad o la unidad responsables de dicha protección pueden beneficiarse de la información que sobre tales reclamaciones reciba el supervisor prudencial, así como de conclusiones de supervisión prudencial que pusieran de manifiesto eventuales riesgos para los consumidores o de conducta del mercado. Asimismo, las autoridades competentes de redactar normas y directrices que afectan a entidades sometidas a la jurisdicción de más de una autoridad de regulación y supervisión deben contar con un proceso de consulta activo.

El supervisor prudencial puede igualmente buscar establecer mecanismos de coordinación y cooperación con: (i) la unidad de inteligencia financiera, con respecto a la detección y seguimiento de operaciones sospechosas; (ii) las autoridades extranjeras, al objeto de identificar amenazas para la estabilidad originadas en el extranjero y de responder a ellas; y (iii) las autoridades encargadas de la regulación y supervisión de instituciones financieras no bancarias, así como con supervisores funcionales, en su caso, para ampliar la participación en los acuerdos relacionados con la estabilidad financiera. Un mayor diálogo de los supervisores con el sector también facilitaría una identificación más temprana y una mejor comprensión de la evolución del mercado, innovaciones, y nuevos riesgos y medidas para mitigarlos.

Principio 4: Actividades permitidas

Las actividades que pueden desarrollar las entidades autorizadas a operar como bancos y sujetas a supervisión están claramente definidas y se controla el uso de la palabra «banco» como razón social.

Por regla general se permite a los bancos comerciales realizar una amplia gama de actividades; el rango de éstas, en cambio, suele ser más limitado en el caso de las instituciones financieras no bancarias, que a menudo se limitan a conceder préstamo y quizás también a captar depósitos. Cada vez más, distintos tipos de instituciones financieras no bancarias que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos participan también en alguna de las siguientes actividades: transferencias nacionales e internacionales (remesas), emisión de tarjetas de pago o dinero electrónico, utilización de agentes para interactuar con los clientes, intervención en calidad de agente de otra entidad financiera y actuación como distribuidor de seguros básicos.

Ciertas actividades, como la oferta de cuentas corrientes o la financiación del comercio exterior, podrían exceder de los recursos o capacidades de gestión de las instituciones de depósito no bancarias de menor dimensión o menos veteranía. El permiso para realizar actividades sofisticadas se supeditará a una evaluación supervisora exhaustiva de la institución financiera y de la capacidad de su equipo directivo para identificar, controlar y mitigar riesgos de mayor complejidad.

Además de tener una gama de actividades permitidas limitada, las instituciones financieras no bancarias que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos con frecuencia ofertan productos y servicios financieros más sencillos que los ofrecidos a clientes de ingresos medianos y elevados. En algunos casos, la diferencia es de volumen, por ejemplo, préstamos de menor cuantía, cuentas con menores saldos y operaciones de menor valor, lo que puede limitar los riesgos tanto para la institución como para el sistema financiero. Los productos de seguros para clientes desatendidos y subatendidos también pueden tener procesos más sencillos de desembolso de pagos que aquellos dirigidos a otros segmentos del mercado. Igualmente, tal tipo de productos de seguros y microcréditos frecuentemente cuenta con un proceso de documentación simplificado. Las instituciones financieras no bancarias con actividades y productos más sencillos afrontan habitualmente una gama de riesgos diferente y más limitada.

Algunas instituciones financieras no bancarias pueden ofrecer servicios complementarios de naturaleza no financiera, como por ejemplo capacitación empresarial para microempresarios. Los supervisores requerirán que estos servicios los preste una entidad separada que quede al margen de las actividades de intermediación financiera al objeto de minimizar los conflictos de intereses y las exposiciones indebidas.

Con arreglo al CE 2, las actividades que se permite desarrollar a un tipo específico de entidad financiera deben estar claramente definidas, ya sea por el supervisor o en la normativa legal o reglamentaria³¹. Sin embargo, tal tipo de actividades permitidas deberán definirse de forma lo suficientemente amplia para hacer posible la innovación. Al mismo tiempo, el supervisor debe seguir de cerca la aparición de nuevos productos y servicios (por ejemplo, a través del seguimiento del mercado, permitiendo a los proveedores poner en marcha y probar programas piloto con clientes reales en un entorno controlado, así como examinando avances similares en otros países) y estar dispuesto, en su caso, a modificar la relación de actividades permitidas.

Mientras que la captación de depósitos del público debe reservarse a los bancos y a las instituciones de depósito no bancarias autorizadas y sujetas a supervisión (CE 4), las instituciones que ofertan dinero electrónico y otros productos digitales de valor almacenado no definidos como depósitos pueden también necesitar autorización y sujetarse a una supervisión apropiada atendiendo a los riesgos implicados. Este puede ser el caso de los emisores de dinero electrónico no bancarios, que están surgiendo en muchas jurisdicciones como instituciones financieras importantes que proporcionan a los clientes desatendidos y subatendidos una alternativa a los depósitos convencionales. En algunos casos, esto puede significar que una empresa no financiera, como por ejemplo un operador de redes móviles, deberá constituir una entidad jurídicamente independiente para ofrecer servicios financieros, como por ejemplo de emisión de dinero electrónico y almacenamiento digital de valor.

La autoridad supervisora, de autorización o de registro deberá mantener una relación pública de entidades financieras inscritas, autorizadas y supervisadas (CE 5), que habrá de mantener actualizada. Dicha lista debe ser clara y comprensible e indicará, para las entidades de cada tipo de institución, (i) las actividades permitidas, (ii) la autoridad supervisora y (iii) si los depósitos que mantienen cuentan con la garantía del seguro de depósito y, en caso afirmativo, de quién. Debe exigirse a cada entidad tal que publicitase inequívocamente su estatus, tanto en las sucursales como a través de agentes u otros terceros que actúasen en su nombre.

Principio 5: Criterios para la concesión de licencias

La autoridad encargada de conceder las licencias está facultada para establecer criterios y rechazar las solicitudes de establecimientos que no cumplan esos criterios. Como mínimo, el proceso de autorización incluye evaluar la estructura de propiedad y buen gobierno (incluida la adecuación e

³¹ Cada término identificativo de una categoría de institución financiera autorizada y supervisada deberá estar también claramente definido en la normativa legal o reglamentaria (CE 1 y 3).

idoneidad de los consejeros y altos directivos) del banco y del grupo al que pertenece, así como su plan estratégico y operativo, controles internos, gestión del riesgo y evolución prevista de su situación financiera (incluida la base de capital). Cuando el propietario u organismo matriz del banco propuesto sea extranjero, se recaba el consentimiento previo del supervisor del país de origen.

Los bancos comerciales están sujetos a autorización por el supervisor bancario o el banco central o, en algunos casos, por recomendación de éstos. La misma autoridad podrá conceder autorización a las instituciones de depósito no bancarias; en algunos países, el ordenamiento jurídico puede especificar una autoridad diferente como la competente para la concesión de autorización o licencias (CE 1)³². Aunque hay instituciones financieras no bancarias que están inscritas pero *no cuentan con autorización*, esto no debe permitirse para las instituciones que captan depósitos. Un enfoque proporcionado de la concesión de licencias (que contemple, por ejemplo, criterios y procedimientos menos estrictos para instituciones con perfil de bajo riesgo) permite a las autoridades asignar el nivel de recursos apropiado a la gama de actividades para las que están autorizadas las instituciones financieras y al riesgo que plantean para el sistema financiero o para los depositantes.

Los criterios básicos de autorización pueden ser similares para diferentes tipos de instituciones, independientemente de que éstas se dirijan principalmente a clientes desatendidos y subatendidos. Estos criterios incluyen la idoneidad y solidez financiera de los principales accionistas y fuentes de capital inicial (CE 5)³³, el requerimiento mínimo de capital inicial (CE 6) y criterios de idoneidad para el consejo de administración y la alta dirección propuestos (CE 7). No obstante, los particulares de cada uno de esos criterios pueden diferir atendiendo a la estructura institucional y a los diferentes riesgos que entrañen los productos y servicios, y los canales de provisión o prestación de éstos, diseñados para clientes desatendidos y subatendidos.

Cabe establecer un conjunto graduado de criterios de autorización en función de aquellas actividades permitidas para las que las instituciones financieras se propongan tener licencia. Esto contribuirá a garantizar que todas las instituciones de depósito que se propongan prestar servicios financieros a clientes desatendidos y subatendidos estén autorizadas a hacerlo en un marco de autorización que permita afianzar la confianza de estos clientes en el sistema.

Un conjunto graduado de criterios podría también alentar a los microprestamistas no regulados a mejorar la calidad de su gestión, gobierno y operaciones y a convertirse (aun no constituyendo la formalización un objetivo supervisor) en instituciones reguladas y supervisadas. Los supervisores deben, en lo posible, seguir de cerca las instituciones financieras no bancarias registradas pero sin licencia al objeto de identificar en qué circunstancias ciertos actores, subsectores, productos o canales de provisión o prestación evolucionan de forma tal que los riesgos que suponen de forma individual o colectiva devienen sustanciales, exigiéndose la adopción de un enfoque de autorización apropiado a tales casos³⁴. (De modo similar, la migración de una institución a un nuevo nivel con requisitos de autorización más estrictos debe estar en consonancia con el cambio en su perfil de riesgo.)

³² En la mayoría de las jurisdicciones que respondieron a la Encuesta RoP, la competencia de autorizar cualesquiera instituciones de depósito recaía en una única autoridad. En muchas de las jurisdicciones que respondieron, las cooperativas financieras están sujetas a autorización por el Ministerio de Economía o Finanzas o una autoridad general que ostenta competencias sobre las cooperativas.

³³ No deberá permitirse que organizaciones no gubernamentales u otras entidades sin propietario (como asociaciones o fundaciones) operen como instituciones de depósito, dado que carecen de accionistas con el incentivo y la capacidad para inyectar nuevo capital en caso de que su solvencia quedare comprometida.

³⁴ Dado el creciente recurso a nuevas tecnologías y medios por parte de las instituciones financieras para llegar a los clientes desatendidos y subatendidos (teléfonos móviles, agentes comerciales minoristas, etc.), la rapidez a la que crece o se concentra el riesgo en esas instituciones podría diferir de la observada históricamente en los bancos tradicionales.

Existen en muchos países ejemplos de instituciones microfinancieras sin ánimo de lucro que se han «transformado» en instituciones financieras mercantiles reguladas, incluidas instituciones de depósito³⁵. Los supervisores (y, en su caso, las autoridades encargadas de autorizar o conceder las licencias) deben elaborar un régimen coherente para tramitar las solicitudes de entidades microfinancieras «transformadas».

Las entidades microfinancieras con ánimo de lucro de nueva constitución podrán, además de tener inversores con ánimo de lucro, proponerse la inclusión de otros sin ánimo de lucro. No todos los inversores son iguales: los inversores con ánimo de lucro tendrían en principio más incentivos para seguir las decisiones del equipo directivo, mientras que algunos inversores de microfinanciación especializados podrían estar menos incentivados o capacitados para vigilar la asunción de riesgo por el mismo. Los requisitos sobre idoneidad y diversificación de los accionistas y sobre estructuras de gobierno deberán diseñarse de forma que reflejen escenarios asumibles que puedan presentarse al coexistir propietarios con y sin ánimo de lucro. En el caso de instituciones pequeñas, con actividades limitadas y de bajo riesgo, podría ser apropiada una estructura inicial de propiedad a corto plazo, de carácter temporal, al tiempo que se exigiría la entrada a medio plazo de propietarios con activos financieros más sustanciales que garantizaran de manera óptima una capitalización adecuada, una correcta gobernanza y un grado suficiente de seguimiento del equipo directivo de la institución.

Particular importancia reviste determinar el requerimiento mínimo de capital inicial (CE 6) apropiado para instituciones con perfiles de riesgo similares. En comparación con los bancos, lo más indicado probablemente sea imponer menores requerimientos mínimos de capital inicial a las instituciones financieras no bancarias, habida cuenta del alcance normalmente más estrecho de sus actividades, su menor tamaño y menor complejidad. Ahora bien, el umbral debe ser lo suficientemente alto como para (i) respaldar la infraestructura básica necesaria para operar de manera sostenible, (ii) asegurar que el capital será suficiente para cubrir pérdidas inesperadas resultantes de las actividades y de los riesgos sustanciales que se asumirán, e (iii) indicar el compromiso y la capacidad financiera mínima de los nuevos participantes. En algunos países, en un intento por alentar la participación, el capital inicial mínimo para un nuevo tipo de institución financiera no bancaria se ha establecido en un nivel demasiado bajo, exponiéndola a una insuficiencia de fondos al afrontar la adquisición de los sistemas y tecnologías requeridos para su funcionamiento y para absorber las pérdidas iniciales típicas de la puesta en marcha de una empresa. Un requerimiento excesivamente bajo puede también fomentar un elevado número de entidades relativamente débiles o implicadas en modelos de negocio que entrañen un mayor riesgo. Los requisitos de puesta en marcha de cooperativas financieras pueden asimismo incluir umbrales mínimos, por ejemplo en cuanto al número de personas que muestran su compromiso o intención de convertirse en miembros, o un ámbito geográfico limitado. Debe prestarse especial atención a las condiciones reguladoras o estatutarias que permiten tener en cuenta las acciones retirables de los socios en el cálculo del capital mínimo inicial.

Otros criterios de autorización (planes estratégico y operativo propuestos, modelo de previsión financiera, estructura de gobierno corporativo y de propiedad, política de gestión del riesgo y controles internos, incluida la vigilancia prevista de funciones subcontratadas³⁶) son de particular importancia tratándose de instituciones que ofrecen nuevos productos, servicios o canales de provisión o prestación, así como nuevos acuerdos entre el solicitante y otras empresas, sean éstas financieras o no. Para evaluar adecuadamente la solidez de los planes propuestos por el solicitante, de sus políticas y controles internos,

³⁵ En la terminología de las microfinanzas, por «transformación» suele entenderse una transacción en virtud de la cual una entidad sin ánimo de lucro transmite sus operaciones de microfinanciación a una sociedad con ánimo de lucro ya constituida o de nueva creación a cambio de acciones de la nueva sociedad, de dinero en efectivo o de otros activos por un valor equivalente. Lauer (2008).

³⁶ La capacidad para vigilar a los agentes es fundamental, ya que la institución financiera debe ser responsable de todas las acciones realizadas por un agente que actúe en su nombre en virtud del correspondiente contrato de agencia (véase la orientación sobre el Principio Básico 15).

el evaluador deberá estar familiarizado con los riesgos de los nuevos productos, servicios y canales de provisión o prestación, en particular con los riesgos que entrañan las nuevas tecnologías para la seguridad de los datos, así como los riesgos operativos y de otro tipo que implica emplear una red de agentes para interactuar con clientes que no están familiarizados con el uso de productos y servicios financieros formales (CE 8). La autoridad encargada de autorizar o conceder licencias también deberá cerciorarse de que la estructura de gobierno y de propiedad de los solicitantes no obstaculiza una supervisión y ejecución efectiva (CE 4), en particular sobre cuestiones de protección al consumidor financiero y de vigilancia de partes subcontratadas.

En numerosos países, bancos e instituciones financieras no bancarias, en asociación con empresas no financieras, están ofreciendo servicios financieros innovadores dirigidos a clientes desatendidos y subatendidos. Las instituciones que ofertan productos digitales de valor almacenado que no están definidos como depósitos —a diferencia del canal de transmisión de instrucciones de pago o transferencia— pueden necesitar autorización. En algunos casos, esto puede significar que una empresa no financiera, tal como un operador de redes móviles, tendrá que constituir una entidad jurídicamente independiente para ofrecer servicios financieros.

Principio 8: Enfoque supervisor

Un sistema eficaz de supervisión bancaria exige que el supervisor desarrolle y mantenga una evaluación prospectiva del perfil de riesgo de bancos individuales y grupos bancarios, proporcionada a su importancia sistémica; identifique, evalúe y ataje riesgos procedentes de los bancos y del sistema bancario en su conjunto; cuente con un marco de intervención temprana; y disponga de planes, en combinación con otras autoridades pertinentes, para adoptar medidas de liquidación ordenada de bancos si éstos dejan de ser viables.

Dependiendo del contexto, los supervisores podrán adoptar diferentes enfoques de supervisión en relación con ciertas entidades o subsectores. Cualquier enfoque tal deberá basarse en una buena comprensión del perfil de riesgo (en concreto, de la importancia sistémica, los riesgos específicos, la dinámica y la estructura) de dichas entidades y en una metodología bien definida que permita formarse una opinión prospectiva del mismo, requisitos ambos comprendidos en el CE 2. Por ejemplo, algunas jurisdicciones tienen un elevado número de bancos individuales pequeños, poco complejos y no sistémicos o de instituciones financieras no bancarias —como cooperativas financieras, bancos rurales e instituciones microfinancieras— que se dirigen a numerosos clientes desatendidos y subatendidos. A menudo, debido a limitaciones de recursos, los supervisores no están en condiciones de evaluar el perfil de riesgo de cada una de las entidades individuales con la misma frecuencia o intensidad con que lo hacen con las entidades medianas y grandes.

Algunas jurisdicciones aplican diferentes enfoques, como por ejemplo un *enfoque colectivo* o un enfoque de *supervisión auxiliar* (véase el Anexo D)³⁷. Ambos enfoques se centran en un seguimiento subsectorial a distancia y en una supervisión dirigida a entidades individuales. Estos enfoques no excluyen requisitos de divulgación ni evaluaciones de riesgo individuales, sino que se aplican a partir de una opinión de conjunto del subsector y de un sólido análisis a distancia. La vigilancia del sector en su conjunto ayuda a identificar riesgos de vulnerabilidades en entidades individuales. Se establecen normas mínimas para todo el subsector, pero no todas las entidades se someten a inspecciones frecuentes *in situ*, como sería habitualmente el caso para entidades medianas y grandes.

Cuando instituciones financieras con actividades de inclusión financiera adquiriesen (por activos, depósitos o número de clientes) un tamaño o un perfil de riesgo significativos, los supervisores deben centrar su labor en las entidades individuales.

³⁷ Otro enfoque alternativo, el recurso a expertos externos, se describe brevemente en el Principio Básico 10.

Independientemente del enfoque general adoptado para ciertos tipos de instituciones, los CE comprendidos en el Principio 8 son muy pertinentes en un contexto de instituciones, productos y canales innovadores dirigidos a clientes desatendidos y subatendidos. Por ejemplo, como prescribe el CE 4, el supervisor debe tener en cuenta el entorno macroeconómico al realizar una evaluación de riesgo de la institución o del grupo de instituciones de que se tratase, como se hace para los bancos y sistemas bancarios. El CE 4 también reclama análisis de cuestiones intersectoriales, como los vínculos entre un subsector en particular y otros bancos e instituciones no bancarias supervisados. Además, el supervisor debe establecer un marco o procedimiento claro para la gestión de las instituciones supervisadas en periodos de tensión, de modo que se adopten sin dilación las medidas para gestionar o reestructurar entidades que atraviesen por dificultades (CE 6 y 7), también en sectores sujetos a enfoques alternativos.

Asimismo, siendo así que algunos sectores que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos pueden hallarse fuera del perímetro de supervisión, un sistema robusto de seguimiento del mercado facilitará a los supervisores cumplir el CE 8 al identificar la emergencia de actividades parabancarias o ilegales tales como pirámides financieras y otros esquemas no regulados. Los supervisores deben tener acceso a información cuantitativa y cualitativa que les facilite seguir la evolución de los acontecimientos en su jurisdicción, identificar riesgos emergentes, evaluar la importancia sistémica de productos, canales y proveedores de servicios financieros regulados y no regulados, así como evaluar si deben regularse y de qué manera, o si deben considerarse ilegales o bien que entrañan demasiado riesgo como para seguir operando en el mercado. Esto ayudaría a minimizar eventuales pérdidas de recursos de clientes, así como a salvaguardar la confianza en el sector financiero y la credibilidad del supervisor.

Principio 9: Técnicas y herramientas de supervisión

El supervisor utiliza una gama apropiada de técnicas y herramientas para aplicar el enfoque supervisor y emplea los recursos de supervisión de manera proporcionada, teniendo en cuenta el perfil de riesgo y la importancia sistémica de los bancos.

Los supervisores deben tener un buen conocimiento y comprensión del perfil de riesgo y del entorno de control interno de las instituciones financieras, así como del perfil de riesgo de sus tipos institucionales, no sólo para verificar el enfoque de supervisión (véase la orientación sobre el Principio Básico 8), sino también para poder emplear las herramientas y técnicas más eficaces, combinar actividades *in situ* y a distancia y adoptar medidas correctivas (CE 1). Como se ha señalado, en las iniciativas dirigidas a clientes desatendidos y subatendidos pueden participar numerosas instituciones financieras pequeñas, una mayor diversidad de instituciones, productos y canales de provisión o prestación, así como un mayor número de terceras partes que colaboran con dichas instituciones (ya sean partes vinculadas o bien contratadas en calidad de agentes, socios o de cualquier otro modo). Tal diversidad puede requerir depender en mayor medida de la supervisión análisis a distancia y de la aplicación de herramientas de supervisión diferentes a las utilizadas para la banca convencional. Por ejemplo, la calidad de una cartera de microcréditos tradicional³⁸ normalmente no se puede evaluar de la misma manera que los préstamos comerciales convencionales (por ejemplo, en lo que respecta a técnicas de muestreo, comprobación de documentación del cliente, análisis de créditos renovados, reestructurados, en mora, calidad del servicio a los clientes y seguimiento, y atención a las principales exposiciones). Otros ejemplos son las instituciones especializadas en la provisión efectiva de préstamos pre-concedidos a través de teléfonos móviles utilizando modelos alternativos de análisis y calificación de solvencia («puntuación crediticia») desarrollados por partes subcontratadas, así como las instituciones que utilizan agentes minoristas como canal de provisión o prestación para sus productos y servicios. El supervisor puede llevar a cabo la inspección de un tercero, como por ejemplo un gestor de redes de agentes. Los supervisores pueden beneficiarse en gran medida de la utilización de tecnología para la identificación, análisis y evaluación de los riesgos asociados con un

³⁸ Véase el Anexo E para una descripción de la metodología tradicional de microcrédito.

panorama del sector financiero cada vez más complejo (por ejemplo, herramientas para facilitar la recopilación, transmisión, verificación, procesamiento y análisis de los informes de regulación).

Basándose en el conocimiento de los distintos subsectores y en el enfoque supervisor elegido para cada uno de ellos, el supervisor establece políticas y procedimientos y un proceso coherente para planificar y ejecutar de manera consistente las actividades de supervisión (CE 2). Cuando el supervisor se apoya más en la supervisión a distancia se hace más necesario contar con un sistema de vigilancia robusto, ya que este permite desarrollar indicadores de alerta temprana que podrían informar las respuestas y medidas de supervisión. Tal sistema debe permitir al supervisor identificar la emergencia de riesgos quizás comunes a otras instituciones que atienden a segmentos similares de clientes, que proveen productos similares o que adoptan estrategias similares (p. ej., asociaciones para prestar servicios a través de teléfonos móviles).

Los supervisores deben tener un buen nivel de acuerdos de cooperación, coordinación e intercambio de información a nivel intrainstitucional (CE 2) y a veces interinstitucional que generen eficazmente (véanse las orientaciones del Principio Básico 3) una gran variedad de fuentes de información útiles y constantes conforme a lo que establece el CE 3. Por ejemplo, además de los datos financieros, pueden constituir una valiosa fuente de información las reclamaciones presentadas por los consumidores, sobre todo en mercados en rápido crecimiento. Los supervisores podrán crear un marco para la recepción y análisis de estadísticas de reclamaciones (directamente de instituciones financieras y de mecanismos alternativos de resolución de controversias, o indirectamente de un organismo o unidad de protección del consumidor financiero³⁹) como una técnica que ayude a identificar debilidades importantes en la conducta empresarial y en el gobierno corporativo, problemas con nuevos productos o canales, y cuestiones de cumplimiento de la normativa que pudieran afectar a la fortaleza financiera de una institución o de un sector determinados.

Un buen sistema de vigilancia se basa en gran medida en los informes normalizados que presenten las instituciones supervisadas. Otras fuentes pueden incluir auto-evaluaciones acometidas por las instituciones, información a disposición del público e inteligencia de mercado. Los supervisores pueden coordinarse con organismos encargados de recopilar, examinar y publicar estadísticas adicionales (por ejemplo sobre activos o carteras de deuda de instituciones financieras no bancarias no sujetas a regulación ni supervisión, encuestas nacionales que incluyan información sobre endeudamiento de los hogares o niveles de penetración de la telefonía móvil, etcétera). La coordinación puede facilitar no solo la recopilación de datos, sino también mejorar la infraestructura de datos nacionales que podrían incorporarse a los análisis del supervisor y a su comprensión de los nuevos segmentos de clientes.

Todas las herramientas de supervisión que figuran en el CE 4⁴⁰ podrían resultar útiles para la supervisión de los bancos y las instituciones no bancarias que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos; que se deposite más o menos confianza en una u otra dependerá del enfoque escogido para el subsector de que se trate, de la gama de instituciones, de la gama de productos, de sus canales de provisión, y de la importancia sistémica, del tamaño, perfil de riesgo y complejidad de cada institución. Las comparaciones entre pares son muy importantes en un buen sistema de vigilancia y, en concreto, lo son en aquellos enfoques de supervisión alternativos (véase el análisis de dos enfoques alternativos en el Anexo D) en los que el supervisor desempeña una función más indirecta. El supervisor puede dedicar recursos significativos a analizar y entender los modelos de negocio de un subsector en concreto y la dinámica entre los participantes en orden a facilitar la consecución de sus objetivos supervisores.

³⁹ Véase el Anexo A para obtener información sobre el uso de las reclamaciones desde una perspectiva de protección de los consumidores.

⁴⁰ Las cinco herramientas que figuran en el CE 4 son: (i) el análisis de las cuentas y estados financieros; (ii) el análisis del modelo de negocio; (iii) revisiones horizontales realizadas por instituciones homólogas; (iv) exámenes del resultado de las pruebas de tensión; (v) análisis del gobierno corporativo, incluidos los sistemas de gestión del riesgo y control interno.

La coordinación con otras autoridades (CE 5) puede ser relevante cuando se supervisan ciertos subsectores, como aquellos que dependen de servicios de telecomunicaciones. También es crucial en jurisdicciones en las que la titularidad de las entidades financieras la ostentan empresas reguladas por otras autoridades. (Véanse las orientaciones sobre el Principio Básico 3.)

La comunicación diligente de los resultados de supervisión a las entidades supervisadas (CE 8) es aún más importante cuando se adoptan enfoques alternativos de supervisión, garantizándose de este modo que mantienen su pertinencia. El supervisor también comunica a otras instituciones o a sus organizaciones «paraguas» las preocupaciones suscitadas por la evaluación de una o más entidades o resultantes de la vigilancia del sector en su conjunto. El supervisor también puede comunicar sus expectativas de gestión del riesgo al subsector en su conjunto. Podrá procurarse el diálogo con el sector y recibir comentarios del mismo, sobre todo en el caso de nuevos subsectores y nuevos riesgos.

El supervisor no puede delegar sus atribuciones en materia prudencial en terceros. Sin embargo, los supervisores podrán optar por recurrir a auditores externos (CE 11) o a terceros expertos para realizar evaluaciones de aquellas áreas de las que internamente carezcan del oportuno conocimiento pericial, como al evaluar plataformas tecnológicas que ocupan un lugar central en muchos subsectores dirigidos a clientes desatendidos y subatendidos (por ejemplo, el de emisores de dinero electrónico no bancarios). Cuando se utilicen evaluaciones realizadas por terceros, el supervisor valorará si el grado de fiabilidad del resultado es el pretendido, teniendo en cuenta los sesgos que puedan afectar a dichos terceros.

La realización de exámenes periódicos independientes de herramientas de supervisión (CA 1) debe revestir gran importancia para la supervisión de entidades financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, tanto por lo que respecta a (i) innovaciones que puedan requerir herramientas nuevas y diferentes en el futuro como en relación con (ii) enfoques de supervisión alternativos (según se describe en el Anexo D).

Principio 10: Informes de supervisión

El supervisor recaba, revisa y analiza los informes prudenciales y estadísticos de los bancos, tanto individualizadamente como en base consolidada, y los verifica de manera independiente, sea a través de inspecciones in situ o con la ayuda de expertos externos.

Por lo que respecta a las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, los supervisores pueden ajustar los requisitos de comunicación de información para asegurarse de tener la información necesaria para entender los modelos de negocio y los riesgos relacionados (CE 1), así como para llevar a cabo una supervisión eficaz y proporcionada. Para evitar requisitos de información excesivamente gravosos, los supervisores han de identificar en primer lugar los indicadores de riesgo clave que han de ser objeto de seguimiento. Dichos indicadores de riesgo clave deben permitir al supervisor evaluar la calidad de la cartera, las provisiones para préstamos incobrables, las concentraciones de riesgo, las transacciones con partes vinculadas, la suficiencia de capital, los gastos operativos, la estructura de financiación y la posición de liquidez, las exposiciones en moneda extranjera y los desfases en la secuencia de revisión de tasas de interés. Los supervisores deben poder comparar indicadores clave con valores de referencia para distintos grupos de instituciones homólogas. Los informes de los auditores internos y externos también pueden servir para recopilar información sobre determinadas actividades de las instituciones supervisadas⁴¹.

Ajustar los requisitos de comunicación de información podría permitir reflejar los riesgos que se derivan de modelos de negocio innovadores, en especial los adoptados por las instituciones que se dirigen

⁴¹ En consonancia con los Principios Básicos 26 y 27, los supervisores deberán procurar asegurarse de que los auditores cuenten con el conocimiento pericial, los recursos y las herramientas idóneos para realizar su trabajo adecuadamente, de forma que los supervisores puedan confiar en sus informes; y deberán poder rechazar y dejar sin efecto el nombramiento de un auditor externo cuya experiencia, independencia o profesionalidad sean inadecuadas.

a clientes desatendidos y subatendidos (CE 1). Por ejemplo, los supervisores pueden exigir a las instituciones que sigan la metodología tradicional de microcrédito que proporcionen información detallada sobre el riesgo de crédito, como por ejemplo la antigüedad de las cuentas morosas, la distribución de las reservas para pérdidas en función de los tramos de antigüedad, o los niveles de cuentas amortizadas. Esto les permitirá evaluar la suficiencia de las provisiones para pérdidas por incobrables y el potencial impacto de las exposiciones actuales en los niveles de capital. En el caso de los emisores de dinero electrónico, los supervisores podrán requerir que se comunique información sobre el volumen y el tipo de operaciones, así como sobre el valor del dinero electrónico emitido en circulación, a fin de poder evaluar si se requieren medidas de control en relación con los emisores y con las instituciones de depósito que mantienen los fondos que respaldan la emisión de dinero electrónico. Los supervisores pueden también requerir información sobre la red de agentes que se utiliza para prestar el servicio y sobre el perfil de un segmento de clientes en particular. Los requisitos de comunicación de información proporcionados pueden aplicarse tanto a los nuevos tipos de instituciones como a instituciones establecidas que ofrezcan nuevos productos, servicios o canales de provisión o prestación de éstos⁴².

Con miras a garantizar la fiabilidad y utilidad de los informes de supervisión recibidos de las entidades reguladas, el supervisor cursará instrucciones de presentación de información que describan con claridad las normas y principios contables que habrán de aplicarse al elaborar los informes de supervisión, sobre todo cuando las entidades reguladas no estén obligadas a aplicar normas de contabilidad nacionales o internacionales. Las normas y los principios de supervisión deben basarse en principios y normas de contabilidad que cuenten con una amplia aceptación internacional (CE 2).

Los supervisores pueden también considerar la posibilidad de recopilar estadísticas normalizadas sobre reclamaciones formuladas por los consumidores directamente de instituciones financieras cuando dichas estadísticas no las exigiese una autoridad de protección del consumidor financiero, así como complementarlas con estadísticas sobre reclamaciones presentadas a otras entidades (por ejemplo, mecanismos alternativos de resolución de controversias). Esto facilitará a los supervisores realizar análisis exhaustivos y prospectivos del perfil de riesgo de las instituciones financieras y controlar sus cambios (CE 4).

Los supervisores deben tener autoridad para hacer cumplir los requisitos de remitir información precisa y oportuna (CE 8). Al mismo tiempo, deben tener presentes retos a los que podrían enfrentarse algunos tipos de instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos (por ejemplo, limitaciones en sistemas de información, personal y habilidades).⁴³ Los supervisores pueden proporcionar orientación a dichas instituciones sobre la forma de elaborar y remitir las declaraciones reglamentarias.

Los supervisores procurarán verificar la validez e integridad de las declaraciones reglamentarias (CE 9), si bien esto resultará problemático en algunos casos, cuando el trabajo realizado *in situ* sea limitado⁴⁴. Lo ideal sería que los supervisores contasen con un sistema que automáticamente alertase sobre patrones inusuales en los datos, tales como cambios significativos en el valor de ciertas variables entre un período de información y el siguiente o discrepancias entre el valor de variables individuales y el de indicadores agregados. En el caso de subsectores compuestos por un gran número de instituciones financieras pequeñas, los supervisores pueden recurrir a expertos externos no sólo para verificar la validez

⁴² La información tiene que ser comparable y corresponder a las mismas fechas (saldos) y periodos (flujos) (CE 5), permitiendo comparaciones con entidades del mismo grupo de homólogos.

⁴³ Todas las instituciones reguladas y supervisadas deben, sin embargo, realizar la inversión mínima necesaria para contar con sistemas de información para la dirección adecuados, acordes con su complejidad y tamaño. En algunos países, las instituciones pequeñas pueden cooperar en la creación de sistemas de información a nivel subsectorial capaces de generar y comunicar la información requerida por el supervisor.

⁴⁴ En el caso de la supervisión auxiliar (véase el Anexo D), la organización «paraguas» puede desempeñar una función en relación con asegurar la fiabilidad de los datos.

e integridad de los informes reglamentarios (CE 9), sino también para acometer determinadas tareas de supervisión (CE 10). Entre otras, el análisis de información cualitativa o cuantitativa detallada proporcionada por las instituciones supervisadas y el examen de ciertos aspectos de sus operaciones. Los supervisores deben evaluar la idoneidad de los expertos externos para la tarea o tareas asignadas y la calidad de su trabajo teniendo en cuenta conflictos de intereses que pudieran influir en el resultado y en las recomendaciones derivados de ese trabajo.

La cooperación y la coordinación entre autoridades de supervisión en relación con los requisitos de información es importante para evitar sobrecargar de forma innecesaria a las instituciones con, por ejemplo, requisitos de información muy similares por parte de diferentes organismos (véase la orientación sobre el Principio Básico 3).

Principio 11: Potestades correctivas y sancionadoras del supervisor

El supervisor actúa con prontitud para atajar prácticas contrarias a la seguridad y solvencia o actividades que pudieran plantear riesgos para los bancos o el sistema bancario. El supervisor cuenta con una adecuada gama de herramientas de supervisión que le permite aplicar oportunas medidas correctivas. Esto incluye la capacidad de revocar licencias bancarias o de recomendar su revocación.

La necesidad de contar con una gama adecuada de herramientas de supervisión que permita aplicar medidas correctivas oportunas se aplica igualmente en el caso de bancos e instituciones de depósito no bancarias con actividades de inclusión financiera. Sin embargo, entre los que respondieron a la Encuesta RoP, los supervisores a menudo poseen más facultades correctivas y sancionadoras respecto a los bancos que respecto a las instituciones financieras no bancarias (incluidos emisores de dinero electrónico no bancarios, que en varios países tienen mayor acceso a los clientes desatendidos y subatendidos).⁴⁵

Algunos países permiten a empresas no financieras tales como operadores de redes móviles participar en actividades financieras reguladas como la emisión de dinero electrónico. Como señala la orientación sobre el Principio Básico 1, la normativa legal o reglamentaria debe exigir a las empresas no financieras inscribirse en el oportuno registro u obtener autorización (lo que podría implicar, en algunas jurisdicciones, el requisito de constituir una entidad jurídicamente independiente que esté registrada o autorizada a los efectos de participar de forma principal en actividades financieras reguladas)⁴⁶. Esto facilitaría la supervisión por el supervisor prudencial y la aplicación inmediata de medidas correctivas o de sanciones. Sin tal requisito de inscripción u autorización, las facultades correctivas y sancionadoras del supervisor sobre dichas empresas pueden ser limitadas y el supervisor podría verse incapacitado para intervenir de manera oportuna y eficaz para resolver la empresa no financiera. Además, el supervisor podría carecer de las herramientas, habilidades o facultades para evaluar la solvencia financiera de aquel emisor de dinero electrónico cuya actividad principal no fuese financiera, aunque este reto podría mitigarse mediante acuerdos explícitos de coordinación y cooperación con la autoridad directamente responsable de supervisar la empresa no financiera (véase el análisis sobre el Principio básico 3).

Algunas instituciones financieras relevantes para la inclusión financiera, como emisores de dinero electrónico no bancarios, pueden estar sujetas a una supervisión menos intensa que los bancos o a enfoques de supervisión alternativos (véase el análisis del Principio Básico 8). Los supervisores deben asegurarse de que su enfoque de supervisión y las herramientas empleadas les permitirán realizar un seguimiento más estrecho de dichas instituciones. Además, los supervisores deben participar estrechamente con otras autoridades (por ejemplo, el regulador de telecomunicaciones) para obtener

⁴⁵ La encuesta RoP revela que el 98% de los encuestados está facultado para exigir a los bancos comerciales la adopción de medidas correctivas inmediatas, mientras que sólo al 61% se concede dicha facultad en relación con los emisores o distribuidores de dinero electrónico no bancarios.

⁴⁶ Las entidades que realizan actividades de captación de depósitos deben contar con licencia. Véanse las orientaciones sobre el Principio Básico 4.

información oportuna sobre los riesgos emergentes relevantes para entidades no financieras o terceros y responder rápidamente y de forma coordinada.

Los supervisores necesitan tener un conocimiento concreto de los modelos de negocio de los proveedores que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, así como de sus riesgos, al diseñar y aplicar medidas correctivas y sancionadoras proporcionadas, ya que algunas herramientas normalmente utilizadas para la banca minorista tradicional pueden ser menos eficaces o bien inadecuadas, y algunas podrían ser de aplicación sólo a determinados subsectores. Además, cabe que en los primeros años de funcionamiento los productos y servicios empresariales innovadores únicamente los ofrezcan uno o unos pocos proveedores. El riesgo de interrumpir o reducir la disponibilidad de dichos productos y servicios avala la necesidad de contar con medidas bien diseñadas.

Algunos de los instrumentos asociados a medidas correctivas y sancionadoras que son adecuados en el caso de instituciones financieras con actividades de microcrédito tradicional (véase el Anexo E para un análisis de las características únicas de tales actividades) pueden diferir de los utilizados normalmente en el caso del crédito bancario minorista convencional. Por ejemplo, restringir el crédito puede perjudicar a tales microprestamistas, ya que la promesa implícita de «renovar» el préstamo a los prestatarios actuales constituye un potente incentivo para la devolución del préstamo actual. Además, si el prestamista fuese incapaz de generar nuevos préstamos para cubrir los altos costes iniciales de la metodología tradicional de microcrédito, que es intensiva en factor trabajo, su base de capital podría deteriorarse rápidamente. Las soluciones de mercado —como fusionar y vender préstamos— pueden ser problemáticas, ya que las carteras de microcréditos tradicionales pueden perder valor al venderse o transferirse⁴⁷. Si dichas soluciones de mercado enviasen una señal de que se ha producido un cambio en la estrecha relación entre cliente y prestatario, o acabasen teniendo tal resultado, los incentivos para la devolución del préstamo podrían reducirse⁴⁸. En consecuencia, los supervisores que diseñan medidas correctivas o sancionadoras han de tener una buena comprensión de la dinámica propia de la actividad de microcrédito tradicional, de forma que las medidas supervisoras no comporten efectos imprevistos y no deseados.

Las cooperativas financieras pueden también requerir medidas correctivas y sancionadoras específicas debido a su estructura basada en acciones participativas y, en algunos países, a su organización como sistema⁴⁹. Exigir a una cooperativa financiera que capte capital adicional puede entrañar más dificultades debido a su estructura de capital y de propiedad.

Los supervisores pueden también considerar enfoques alternativos, en los que tomar estrictas medidas correctivas o sancionadoras contra un proveedor puede producir los cambios de comportamiento deseados o frenar el comportamiento no deseado en otros proveedores con modelos de negocio similares (véase el «enfoque colectivo» en las orientaciones sobre el Principio Básico 8 y en el Anexo D). Los retos que entraña diseñar medidas correctivas tempranas y sanciones no deben desalentar de su aplicación, ya que su ausencia debilitaría la eficacia de la supervisión y acabaría afectando negativamente a la seguridad y la solvencia de las instituciones financieras supervisadas.

Principio 12: Supervisión consolidada

Para la supervisión bancaria resulta esencial que el supervisor lleve a cabo su labor en base consolidada para todo el grupo bancario, realizando un adecuado seguimiento y, cuando corresponda, aplicando normas prudenciales a todos los aspectos de las actividades que el grupo realiza a escala mundial.

⁴⁷ Véase Rozas (2009).

⁴⁸ Véase el Anexo E para una descripción de la metodología tradicional de microcrédito.

⁴⁹ En algunos países las cooperativas financieras se organizan en sistemas estructurados, en los que las cooperativas individuales se integran en estructuras más amplias como federaciones, asociaciones, central de cooperativas y cooperativas bancarias.

Un desarrollo reciente común a muchos países es la mayor participación de empresas no financieras con amplias redes de distribución que permiten mejorar el acceso físico a los servicios financieros a clientes previamente desatendidos o subatendidos. Entre estas empresas se cuentan grandes almacenes y empresas de telecomunicaciones tanto nacionales como internacionales que pueden ofrecer productos y servicios financieros como agentes de instituciones financieras o que directamente proporcionan servicios de crédito a sus clientes. Estas empresas no financieras pueden ser matrices de una institución financiera con licencia o estar asociadas a la misma empresa matriz de una entidad financiera.

Dependiendo de la importancia sistémica de una entidad financiera y de su perfil de riesgo, los supervisores habrán de esforzarse por entender las actividades financieras y no financieras del grupo al que esté asociada la entidad; la cultura corporativa de la sociedad matriz, los objetivos de negocio y los incentivos, así como el modo en que estos factores pueden afectar a la ejecución de operaciones de la entidad financiera. Los supervisores deben tratar de comprender cómo la cuota de mercado del grupo, así como su estructura, dinámica interna y sectores económicos en que opera, pueden afectar al perfil de riesgo de las entidades financieras supervisadas; sobre todo, los riesgos que para la seguridad y solvencia de la entidad financiera pueden comportar las empresas no financieras (CE 1). En algunos casos, los riesgos de contagio y de reputación derivados de las empresas asociadas o de la empresa matriz de la entidad financiera supervisada pueden ser bastante altos. Una visión global del grupo resulta especialmente importante debido a la creciente presencia de nuevos actores que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, así como por los canales de provisión o prestación que utilizan.

Los supervisores también deben prestar atención a la constitución, por instituciones financieras reguladas, de sociedades instrumentales de financiación o de entidades del grupo que pudieran quedar fuera del alcance competencial del supervisor y cuyo objetivo fuera asumir actividades tales como la provisión de crédito. Además de por la obtención de eficiencias operativas, dichas decisiones pueden también responder a fines de arbitraje regulador. De nuevo, que el supervisor tenga una visión global del grupo es fundamental para identificar y abordar los riesgos que plantean las actividades no reguladas dentro del grupo para la entidad regulada o para la estabilidad financiera.

Los supervisores deben tener una autoridad directa explícita para examinar, y deben de hecho examinar, las actividades principales de las sociedades matrices de entidades financieras que se dirijan a clientes desatendidos y subatendidos, incluidas matrices no financieras, así como asociadas de las sociedades matrices que afecten sustancialmente a la seguridad y solvencia de la entidad financiera y del sistema financiero (CE 5). Los supervisores deben poder tomar medidas de supervisión apropiadas y eficaces cuando sea necesario, lo que incluye, en el caso de sociedades matrices no financieras, la capacidad para establecer y hacer cumplir normas de adecuación e idoneidad a sus propietarios y a la alta dirección (CA 1).

3.2 Principios Básicos sobre requisitos y regulaciones prudenciales

Principio 14: Gobierno corporativo

El supervisor verifica que los bancos y grupos bancarios cuentan con sólidas políticas y procesos en materia de gobierno corporativo que abarcan, por ejemplo, la dirección estratégica, la estructura de grupo y organizativa, el entorno de control, las atribuciones de los Consejos y la alta dirección, así como las retribuciones. Estas políticas y procesos están en consonancia con el perfil de riesgo y la importancia sistémica del banco.

Un gobierno corporativo robusto es de gran importancia en las instituciones que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, al garantizar una inclusión financiera responsable y sostenible basada en una cultura que refuerza valores como la gestión solvente del riesgo y el tratamiento equitativo de los clientes (véase el Anexo A para un análisis de la protección al consumidor financiero). Algunas instituciones financieras no bancarias pueden contar con estructuras y prácticas de gobernanza considerablemente

distintas a las bancarias. Esto requeriría del supervisor una buena comprensión del funcionamiento de dichas estructuras y de su impacto en el perfil de riesgo de la institución de que se trate. El supervisor, en aquellas situaciones en las que pudiera ser incapaz de ejercer el mismo nivel e intensidad de regulación y supervisión sobre dichas instituciones no bancarias, tenderá a apoyarse en mayor medida en unas normas de gobierno corporativo robustas.

El supervisor debe proporcionar orientación sobre sus expectativas de buen gobierno corporativo y comunicar éstas al consejo de administración de la entidad (CE 1). Los supervisores pueden también establecer requisitos mínimos apropiados para las estructuras del Consejo (CE 3) y criterios de idoneidad para sus miembros (CE 4), así como elaborar orientaciones que faciliten a las entidades realizar autoevaluaciones de su grado de cumplimiento de los principios y requisitos regulatorios para un buen gobierno corporativo.

Los supervisores deben comprobar si existe una participación y supervisión efectivas en los casos en que los miembros del Consejo vivan en el extranjero y formen parte del consejo de administración de múltiples entidades, una situación que puede resultar habitual en algunos tipos de instituciones con actividades de inclusión financiera. Por otra parte, procede señalar que en muchos países los bancos de titularidad estatal (tales como bancos rurales, postales y de desarrollo) pueden plantear problemas específicos en materia de gobernanza⁵⁰. En tales situaciones, los supervisores deben exigir a dichas instituciones financieras seguir los mismos principios de buen gobierno exigidos a los bancos de titularidad privada.

Las circunstancias anteriores teóricamente requerirían un mayor escrutinio supervisor de las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos. La evaluación periódica del gobierno corporativo (CE 2) requeriría interacción frecuente con una entidad⁵¹, lo que podría resultar complicado para supervisores de recursos limitados y más si el número de entidades que ofrecieran tal tipo de servicios fuese alta. En el Principio Básico 8 se analizan posibles enfoques de supervisión alternativos.

El supervisor debe comprobar, en relación con una institución financiera, que (i) su Consejo establece y comunica la cultura y los valores corporativos, por ejemplo a través de un código de conducta (CE 5), y que (ii) su Consejo y alta dirección entienden, y eficazmente gestionan y mitigan, los riesgos que plantea la estructura operativa (CE 8). En la medida en que el recurso de una institución financiera a terceros —sea como agentes, gestores de redes de agentes o socios que participen en el procesamiento de datos u otros servicios— se torne significativo, será importante que la institución financiera se asegure de que se respetan su cultura y valores y de ser capaz de gestionar y mitigar los riesgos. El supervisor debe asegurarse de que la transparencia es adecuada para responder a las preocupaciones que suscitan las transacciones con partes vinculadas que se abordan en el Principio Básico 20.

El CE 8 también es aplicable a empresas no financieras autorizadas a ofrecer servicios financieros directamente a los consumidores. Las empresas no financieras dedicadas a servicios financieros⁵² pueden plantear retos para los supervisores que evalúan su estructura de gobierno o abordan otras cuestiones de supervisión, no sólo porque su estructura diferirá de las de instituciones financieras que le son más familiares, sino también porque su actividad principal queda fuera del alcance de las competencias del supervisor financiero. (Véase el análisis del Principio Básico 12.) Cabe que la empresa obstruya la

⁵⁰ Véase OCDE (2015) para un examen de distintos retos de gobernanza que afrontan las entidades estatales.

⁵¹ Véanse el CE 7 del Principio Básico 9 en BCBS (2012), así como las orientaciones sobre gobierno corporativo del Principio 13 (El papel de los supervisores) relativas a la interacción periódica de supervisores con consejeros y alta dirección, en BCBS (2015b).

⁵² Como se señaló en la orientación sobre el Principio Básico 4, puede ser necesario que las empresas no financieras que participen en actividades como la emisión de dinero electrónico queden sujetas a autorización y supervisión. En algunas jurisdicciones, esto puede significar que la empresa no financiera tendrá que constituir una entidad jurídicamente independiente para emitir dinero electrónico.

supervisión, incluso de forma inadvertida, y que la atención que preste a las preocupaciones del supervisor sea limitada dependiendo de la importancia que revista la actividad financiera para su negocio en general. El acceso del supervisor a información podría no ser tan eficaz como en el caso de que el proveedor fuera una entidad jurídicamente independiente. Por último, el supervisor podría no ser capaz de confirmar que el Consejo de la empresa no financiera tiene suficiente experiencia en el negocio financiero objeto de supervisión.

Principio 15: Proceso de gestión del riesgo

El supervisor verifica que las instituciones supervisadas cuentan con un proceso integral de gestión del riesgo (que incluye una eficaz vigilancia por parte del Consejo y la alta dirección) para identificar, cuantificar, evaluar, realizar el seguimiento, informar y controlar o mitigar todos los riesgos significativos en el momento oportuno y para evaluar la suficiencia de su capital y liquidez en relación con su perfil de riesgo y la situación macroeconómica y de los mercados. Esto abarca el desarrollo y examen de mecanismos de contingencia (incluidos planes de recuperación robustos y creíbles cuando proceda) que tengan en cuenta las circunstancias específicas del banco. El proceso de gestión del riesgo está en consonancia con el perfil de riesgo y la importancia sistémica del banco.

Los supervisores deberán estar bien informados y tener una buena comprensión de los modelos de negocio, tipos de riesgo, fuentes de riesgo y exposiciones al riesgo de los bancos e instituciones no bancarias que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos. Con estos elementos, estarán en condiciones de establecer expectativas proporcionadas (no necesariamente menos exigentes) de estrategias, políticas y procesos de gestión del riesgo acordes con la variable escala y complejidad de las operaciones, perfil de riesgo e importancia sistémica de diferentes instituciones, así como de comprobar si las instituciones supervisadas han establecido estas expectativas y si son apropiadas (CE 1 y 2). Los supervisores pueden alcanzar tales conclusiones ante todo durante la concesión de licencias (en el caso de instituciones financieras pequeñas), durante la supervisión continua (incluidas reuniones con miembros del consejo de administración o la alta dirección) y cuando la institución supervisada introduzca nuevos productos o servicios, o canales de provisión o prestación de éstos, de conformidad con el enfoque de supervisión adoptado (véase la discusión del Principio Básico 8). Unos supervisores bien informados podrán, según sea necesario, revisar y ajustar de manera sistemática sus expectativas sobre los procesos de gestión del riesgo en relación con proveedores que se dirijan a clientes desatendidos y subatendidos. Los supervisores deberán determinar si el Consejo y la alta dirección tienen una buena comprensión de (y si son capaces de obtener información suficiente sobre) las áreas de riesgo específicas que podrían plantear amenazas para la seguridad y solvencia de sus operaciones (CE 4), en particular aquellos riesgos asociados con productos, servicios y canales innovadores (CE 8).

Retos clave en la gestión del riesgo a los que se enfrentan las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos pueden estar relacionados con la falta de una visión integral de los riesgos en un entorno rápidamente cambiante, la carencia de personal cualificado y sistemas de información para la dirección deficientes. Los supervisores deben evaluar en particular las políticas y los procesos con que cuentan las instituciones financieras para gestionar los riesgos derivados de partes subcontratadas, que son de gran importancia al dirigirse a clientes desatendidos y subatendidos dado el recurso prevalente, por ejemplo, a agentes como principal medio de relación con los clientes minoristas. Las instituciones financieras deben asumir en último término la responsabilidad por las actividades subcontratadas, por lo que necesitan tener mecanismos específicos para garantizar el cumplimiento de la normativa, tal como asegurarse de que los agentes siguen las normas pertinentes de

protección de los consumidores y de PBC/FT⁵³. También es relevante el mayor uso de modelos alternativos de análisis y puntuación crediticia desarrollados por terceros subcontratados (véase la orientación sobre el Principio Básico 17). Los supervisores deben exigir a las instituciones financieras comprobar y validar estos modelos, así como entender las limitaciones e incertidumbres asociadas a sus resultados. Esto podría hacerse igualmente a nivel subsectorial, dependiendo del enfoque de supervisión adoptado (CE 6). Recientemente ha cobrado creciente importancia la exigencia de los supervisores de que las instituciones financieras cuenten con políticas y procedimientos adecuados para gestionar los riesgos de protección de los consumidores, garantizar un trato equitativo a los mismos y proporcionar un sistema eficaz de atención al cliente (véase el Anexo A).

Los supervisores también deben prestar especial atención a la adecuación e integridad de los sistemas de información en las instituciones supervisadas (CE 7). Estos sistemas son cruciales para el adecuado registro de las operaciones, la gestión de las cuentas y el almacenamiento seguro de datos personales. En el caso de cuentas para operaciones de pequeña cuantía ofrecidas a clientes desatendidos y subatendidos, así como de préstamos proporcionados a dichos clientes a través del teléfono móvil, el sistema de información debe permitir seguir y gestionar los riesgos asociados a recurrir a terceros que a menudo prestan servicios de agencia en la provisión efectiva de esos nuevos productos (CE 8). Los sistemas de información también deben permitir generar, procesar y transmitir de forma oportuna y fiable informes de gestión de riesgos a la alta dirección, sobre todo en el caso de entornos rápidamente cambiantes. Los sistemas de información deben reforzarse conforme se produzcan cambios en los tipos de riesgos y perfiles de clientes, así como al modificarse la cartera de productos, servicios y canales que ofrezca la institución financiera.

Los supervisores deben realizar el seguimiento de los recursos disponibles para gestionar el riesgo en las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos (CE 9) y evaluar si existen limitaciones de recursos y a qué responden. Por ejemplo, el modelo de negocio de las entidades financieras que aplican la metodología tradicional de microcrédito atribuye una mayor responsabilidad a los encargados de aprobar la concesión del préstamo (véase el Anexo E), lo que dificulta separar las funciones de gestión del riesgo y de asunción de riesgo; una situación ésta, con todo, que puede mitigarse por otros medios. Por otra parte, las instituciones financieras pueden enfrentarse a un rápido incremento en las exposiciones y fuentes de riesgo al combinarse una elevada demanda con una oferta creciente de nuevos productos, servicios o canales de provisión o prestación. Esto podría tensar unas capacidades de gestión del riesgo previstas inicialmente para un nivel de operaciones comerciales menor. Los supervisores deben asegurarse de que existe adecuación entre el riesgo que está dispuesta a asumir la institución financiera y su capacidad para gestionar riesgos.

Al emitir normas relacionadas, en concreto, con los riesgos de crédito, de mercado, de liquidez, de tasa de interés en la cartera bancaria y operacional (CE 11), los supervisores deben prestar especial atención a los riesgos derivados en particular de los productos, servicios, canales y tipos de instituciones que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, al objeto de establecer normas acordes con estas circunstancias. Estas normas pueden diferir de las impuestas a instituciones que se dirigen a otros segmentos del mercado.

Los supervisores deben recabar y examinar con atención, sobre todo en la fase de autorización, los planes de contingencia para asegurar la continuidad del negocio ante interrupciones que afecten a las operaciones de instituciones financieras que utilicen canales de provisión o prestación digitales para llegar

⁵³ La normativa legal o reglamentaria debe establecer que la institución financiera es la responsable de todas las acciones autorizadas explícitamente o implícitamente realizadas por un agente que actúe en nombre de la institución según un contrato de agencia y que este contrato establece claramente la responsabilidad de dicha institución. La regulación puede también exigir que dicho contrato estipule las responsabilidades de los agentes y las actuaciones que la institución financiera puede emprender cuando aquellas no se cumplan o el agente no se atenga a las normas.

a clientes desatendidos y subatendidos, en especial si dependen de servicios ininterrumpidos prestados por terceros (CE 12), incluidos agentes y servicios de telecomunicaciones.

Teniendo en cuenta los riesgos potencialmente mayores de contagio (en el caso por ejemplo de instituciones de microcrédito tradicional) y de reputación (por ejemplo, bancos de titularidad estatal) que afrontan algunos tipos de instituciones que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, los supervisores deben exigir y comprobar la adecuación de las políticas y procedimientos de cada entidad ante tales riesgos (CA 1).

Principio 16: Suficiencia de capital

El supervisor exige a los bancos unos requerimientos de capital prudentes y apropiados que reflejen los riesgos asumidos y afrontados por un banco en el contexto de la situación macroeconómica y de los mercados en que opera. El supervisor define los componentes del capital, teniendo en cuenta su capacidad para absorber pérdidas. Al menos en el caso de bancos con actividad internacional, los requerimientos de capital no son inferiores a los que establecen las normas de Basilea.

Como se afirma de forma explícita, la sujeción a los regímenes de suficiencia de capital de Basilea I, Basilea II o Basilea III no es requisito previo para cumplir los Principios Básicos. Esto es importante para la aplicación proporcionada (es decir, basada en el riesgo) de los requisitos de suficiencia de capital, sobre todo tratándose de instituciones más pequeñas y de una menor complejidad (CE 1). Por lo demás, el CE 4 permite que los requisitos de suficiencia de capital puedan «variar de unos bancos a otros» en función de su perfil de riesgo. Si bien el CA 1 establece que los requisitos de capital impuestos a los bancos sin actividad internacional han de guardar amplia coherencia con los principios de las normas de Basilea, su aplicación a determinados tipos de bancos sin actividad internacional y a instituciones no bancarias con actividades de inclusión financiera requiere considerar la necesidad de ser proporcionada. Cuando los supervisores elijan aplicar las normas de Basilea puede ser adecuado, en el caso de bancos e instituciones no bancarias menos complejos y no sistémicos, aplicar Basilea I o los enfoques Estándar o Simplificado de Basilea II. La utilización de técnicas de medición avanzadas podría exceder de las capacidades de muchas instituciones (incluyendo algunos bancos) y garantizar que se satisfacen sus exigencias puede llegar a resultar oneroso.

De hecho, la Encuesta RoP indicó que algunos de los encuestados, como una alternativa a las normas de Basilea, no imponen a las instituciones distintas de bancos comerciales un coeficiente de suficiencia de capital, sino requisitos más sencillos como un capital nominal mínimo y un coeficiente de apalancamiento. En el caso de los emisores de dinero electrónico no bancarios, los supervisores pueden sustituir los coeficientes de suficiencia de capital por requisitos en materia de protección de los fondos de los clientes. Por ejemplo, frecuentemente se exige al emisor no bancario de dinero electrónico que inmovilice, en una cuenta con una institución financiera sujeta a regulación prudencial, un importe equivalente al dinero electrónico total emitido, así como que adopte otras medidas para proteger la titularidad de los clientes sobre dichos fondos⁵⁴.

Aun cuando los criterios CE 1 y 2 hacen hincapié en la importancia de definir de forma adecuada los componentes admisibles a efectos de capital regulador, esta tarea puede entrañar particulares dificultades para las cooperativas financieras pequeñas⁵⁵. Cabe adoptar algunas medidas específicas en

⁵⁴ En este documento se reconoce que algunas jurisdicciones (como la Unión Europea) imponen, además de medidas de protección de los fondos, y a los efectos de absorción de pérdidas, un requerimiento de capital que varía en función del tamaño de la transacción de dinero electrónico. Se trata de una cuestión que sigue debatiéndose en muchos países en los que operan emisores de dinero electrónico no bancarios.

⁵⁵ Las acciones participativas emitidas por mutuas y cooperativas bancarias podrían recibir el tratamiento de capital ordinario a efectos reguladores siempre que cumplieren los criterios de absorción de pérdidas y permanencia, de conformidad con BCBS (2011). Este asunto está debatiéndose en conjunción con la evolución de las normas internacionales de capital. Se encarece a

función de la estructura, el tamaño y la sofisticación de un determinado sector cooperativo: (i) centrarse en los beneficios no distribuidos; (ii) restringir el reembolso de participaciones a menos que el coeficiente de suficiencia de capital se mantenga en un nivel mínimo igual o superior al indicado en la regulación; (iii) exigir a las cooperativas que realicen depósitos de liquidez en una entidad de segundo nivel o que utilicen otra facilidad comparable; o (iv) aplicar requerimientos de capital a nivel de grupo o sistema (por ejemplo, a nivel de una federación o una central de cooperativas). Para las dos últimas medidas, la liquidez y la solvencia de las cooperativas dependerán de la liquidez y la solvencia de la entidad de segundo nivel. En consecuencia, estas entidades deberán estar bien reguladas y supervisadas.

Un enfoque proporcionado no siempre se traduce en coeficientes de suficiencia de capital más bajos. Los supervisores pueden imponer requerimientos de capital más elevados (a veces temporalmente) para compensar debilidades observadas en ciertos subsectores⁵⁶. Por ejemplo, las cooperativas financieras pequeñas pueden tener dificultades para captar capital adicional en momentos de tensión o pueden carecer de planes de contingencia (CE 6 [b]), debido a su funcionamiento y proceso de toma de decisiones basados en participaciones.

Varias características del microcrédito tradicional (véase descripción del Anexo E) podrían justificar: (i) coeficientes de suficiencia de capital para instituciones financieras muy involucradas en este tipo de negocio más altos que para instituciones financieras diversificadas o instituciones ajenas a dicho tipo de negocio; o (ii) un enfoque adaptado a los activos ponderados por riesgo que diferencie el crédito tradicional de «Otras exposiciones minoristas», la categoría de activos normalmente asignada a microcréditos bajo la asunción errónea de que presentan características semejantes a un conjunto grande de créditos pequeños y diversificados. Las siguientes características del microcrédito tradicional son especialmente relevantes: (i) los impagos en los micropréstamos tradicionales suelen dar lugar a pérdidas, con una capacidad limitada de recuperación a través del colateral; (ii) los prestatarios que observan un aumento de la morosidad en una entidad pueden dejar de pagar su deuda si consideran que la entidad estará menos dispuesta a prestar en el futuro por problemas de solvencia; (iii) los altos costes operativos que conlleva generar y mantener elevados volúmenes de pequeños préstamos a corto plazo implican que un nivel relativamente bajo de morosidad descapitalizará a un microprestamista tradicional especializado más rápido de lo que descapitalizaría a un banco comercial diversificado; y (iv) las pérdidas en las carteras de microcrédito tradicionales pueden estar más vinculadas a eventos localizados, dado el alto grado de interdependencia entre los prestatarios de bajos ingresos y la concentración regional típica de las instituciones microfinancieras. En general, determinar un nivel apropiado de capital regulador requerirá una clara definición a efectos reguladores de diferentes tipos de microcrédito, así como una buena comprensión del contexto local referente a las operaciones de microfinanciación (véase la orientación sobre el Principio Básico 17).

Principio 17: Riesgo de crédito

El supervisor verifica que los bancos disponen de un adecuado proceso de gestión del riesgo de crédito que tiene en cuenta su disposición a asumir riesgo, su perfil de riesgo y la situación macroeconómica y de los mercados. Esto incluye políticas y procesos prudentes para identificar, cuantificar, evaluar, realizar el seguimiento, informar y controlar o mitigar el riesgo de crédito (incluido el riesgo de crédito de contraparte) en el momento oportuno. El ciclo de vida completo del crédito queda contemplado, incluida la concesión del crédito, la evaluación del crédito y la gestión continua de las carteras de préstamos e inversiones.

los reguladores nacionales que, ejercitando su discrecionalidad, ajusten sus definiciones de capital y otros elementos de los requerimientos de capital regulador en consonancia con las orientaciones que vayan apareciendo y las buenas prácticas.

⁵⁶ La mayoría de los que respondieron a la Encuesta RoP que establecían coeficientes de solvencia superiores a lo requerido por las normas de Basilea se correspondían con jurisdicciones de renta media-baja y baja.

Los cambios introducidos en 2012 en este Principio Básico se centraron en aclarar la responsabilidad de la institución de gestionar su riesgo de crédito a lo largo de todo el ciclo de vida del crédito, siguiendo políticas solventes de gestión del riesgo y procesos que incluyan los riesgos tanto dentro como fuera de balance, y que tengan en cuenta el entorno macroeconómico y de mercado en el que nace el riesgo de crédito. Estas modificaciones son muy relevantes para unos supervisores que se ocupan de una gama creciente tanto de microprestamistas (microprestamistas tradicionales, entidades que conceden préstamos rápidos, prestamistas bancarios y no bancarios de crédito al consumo) como de tipos de producto ofrecidos.

A fin de realizar una evaluación adecuada para asegurar el cumplimiento del Principio Básico 17 y sus CE, los supervisores han de distinguir las instituciones financieras que utilizan metodologías de microcrédito tradicionales (descritas en el Anexo E) de aquellas que utilizan otros métodos menos intensivos en mano de obra. En muchos países, los microprestamistas (sobre todo bancarios) están concediendo un gran número de préstamos de muy pequeña cuantía basándose en calificaciones de crédito que utilizan información alternativa del cliente con frecuencia proporcionada por terceros, como por ejemplo el historial de pago de facturas, datos no financieros obtenidos de medios sociales, uso del teléfono móvil o análisis de macrodatos⁵⁷. Por metodología de gestión del riesgo estos préstamos se asemejarían más al crédito al consumo, si bien se carece aún de experiencia suficiente como para poder comparar debidamente sus resultados con los de los microcréditos tradicionales. Algunos modelos también se sirven de nuevos canales de provisión o prestación (como los préstamos pre-concedidos efectuados a través de teléfonos móviles y los basados en la nómina).

Es importante que los supervisores se familiaricen con las últimas técnicas alternativas de análisis y puntuación crediticia y que se cercioren de que aquellos prestamistas que las utilizan comprueban debidamente su robustez. Además, dada la aparición de modelos de negocio en los que intervienen terceros en el proceso de concesión del préstamo (por ejemplo la concesión digital de crédito a través de teléfonos móviles o tarjeta de pago) y que pueden facilitar información no financiera y análisis de datos, los supervisores también han de procurar comprender si el recurso a dichos terceros afecta a la gestión del riesgo de crédito y de qué manera, así como comprobar si los prestamistas (y sus órganos de gobierno) son conscientes de los supuestos y limitaciones de las metodologías de terceros (en línea con el CE 3 [a] y [g]). Con la aparición de nuevas metodologías, es importante que el prestamista siga siendo el responsable de establecer las políticas para la autorización de préstamos y los límites de crédito (CE 3 [b] y [e]). Los supervisores deben verificar que los prestamistas, al margen de su tamaño, cuentan con sistemas de información acordes pero robustos (CE 3 [d]), que son cruciales para la buena gestión del riesgo de crédito y sin los cuales la supervisión efectiva del mismo se vería dificultada.

Además, cabe prestar especial atención a las instituciones financieras que se dedican a modelos de negocio o productos que entrañan más riesgo, como los basados en tasas de morosidad altas (como el préstamo a clientes con una baja puntuación crediticia) y en ofrecer productos cuyo riesgo implícito es alto (como el préstamo en una moneda diferente de aquella en la que están denominados los ingresos del prestatario). En concreto, es oportuno investigar si los prestamistas reevalúan la capacidad de pago del prestatario cada vez que se le concede un nuevo préstamo, en línea con el CE 3 [c], o si están en cambio creando trampas de deuda para ciertos clientes morosos. Esto es crítico en el préstamo a consumidores financieros con poca o nula experiencia en el sector financiero formal y de baja capacidad financiera, que podrían endeudarse más a la ligera sin reflexionar sobre sus necesidades o sobre su capacidad de pago. El crédito a clientes con un alto riesgo de sobreendeudamiento es también importante de cara a la salud financiera de las instituciones financieras, no vaya a ser que estuvieran subestimándose los riesgos y cotizándose precios demasiado bajos para los préstamos.

⁵⁷ La naturaleza cambiante de las microfinanzas se refleja, por ejemplo, en CSFI (2014).

Las consecuencias negativas del sobreendeudamiento de los consumidores pueden ser importantes no sólo para la inclusión financiera, sino también para la estabilidad financiera⁵⁸: los altos niveles de morosidad que afectasen a una institución financiera podrían causar efectos secundarios negativos sobre otras que operasen en el mismo mercado, llevando a los proveedores a etiquetar categorías enteras de consumidores como «no susceptibles de obtener préstamo». Los supervisores deben exigir que las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos cuentaran con políticas y procedimientos para seguir y evitar el sobreendeudamiento (en línea con el CE 4)⁵⁹.

La proliferación de microprestamistas formales, informales, regulados y no regulados con diferentes modelos de negocio suscita nuevas preocupaciones sobre las tensiones de deuda y las posibles consecuencias sistémicas del sobreendeudamiento en algunas jurisdicciones. Estas preocupaciones han impulsado medidas para mejorar la información de crédito (tanto positiva como negativa) para un conjunto más amplio de clientes de proveedores distintos de bancos. En algunas jurisdicciones la información de crédito sobre clientes desatendidos y subatendidos puede no estar disponible, ser inexacta o no fiable⁶⁰. Para evitar el sobreendeudamiento es fundamental un sistema eficaz de información de crédito que incluya toda la gama de prestamistas bancarios y no bancarios que prestan servicio a diferentes segmentos de mercado, incluidos los desatendidos y subatendidos. También sería importante que los sectores público y privado tomaran medidas para aumentar la concienciación de los consumidores sobre los riesgos de sobreendeudamiento.

Principio 18: Activos dudosos, provisiones y reservas

El supervisor verifica que los bancos cuentan con adecuadas políticas y procesos para una pronta identificación y gestión de los activos dudosos y para el mantenimiento de suficientes provisiones y reservas.

El Principio Básico 18 y sus CE se aplican a diferentes tipos de microprestamistas, pero se precisa un enfoque a medida para las instituciones con negocios de microcrédito tradicional (descrito en el Anexo E), en concreto por lo que respecta a la clasificación de activos y la dotación de provisiones (CE 7). Por ejemplo, en el microcrédito tradicional, los préstamos en mora deben pasarse a categorías de mayor riesgo con una dotación de provisiones más alta y clasificarse como préstamos improductivos (que no devengan intereses) más rápidamente que otros tipos de préstamos (CE 5). Cabe considerar también diferentes enfoques para ciertos productos de microcrédito innovadores que se basan en modelos de puntuación crediticia y canales de provisión o prestación alternativos (según se examinó en la orientación sobre el Principio Básico 17) a medida que los supervisores vayan comprendiendo mejor su comportamiento.

Los supervisores necesitan entender la dinámica del microcrédito y las prácticas del mercado local para poder elaborar un régimen que sea flexible y al mismo tiempo apropiado para los activos dudosos. Procede ejercitar la prudencia al recurrir a expertos externos para evaluar las políticas y procesos de un prestamista de clasificación y provisionamiento de microcréditos (CE 2), asegurándose de que dichos expertos tengan un conocimiento adecuado de las innovaciones en el ámbito del microcrédito. Debe prestarse especial atención a los microcréditos reprogramados, refinanciados y reclasificados a fin de prevenir intentos de eludir las normas sobre clasificación y provisionamiento (CE 5). Los microcréditos reprogramados deben clasificarse por lo general en una categoría de riesgo superior que aquellos que

⁵⁸ Véase FinCoNet (2014).

⁵⁹ Véase Davel (2013) sobre herramientas de política para reducir tensiones de deuda.

⁶⁰ La Encuesta RoP reveló que el 81% de los encuestados tiene una o más agencias o registros de crédito que recopila información sobre microcréditos, pero la probabilidad de que se exija a los prestamistas no bancarios informar a dichas agencias de crédito o registros, o consultarlas, es menor que en el caso de los bancos. Para un análisis y recomendaciones sobre el desarrollo de sistemas de información de crédito que cubran todos los tipos de microprestamistas, véase Lyman et al. (2011).

presentan el mismo número de días o pagos en mora. El supervisor puede asimismo considerar las características únicas del préstamo a pequeños agricultores, con frecuencia «reembolsables al vencimiento», y que requieren un tratamiento especial distinto del dado a otros préstamos de microfinanciación.

El CE 4⁶¹ es muy pertinente para los supervisores que aplican un marco de activos dudosos para las entidades financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos, ya que el desempeño de sus carteras de microcréditos está cada vez más ligado al entorno macroeconómico⁶² y a menudo resulta muy afectado por la situación específica del mercado y por la situación política del país. Estos factores, que influyen en la probabilidad y el ritmo de deterioro de la cartera, deben ser objeto de consideración por el supervisor al evaluar la clasificación y el provisionamiento de carteras de microcréditos. Los supervisores pueden tratar de reducir el efecto de una coyuntura macroeconómica negativa estableciendo provisiones dinámicas que imponen mayores requerimientos de provisiones en períodos de alto crecimiento económico; tales disposiciones se podrían utilizar para cumplir con los requisitos de provisionamiento en períodos de recesión.

El supervisor debe cerciorarse de que las políticas y los procesos de la institución para calificar, clasificar, realizar el seguimiento y provisionar préstamos reconocen los riesgos derivados de la dinámica del mercado y se apoyan en sistemas de información adecuados. La generación de datos exactos y oportunos (CE 6) permitirá al supervisor realizar pruebas adaptadas a las características de las microfinanzas (CE 5), incluidas pruebas de exactitud que le ayudarán a detectar casos de incumplimiento o alteración de políticas o normas⁶³. Asegurar sistemas de información robustos en las instituciones supervisadas es esencial para la aplicación efectiva de los criterios CE 6 y CE 10, que requieren que el supervisor y el consejo de administración, respectivamente, obtengan información oportuna y adecuada sobre la situación de la cartera de activos. La decisión final sobre las provisiones de la cartera de préstamos no puede subcontratarse.

Al establecer requisitos en relación con la valoración de factores que mitigan el riesgo (CE 8) aplicables a la actividad de microcrédito tradicional, el supervisor debe considerar el menor uso que los microprestamistas hacen de dichos factores y que, cuando recurren a ellos, lo hacen de un modo diferente al de la banca convencional. Cuando un microprestamista obtiene activos de garantía, por lo general éstos no cubren el valor del préstamo y con frecuencia no es previsible su ejecución debido al elevado coste de ejecutar las garantías en comparación con la cuantía del préstamo. Tal es particularmente el caso en países con sistemas judiciales y legales débiles. Cabe prever que afectar con una carga el activo constituido en garantía inducirá un mejor comportamiento de pago. (Véase el Anexo E para un análisis de características fundamentales del microcrédito tradicional que son pertinentes para la calidad de los activos y el riesgo de crédito.)

Por último, un enfoque adaptado a los microcréditos tradicionales debe basarse en una definición clara y adecuada a efectos reguladores de microcrédito, micropréstamo, préstamo de microfinanciación o cualquier término similar aplicable a los bancos e instituciones financieras no bancarias que apliquen esta metodología en concreto.

Principio 24: Riesgo de liquidez

El supervisor exige a los bancos unos requerimientos de liquidez prudentes y apropiados (de tipo cuantitativo, cualitativo o de ambos tipos) que reflejen las necesidades de liquidez del banco. El

⁶¹ «El supervisor verifica que los bancos cuentan con políticas y procesos apropiados para garantizar que las provisiones y el reconocimiento contable de pérdidas son oportunos y reflejan expectativas realistas de reembolso y recuperación, teniendo en cuenta la situación macroeconómica y de los mercados.» BCBS (2012).

⁶² Véanse, por ejemplo, Di Bella (2011), Wagner (2012), Wagner y Winkler (2013), Kruijff y Hartenstein (2014).

⁶³ Pueden encontrarse orientaciones útiles sobre evaluaciones de la cartera de microfinanciación en Christen y Flaming (2009).

supervisor verifica que los bancos disponen de una estrategia que les permite la gestión prudente del riesgo de liquidez y el cumplimiento de los requerimientos de liquidez. La estrategia tiene en cuenta el perfil de riesgo del banco, así como la situación macroeconómica y de los mercados, e incluye políticas y procesos prudentes, acordes con la disposición de la entidad a asumir riesgo, para identificar, cuantificar, evaluar, realizar el seguimiento, informar y controlar o mitigar el riesgo de liquidez a lo largo de un conjunto relevante de horizontes temporales. Al menos en el caso de bancos con actividad internacional, los requerimientos de liquidez no son inferiores a los que establecen las normas de Basilea.

Aplicar el Principio Básico 24 requiere un conocimiento especializado de la dinámica específica de los activos y pasivos de las instituciones que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos (en particular, microprestamistas tradicionales) y de la naturaleza, estructura y comportamiento de las fuentes de financiación, que pueden diferir de las de bancos grandes y complejos.

Los requerimientos de liquidez deben reflejar el riesgo en el contexto de la situación macroeconómica y de los mercados en que operan las instituciones supervisadas (CE 2). Cada institución dedicada a la inclusión financiera debe desarrollar un marco robusto de gestión de la liquidez que incluya una estrategia, políticas y procesos acordes con su tamaño, alcance y complejidad (CE 3). Conforme aumentan la diversidad y complejidad de los tipos de instituciones —incluidas las que prestan servicio a clientes desatendidos y subatendidos—, la aplicación del Principio Básico 24 se hace más difícil, requiriendo del supervisor que se mantenga al día con los modelos de negocio emergentes y que adquiera una buena comprensión del cambio operado en el riesgo de liquidez (por ejemplo, la forma en que afectan a la gestión de la liquidez los productos de crédito innovadores dirigidos a clientes desatendidos y subatendidos que se examinan en el Principio Básico 17). Por último, las instituciones dedicadas a la inclusión financiera, independientemente de su tamaño y complejidad, deben contar con buenos sistemas de información (CE 4 [c]) que permitan identificar, agregar, realizar el seguimiento y controlar eficazmente las exposiciones al riesgo de liquidez.

Los activos típicamente específicos de los microprestamistas tradicionales (véase la descripción en el Anexo E) comportan riesgos de liquidez distintos de los asociados a instituciones convencionales, ya se trate de bancos o de instituciones no bancarias diversificados⁶⁴. Puesto que la promesa de «renovación» del préstamo constituye un potente incentivo para la devolución del actual (y puesto que el tratamiento dispensado a los distintos prestatarios y la respuesta de éstos podrían afectar de forma significativa a otros prestatarios de la misma institución), un micropréstamo tradicional tendería a comportarse como un activo a largo plazo⁶⁵, de cuyos ingresos podría no disponerse en caso de escasear la liquidez. Los microprestamistas tradicionales también se enfrentan a la posibilidad de un rápido deterioro del capital en el caso de impagos de préstamos, ya que suelen depender de su cartera de préstamos como principal fuente de ingresos.

En muchos países se exige al emisor no bancario de dinero electrónico que consigne, en una cuenta restringida de una o más instituciones de depósito, un importe equivalente al dinero electrónico total emitido al objeto de garantizar la disponibilidad de fondos en caso de que los clientes quisieran efectuar retiradas. Algunas jurisdicciones pueden también aplicar otros requisitos en materia de liquidez a los emisores de dinero electrónico, pero el supervisor debe tener presente el coste que implica mantener

⁶⁴ De hecho, aunque no siempre sea el caso, las entidades no bancarias con actividades de microcrédito tradicional suelen mantener cantidades relativamente elevadas de dinero en efectivo o de activos muy líquidos, como por ejemplo valores de deuda pública. En el caso de bancos complejos y diversificados esto mismo podría considerarse una muestra de intermediación ineficiente.

⁶⁵ Véase Brom (2009). Es importante reconocer que el negocio de las microfinanzas está en evolución, y el supuesto de que la eventual «renovación» del préstamo constituye un incentivo potente o decisivo para su devolución puede variar entre proveedores y entre países. Se da por supuesto que los supervisores conocen específicamente el mercado de que en concreto se trate.

la liquidez y su consiguiente efecto sobre la viabilidad operativa de las instituciones supervisadas (en este caso, los emisores de dinero electrónico).

El mercado de cuentas corrientes y de ahorro también se está transformando, en concreto en lo que respecta a la facilidad de los clientes desatendidos y subatendidos para abrir cuentas y operar a través de una gama más amplia de canales. Hay pocos datos sobre el comportamiento y la estabilidad de los depósitos de pequeño importe que mantienen los clientes de bajos ingresos en bancos e instituciones no bancarias, y no está claro si existen diferencias significativas con los depósitos de la banca minorista tradicional⁶⁶. Es importante advertir que las fuentes de financiación de numerosas instituciones que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos (que a menudo difieren de las fuentes de financiación de la banca tradicional) pueden tener dificultades para responder con prontitud ante déficits de liquidez. En algunos mercados, las instituciones microfinancieras se endeudan considerablemente con los bancos locales para a su vez prestar lo obtenido, exponiendo tanto a prestamistas como a prestatarios en caso de un desapalancamiento generalizado en el mercado⁶⁷. Por último, las instituciones de depósito no bancarias pueden no tener acceso a las facilidades de liquidez del banco central, lo que afecta a los planes de financiación contingente (CE 6).

Los factores precedentes pueden justificar que los supervisores impongan mayores requerimientos de liquidez o se centren en activos de alta calidad y alta liquidez, sobre todo en el caso de instituciones pequeñas, con menor especialización y capacidad de gestionar activos y pasivos y de diseñar y probar planes de financiación contingente⁶⁸. El supervisor puede considerar imponer un colchón en forma de coeficiente de reservas o de liquidez, exigir a las instituciones mantener suficientes activos líquidos libres de cargas (por ejemplo, en porcentaje de los depósitos) y limitar la concentración de las fuentes de financiación, requisitos que podrían aplicarse de forma escalonada a las instituciones en sus primeros años de actividad, con sujeción a un seguimiento supervisor más estricto en las primeras fases.

La gestión del riesgo de liquidez debe centrarse en cuantificar y prever los flujos de efectivo y en mantener un colchón mínimo de liquidez adecuado para circunstancias normales y para situaciones de tensión, teniendo en cuenta las reacciones probables de los diferentes actores. La aplicación de los criterios CE 5, 6 y 7 (sobre la formulación y revisión periódica de estrategias de financiación, planes de financiación contingente robustos y pruebas de tensión) a instituciones que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos debe ser acorde a la complejidad, alcance, tamaño, perfil de riesgo y modelo de negocio de cada tipo de institución y no debe ser indebidamente onerosa. Ahora bien, al tiempo que establecen estos requisitos, los supervisores han de tener presentes los efectos de contagio que pueden presentarse en mercados concentrados geográficamente o en carteras de microcréditos, como se examina en la orientación sobre los Principios Básicos 16 y 17.

Principio 25: Riesgo operacional

El supervisor verifica que los bancos cuentan con un marco adecuado de gestión del riesgo operacional que tiene en cuenta su disposición a asumir riesgo, su perfil de riesgo y la situación macroeconómica y de los mercados. Esto incluye políticas y procesos prudentes para identificar, cuantificar, evaluar, realizar el seguimiento, informar y controlar o mitigar el riesgo operacional de manera oportuna.

Los supervisores deben verificar que las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos son conscientes de los claros riesgos operativos asociados a sus productos y mecanismos

⁶⁶ Véase Westley y Palomas (2010) para estudios sobre los depósitos en instituciones de microfinanzas.

⁶⁷ Véase un análisis de las crisis de microfinanzas en Chen et al. (2010). Kruijff y Hartenstein (2014) profundizan en el vínculo entre microfinanzas y mercados locales y globales.

⁶⁸ La Encuesta RoP puso de manifiesto que no es común que existan requerimientos de liquidez diferenciados para bancos e instituciones de depósitos no bancarias. El enfoque diferenciado es más común tratándose de cooperativas financieras.

de provisión o prestación, así como de los clientes objetivo y otras características del mercado al que sirven (CE 1, 2 y 3). Al evaluar si los marcos de riesgo operacional formulados por la institución supervisada son adecuados, el supervisor debe comprender la rápida evolución que pueden experimentar funciones desempeñadas por terceras partes implicadas en la prestación de los servicios financieros, incluidos proveedores terceros que puedan acceder a información en cuentas de pago y facilitar servicios de iniciación de pago a los usuarios. La evaluación supervisora debe tratar de garantizar que el riesgo operacional se gestiona sin sofocar la innovación.

Los supervisores deben poder cerciorarse de que las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos cuentan con los sistemas de información y controles internos necesarios para garantizar la adecuada gestión de los riesgos (también de los riesgos de conducta y de protección del consumidor). A continuación se enumeran algunos eventos de riesgo operacional relacionados con la inclusión financiera.

- Fraude interno: Un emisor de dinero no bancario puede manipular los registros contables (para robar fondos de clientes) de modo tal que parezca que el dinero electrónico contabilizado en libros coincide con los fondos depositados en una cuenta de fideicomiso o garantía en una institución de depósito⁶⁹. Si bien el dinero electrónico es un producto financiero relativamente sencillo, esto no significa que los riesgos de manipulación sean menores o que los controles sean más sencillos que los riesgos y controles que conlleva la gestión de cuentas de depósito.
- Ejecución, prestación efectiva y gestión de procesos; fraude externo: El recurso a agentes como principal medio de relación con el cliente —también para aceptar depósitos y pagos de préstamos y para facilitar retiradas de fondos— introduce nuevos riesgos operativos y de protección del consumidor, que se suman a los riesgos habitualmente asociados a la externalización (CE 8). Las grandes distancias que puedan separar a una institución financiera de sus agentes pueden dificultar la vigilancia de sus actuaciones, incrementándose el riesgo de fraude y robo, de trato abusivo a clientes y de incapacidad para gestionar de forma confidencial los datos de éstos⁷⁰. Las políticas y procedimientos por los que se rijan la selección, formación y supervisión de agentes deben diseñarse de forma que aborden estos riesgos.
- Clientes, productos y prácticas empresariales: La falta de familiaridad con las aplicaciones de la tecnología y la complejidad de las interfaces digitales podrían dar lugar a que clientes novatos en servicios financieros formales y transacciones financieras digitales envíen fondos al número de móvil equivocado o bien olvidasen las medidas de seguridad del dispositivo móvil. Las transacciones financieras digitales suelen basarse en registros y recibos electrónicos (no en papel), lo que a veces puede crear problemas de disponibilidad y de fiabilidad en caso de interrupción del servicio. Estos problemas pueden minar la confianza en la institución y sus productos, servicios o canales por parte de los clientes.
- Incidencias en el negocio y fallos en los sistemas: Las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos pueden estar operando en zonas carentes de infraestructuras básicas o expuestas a interrupciones frecuentes en el suministro de servicios básicos. Las interrupciones en el servicio pueden afectar a la reputación del proveedor y hacer que el cliente pierda la confianza no sólo en la empresa afectada, sino también en los mecanismos de distribución digital. Las instituciones financieras que utilicen plataformas digitales como único medio de dar servicio al cliente necesitan medidas de continuidad del negocio para hacer frente al riesgo de interrupciones en las plataformas utilizadas (CE 4). Los supervisores deben entender

⁶⁹ Una cuenta de fideicomiso o garantía puede ayudar a garantizar que los fondos de los clientes del emisor de dinero electrónico no quedan a disposición de otros acreedores de dicho emisor.

⁷⁰ Los problemas de fraude y de seguridad de datos se acentúan por una práctica común entre clientes novatos en servicios financieros digitales: revelar sus contraseñas a los agentes.

y considerar los aspectos prácticos de dar servicio a estas áreas al ponderar la necesidad de que las entidades supervisadas cuenten con mecanismos para afrontar los riesgos derivados de este tipo de entorno de operación.

Tanto en el caso de las plataformas digitales como de las redes de agentes, debe quedar claro a las instituciones supervisadas que ellas son en último término las responsables ante supervisores y clientes de, entre otras cosas, proteger la información personal y financiera de los consumidores. Los supervisores deben estar facultados para examinar la aplicación de los acuerdos de nivel de servicio si se considerase necesario y para tomar medidas cuando puedan derivarse riesgos de la falta de aplicación de determinadas estipulaciones (CE 8).

En algunos países, la prestación, tanto por bancos como por instituciones financieras no bancarias, de servicios financieros a clientes desatendidos y subatendidos a través de teléfonos móviles se concentra en uno o dos operadores de redes móviles. Los supervisores deben seguir de cerca estas situaciones para evaluar si dichas instituciones financieras se tornan más vulnerables o quedan más expuestas a nuevas fuentes de riesgos operativos (como la interrupción del servicio o su falta de fiabilidad) y, en tal caso, obligarlas a diversificar o a elaborar planes de contingencia adecuados para abordar situaciones de tensión en los proveedores de servicios o la no disponibilidad de alguno de ellos (CA 1). La entidad supervisada y el supervisor se beneficiarían de comprobar periódicamente la viabilidad operativa de los planes de contingencia en situaciones de tensión.

Principio 28: Divulgación y transparencia

El supervisor verifica que los bancos y grupos bancarios publican regularmente información en base consolidada y, cuando corresponda, individualizada, que resulta de fácil acceso y refleja razonablemente su situación financiera, resultados, exposiciones al riesgo, estrategias de gestión del riesgo y políticas y procesos de gobierno corporativo.

Los supervisores deben exigir a todas las instituciones financieras (i) adherirse a unas normas de contabilidad y divulgación mínimas que promuevan la comparabilidad, relevancia, fiabilidad y puntualidad de la información divulgada (CE 1) y (ii) comunicar de forma periódica un mínimo de información cuantitativa y cualitativa acorde con su perfil de riesgo (CE 2), que sea fácilmente accesible y comprensible. Los supervisores han de tener en cuenta posibles limitaciones en la capacidad técnica y en los recursos de que disponen las instituciones financieras no bancarias, así como su eventual necesidad de contar con orientaciones más detalladas y guías exhaustivas con miras a la preparación de la información que divulgarán.

Al establecer los requisitos de divulgación, los supervisores deberán tener en cuenta las diferencias en las fuentes de riesgo y en las exposiciones asociadas con las diferentes instituciones financieras, productos y canales que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos (CA 1). Por ejemplo, en el caso de instituciones con actividades de microcrédito tradicional se habrán de tener en cuenta los plazos de amortización más cortos de los microcréditos y la posibilidad de un deterioro más rápido de la calidad en las carteras de préstamos. En el caso de emisores de dinero electrónico sería pertinente que se divulgase la forma en que se mantienen los fondos de clientes (tal como en una cuenta de fideicomiso en un banco), así como los diferentes participantes implicados en la prestación de servicios (administradores de cuentas, proveedores de TI, redes de agentes, etc.). Divulgar información sobre los modelos de negocio, sobre la concentración geográfica, sectorial o de la base de clientes y sobre las estructuras de gobierno es también importante para las instituciones financieras que se dirigen a clientes desatendidos y subatendidos; como lo es revelar las partes vinculadas (CE 3), incluidas empresas no financieras (como comercios minoristas u operadores de redes móviles) y terceros con los que exista una relación de agencia u otra relación de externalización. Los requisitos de divulgación deben alcanzar un equilibrio adecuado entre la necesidad de divulgar información significativa (con fines de protección del consumidor y de conducta del mercado) y la protección de información protegida y confidencial.

Con arreglo al CE 5, los supervisores deberán publicar periódicamente información cuantitativa y cualitativa fácilmente comprensible y accesible sobre cada subsector que supervisen (por ejemplo, informes en los que se analicen productos, servicios, canales de prestación o provisión, instituciones, clientes y desarrollos clave, así como bases de datos con información estadística histórica y actual). Los supervisores pueden publicar esta información en su sitio web a fin de facilitar el acceso a la misma por parte del público en general o también distribuirla entre terceros que a continuación puedan transmitirla a un público más amplio (como organizaciones de consumidores, centros de investigación y periodistas). La información de este modo divulgada por los supervisores puede servir de referencia a las instituciones supervisadas para sus estrategias de gestión del riesgo y de negocio. Los supervisores pueden asimismo publicar notas orientativas o entrevistarse con esos terceros directamente para ampliar la proyección de información de mercado y mejorar su comprensión.

Principio 29: Utilización abusiva de servicios financieros

El supervisor verifica que los bancos cuentan con políticas y procesos adecuados, incluidas estrictas reglas de debida diligencia con la clientela (CDD), para promover normas éticas y profesionales de alto nivel en el sector financiero e impedir que el banco sea utilizado, intencionalmente o no, con fines delictivos.

La normativa PBC/FT debe, en consonancia con las normas GAFI⁷¹, seguir un enfoque proporcional o «en función del riesgo» que exige a las instituciones financieras adoptar medidas reforzadas de CDD para aquellas transacciones o productos que presentan mayores riesgos de PBC/FT al tiempo que les permite aplicar medidas simplificadas de CDD allí donde los riesgos son menores⁷².

Sin perjuicio de la evaluación, por la correspondiente jurisdicción, de su exposición al riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, los productos y servicios de inclusión financiera pueden presentar un menor riesgo en caso de sujetarse a ciertas restricciones como las siguientes: (i) límites en forma de importe reducido, ya sea para los saldos en cuenta, operaciones individuales o el valor total de las operaciones realizadas en un periodo dado; (ii) límites geográficos (tales como operaciones internacionales limitadas o nulas), o (iii) restricciones en cuanto al tipo de cliente que puede contratar o recibir ofertas de los productos y servicios (por ejemplo, exclusivamente particulares)⁷³. Entre quienes respondieron a la Encuesta RoP, la forma más habitual de determinar el «menor riesgo» consistía en imponer umbrales de importe reducido. Allí donde se haya *demostrado* que los riesgos son bajos, el regulador debe tener la opción de eximir de forma limitada de cumplir las obligaciones PBC/CFT, y hacerlo cuando proceda.

La regulación que requiere documentación para verificar la identidad podría crear barreras de acceso a los servicios y productos financieros. Es importante, por tanto, considerar el propósito y el diseño de las medidas de verificación y aceptar métodos de verificación de la identidad que no estén normalizados (siempre y cuando hagan uso de documentos, datos o información fiables y de fuentes independientes) en aquellas jurisdicciones que carecieran de un documento nacional de identidad fiable o de otros medios reconocidos de verificar la identidad⁷⁴. Para servicios que implican la apertura de cuentas a distancia a través del teléfono móvil o de un agente, es esencial permitir explícitamente practicar

⁷¹ Véase el Anexo B para una breve exposición de medidas adoptadas recientemente por el GAFI que son pertinentes para la inclusión financiera.

⁷² La regulación debe exigir a las instituciones financieras evaluar su exposición al riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Véase una enumeración de ejemplos de actividades de mayor y menor riesgo en la Nota Interpretativa a la Recomendación 10 del GAFI, en GAFI (2012).

⁷³ Esto es congruente con el párrafo 17 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 10 del GAFI (GAFI (2012)).

⁷⁴ Véase Recomendación 10 del GAFI, en GAFI (2012).

una CDD que no sea cara a cara por medio de agentes o del dispositivo móvil. (Esto podría incluir el uso de tecnologías basadas en parámetros biométricos.)

El conocimiento y la utilización adecuados de la CDD simplificada por bancos e instituciones financieras reviste especial importancia, ya que un cumplimiento demasiado estricto de las reglas de CDD puede impedir que clientes desatendidos y subatendidos accedan a productos y servicios financieros formales e incrementar el riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo al desviarse operaciones hacia la economía informal. Los supervisores deben proporcionar orientaciones adecuadas sobre las implicaciones del enfoque en función del riesgo para la CDD, también con respecto a los esfuerzos continuos de debida diligencia y seguimiento, y enfatizar la importancia de gestionar los riesgos de cada titular de cuenta al aplicar dicho enfoque⁷⁵. En consonancia con las reglas GAFI, cuando exista la sospecha efectiva de riesgo de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo debe aplicarse una diligencia debida reforzada al margen de cualesquiera umbrales o exenciones⁷⁶.

Referencias

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) (2013): *Mejores prácticas de regulación y supervisión de productos, servicios y canales de comercialización que aportan a la inclusión financiera*.

Banco Mundial (2012): *Good practices for financial consumer protection*, Washington DC, junio.

Banco Mundial (2013): *Making sense of financial capability surveys around the world: a review of existing financial capability and literacy measurement instruments*, Washington DC, febrero.

BCBS (2001): *Debida diligencia con la clientela de los bancos*, Basilea, octubre.

BCBS (2003): *General guide to account opening and customer identification*, Basilea, febrero.

BCBS (2006): *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*, Basilea, octubre.

BCBS (2010b): *Actividades de microfinanciación y los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*, Basilea, agosto.

BCBS (2011): *Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, Basilea, junio.

BCBS (2012): *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*, Basilea, septiembre.

BCBS (2014): *Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo*, Basilea, enero.

BCBS (2015a): *Gama de prácticas de regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera*, Basilea, enero.

BCBS (2015b): *Principios de gobierno corporativo para bancos*, Basilea, julio.

Brom, K. (2009): «Asset and liability management for deposit-taking MFIs», *CGAP Focus Note 55*, Washington DC, junio.

Centre for the Study of Financial Innovation (CSFI) (2014): *Microfinance banana skins 2014: the CSFI survey of microfinance risk*, Nueva York.

⁷⁵ Los supervisores también deben comprender los determinantes y los motivos para que una institución financiera no aplique la CDD simplificada a productos de menor riesgo, cuando esté permitido. Véase, para un análisis adicional de esta cuestión, GAFI (2016).

⁷⁶ Véase GAFI (2013a).

Chen, G., S. Rasmussen y X. Reille (2010): «Growth and vulnerabilities in microfinance», *CGAP Focus Note* 61, Washington DC, febrero.

Christen, R. y M. Flaming (2009): *Due diligence guidelines for the review of microcredit loan portfolios: a tiered approach*, CGAP Technical Guide, Washington DC, diciembre.

Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado (CPMI) (2014): *Non-banks in retail payments*, Basilea, septiembre.

Cuevas, C. y K. Fischer (2006): «Regulation and supervision of cooperative financial institutions – the debate over delegated and auxiliary supervision», *World Bank Access Finance*, Washington DC, junio.

Dabla-Norris, E. y N. Srivisal (2013): «Revisiting the link between finance and macroeconomic volatility», *IMF Working Papers*, WP/13/29, Washington DC, enero.

Davel, G. (2013): «Regulatory options to curb debt stress», *CGAP Focus Note* 83, Washington DC, marzo.

Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper, D. Singer y P. Van Oudheusden (2015): «The global finindex database 2014: measuring financial inclusion around the world», *World Bank Policy Research Working Papers*, no 7255, Washington DC, abril.

Di Bella, G. (2011): «The impact of the global financial crisis in microfinance and policy implications», *IMF Working Papers*, WP/11/75, Washington DC, julio.

Dias, D. (2013): *Implementing consumer protection in emerging markets and developing economies – a technical guide for bank supervisors*, Washington DC, agosto.

Financial Action Task Force (FATF) (2012): *The FATF Recommendations*, París, febrero.

FATF (2013a): *FATF guidance on anti-money laundering and terrorist financing measures and financial inclusion*, París, febrero.

FATF (2013b): *Guidance for a risk-based approach to prepaid cards, mobile payments and internet-based payment services*, París, junio.

FATF (2016): *Guidance for a risk-based approach for money or value transfer services*, París, febrero.

Joint Forum – Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Organización Internacional de Comisiones de Valores y Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (2014): *Point of Sale disclosure in the insurance, banking and securities sectors*, BPI, Basilea, abril.

Global Partnership for Financial Inclusion (GPII) (2011): *White Paper: Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor — Toward proportionate standards and guidance*, septiembre.

GPII (2012): *Issues paper: Plenary session 3: Financial inclusion – a pathway to financial stability? Understanding the linkages*, octubre.

GPII (2014): *Issues Paper: Digital financial inclusion and the implications for customers, regulators, supervisors and standard-setting bodies*, octubre.

GPII (2016): *White Paper: Global standard-setting bodies and financial inclusion: the evolving landscape*, marzo.

G20/Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011): *G20 high-level principles on financial consumer protection*, París, octubre.

G20/OCDE (2013): *Update report on the work to support the implementation of the G20 high-level principles on financial consumer protection*, París, septiembre.

G20/OCDE (2014): *Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection*, París, septiembre.

- International Financial Consumer Protection Organisation (FinCoNet) (2014): *Report on responsible lending: review of supervisory tools for suitable consumer lending practices*, París, julio.
- International Network Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network) (2014): *INFO Network: Effective approaches to fundamental principles*, Queensland, septiembre.
- Kruijff, D. y S. Hartenstein (2014): «Microfinance and the global financial crisis: a call for Basel», *World Bank Working Papers*, no 94906, Washington DC, enero.
- Lauer, K. (2008): «Transforming NGO MFIs: critical ownership issues to consider», *CGAP Occasional Papers*, no 13, Washington DC, junio.
- Lyman, T., T. Lythgoe, M. Miller, X. Reille y S. Sankaranarayan (2011): *Credit reporting at the base of the pyramid: key issues and success factors*, CGAP and IFC Access to Finance Forum 1, Washington DC, septiembre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015): *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición 2015, París.
- Rozas, D. (2009): *Throwing in the towel: lessons from MFI liquidations*, 20 septiembre.
- Sahay, R, M Cihak, P N'Diaya, A Barajas, S Mitra, A Kyobe, Y Nian Mooi y R Yousefi (2015): *Financial inclusion: can it meet multiple macroeconomic goals*, IMF Staff Discussion Notes, nº 15/17, Washington DC, septiembre.
- Wagner, C. (2012): «From boom to bust: how different has microfinance been from traditional banking?», *Development Policy Review*, vol 30, issue 2, pp 187–210.
- Wagner, C. y A. Winkler (2013): «The vulnerability of microfinance to financial turmoil – evidence from the global financial crisis», *World Development*, vol 51, noviembre, pp 71–90.
- Westley, G. y X. Palomas (2010): «Is there a business case for small savers?», *CGAP Occasional Papers*, no 18, Washington DC, septiembre.

Anexo A

La protección del consumidor financiero en el contexto de la inclusión financiera

No cabe exagerar la importancia de acompañar las medidas de inclusión financiera con políticas proporcionadas de protección al consumidor financiero. La necesidad de proteger al consumidor financiero básicamente nace de la inherente asimetría existente en información, poder y recursos entre las instituciones financieras y los consumidores, sobre todo en el caso de los clientes desatendidos y subatendidos. La protección del consumidor busca asegurar que todas las instituciones financieras que ofrecen productos similares respetan unas mínimas normas al tratar con clientes y que evitan prácticas comerciales que pudieran perjudicarlos, algo que introduciría en último término riesgos para la solvencia sostenida del sector financiero, por ejemplo debido a un deterioro en la confianza del público.

La protección del consumidor también resalta la importancia de tener unos clientes bien informados que conozcan, entiendan y ejerciten sus derechos y obligaciones, capaces de comprender y evaluar los riesgos y beneficios que implica utilizar productos y servicios financieros básicos, y en consecuencia de tomar las oportunas decisiones financieras. Esto puede ser difícil para los clientes desatendidos y subatendidos, que suelen tener poca experiencia con instituciones financieras y una baja capacitación financiera⁷⁷. Además, las consecuencias de sus errores financieros pueden ser más graves que para otros consumidores, al comportar por ejemplo la exclusión del sistema financiero, pérdidas de fondos o activos y exclusión social. Procede señalar que la educación financiera y la protección del consumidor financiero son objetivos de política complementarios y que cada cual puede aumentar la eficacia del otro. Sin embargo, la educación financiera no puede sustituir a la regulación y supervisión en el establecimiento de un marco eficaz de protección del consumidor financiero.

1. Avances en relación con la protección del consumidor financiero

En los Principios Básicos de 2012 el Comité de Basilea reconoció, como condición previa para una supervisión bancaria eficaz, la necesidad de que cada jurisdicción tuviese una infraestructura pública bien desarrollada en la que se observasen de forma sistemática las leyes de protección del consumidor (y otra legislación mercantil) y que dispusiese de mecanismos para la resolución imparcial de controversias. Varios organismos internacionales y jurisdicciones han puesto también creciente énfasis en la protección del consumidor financiero y los vínculos con la estabilidad financiera, sobre todo después de la crisis financiera mundial de 2007-09⁷⁸. Los ministros de Economía o Finanzas y los Gobernadores de bancos centrales de

⁷⁷ El Banco Mundial (2013) define la capacitación financiera como la capacidad interna para, dadas las condiciones del entorno socioeconómico, actuar en el mejor interés financiero propio. Comprende los conocimientos, actitudes, habilidades y comportamientos de los consumidores con respecto a la comprensión, elección y uso de servicios financieros, así como la capacidad para acceder a servicios financieros que respondan a sus necesidades.

⁷⁸ Por ejemplo, en 2012 el Banco Mundial publicó *Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero*; en 2013 se constituyó la Organización Internacional para la Protección de los Consumidores de Servicios Financieros (FinCoNet) para proporcionar orientación y promover la colaboración entre las autoridades nacionales responsables de la protección del consumidor financiero; en 2008, Accion's Center for Financial Inclusion lanzó Smart Campaign, una iniciativa privada mundial para promover un conjunto de Principios para la Protección del Cliente en la industria de microfinanzas.

países del G-20 suscribieron en 2011 los Principios de alto nivel sobre Protección del Consumidor Financiero (los «Principios de alto nivel») desarrollados por el Grupo de Trabajo del G-20/OCDE sobre protección del consumidor financiero en estrecha colaboración con el Consejo de Estabilidad Financiera, otros organismos mundiales y asociaciones de consumidores y del sector⁷⁹. Los Principios de alto nivel se concibieron como un complemento a orientaciones y principios internacionales en materia financiera ya existentes, sin abordar cuestiones sectoriales específicas de las que ya se ocupaban organismos de normalización⁸⁰.

2. Orientaciones para supervisores

Un marco eficaz de protección del consumidor financiero requiere la participación de múltiples partes interesadas⁸¹, incluidas las autoridades con competencias en materia de protección del consumidor financiero y supervisores prudenciales⁸². Los Principios de alto nivel (y los informes subsiguientes sobre enfoques eficaces que promueven su aplicación)⁸³ sirven de marco para el examen que seguirá de aspectos fundamentales de política, regulación y supervisión especialmente relevantes para los supervisores de instituciones financieras con actividades relacionadas con la inclusión financiera cuyo mandato también incluye la protección del consumidor financiero.

Principio 1: Marco legal, regulador y supervisor

Los supervisores podrían desempeñar una función en el fortalecimiento del marco de protección del consumidor financiero mediante la identificación de áreas en las que existen inconsistencias, lagunas o solapamientos en la normativa (por ejemplo, entre una ley de banca y otra de protección al consumidor, o entre una regulación bancaria y otra aplicable a instituciones de microfinanzas) y colaborando con otras autoridades para emitir leyes o reglamentos o bien modificarlos (en consonancia con las orientaciones sobre el Principio Básico 3). Se precisa la coordinación entre organismos y la consulta con partes interesadas no gubernamentales (como asociaciones sectoriales y organizaciones de consumidores) para contar con un conjunto de normas de protección de los consumidores que sean proporcionadas, incorporen los resultados de investigaciones de mercado⁸⁴ y tengan en cuenta diferentes riesgos para el consumidor asociados a los distintos tipos de productos, servicios y canales, en particular aquellos dirigidos a clientes desatendidos y subatendidos (incluidos socios cooperativistas y microempresarios constituidos en personas jurídicas que pudieran no estar comprendidas en la definición legal de «consumidor»). Estas acciones de supervisión contribuiría a tener un marco legal, regulatorio y de

⁷⁹ G-20/OCDE (2011).

⁸⁰ G-20/OCDE (2011).

⁸¹ Otras partes interesadas incluyen autoridades competentes en materia de protección de los consumidores en general, de defensa de la competencia y de protección de datos; aseguradores de depósitos; otros supervisores financieros (por ejemplo agencias cooperativas o autoridades de microfinanzas); supervisores de pagos; Ministerios de Economía o Finanzas; mecanismos alternativos de resolución de controversias, y organismos reguladores de las telecomunicaciones.

⁸² La Encuesta RoP puso de manifiesto que, en más del 70% de las jurisdicciones que respondieron a la encuesta, el supervisor prudencial bancario tenía competencias también en materia de protección del consumidor financiero o de conducta del mercado.

⁸³ El Grupo de Trabajo publicó dos informes relacionados en los que exponía conjuntos de supuestos subyacentes que contribuyen a aclarar y explicar cada Principio de alto nivel, así como enfoques eficaces para promover su aplicación. Véanse G-20/OCDE (2013, 2014).

⁸⁴ Los resultados de las investigaciones de mercado se centraron en las percepciones, actitudes y experiencias del consumidor con los productos, servicios y proveedores financieros. metodologías de investigación de consumo incluyen el cliente incógnito, grupos de enfoque, entrevistas en profundidad, y encuestas cuantitativas y cualitativas.

supervisión de protección al consumidor que sea coherente y proporcionado, aplicable a los bancos e instituciones financieras no bancarias (en consonancia con orientación sobre el Principio Básico 1).

Principio 2: Función de los órganos de vigilancia

No existe un enfoque único, aplicable a todos los casos, que garantice mecanismos institucionales eficaces para la protección del consumidor financiero. Los supervisores prudenciales de numerosas jurisdicciones han incorporado la protección al consumidor en sus mandados, mientras que en otros casos esta responsabilidad sigue compitiendo a otras autoridades (por ejemplo, una autoridad aparte encargada de vigilar la conducta del mercado). En cualquier circunstancia, es esencial que todas las instituciones financieras estén vigiladas desde el punto de vista de la protección al consumidor y que el órgano (u órganos) de vigilancia posea(n) una autoridad clara e indiscutible sobre la protección al consumidor. Esta autoridad debe tener potestad para adoptar medidas ejecutivas de cumplimiento de la normativa (en consonancia con la orientación sobre el Principio Básico 1), así como tener una gobernanza, independencia operativa, rendición de cuentas y recursos adecuados (para lo que puede ser útil la orientación sobre el Principio Básico 2), además de procesos claros y coherentes (al respecto, la orientación sobre el Principio Básico 9 también puede ser útil). Esto resulta especialmente relevante para las instituciones de depósito no bancarias y para los emisores de dinero electrónico no bancarios ajenos a la supervisión financiera, considerando que su actividad (en especial en lo relativo a la legislación y protección del consumidor) puede quedar cubierta exclusivamente por autoridades generales de protección al consumidor con potestades limitadas de supervisión y exigencia del cumplimiento.

Existen tres tipos de actividad supervisora para la protección del consumidor: seguimiento del mercado, supervisión a distancia y supervisión *in-situ*. Las orientaciones sobre el Principio Básico 8 (sobre un mayor énfasis en el seguimiento del mercado y la supervisión a distancia, y a nivel individual y subsectorial, en el caso de instituciones financieras pequeñas, poco complejas y no sistémicas) también se aplican a la supervisión de la protección al consumidor. Las diferentes técnicas y fuentes de información, a menudo distintas de las empleadas para la supervisión prudencial, pueden emplearse para identificar y evaluar los riesgos crecientes y emergentes relacionados con el consumidor que afecten al perfil de riesgo de las instituciones financieras y puedan plantear riesgos al sector o subsector financiero. Entre las técnicas útiles de seguimiento del mercado y de supervisión a distancia se incluyen el análisis de información estadística y cualitativa sobre quejas de los consumidores (procedente tanto de la unidad interna de gestión de reclamaciones de una institución financiera como de mecanismos externos); el control de materiales publicitarios y de marketing, y de artículos de prensa o reportajes en medios de comunicación; el análisis de contratos tipo o de formatos de divulgación, y el encargo o la revisión de estudios de mercado centrados en el consumidor (grupos focales, entrevistas en profundidad, encuestas de consumo, simulación de compras, etc.). Las técnicas de supervisión *in situ* pueden incluir reuniones con representantes de sectores no gubernamentales (por ejemplo, asociaciones de consumidores); evaluación del cumplimiento de las normas de divulgación para clientes, mediante visitas a filiales u otros canales (como agentes); análisis de registro de quejas en los centros de atención al cliente; y clientes incógnitos para evaluar el cumplimiento con las normas durante el proceso de ventas o cuando se plantea una queja. Dada la amplia gama de técnicas conviene aplicar un programa de formación supervisora especializado.

Los supervisores prudenciales con un mandato de protección del consumidor pueden enfrentarse a retos al ejercer de forma simultánea ambas responsabilidades, dada la diferente naturaleza de los riesgos de protección del consumidor, los diferentes conjuntos de habilidades necesarios, el riesgo de infravalorar la importancia de los problemas de protección del consumidor y los conflictos que puedan presentarse entre las medidas de supervisión que abordan cuestiones de orden prudencial y aquellas otras relacionadas con la protección de los consumidores. Una manera de afrontar estos retos es mejorando la especialización del personal supervisor, algo que podría producirse gradualmente o estableciendo

acuerdos de colaboración con otras autoridades supervisoras a nivel nacional o internacional⁸⁵. La incorporación de un mandato de protección del consumidor exigiría del supervisor prudencial la realización de una serie de ajustes (reforzar la contratación de personal, modificar la estructura organizativa, emitir nuevas regulaciones, elaborar nuevos manuales y procedimientos, aplicar nuevas herramientas de supervisión, etc.). Fortalecer la coordinación interna en la agencia u organismo de que se trate sería otra consideración crucial.

Los problemas de coordinación interinstitucionales a menudo se acentúan debido a la presencia de múltiples autoridades con competencias en materia de protección del consumidor financiero (el 60% de quienes respondieron a la Encuesta RoP confieren dicha competencia a dos o más autoridades independientes, con un 35% atribuyéndola a tres autoridades o más). Estos retos pueden abordarse de múltiples formas, entre otras alcanzando acuerdos reflejados por escrito o con foros de coordinación. Independientemente de la forma en que lo hagan, tienen que tener mecanismos que aseguren de forma efectiva la participación activa y continua de los diferentes organismos. Una coordinación y cooperación eficaces son cruciales, en especial entre los supervisores prudenciales y los de protección del consumidor. Un análisis adicional de este particular se recoge en la orientación sobre el Principio Básico 3.

Principio 3: Un trato justo y equitativo a los consumidores

El deber de trato equitativo y justo debe ser parte integral de la gobernanza y de la cultura corporativa de las instituciones financieras (que deben garantizar dicho trato por las partes subcontratadas, en concreto sus agentes). Deben tratar a sus clientes de manera justa y equitativa y actuar de buena fe en todas las fases de la prestación o provisión de cualquier servicio o producto financiero a los consumidores. Las autoridades con responsabilidades en materia de protección de los consumidores en el sector financiero deben exigir a las instituciones financieras incluir el deber de trato justo y de atención al consumidor en sus manuales internos, procedimientos de gestión de riesgo, funciones de control y acuerdos de externalización con terceros, e implantar un mecanismo adecuado e integral para la atención de los consumidores, que se aplique a todas las fases de la relación con ellos.

Al diseñar e implementar un régimen de protección al consumidor es importante que las autoridades tengan en cuenta los desafíos particulares a los que se enfrentan los consumidores vulnerables, por ejemplo, clientes iletrados, semiletrados o con dificultades de cálculo, con poca o nula experiencia en el sector financiero, en dificultades económicas, con muy bajos ingresos, nativos de una lengua no oficial, de edad avanzada, discapacitados, inmigrantes o pertenecientes a una minoría. El mayor potencial de abuso puede conllevar una asunción de riesgos mayor a la esperada y fraudes internos, que podrían implicar mayores riesgos de reputación.

Principio 4: Divulgación y transparencia

Las instituciones financieras deben divulgar información clara, sencilla, comparable y gratuita (que incluya, al menos, términos y condiciones, información de hechos clave, tasas y comisiones) que asista a los consumidores antes, durante⁸⁶ y tras la venta del producto financiero. Otra información relevante puede

⁸⁵ En un primer momento puede impartirse al personal de supervisión prudencial formación específica que le permita desempeñar el mandato de supervisar la protección del consumidor. Posteriormente, un equipo especializado de protección al consumidor podrá establecerse en el seno de una gran división general o unidad de riesgo (por ejemplo, riesgo operativo). El equipo especializado podrá elaborar manuales, políticas y procedimientos internos, capacitar a empleados, guiar o asesorar a supervisores, revisar los informes supervisores y proponer la aplicación de acciones correctivas. Finalmente podría constituirse una unidad supervisora especializada en proteger al consumidor y dedicada exclusivamente a ello, que fuera independiente del supervisor prudencial, con funciones claras y recursos adecuados, y dotada de mecanismos ejecutivos. Para obtener más información, véase *Días (2013)*.

⁸⁶ Puede obtenerse orientación sobre la divulgación en el punto de venta en relación con productos de ahorro o inversión en el sector bancario (así como también en los sectores de seguros y valores) en *Joint Forum (2014)*.

ser la divulgación del regulador o supervisor de la institución financiera, contratos de agencia, cobertura de los seguros de depósitos de productos financieros (en línea con las orientaciones del Principio Básico 4⁸⁷) e información de contacto para los mecanismos de recurso. Los requisitos específicos en cuanto a términos y formularios estándar, coherentes y de fácil lectura son esenciales para aumentar la eficacia de la divulgación. Las autoridades deben tener en cuenta los desafíos particulares que plantea la oferta digital de productos financieros, incluida la necesidad de poner a prueba la eficacia de las notificaciones sencillas y breves proporcionadas a través de aparatos móviles y las características de los principales consumidores de estos productos, entre los que pueden encontrarse consumidores vulnerables (véase Principio de alto nivel 3). Las autoridades también pueden ayudar a concienciar sobre la responsabilidad de los consumidores para comunicar información precisa y relevante a las instituciones financieras.

Las autoridades pueden emplear la técnica del cliente incógnito u otras técnicas adaptadas de supervisión *in situ* (véase análisis del Principio de alto nivel 2) para evaluar el cumplimiento de las normas de divulgación, en particular normas con un componente de idoneidad en el tiempo (por ejemplo, divulgaciones orales y explicaciones durante el proceso de venta).

Principio 5: Concienciación y educación financieras

Los supervisores prudenciales están, cada vez más, asumiendo competencias en materia de educación financiera⁸⁸. Incluso cuando no cuentan con esta competencia, los supervisores deben poder ejercer un papel de liderazgo (por ejemplo, en el desarrollo de estrategias o programas de educación financiera a nivel nacional). En cualquier caso, las autoridades responsables de la protección del consumidor financiero desempeñan la función esencial de explicar con claridad las principales disposiciones legales y reglamentarias relativas a (i) las obligaciones en materia de protección del consumidor que tienen las instituciones financieras y sus agentes, (ii) los derechos y obligaciones de los consumidores y (iii) el mandato y competencias —medidas de aplicación y sanción incluidas— de las autoridades.

Cuando hubiere varios supervisores con competencias relacionadas con el sistema financiero (banco central, supervisor bancario, supervisor de cooperativas financieras, agencia de seguro de depósitos, agencia de protección del consumidor, agencia de protección de datos, etc.), éstos deben también comunicar con claridad sus competencias específicas al público. Por otra parte, deben dar a conocer su utilización de cualesquiera enfoques de supervisión alternativos y publicar una lista de las instituciones financieras autorizadas comprendidas en su ámbito competencial (según la orientación sobre el Principio Básico 4).

Principio 6: Conducta empresarial responsable de los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados

Las consecuencias negativas de que los consumidores adquieran productos financieros inadecuados pueden ser significativas tanto para la inclusión como para la estabilidad financieras (como indican las orientaciones del Principio básico 17 sobre el riesgo de sobreendeudamiento). Si se comercializan o distribuyen productos inadecuados por parte de agentes que los clientes desatendidos y subatendidos conocen de su entorno local y en los que confían, se puede menoscabar la confianza de los clientes no sólo en un agente en particular, sino también en el conjunto del canal de provisión o subsector, o en el sector financiero en general.

El deber de actuar con debida profesionalidad, atención y diligencia en la provisión de servicios o productos financieros a los consumidores debe por tanto acompañar al derecho a un trato justo como

⁸⁷ La divulgación sobre la cobertura de los seguros de depósitos es especialmente relevante en el contexto de la innovación financiera, en la que los productos de dinero electrónico pueden ser emitidos por entidades no bancarias y pueden o no ser considerados depósitos en función del marco jurídico aplicable en la jurisdicción en cuestión.

⁸⁸ Entre los que respondieron a la Encuesta RoP, el 48% de los supervisores prudenciales tenían competencias en materia de educación financiera.

partes integrales de la gobernanza y cultura corporativas de las instituciones financieras. Como mínimo, se podrían plasmar normas claramente definidas y comprensibles sobre una conducta empresarial responsable en legislación, regulaciones, directrices o códigos, con la participación de proveedores y consumidores.

Las instituciones financieras deben evaluar la situación financiera de los clientes, sus necesidades y capacidades antes de aceptar proveerles un producto, servicio o consejo. Asimismo, deben responsabilizarse de las actuaciones que su personal y agentes emprendan en nombre de la institución e impartir formación al personal sobre los productos y servicios que pueden ofrecer a los clientes. Las autoridades pueden utilizar diversas técnicas de supervisión (por ejemplo, la simulación de compras) para evaluar la calidad del servicio prestado por las instituciones financieras y compartir los resultados con los supervisores prudenciales. Las autoridades también deben prestar especial atención a la estructura y a las políticas de remuneración de la institución financiera, que deben promover una cultura de riesgo sólida que no sólo tuviera en cuenta la asunción de riesgo, sino también los resultados de hacerlo, y que alentase a los empleados a actuar en el mejor interés de la institución en su conjunto y de sus clientes⁸⁹. Unas políticas de remuneración inadecuadas pueden incentivar una asunción de riesgo excesiva y un comportamiento irresponsable hacia los clientes.

Principio 7: Protección de los activos del cliente frente a fraude y malversación

La protección por parte de instituciones financieras de los activos de los clientes frente a fraudes y mala conducta internos es fundamental para mantener la confianza de los consumidores en el subsector en que operan, especialmente en el contexto de nuevos productos, servicios, canales y proveedores. Desde una perspectiva de microcrédito tradicional, deben existir mecanismos efectivos, cuya aplicación han de exigir las autoridades pertinentes, para que los microprestamistas retornen ahorros forzosos a sus prestatarios. Dos elementos de los modelos de inclusión financiera plantean nuevos riesgos de fraude y mala conducta internos: (i) el mayor uso de la subcontratación para la provisión de servicios financieros (por ejemplo, agentes minoristas, proveedores de plataformas tecnológicas, gerentes de cuentas de clientes); y (ii) nuevas instituciones con actividades de emisión y manejo de dinero electrónico.

Por lo que respecta al dinero electrónico, el fraude interno puede nacer de la manipulación de cuentas por parte del emisor del mismo (véase la orientación sobre el Principio Básico 25) o de un gestor de cuentas tercero, pudiendo llevar rápidamente a la quiebra de una institución. La estrecha coordinación entre autoridades, supervisores prudenciales, autoridades de protección al consumidor y aseguradores de depósitos o autoridades de resolución puede ser útil a la hora de elaborar un marco jurídico, regulador y supervisor convincente, orientado a salvaguardar los fondos de los clientes en caso de liquidación de un emisor de dinero electrónico no bancario y a contar con mecanismos que permitan el reembolso ágil a clientes particulares de dinero electrónico, con el fin de evitar un impacto generalizado sobre la confianza pública en emisores de dinero electrónico (y potencialmente un impacto más amplio sobre la confianza en el sector financiero).

En cuanto al fraude externo, debe existir al menos una autoridad con potestades claras para poner fin a actividades fraudulentas cometidas por proveedores no regulados o que operen al margen de la economía formal. En varias jurisdicciones, esta autoridad recae en el supervisor prudencial o en la agencia de protección del consumidor financiero⁹⁰. El uso de técnicas de seguimiento del mercado puede ayudar a esta autoridad a identificar de forma temprana actividades fraudulentas (véanse orientaciones sobre el Principio básico 8 y Principio de alto nivel 2). La existencia de una definición clara jurídica o reguladora de las actividades que solo pueden llevar a cabo las entidades con licencia o registradas puede

⁸⁹ Para saber más sobre remuneración, véase BCBS (2015b) y Financial Stability Board (2009).

⁹⁰ La Encuesta RoP reveló que la potestad para poner fin a un esquema fraudulento la ostentaba, en el 50% de los encuestados, el supervisor prudencial o el banco central, y que en un 13% de los encuestados recaía en la autoridad de protección del consumidor financiero.

ofrecer una base sólida para determinar las actividades fraudulentas (véase la orientación sobre el Principio Básico 4).

Principio 8: Protección de la privacidad y de los datos de los consumidores

La protección de la privacidad y los datos cobra relevancia en el contexto de las recientes innovaciones financieras que utilizan una variada gama de datos de los consumidores (como por ejemplo datos de uso de servicios de telefonía móvil, el historial de pago de servicios públicos o de tributos) para programar algoritmos que estiman el comportamiento de pago de deudas. En muchos casos, una o varias empresas no financieras están a cargo de recabar y procesar la información de diferentes fuentes y de producir una escala de calificaciones de crédito a la que pueda recurrir una institución financiera a la hora de ofrecer un crédito (véanse orientaciones del Principio Básico 17).

Debe exigirse a las entidades financieras que (i) mantengan la confidencialidad de la información financiera y personal de los consumidores, y (ii) adopten otras medidas de protección de los datos. A menos que el intercambio de información responda a una inequívoca obligación legal, las instituciones financieras deben informar a los consumidores del modo y circunstancias en que comparten su información, proporcionarles acceso a sus datos y permitirles modificar la información errónea que constase en oficinas de crédito y en sus propios registros.

Principio 9: Gestión de reclamaciones y recursos

Las instituciones financieras deben (i) tener procedimientos internos adecuados de gestión de reclamaciones (además de personal responsable de la función); (ii) comunicar claramente esta información a sus clientes, tanto de forma directa como a través de cualquier canal que puedan estar usando, y (iii) presentar a las autoridades informes periódicos con información estadística sobre las reclamaciones recibidas.

Deben existir mecanismos externos de recurso que atiendan las reclamaciones de consumidores que no se hubieran resuelto satisfactoriamente a través de los mecanismos internos de las instituciones financieras. En muchas jurisdicciones, los consumidores subatendidos pueden dar por supuesto que el supervisor proporcionará el mecanismo para recurrir. Los supervisores podrían contribuir a elevar la concienciación de los consumidores (entre otros medios, a través de su sitio web, del centro de atención al cliente y comunicaciones oficiales) sobre los mecanismos de recurso existentes. En algunas jurisdicciones, los supervisores prudenciales ya han asumido la responsabilidad de resolver disputas⁹¹. No obstante, teniendo en cuenta los retos que conlleva la resolución de disputas para los supervisores (como el tiempo que implica, el aprendizaje de las aptitudes necesarias y los potenciales conflictos de interés), pueden decidir fomentar el uso de mecanismos alternativos especializados en asuntos del sector financiero⁹², como por ejemplo, un defensor del pueblo para asuntos financieros, mediadores, órganos de arbitraje, mecanismos de conciliación, tribunales para asuntos menores.

La información recabada a través de estos mecanismos de resolución debe cumplir unos estándares mínimos que permitan su comparación, consolidación y análisis, así como la identificación de casos en que los consumidores sólo han solicitado información y de posibles quejas por duplicado. La cooperación entre las diferentes partes interesadas será fundamental para desarrollar un sistema eficaz de análisis de las reclamaciones. Esta información también podría utilizarse para fines de supervisión prudencial, según se menciona en las orientaciones sobre los Principios Básicos 9 y 10.

⁹¹ Entre los que respondieron a la Encuesta RoP, el 35% de los supervisores prudenciales tenían competencias en materia de resolución de controversias.

⁹² Para obtener orientaciones sobre los principios básicos de operación de estos mecanismos, véase por ejemplo Thomas y Frizon (2012) así como INFO Network (2014).

Principio 10: Competencia

Las autoridades deben prestar especial atención a las prácticas competitivas de entidades individuales y sectoriales en segmentos del mercado subatendidos y desatendidos para identificar prácticas comerciales abusivas o desleales que perjudiquen o limiten las opciones de los consumidores. Las medidas de respuesta, como recomendaciones, regulaciones, medidas correctivas o sanciones, deben adoptarse de manera coordinada con las autoridades de competencia y otras pertinentes, como la autoridad de comunicación o vigilancia de pagos. El uso de herramientas de supervisión y seguimiento adecuadas (por ejemplo, simulación de compras, grupos focales, examen de publicidad) puede ayudar a las autoridades a entender el contexto del mercado y el efecto que este tipo de prácticas abusivas o desleales tienen en los consumidores, así como a tomar decisiones de supervisión mejor informadas.

Anexo B

Avances en relación con la orientación sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo

En los últimos años el GAFI ha adoptado medidas significativas que facilitan que los políticos promuevan objetivos de inclusión financiera al tiempo que combaten el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y otros delitos financieros. Primero, el GAFI aprobó un enfoque más amplio y claro basado en el riesgo en relación con la regulación y supervisión en materia de PBC/FT como piedra angular de sus Recomendaciones revisadas de 2012. A continuación, en la revisión de su Metodología para evaluar el cumplimiento de las Recomendaciones, incorporó por vez primera una evaluación de la eficacia del régimen de PBC/FT de un país. La relación de factores que los evaluadores pueden considerar en sus evaluaciones de cumplimiento incluye explícitamente objetivos de la política de inclusión financiera y la exclusión financiera. Además, en su entendimiento de que la exclusión financiera puede comprometer la capacidad de un país para investigar delitos financieros al incrementarse el número de personas que recurren a proveedores informales, el GAFI actualizó sus orientaciones sobre inclusión financiera (GAFI (2013a)); sobre tarjetas prepago, pagos móviles y servicios de pago por Internet (GAFI (2013b)), y sobre servicios de transferencia de dinero o de valor (GAFI (2016)).

En 2014, en respuesta a los cambios en las normas del GAFI, el Comité de Basilea emitió una serie de directrices relativas a la adecuada gestión de los riesgos relacionados con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo⁹³. Las directrices se proponen asegurar la congruencia de las normas del Comité de Basilea con las Recomendaciones del GAFI y reemplazan el enfoque previo basado en reglas del Comité de Basilea en relación con la debida diligencia con el cliente (CDD). Las directrices de 2014 proporcionan una guía detallada sobre cómo gestionar riesgos ordinarios y más elevados y remite a los supervisores al documento de orientación del GAFI sobre inclusión financiera y a sus «directrices útiles para diseñar procedimientos PBC/FT que no sean excesivamente restrictivos para personas financiera o socialmente desfavorecidas»⁹⁴. Además, el Comité de Basilea reiteró manifestaciones realizadas en documentos suyos anteriores⁹⁵ que subrayan la importancia de que «la política de aceptación de clientes no sea demasiado restrictiva para que no termine perjudicando el acceso del público en general a los servicios bancarios, especialmente de grupos financiera o socialmente desfavorecidos»⁹⁶.

Puesto que el enfoque más amplio y claro basado en el riesgo en relación con PBC/FT difiere de forma importante del estricto enfoque de CDD más basado en reglas, cuya aplicación se había requerido de los bancos con anterioridad, los bancos precisan de orientaciones supervisoras para realizar las adecuadas evaluaciones en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y para realizar la transición desde sus estrictas medidas de CDD anteriores basadas en reglas a unas medidas PBC/FT que responden adecuadamente tanto a situaciones de mayor como de menor riesgo.

⁹³ BCBS (2014).

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Véanse BCBS (2001) y BCBS (2003), que se adjuntó al documento de 2001.

⁹⁶ BCBS (2014).

Anexo C

Definiciones de ciertos términos; correspondencia con la terminología empleada en el Informe sobre Gama de Prácticas del BCG

Los términos que a continuación se enumeran no tienen definiciones universalmente reconocidas, pudiéndose definir de forma diversa en la normativa legal y reglamentaria de distintas jurisdicciones. Sin perjuicio de lo señalado, a los efectos de las presentes Orientaciones significarán lo que a continuación se indica.

- **Cooperativa financiera:** Una institución financiera bajo la propiedad y el control de sus miembros, que se rige por la regla de «un voto por cada miembro». Las cooperativas financieras con frecuencia aceptan depósitos o fondos retornables similares de sus miembros, siendo éstos los únicos a quienes prestan (si bien algunas también prestan servicio a quienes no son miembros). El término incluye mutualidades de crédito, cajas de ahorro, cooperativas bancarias y cooperativas de ahorro y crédito.
- **Emisor de dinero electrónico:** Una entidad bancaria o no bancaria que emite dinero electrónico⁹⁷. Estas Orientaciones no abordan los sistemas «cerrados» (como por ejemplo tarjetas-regalo de minoristas) en los que el dinero electrónico sólo puede utilizarse para adquirir bienes y servicios ofrecidos por un determinado emisor de dinero electrónico.
- **Empresa no financiera:** Cualquier empresa cuya actividad principal no es la prestación de servicios financieros. (Este término se utiliza con el mismo sentido en los Principios Básicos.)
- **Institución de depósito:** Banco y cualquier otra institución financiera con licencia para captar depósitos e intermediar dichos fondos, incluidas cooperativas financieras (de ahorro y crédito). El término *no* incluye instituciones dedicadas *únicamente* al negocio de las remesas, es decir, a transferir fondos de un ordenante o pagador a un beneficiario o receptor con un período de retención máximo limitado (por ejemplo, en el rango de 2-5 días), ni tampoco planes de ahorro informal, tal como una asociación de ahorro y crédito rotativo integrada por un grupo pequeño de personas (por ejemplo, 25-50).
- **Institución de microfinanciación:** Una institución financiera que ofrece servicios financieros, incluido el microcrédito, a clientes desatendidos y subatendidos. Una institución microfinanciera es un tipo de microprestamista.
- **Institución de depósito no bancaria:** Cualquier institución de depósito distinta de un banco⁹⁸.
- **Institución financiera no bancaria:** Cualquier institución financiera con licencia («autorizada») o inscrita en un registro («registrada») distinta de un banco. Este término se utiliza con el mismo sentido en los Principios Básicos.

⁹⁷ CPMI define dinero electrónico como «un equivalente digital de dinero en efectivo, almacenado en un soporte electrónico o de forma remota en un servidor». CPMI (2014).

⁹⁸ Varias jurisdicciones incluyen en la categoría de «instituciones de depósito tradicionales» tanto a los bancos como a las asociaciones de ahorro y mutuas de crédito, mientras que excluyen estas instituciones de la categoría de «institución de depósito no bancaria» o «institución financiera no bancaria». Como ya se ha mencionado, estas Orientaciones utilizan el término «institución de depósito no bancaria» de conformidad con los Principios Básicos de 2012.

- **Microcrédito:** Crédito de pequeña cuantía que suele concederse a clientes desatendidos y subatendidos, en concreto microempresas y personas pobres o de ingresos bajos que trabajan de autónomos, subcontratados o empleados en la economía informal.
- **Microprestamista:** Una persona jurídica o física cuya actividad principal es la concesión de microcrédito. Microprestamistas son, por ejemplo, las instituciones microfinancieras, así como bancos especializados en la oferta de microcrédito a clientes desatendidos y subatendidos.
- **Metodología tradicional de microcrédito:** La metodología de préstamo descrita en el Anexo E.

Los seis términos de la Encuesta RoP que también se emplearon en el Informe RoP son: banco comercial, otro banco, cooperativa financiera, otra institución de depósito, institución de microcrédito y emisor o distribuidor de dinero no bancario. Estos términos se eligieron para permitir recopilar y analizar datos sobre el tratamiento de diferentes tipos de bancos (comerciales, no comerciales, y cooperativas o mutuas bancarias) y de diferentes tipos de instituciones no bancarias (cooperativas financieras, otras instituciones de depósito —definidas en el Informe RoP de modo que queden excluidas las cooperativas financieras—, emisores o distribuidores de dinero electrónico no bancarios e instituciones de microcrédito). Los resultados de la Encuesta RoP también permitieron comparar el tratamiento de los bancos frente a entidades no bancarias. La inclusión en la Encuesta RoP de preguntas sobre instituciones de microcrédito se proponía ayudar a determinar si las actividades de microcrédito se regulan y supervisan de forma diferente en función del tipo de institución.

Las conclusiones de la Encuesta RoP hacen innecesario diferenciar en las Orientaciones aspectos relativos a diferentes tipos de bancos, por lo que sólo se emplea el término «banco». En cambio, las Orientaciones examinan el tratamiento regulador y supervisor específico de los emisores de dinero electrónico, cuyas operaciones y riesgos difieren de manera significativa de los de los distribuidores de dinero electrónico que no son emisores. Por esta razón, el término «emisor o distribuidor no bancario de dinero» de la Encuesta RoP no se utiliza en las presentes Orientaciones; el término empleado es «emisor de dinero». Y si bien la Encuesta RoP utilizó el término «otra institución de depósito», en las Orientaciones se emplea «institución de depósito no bancaria», que es el término empleado en los Principios Básicos.

El Cuadro C.1 a continuación contrasta los términos empleados en estas Orientaciones con los utilizados en la Encuesta RoP y el Informe RoP.

Comparación de términos de las Orientaciones con los de la Encuesta e Informe RoP*		Cuadro C.1
Orientaciones	Encuesta RoP e Informe RoP	Observaciones
Banco	Commercial bank Other bank, es decir, non-commercial bank	El término «banco» de las <i>Orientaciones</i> incluye ambos términos de la Encuesta RoP («commercial bank» y «other bank»).
Emisor de dinero electrónico Emisor de dinero electrónico no bancario	Nonbank e-money issuer or distributor ⁹⁹	Existe cierto solapamiento. Los términos de las <i>Orientaciones</i> «emisor de dinero electrónico» y «emisor de dinero electrónico no bancario» no incluyen distribuidores de dinero electrónico no bancarios.
Cooperativa financiera	Financial cooperative	Los términos son idénticos.

⁹⁹ Agrupar los emisores de dinero electrónico no bancarios con los distribuidores de dinero electrónico no bancarios pretendía generar más respuestas (si bien los resultados pueden haber sido menos claros como resultado de tal agrupación).

Comparación de términos de las Orientaciones con los de la Encuesta e Informe RoP*

Cuadro C.1

<i>Orientaciones</i>	Encuesta RoP e Informe RoP	Observaciones
Institución microfinanciera	Other deposit-taking institution	El término «other deposit-taking institution» de la Encuesta RoP incluye el término «institución microfinanciera» de las <i>Orientaciones</i> , pero es más amplio. Por ejemplo, «other deposit-taking institution» incluye instituciones que pueden dirigirse a una población más amplia que la integrada por desatendidos y subatendidos.
Microprestamista	Microcredit institution	El término «microprestamista» de las <i>Orientaciones</i> no se limita a instituciones financieras, sino que incluye cualesquiera entidades jurídicas o personas físicas.
Institución de depósito no bancaria	Financial cooperative Other deposit-taking institution	El término «institución de depósito no bancaria» de las <i>Orientaciones</i> incluye ambos términos de la Encuesta RoP («financial cooperative» y «other deposit-taking institution»).
Emisor de dinero electrónico no bancario	Nonbank e-money issuer or distributor	El término «emisor de dinero electrónico no bancario» de las <i>Orientaciones</i> no incluye a los distribuidores de dinero electrónico no bancarios («nonbank e-money distributor»).
Institución financiera no bancaria	Financial cooperative Other deposit-taking institution Nonbank e-money issuer or distributor Microcredit institution	El término «institución financiera no bancaria» de las <i>Orientaciones</i> incluye instituciones denominadas de la siguiente manera en la Encuesta ROP: «financial cooperative», «other deposit-taking institution», « non-bank e-money issuer or distributor»; y «microcredit institution»

Anexo D

Dos enfoques de supervisión alternativos para un gran número de pequeñas instituciones

1. Enfoque colectivo

Uno de los posibles enfoques de supervisión alternativos para un gran número de pequeñas instituciones se basa en una visión colectiva de determinados subsectores, en particular cuando un subsector se compone de numerosas instituciones pequeñas que utilizan modelos de negocio similares¹⁰⁰. (Este método lo utilizan al menos dos de las jurisdicciones que respondieron a la Encuesta RoP para cubrir los bancos rurales.) Al objeto de poder establecer una visión prospectiva de los riesgos planteados por un subsector tal, incluidos los posibles riesgos para el sistema financiero en general, los supervisores prudenciales procurarán comprender la dinámica entre los participantes, la cual podría determinar el potencial efecto de contagio de la quiebra de una entidad; las tendencias en cuanto a concentración; los factores determinantes del crecimiento y la inversión; los riesgos específicos de los principales productos ofrecidos; los canales de provisión o prestación utilizados, y los principales incentivos para la asunción de riesgo. Según prescribe el CE 4 del Principio Básico 8, el entorno macroeconómico y su impacto en el subsector de que se trate se incluirán en tal visión prospectiva.

Los supervisores también analizarán cuestiones intersectoriales, como los vínculos entre un subsector en particular y otros subsectores, para calibrar el impacto potencial de la quiebra del subsector en su conjunto o de un participante importante del subsector. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones los emisores de dinero electrónico no bancarios pueden distribuir préstamos para la banca. La quiebra de un gran emisor de dinero electrónico no bancario podría afectar al banco asociado si la cartera de crédito tuviese un tamaño considerable, así como también a otras instituciones que utilizasen la red de distribución de dicho emisor (su red de agentes) para proporcionar los mismos productos o servicios u otros (por ejemplo, servicios de pagos). El supervisor también puede considerar la eventual pérdida de confianza en el sistema financiero o en partes del mismo debido a quiebras en un subsector vinculado a otros subsectores (aun cuando esos vínculos solo existiesen en la percepción del público en general), tal como una pérdida de confianza en la banca y una fuga de depósitos bancarios debido a una crisis en el sector de las microfinanzas.

Un enfoque colectivo de supervisión se basa sobre todo en el seguimiento a distancia de indicadores a nivel de subsector, pero también implica inspecciones *in situ* en las entidades individuales. La vigilancia colectiva del sector puede ayudar a identificar riesgos de vulnerabilidades a nivel de entidad. El supervisor podrá establecer normas mínimas para el subsector¹⁰¹ y evaluar algunas entidades, como los líderes del mercado y unos pocos participantes más pequeños. El supervisor puede extrapolar los resultados de dichas evaluaciones a todo el subsector y servirse de ellos para mejorar su comprensión del mismo en aspectos tales como las actuales prácticas de gestión del riesgo, los modelos y prácticas de

¹⁰⁰ Un subsector de instituciones financieras puede definirse en función de su actividad central (por ejemplo, microcrédito tradicional, préstamo para consumo, préstamo para pago de nóminas, emisión de dinero electrónico o cooperativas financieras) y de otras características (ubicación, tipo de clientela, perfil de riesgo).

¹⁰¹ Unas normas mínimas a nivel subsectorial podrían abarcar aspectos tales como el gobierno corporativo y procedimientos específicos para gestionar el riesgo de crédito (como se explica en relación con los Principios Básicos 17 y 18) y los canales de distribución (como los consistentes en agentes).

negocio, principales activos y fuentes de liquidez, y segmentos de mercado objetivo. Las medidas correctivas y sancionadoras aplicadas a entidades individuales podrían ejercer un efecto disuasivo en otras instituciones del subsector. Del mismo modo, una pronta actuación del regulador podría afectar al conjunto del subsector; por ejemplo, normas que prohibiesen ciertos productos o actividades que exponen a las instituciones a riesgos que exceden de las capacidades para gestionarlos observadas en el subsector en general, o a los consumidores a riesgos injustificados. Para hacer esto posible, el supervisor ha de estar en constante interacción con los participantes del mercado, tanto para comunicar claramente sus expectativas y los resultados de las evaluaciones individuales como para obtener realimentación de ellos.

2. Enfoque de supervisión auxiliar¹⁰²

La supervisión «auxiliar», aplicada más frecuentemente en relación con las cooperativas financieras, implica depender de otra organización (denominada en este documento organización «paraguas») para que desempeñe una función supervisora definida. Una organización paraguas puede ser, por ejemplo, una cooperativa de segundo nivel, una federación, una cooperativa bancaria o un fondo de seguro de depósitos. Si no existiese una organización paraguas, este enfoque podría no ser un medio eficaz para supervisar un gran número de pequeñas instituciones financieras no bancarias.

La supervisión auxiliar facilita la supervisión por parte del supervisor prudencial, no la sustituye¹⁰³. El supervisor prudencial se centra en seguimiento a distancia del subsector, así como de las distintas instituciones, y supervisa a la organización paraguas, lo que incluye evaluar la calidad de su supervisión de las entidades individuales. El supervisor prudencial realiza evaluaciones individuales cuando lo estima necesario (y con una frecuencia mucho menor de lo que evalúa a las organizaciones paraguas). Desde la perspectiva del supervisor, la supervisión auxiliar es un elemento de seguimiento que puede disminuir el riesgo del subsector, lo que a su vez reduce la necesidad de practicar una supervisión continua intensiva de las entidades individuales¹⁰⁴. De este modo, la responsabilidad legal última de supervisar y exigir el cumplimiento de la normativa queda reservada al supervisor. El supervisor puede también —con sujeción a lo estipulado en el acuerdo— reservarse la facultad de revocar las competencias de supervisión de la organización paraguas e invalidar sus evaluaciones y cualesquiera medidas correctivas adoptadas en relación con entidades individuales.

La práctica de la supervisión auxiliar varía ampliamente en función de las circunstancias históricas, el marco legal y reglamentario y la estructura de mercado de la jurisdicción de que se trate. Por ejemplo, el grado de formalidad de la función de supervisión que desempeña la organización paraguas, y su efecto en la función del supervisor oficial, varía desde una formalidad mínima hasta una atribución que bordea la de una facultad delegada de supervisión. Otros elementos que suelen variar son el tipo de institución que actúa en calidad de organización paraguas y el número de organizaciones tales en un mercado. Su gobierno y financiación también varían¹⁰⁵. Los acuerdos legales y prácticos entre el supervisor y la

¹⁰² Un examen de la supervisión auxiliar de las cooperativas financieras se encuentra en Cuevas y Fischer (2006).

¹⁰³ La supervisión auxiliar es muy diferente de aquella situación en la que se constituye una autoridad de supervisión financiera separada para regular y supervisar exclusivamente, por ejemplo, a las cooperativas financieras, sin participación del supervisor prudencial.

¹⁰⁴ Este objetivo ha motivado a algunos países a prohibir la actividad de las cooperativas financieras a menos que estén afiliadas a una organización paraguas bajo supervisión del supervisor prudencial.

¹⁰⁵ Por ejemplo, una de las jurisdicciones que respondió a la Encuesta RoP había creado, vía normativa reglamentaria, una unidad supervisora al amparo del fondo de seguro de depósitos para cooperativas financieras. Este organismo se financia con aportaciones obligatorias de cada cooperativa cubierta por dicho fondo de seguro de depósitos y únicamente supervisa aquellas cooperativas cuyos activos superan un umbral mínimo establecido. La supervisión la realizan subunidades regionales.

organización paraguas, las actividades asignadas a ésta, el proceso de comunicación de información y la vigilancia que ejerce el supervisor sobre dicha organización también varían mucho de un país a otro. Por ejemplo, puede requerirse a la organización paraguas que cree un sistema común de información para presentar informes financieros al supervisor o bien exigirse a cada cooperativa individual que comunique dicha información directamente al supervisor.

Para un funcionamiento transparente, eficaz y eficiente de la organización paraguas, su mandato, competencias y actividades deben estar claramente definidos en la normativa. Sus competencias y actividades pueden incluir facultades u obligaciones como las siguientes:

- exigir a cada entidad el cumplimiento de la pertinente normativa reglamentaria;
- adoptar de inmediato contra entidades individuales medidas correctivas previamente definidas, en las circunstancias que determine la normativa reglamentaria o acordadas con el supervisor;
- informar al supervisor de cualquier dificultad encontrada en el ejercicio de su función de supervisión, así como de cualquier sospecha de actividades ilícitas o insuficiencias graves en cualquier entidad;
- inspeccionar cualesquiera entidades a requerimiento del supervisor;
- realizar el seguimiento de la aplicación de medidas recomendadas por los auditores internos y externos de las distintas entidades; y
- supervisar la aplicación de medidas correctivas o coercitivas impuestas por el supervisor, así como de los planes de negocio presentados al mismo.

Como cualquier otro enfoque supervisor, la supervisión auxiliar tiene sus debilidades, siendo la principal los conflictos de intereses inherentes a este enfoque; es decir, los existentes entre la función supervisora de la organización paraguas y (i) las funciones de promoción y defensa que pueda desempeñar en relación con el sector que cubre, y (ii) las relaciones comerciales que pueda tener con entidades individuales (por ejemplo, en el caso de que la organización paraguas fuese una cooperativa de segundo nivel que proporcionase servicios financieros tales como facilidades de liquidez y garantías). Otras insuficiencias que pueden afectar a muchas economías de mercado emergentes y en desarrollo son, por ejemplo, la falta de conocimientos especializados, de capacidad, de sistemas de información o de recursos financieros o de otro tipo necesarios para que la organización paraguas pueda llevar a cabo la supervisión.

Forjar un modelo de supervisión auxiliar eficaz puede exigir al supervisor prudencial proporcionar un «entrenamiento» intensivo a la organización paraguas, lo que puede sobrecargar —aunque solo fuese temporalmente— los recursos de que dispone para ejercer la supervisión. Los supervisores que estén considerando la supervisión auxiliar también pueden tener que evaluar la viabilidad de adoptar medidas para mitigar los riesgos, tal como una reforma del régimen jurídico de las cooperativas financieras. Por último, los riesgos de un modelo de supervisión auxiliar han de contrapesarse con los que se plantearían al supervisor bancario en caso de: (i) omitirse totalmente la supervisión de entidades individuales, y (ii) no ponerse en práctica otros enfoques de supervisión (por ejemplo, la supervisión directa). Por último, puede requerirse un fuerte apoyo político en altos niveles de gobierno no sólo para aplicar medidas que mitiguen los potenciales riesgos del enfoque de supervisión auxiliar, sino también para prevenir que hagan uso abusivo del mismo organizaciones paraguas o entidades individuales poderosas o con influencia.

Anexo E

Microcrédito tradicional

El microcrédito tradicional tiene una serie de características distintivas que le confieren un perfil de riesgo propio. Como se analiza en las *Orientaciones*, la gestión eficaz del riesgo de crédito en el microcrédito tradicional requiere de análisis y herramientas que difieren de los aplicables tanto al préstamo minorista convencional como a innovaciones recientes en microfinanciación.

A continuación se enumeran las principales características distintivas del microcrédito tradicional.

- (i) *Clientes objetivo*. El microprestamista tradicional suele dirigirse a clientes desatendidos y subatendidos, incluidos tanto trabajadores subempleados o en situación precaria como empresarios de negocios familiares con frecuencia informales (p. ej., pequeños comerciantes). Los prestatarios suelen concentrarse en una zona geográfica, segmento social o sector empresarial limitados.
- (ii) *Metodología intensiva en mano de obra*. Los prestatarios a menudo carecen de estados financieros formales, por lo que los agentes de préstamo ayudan a preparar la documentación basándose en los flujos de caja esperados y en el valor neto para establecer el plan de amortización y la cuantía del préstamo. Durante las visitas sobre el terreno también se valoran el carácter del prestatario y su voluntad de pago. Los sistemas de información de crédito no siempre cubren a los clientes desatendidos y subatendidos y no necesariamente tienen acceso a ellos todos los tipos de microprestamistas; no obstante, cuando es el caso y sí lo tienen, cabe también recurrir a ellos. Es importante destacar que la puntuación crediticia, cuando se utiliza, complementa más que sustituye a los procedimientos intensivos en factor trabajo.
- (iii) *Aprobación y seguimiento del crédito*. Dado que la actividad de microcrédito tradicional tiende a implicar un proceso muy descentralizado, la aprobación del crédito por comités depende en gran medida de la aptitud e integridad de los agentes y gerentes encargados de los créditos a la hora de proporcionar información precisa y oportuna.
- (iv) *Constitución de garantías*. Los prestatarios rara vez poseen las garantías que tradicionalmente exige la banca y lo único que pueden pignorar prácticamente carece de valor para el microprestamista pero es muy valorado por el prestatario (televisor, muebles, etc.). Cuando el microprestamista recibe algún tipo de garantía se sirve de ella para incitar a amortizar el préstamo más que para cubrir posibles pérdidas.
- (v) *Condiciones de préstamo y documentación*. Los préstamos suelen ser de muy pequeña cuantía, a un plazo corto y sin garantías, con mayor frecuencia de pagos y tasas de interés más altas que en el caso de los préstamos tradicionales de la banca minorista. Esta diferencia en las tasas de interés compensa los costes operativos más elevados que conlleva la metodología tradicional de microcrédito por requerir más factor trabajo. La documentación del préstamo la genera en gran medida el agente de préstamo a través de sus visitas al negocio y al hogar del prestatario.
- (vi) *Control de la morosidad*. El control estricto de atrasos en los pagos de amortización cobra prioridad debido a la naturaleza a corto plazo de estos préstamos, la ausencia de garantías, la alta frecuencia de los pagos (por ejemplo semanal o quincenal) y los posibles efectos de contagio de los préstamos de microfinanciación (véase más adelante). La responsabilidad de este seguimiento suele recaer en los agentes de préstamo, ya que el conocimiento de las circunstancias personales de cada cliente facilita el cobro efectivo de los pagos.

- (vii) *Incremento progresivo del crédito.* El microcrédito tradicional aplica sistemas de incentivos para recompensar a los buenos prestatarios con acceso preferente a futuros préstamos de mayor cuantía (en ocasiones con planes de amortización más favorables y tasas de interés más bajas), una práctica que aumenta el riesgo de sobreendeudamiento, especialmente cuando los sistemas de información crediticia son deficientes. Esto también afecta a la gestión del riesgo de tasas de interés, dado que los prestatarios podrían esperar tasas de interés más bajas a medida que se amplíase su historial crediticio como cliente, con independencia de la evolución de las tasas de interés de mercado. La «renovación» del préstamo es una de las características más distintivas del negocio de microcrédito tradicional.
- (viii) *Préstamo solidario.* Algunos microprestamistas conceden préstamos solidarios, hechos a un pequeño grupo de personas que se avalan mutuamente. La presión mutua contribuiría a asegurar los elevados niveles de amortización que suele registrar esta metodología, dado que el impago de cualquier miembro del grupo podría perjudicar la disponibilidad de crédito para el resto.

Entre los riesgos específicos se cuentan los siguientes:

1. *Incumplimiento de pagos y efectos de contagio.* Un estricto control de la morosidad y la presión de grupo han permitido mantener hasta la fecha unas tasas de amortización por lo general altas en numerosas jurisdicciones. Ahora bien, la calidad de los préstamos individuales podría deteriorarse con rapidez al no estar garantizados por activos o no estarlo plenamente, y también a causa de efectos de contagio, en virtud de los cuales los prestatarios que observasen un aumento de la morosidad en una entidad pueden dejar de pagar su deuda si consideran que la entidad estará menos dispuesta a prestar en el futuro por problemas de solvencia.
2. *Riesgos relacionados con la moneda.* Los microprestamistas pueden prestar en una moneda distinta de aquella en la que el prestatario ingresa los medios para devolver el préstamo (por ejemplo al vender bienes o servicios), por lo que las fluctuaciones cambiarias pueden afectar a su capacidad de pago. Si bien esto no es exclusivo del microcrédito tradicional, estos prestatarios pueden ser menos capaces de advertir y mitigar los riesgos.
3. *Interferencia política.* La actividad de microcrédito tradicional podría verse como una herramienta política en algunos países, tentando a los políticos a reclamar indulgencia o exoneración del préstamo en el caso de clientes pobres en ciertos momentos o a ofrecer préstamos sin intereses, lo que podría afectar a la cultura de pago en ciertos grupos de prestatarios.