



# El papel de los sistemas y servicios de pago en la inclusión financiera

Una perspectiva de América Latina y el Caribe



# **El papel de los sistemas y servicios de pago en la inclusión financiera**

Una perspectiva  
de América Latina  
y el Caribe

2016

**Raúl Morales**, *gerente*, <mmorales@cemla.org> y **Yazmín Pérez**, *economista*, <yperez@cemla.org>, ambos de la Gerencia de Infraestructuras y Mercados Financieros, CEMLA, coordinaron la elaboración de este informe.

**Milton Vega Bernal** y **José Luis Vásquez Paz**, funcionarios del Banco Central de Reserva del Perú, coordinan el Subgrupo de Pagos e Inclusión Financiera (SPIF). El Subgrupo se formó en abril de 2014 por mandato del Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC), con el propósito de evaluar aspectos clave de los sistemas y servicios de pago electrónicos minoristas en la inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Participan los bancos centrales de Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay.

*Palabras clave:* sistemas de pago, dinero electrónico, inclusión financiera, servicios financieros, América Latina y el Caribe.

---

D. R. © 2016, *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, Durango 54, colonia Roma Norte, delegación Cuauhtémoc, 06700, Ciudad de México, México. Derechos reservados conforme a la ley. *Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Dirección General del CEMLA.*

Coordinación editorial: Gerencia de Servicios de Información del CEMLA.  
Fotografía de portada: © Theimagekiosk | dreamstime.com

Primera edición, 2016  
Publicado también en inglés  
Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

ISBN 978-607-7734-75-8 (electrónico)  
ISBN 978-607-7734-76-5 (impreso)

# CONTENIDO

---

<b>1. Resumen ejecutivo .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Abreviaturas.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Introducción .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Metodología .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Dimensiones y conceptos clave en los SIPEM y en la inclusión financiera.....</b>	<b>15</b>
5.1 Acceso financiero .....	19
5.2 Uso de servicios de pago .....	21
<b>6. El papel de los SIPEM en la inclusión financiera en América Latina y el Caribe: resultados de la Encuesta .....</b>	<b>24</b>
6.1 Aspectos relevantes de los SIPEM en las ENIF en América Latina y el Caribe .....	26
6.2 Provisión y uso de los SIPEM .....	29
6.3 Aspectos regulatorios de los SIPEM y las ENIF.....	31
6.4 Gestión de riesgos en los SIPEM .....	37
6.5 Las infraestructuras de los sistemas de pago .....	39

6.5.1. Importancia del acceso a las plataformas y sistemas de pago en la inclusión financiera....	42
6.5.2. Interoperabilidad y estandarización de los SIPEM.....	44
6.6 Competencia y protección al usuario de los SIPEM .....	49
6.6.1 Protección al usuario de servicios de pago.....	49
6.6.2. Competencia de mercado y acceso financiero..	52
6.6.3 El papel de las entidades no financieras en los SIPEM .....	55
<b>7. Conclusiones y acciones de la banca central de América Latina y el Caribe para promover la inclusión financiera por medio de los SIPEM .....</b>	<b>59</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>63</b>
Encuesta sobre el papel de los sistemas y servicios de pago en la inclusión financiera.....	63
Aspectos generales .....	63
Marco legal y regulatorio .....	65
Infraestructura, interoperabilidad y acceso a los sistemas de pago .....	68
Estandarización, sistemas de seguridad y gestión de riesgos .....	72
Competencia y protección al consumidor.....	74
<b>Bibliografía.....</b>	<b>77</b>





## 1. Resumen ejecutivo

---

Los sistemas y servicios de pago electrónicos minoristas (SIPEM) distintos sistemas y plataformas, productos y servicios de pago que sirven para que empresas, personas, el gobierno y otros agentes económicos puedan transferirse dinero como parte de sus actividades cotidianas, sin utilizar el efectivo.<sup>1</sup>

En la actualidad, los SIPEM tienen una presencia cada vez mayor en la economía, gracias al dinamismo que la innovación digital ha traído con nuevas soluciones y productos de pago basados en internet y en la telefonía móvil. Mientras, aparecen y continúan esfuerzos en escala internacional para universalizar el acceso y el uso de servicios financieros en un intento por reducir la pobreza y mejorar las oportunidades y condiciones de vida de la población que no cuenta con tales servicios.

Como resultado de esta interacción de una agenda intensiva enfocada a promover la inclusión financiera con una mayor presencia y participación de los SIPEM en la actividad económica, estos últimos se constituyen en un instrumento con gran potencial para fomentar la inclusión financiera, pues individuos y empresas interactúan en la economía mediante los pagos que se realizan entre ellos mediante diferentes instrumentos y canales.

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una coyuntura particularmente relevante en esta materia. Por un lado, el grado de penetración y acceso financiero tiene que profundizarse en la mayoría de los países; y por otro, la infraestructura de sistemas y servicios de pago muestra un avance importante, lo que permite plantearse diversas preguntas

---

<sup>1</sup> Así como cualquier instrumento de pago basado en papel, incluidos cheques, giros, órdenes de pago gestionadas de forma manual en ventanilla.

sobre cómo avanzar en la inclusión financiera por medio de los pagos.

En ese marco, los bancos centrales tienen un papel relevante debido a su responsabilidad en preservar el buen funcionamiento de los sistemas de pago y, más recientemente, en coadyuvar en los esfuerzos por lograr una mayor inclusión financiera.

Por tal motivo, dentro del Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC)<sup>2</sup> se conformó, en abril de 2014, un subgrupo de cinco bancos centrales, denominado Subgrupo de Pagos e Inclusión Financiera (SPIF)<sup>3</sup> con el propósito de analizar, con información más detallada, la interacción de los sistemas y servicios de pago con la inclusión financiera.

Para ello, el SPIF levantó una encuesta entre los bancos centrales de los países de América Latina y el Caribe. Este informe recoge los resultados, en particular sobre los siguientes aspectos: la definición de inclusión financiera; el marco general de lo que comprenden los SIPEM; el papel que desempeñan distintos componentes de los SIPEM en las estrategias de inclusión financiera emprendidas en la región; los aspectos legales y operativos de los SIPEM que influyen en la inclusión financiera; y el papel de la innovación en la industria de pagos en la inclusión.

Este informe es relevante porque el enfoque de la encuesta permite tener un panorama multidimensional sobre diversas

---

<sup>2</sup> Entre 1999 y 2001, se conformó un comité regional integrado por los responsables de sistemas de pago en los bancos centrales de América Latina y el Caribe, denominado Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC), con el propósito de estudiar asuntos relevantes y de interés común relacionados con avances recientes en la planeación, el funcionamiento, la regulación y la vigilancia de los sistemas (y servicios) de pago; de difundir el conocimiento y las experiencias en esta materia; y de promover la cooperación en los ámbitos regional e internacional.

<sup>3</sup> Conformado por Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay.

interacciones de los SIPEM con la inclusión financiera en países de América Latina y el Caribe. En las conclusiones se ofrece un conjunto de observaciones y posibles acciones que podría adoptar la banca central, como base para avanzar en las agendas nacional y regional que recurren a los pagos electrónicos minoristas para promover la inclusión y el acceso financieros.

## 2. Abreviaturas

---

<b>ACH</b>	Cámaras de compensación electrónica
<b>ATM</b>	Cajeros automáticos
<b>CPMI-WB</b>	Committee on Payments and Market Infrastructures, World Bank Group
<b>ECT</b>	Transferencias de crédito electrónicas
<b>EDE</b>	Emisoras de dinero electrónico
<b>EFNB</b>	Entidades financieras no bancarias
<b>ENIF</b>	Estrategias nacionales de inclusión financiera
<b>G20</b>	Grupo de los 20
<b>GTSP-ALC</b>	Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pago
<b>LBTR</b>	Liquidación bruta en tiempo real
<b>POS</b>	Puntos de venta
<b>PSP</b>	Proveedores de servicios de pago
<b>SDE</b>	Sistemas de dinero electrónico
<b>SIPEM</b>	Sistemas y servicios de pago electrónicos minoristas
<b>SPIF</b>	Subgrupo de Pagos e Inclusión Financiera
<b>Telcos</b>	Empresas de telecomunicaciones
<b>TIC</b>	Tecnologías de información y comunicación

### 3. Introducción

---

El Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC) conformó el Subgrupo de Pagos e Inclusión Financiera (SPIF), en abril de 2014, compuesto por el CEMLA<sup>4</sup> y los bancos centrales de Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú<sup>5</sup> y Uruguay, con el propósito identificar áreas en las que la banca central de la región puede mejorar el marco institucional para promover la inclusión financiera por medio del acceso y uso de los sistemas y servicios de pago electrónicos minoristas (SIPEM<sup>6</sup>).

Este esfuerzo tiene como antecedentes la agenda de trabajo y de coordinación internacional del Grupo del los Veinte (G20), que desde 2009 estableció formalmente un compromiso para mejorar el acceso financiero de la población no bancarizada.<sup>7</sup> Así se reconocía la importancia que posee la participación de la población excluida del sector financiero en la reducción de la pobreza y para un crecimiento económico más equilibrado.

De 2011 a 2014 se logró reducir en 20% el número de personas excluidas del sistema financiero en el mundo.<sup>8</sup> En particular, en América Latina y el Caribe se progresó, si se considera el porcentaje de la población adulta (mayores de 15 años) que posee cuentas en instituciones financieras, el cual pasó del 39% al 51% en ese periodo; aunque también es importante

---

<sup>4</sup> Secretaría del Subgrupo.

<sup>5</sup> Coordinador del Subgrupo.

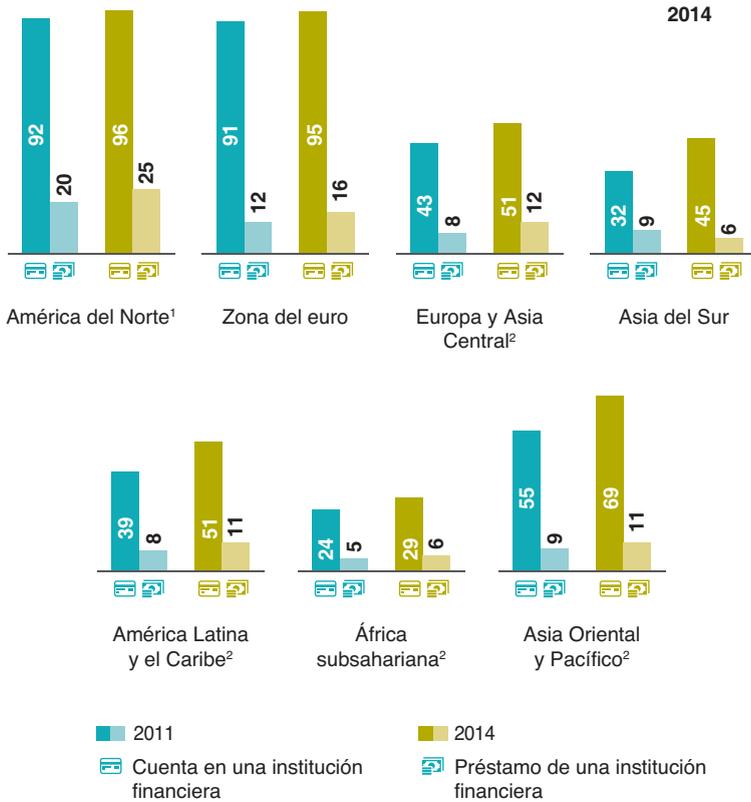
<sup>6</sup> Ver definición en sección 5 de este documento.

<sup>7</sup> Se refiere a la población sin acceso a una cuenta en alguna institución financiera formal o un proveedor de servicios de pago que le permita almacenar dinero o bien, recibir o realizar pagos (base de datos Global Findex, 2014). De acuerdo con cálculos recientes hay en la actualidad 2,000 millones de personas que no tienen servicios bancarios.

<sup>8</sup> Con información de Global Findex (2014).

## GRÁFICA 1

### ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MUNDO, 2011 y 2014 (porcentajes)



<sup>1</sup> Estados Unidos de América y Canadá. <sup>2</sup> Solamente países desarrollados.  
Fuente: elaboración de los autores a partir de la base de datos Global Findex, 2014.

reconocer que falta profundizar en el uso de estas cuentas y de otros servicios financieros. A manera de ejemplo, en el mismo periodo, el acceso al crédito pasó del 8% al 11 por ciento.

La importancia de desarrollar y utilizar los SIPEM como mecanismo para fomentar la inclusión financiera se relaciona con los siguientes aspectos.

- ▶ Los SIPEM permiten que un agente económico (pagador) disponga de distintos medios para cubrir sus obligaciones con otro (beneficiario), sin necesidad de hacerlo en persona, lo cual reduce los costos de transacción y facilita el dinamismo de la actividad económica.
- ▶ La incorporación de los avances de las tecnologías de información y comunicación ha convertido a los SIPEM en canales idóneos para promover la inclusión financiera porque los medios electrónicos y digitales disponibles en la actualidad han eliminado barreras que limitaban el acceso de la población no bancarizada a los servicios de pago.
- ▶ Los SIPEM ofrecen la posibilidad de que la sociedad reduzca los costos y riesgos implícitos en el uso de efectivo, gracias a la ubicuidad e instantaneidad que los caracteriza. Esto los hace más convenientes y de uso más sencillo para realizar transacciones de forma cotidiana; con ello generan incentivos para que sean adoptados en ciertas transacciones que por lo general se pagan en efectivo.
- ▶ El mayor uso de los SIPEM por parte de la población sentaría las bases para que se adoptaran nuevas infraestructuras, instrumentos y canales que favorecerían una mayor eficiencia y seguridad en los pagos y generaría economías de escala que reducirían los costos promedio de los servicios de pago.

Estos aspectos particulares de los SIPEM tienen cada vez más influencia en la formulación y aplicación de las estrategias nacionales de inclusión financiera (ENIF) y al mismo tiempo favorecen el avance de la industria de servicios de pagos. Dicha influencia se observa en aspectos relacionados con el marco legal y regulatorio, la infraestructura y las plataformas de compensación y liquidación, nuevos arreglos operativos y nuevos participantes (proveedores de servicios de pago); así como cambios en la dinámica y en las fuerzas del mercado.

Lo anterior pone de manifiesto una coyuntura decisiva para los bancos centrales y otras autoridades financieras relevantes en el ámbito de los SIPEM, pues la mayoría de los bancos centrales de la región tienen entre sus responsabilidades garantizar el funcionamiento seguro y eficiente de los sistemas de pago y liquidación. Por otra parte, dada la importancia de promover la inclusión financiera, los bancos centrales han participado de manera directa en la planeación y la vigilancia de las ENIF. Con ello adquirieron nuevas responsabilidades asociadas al impulso del acceso y uso de los SIPEM; a esto se añade en algunos casos la educación financiera y la protección del consumidor.

En este sentido, el presente estudio ofrece un panorama de los SIPEM en la región y su papel en la inclusión financiera de acuerdo con lo que informaron los bancos centrales de América Latina y el Caribe. Al respecto, la mayoría de estos ha declarado que los SIPEM tienen un papel relevante en la promoción del acceso y uso de los servicios financieros; asimismo, consideran la innovación un factor crucial en aspectos tales como el dinero electrónico, las tarjetas prepagadas, la telefonía móvil y la participación de entidades no financieras.

- ▶ El estudio se estructura de la siguiente manera, en la sección 4 se expone la metodología utilizada para el estudio; en la sección 5 se presentan algunos conceptos

fundamentales los SIPEM y las dimensiones de la inclusión financiera (acceso y uso); en la sección 6 se exponen y analizan los principales resultados del estudio; y finalmente, en la sección 7 se incluyen las conclusiones y las principales recomendaciones y acciones para seguir promoviendo la inclusión financiera en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de sistemas de pago.

## 4. Metodología

---

Este estudio toma como fuente la información que aportaron los bancos centrales de la región en la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina<sup>9</sup> (en adelante, la Encuesta),<sup>10</sup> la cual se recabó durante el primer semestre de 2015.

La Encuesta tuvo un total de 30 preguntas, agrupadas en secciones: 1) definiciones y aspectos generales, 2) el marco legal y regulatorio de los servicios de pagos e inclusión financiera, 3) las infraestructuras de pagos, 4) estandarización y administración de los riesgos y 5) competencia y de protección al consumidor. En el anexo 1 se presenta el cuestionario utilizado en la Encuesta.

Los resultados de la Encuesta los compiló y procesó el SPIF y se cuantificó el número de bancos centrales que coincidían

---

<sup>9</sup> La Encuesta se distribuyó entre los 30 bancos centrales asociados del CEMLA y contó con una tasa de participación del 60%. Los bancos centrales participantes fueron los de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Curazao y San Martín, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Uruguay.

<sup>10</sup> La Encuesta la elaboraron el SPIF y el CEMLA, y contó con los comentarios de la Secretaría del CPMI-WB Task Force for Payment Aspects for Financial Inclusion y de miembros integrantes del GTSP-ALC.

en determinadas respuestas, lo que permitió obtener un panorama regional de la situación para cada área temática de la Encuesta. Cabe señalar el problema al que se enfrentó la Encuesta respecto de la multiplicidad de perspectivas sobre los temas en los que los bancos centrales debían opinar.

## **5. Dimensiones y conceptos clave en los SIPEM y en la inclusión financiera**

---

A diferencia de los sistemas de pago de alto valor que están enfocados en atender las necesidades de instituciones financieras y grandes corporaciones en distintos mercados financieros, los sistemas de pago de bajo valor (o minoristas) se enfocan en las necesidades de cada persona para realizar y recibir pagos. Sin embargo, tal diferencia se ha acortado con el avance de la tecnología, por lo que ahora es más relevante hacer referencia a si los pagos tienen o no un carácter electrónico, distinto del efectivo.<sup>11</sup>

La importancia de los pagos electrónicos minoristas en la promoción de la inclusión financiera radica, entre otros factores, en el hecho de que con la llegada y rápida penetración de las tecnologías de información y comunicación (TIC) a la industria financiera, y en particular a la prestación de servicios de pago, han surgido productos y servicios que se han acoplado de forma más conveniente a las necesidades actuales de la población para intercambiar valor. Entre estas nuevas formas

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, distintos sistemas y plataformas, productos y servicios de pago –de alto y bajo valor– facilitan las transacciones cotidianas de la población (individuos, empresas y gobierno), sean o no urgentes e independientemente de su cuantía, los cuales se pueden considerar como componentes del universo de los pagos electrónicos minoristas.

adoptadas por los SIPEM se encuentra el uso de la telefonía móvil como dispositivo y canal de acceso para hacer pagos y recibirlos (pagos móviles), el uso del internet en distintos dispositivos para realizar compras (pagos por internet), el uso de tarjetas de pago en redes de atención de ATM (automatic teller machine; cajero automático) POS (point-of-sale; terminal punto de venta) y con tecnología *contactless* (pagos con tarjeta) y la facturación electrónica (Morales, 2014; CPMI, 2012), así como el uso de sistemas y plataformas, que aunque planeadas para atender otro tipo de operaciones, también permiten realizar pagos de bajo valor, como es el caso de los sistemas de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) para realizar pagos instantáneos.

Si bien el efectivo ha desempeñado un papel importante en la economía moderna, ya que permite tener una medida de valor y de pago para que se lleve a cabo la actividad económica, en la actualidad su uso se ha tornado impráctico (y hasta costoso) para distintas transacciones que por su naturaleza, cuantía o urgencia requieren de medios más flexibles (en términos de velocidad, practicidad, movilidad y ubicuidad). En este sentido, el desarrollo de los SIPEM, junto con el uso y la aplicación de las TIC, se ha enfocado a superar las limitaciones del efectivo en cierto tipo de transacciones, y al mismo tiempo ha permitido dar pasos importantes en la velocidad, inmediatez, seguridad, ubicuidad y conveniencia que demanda la actividad económica. Asimismo, los SIPEM se han constituido en un puente hacia la inclusión financiera, que ha facilitado el acceso de la población generalmente excluida de los servicios financieros, gracias a servicios que permiten a las personas almacenar valor así como realizar y recibir pagos, en condiciones y con requisitos más favorables y accesibles.

En este escenario, también es importante subrayar que si bien los sistemas y servicios de pago de bajo valor

tradicionalmente han sido generados por los bancos y otras instituciones financieras, cada vez se abren más espacios a nuevos participantes, sobre todo entidades no bancarias o no financieras que fungen como operadores de plataformas<sup>12</sup> de sistemas de pago o como proveedores de servicios de pago (PSP). Así, los SIPEM benefician a la población en términos de la inclusión financiera, al tiempo que fomentan el avance del sector financiero de la economía.

No obstante, no hay cambio radical en la tendencia del uso del efectivo en escala mundial, con excepción de algunas economías que están promoviendo que se deje de utilizar, como es el caso de Suecia. El hecho de que en América Latina y el Caribe el efectivo siga siendo el medio de pago preferido por la población para cierto tipo de compras y pagos es un asunto que escapa del alcance de este estudio.

El análisis de este fenómeno involucra las condiciones generales de las economías –incluidos el nivel de informalidad laboral y la profundidad del sector financiero, entre otros–, la educación y los hábitos de pago de la población, así como otros factores idiosincrásicos –como la percepción de la población de que el efectivo es un medio de pago muy conveniente–, entre otros aspectos. Cabe destacar que los servicios de pago electrónicos minoristas cuentan con características superiores al efectivo desde el punto de vista de la seguridad y eficiencia para quienes los utilizan. Sin embargo, para el usuario sigue siendo muy conveniente el efectivo en cierto tipo de transacciones cotidianas y de muy bajo valor, como el uso

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, las monedas digitales además de favorecer la entrada de nuevos proveedores de servicios de pago, también han propiciado que aparezcan nuevas plataformas electrónicas que cuentan con mecanismos de compensación y, en algunos casos, de liquidación. Lo mismo ha ocurrido con el dinero electrónico que, además de constituirse como un servicio de pago, ha involucrado la constitución y puesta en marcha de plataformas especializadas en su procesamiento.

## CUADRO 1

### Características del efectivo y de un pago electrónico minorista

	<i>Rasgos de instrumentos de pago</i>	<i>Efectivo</i>	<i>SIPEM</i>
<b>Interpretación</b>	Pago entre terceros	✓	✓
	Pago de baja cuantía	✓	✓
	Pago no urgente	–	✓
<b>Características funcionales</b>	Conveniente	✓	✓
	Asequible (de fácil acceso)	✓	–
	Seguro	–	✓
	Rápido	–	✓
	Confiable	–	✓
	Rastreadable/comprobable	–	✓
	Sencillo (comprensible)	✓	–
	Comisiones (otros costos)	–	✓
	Riesgoso	✓	–

Fuente: elaboración de los autores.

del transporte público, la compra de alimentos en una tienda de abarrotes, etcétera. A esta experiencia, se suma la falta de condiciones favorables de acceso y uso de los SIPEM –como lo es una infraestructura física y de telecomunicaciones amplia y funcional– para contribuir a que el efectivo se siga percibiendo como un medio de pago idóneo para este tipo de erogaciones lo que dificulta una posible transición y adopción de medios de pago electrónicos.

La serie de innovaciones en los SIPEM que se han aplicado en escala internacional podría ayudar a que cambie la tendencia

de utilizar el efectivo para cierto tipo de transacciones de muy bajo valor, siempre y cuando la percepción de la población se modifique por una experiencia más cómoda y conveniente con instrumentos de pago más confiables y fáciles de utilizar.

Lo anterior es de suma relevancia si se considera que es igual de importante contar con acceso financiero que hacer uso recurrente y periódico de servicios financieros para lograr una efectiva inclusión financiera. De este modo, los servicios de pago accesibles, sencillos y que cubran apropiadamente las necesidades de los usuarios tienen potencial para lograrlo.

## 5.1 Acceso financiero

El acceso a los servicios financieros implica que la oferta de estos cumpla con las condiciones mínimas para atender las necesidades de administración de sus gastos e ingresos de los hogares y las empresas. Asimismo, tales servicios deben permitir a hogares y empresas enfrentar choques financieros imprevistos (World Bank Development Research Group *et al.*, 2014).

Que haya agentes (personas y empresas) sin acceso a servicios financieros es el resultado de fallas (barreras) de mercado tales como: 1) la falta (o asimetría) de información para evaluar la capacidad financiera de usuarios potenciales; 2) la atención incipiente o nula por parte de los prestadores de servicios a ciertos nichos de mercado; y 3) la estructura oligopólica del mercado que genera distorsiones en la cobertura y los precios de los servicios financieros.

Asimismo, se deben considerar las razones por las cuales la población está excluida del sistema financiero,<sup>13</sup> como las

---

<sup>13</sup> La exclusión de una persona o empresa puede deberse a factores exógenos y propios (a esto último se llama autoexclusión). En este estudio no se aborda el fenómeno de la autoexclusión de la población la cual puede estar fundamentada por elevados márgenes de informalidad, desconfianza en el sector financiero, factores religiosos, entre otros.

características socioeconómicas (ingresos bajos o irregulares, falta de educación económica y financiera, discriminación étnico-racial, etcétera) o geográficas (vivir en zonas rurales o distantes de centros urbanos), que por sí mismas son fuentes de exclusión a los servicios financieros.

Los SIPEM constituyen un instrumento con gran potencial para reducir las fallas o barreras mencionadas que afectan la inclusión financiera, gracias a que los medios electrónicos y digitales reducen de manera considerable los costos de transacción y de información para proveedores y usuarios de servicios de pagos. Todo ello representa un incentivo para el avance de la industria. Los usuarios pueden percibir además mayor oportunidad y comodidad en los servicios alternativos al efectivo, los cuales se convierten en opciones para transformar, o iniciar, su vida financiera. Por ejemplo, con la introducción de nuevos canales (agentes bancarios), servicios (cuentas de pago o de dinero electrónico) y tipos de pago (pago de salarios y de beneficios sociales, y en general de pagos del gobierno) se han multiplicado las opciones para acercar los servicios de pago a la población generalmente excluida, sea democratizando el acceso independientemente del género u otro tipo de rasgo étnico-social, sea reduciendo los costos de transacción, los trámites excesivos, las largas distancias para llegar a un punto de atención, u otros.

Cabe mencionar que la promoción del acceso financiero por medio de las ENIF está estrechamente relacionada con la situación de los SIPEM en cada país. Ello implica que el grado y la profundidad en el uso de tecnologías para pagos electrónicos y digitales dependen de la infraestructura y las plataformas disponibles, de la estructura del mercado nacional y de la relación entre las posibilidades de innovar y el marco regulatorio vigente.

De acuerdo con el Global Findex, en 2014 el porcentaje de la población en América Latina y el Caribe que contaba con

tarjeta de débito fue del 40%, mientras que con cuentas móviles fue del 2%, similar a la región del este de Asia Oriental y Pacífico (excepto Japón y Australia), donde se registraron el 43% y el 0.4%, respectivamente. Por otra parte, en el África subsahariana sólo el 18% de la población tiene una tarjeta de débito y el 12%, una cuenta móvil. Cabe resaltar que, en América Latina y el Caribe, del total de la población que recibe beneficios o apoyos sociales, un 67% indica que tales transferencias las recibe mediante una cuenta, porcentaje ligeramente mayor a la media mundial (61%). Con respecto a los salarios, en la región el 55% de las personas asalariadas obtiene el pago mediante una cuenta, mientras que a escala mundial tal indicador es del 54 por ciento.

Otro indicador de acceso a servicios de pago es el número de cajeros automáticos por cada 100,000 habitantes, que en el ámbito mundial fue de 31 en 2011. Entre regiones este indicador varía: por ejemplo, América del Norte, 207 cajeros; la zona del euro, 90; Europa Oriental y Asia Central, 42, y América Latina y el Caribe, 30 cajeros; todas estas cifras son superiores a las del África subsahariana (cuatro cajeros).

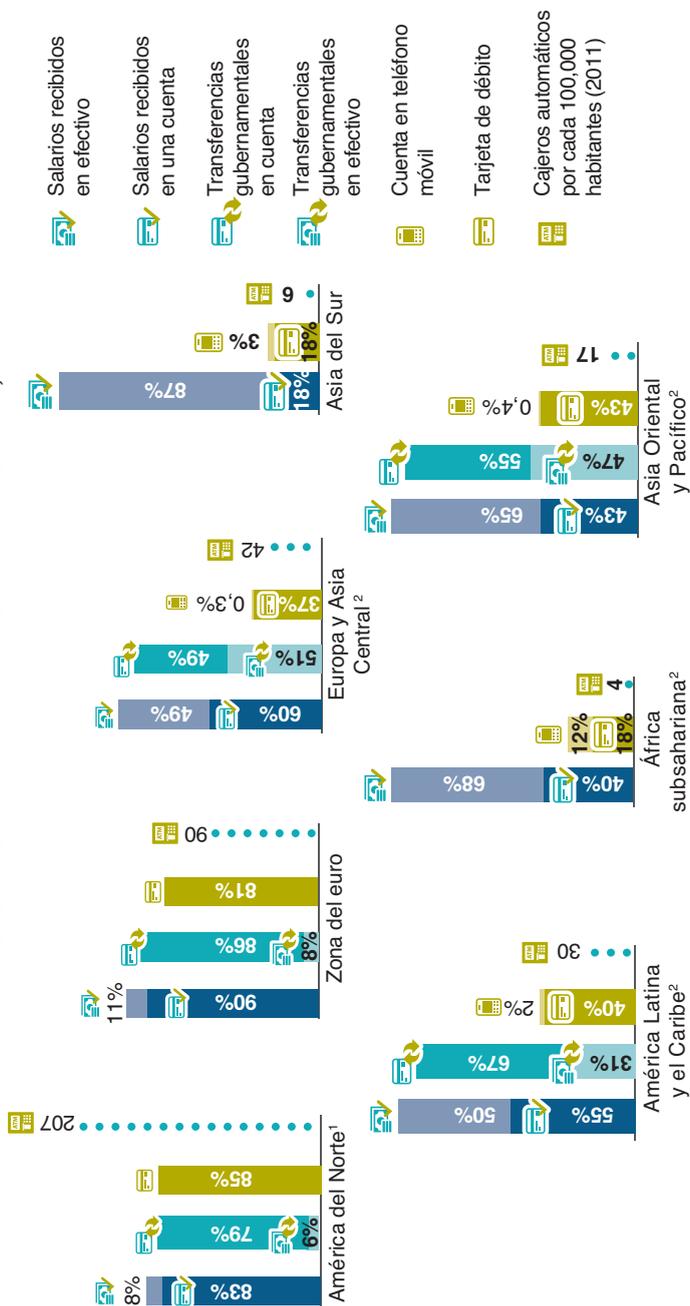
A pesar de los avances que refleja la Encuesta en la modernización y el mejoramiento de los SIPEM de la región, la información del Global Findex denota un bajo acceso a los SIPEM en América Latina y el Caribe. Dicho de otra manera, representa oportunidades y brechas considerables para el desarrollo de los sipem en los próximos años.

## 5.2 Uso de servicios de pago

La segunda dimensión de la inclusión financiera es el uso de los servicios. Entre los factores que influyen en la decisión, la adopción y el uso de un servicio financiero se encuentran: 1) hábitos y preferencias individuales, 2) fricciones entre oferta y demanda debido a la velocidad con la que se generan y se

## GRÁFICA 2

### ACCESO A SERVICIOS DE PAGO A NIVEL MUNDIAL, 2014



<sup>1</sup> Estados Unidos de América y Canadá. <sup>2</sup> Solamente países desarrollados. Fuente: elaboración de los autores con información de Global Findex, 2014.

adoptan nuevos productos financieros, y 3) el grado de adopción y de conocimiento de los SIPEM entre la población, que le permita habituarse y beneficiarse de los servicios que el mercado ofrece.

La periodicidad y recurrencia del uso de servicios financieros es la dimensión más relevante de la inclusión financiera, ya que para ello es necesario contar con apropiados niveles de acceso y educación financiera; es decir, el acceso no garantiza plenamente el uso. Para que se utilicen los servicios financieros a los que se tiene acceso es necesario que se cumplan varias condiciones favorables, entre ellas, que la población:

- ▶ disponga de información y aprenda a utilizar los servicios financieros de manera responsable, es decir, que haya un nivel mínimo de educación financiera;
- ▶ tenga una percepción positiva o que, al menos, esté dispuesta a usarlos;
- ▶ confíe en el buen funcionamiento de estos servicios y conozca la legislación de protección al consumidor;
- ▶ encuentre correspondencia entre sus necesidades y las características de los servicios disponibles;
- ▶ pueda validar la conveniencia y asequibilidad de cada servicio;
- ▶ tenga acceso de forma transparente a los costos de los servicios que necesita;
- ▶ cuente con varias alternativas de servicios y proveedores de servicios financieros.

Los servicios financieros comprenden, entre otros, la recepción de remesas (como un pago entre terceros), el pago de

servicios, depósitos o uso de tarjetas de débito, etcétera. Al respecto, la información del Global Findex 2014 (ver gráfica 3) muestra que en el plano mundial el 17% de la población realizó pagos de servicios por internet y sólo 2% con dispositivos de telefonía móvil en 2014. En América Latina y el Caribe, el pago de servicios tanto por internet como por vía móvil está por debajo de la media mundial, ubicándose en el 10% y el 1%, respectivamente. Un panorama diferente se observa en el uso de servicios tradicionales que registran una mayor presencia (por ejemplo, tarjetas de débito y depósitos en una cuenta con el 28% y el 13%, respectivamente). En ese sentido, hay oportunidades de mejorar el uso de servicios de pagos en la región, por ejemplo, aplicando innovaciones que explotan las infraestructuras en otros sectores vistos como no financieros. Este es el caso del dinero electrónico ligado a teléfonos móviles de alta y baja gama, que favorece la inclusión financiera porque la mayoría de la población cuenta con este dispositivo móvil, aun en zonas alejadas de centros urbanos donde no hay actualmente oferta financiera, lo que le confiere un amplio potencial para acercar y facilitar el uso de servicios financieros.

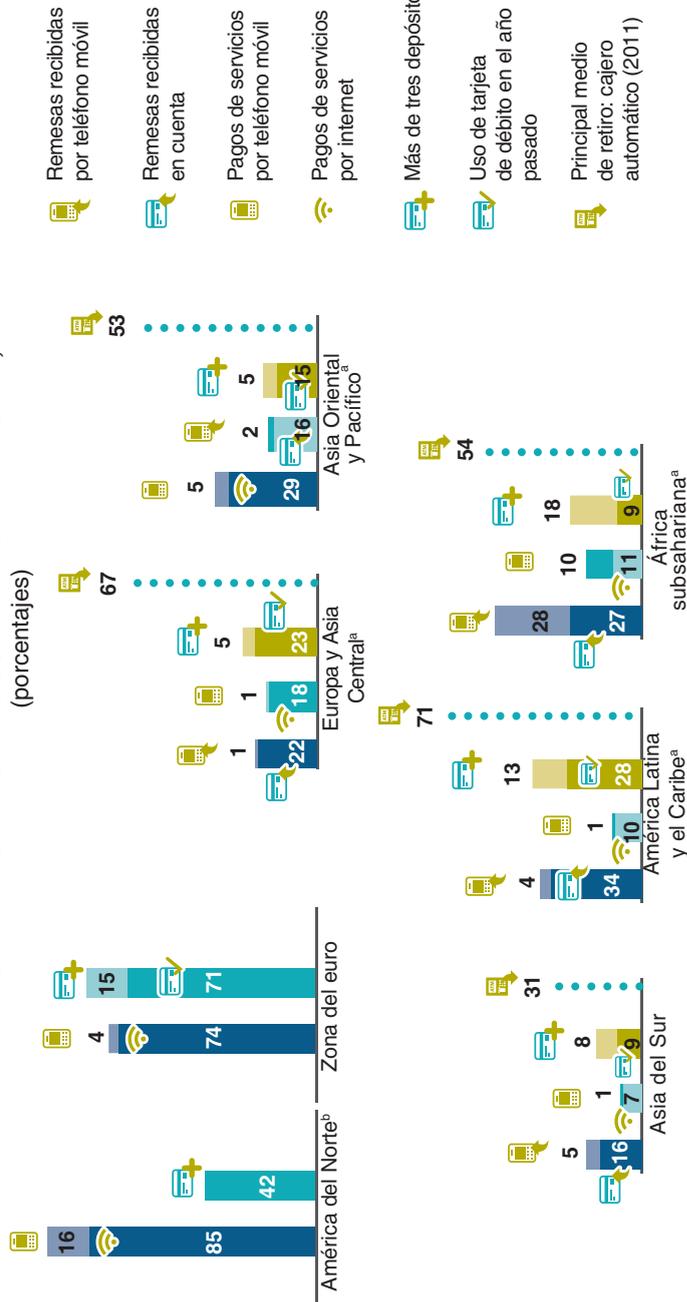
## **6. El papel de los SIPEM en la inclusión financiera en América Latina y el Caribe: resultados de la Encuesta**

---

Las ENIF son por naturaleza instrumentos de política pública que requieren de un enfoque multidimensional y múltiples líneas de acción, entre ellas: educación financiera, innovación en servicios financieros, reducción del uso del efectivo y promoción de pagos electrónicos. Por otra parte, el mejor diseño, funcionamiento e innovación de los SIPEM ocupan un lugar importante en la agenda de los bancos centrales, ya que son un

## GRÁFICA 3

### UTILIZACIÓN DE SERVICIOS DE PAGO EN EL MUNDO, 2014



<sup>a</sup> Solamente países desarrollados, <sup>b</sup> Estados Unidos de América y Canadá.  
Fuente: elaboración de los autores con información de Global Findex, 2014.

pilar fundamental para promover la confianza del público en el sistema financiero y, como se ha visto, un instrumento de gran potencial para fomentar el acceso y uso de servicios financieros. En esa línea, los bancos centrales han participado en la elaboración y aplicación de estas estrategias, asegurando la eficiencia y seguridad de los sistemas y servicios de pago; así como el acceso y uso de los mismos.

A continuación se presentan los resultados de la Encuesta realizada entre los bancos centrales de la región, en particular los aspectos relacionados con los SIPEM y con las distintas estrategias y acciones de política que promueven la inclusión financiera. Los resultados se presentan en seis partes: 1) aspectos relevantes de los SIPEM en las ENIF, 2) provisión y uso de los SIPEM, 3) aspectos regulatorios, 4) gestión de riesgos, 5) infraestructuras de los sistemas de pago y 6) competencia y protección al usuario de los SIPEM.

## 6.1 Aspectos relevantes de los SIPEM en las ENIF en América Latina y el Caribe

En el caso de América Latina y el Caribe, la Encuesta muestra que el 82% de los países cuenta con una ENIF, de las cuales las más recientes son las de Perú<sup>14</sup> y El Salvador,<sup>15</sup> lo que muestra su compromiso para realizar una serie de acciones en un plazo determinado para promover el acceso y uso de los servicios financieros por parte de la población.

Asimismo, la Encuesta permite ver que las ENIF consideran, en muchos casos, un vínculo con el desarrollo y la

---

<sup>14</sup> En julio de 2015, se firmó el Decreto Supremo con el cual se establece la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).

<sup>15</sup> En agosto de 2015, se aprobó la Ley para Facilitar la Inclusión Financiera, por medio de servicios como el dinero electrónico (y sus proveedores) y las cuentas de ahorro de trámite simplificado.

modernización de los SIPEM.<sup>16</sup> Dicho vínculo varía en función de los objetivos y las prioridades que cada gobierno tiene para la planeación de su respectiva estrategia de inclusión financiera.<sup>17</sup>

De esta manera, y como se advierte en la gráfica 4, la apertura de cuentas de transacción<sup>18</sup> y el acceso de nuevos proveedores de servicios de pago han sido señalados por la mayoría de bancos centrales como muy relevantes para la ejecución de sus respectivas ENIF (el 100% y el 91% de estos, respectivamente). Los agentes bancarios, las tarjetas de pago<sup>19</sup> y el dinero electrónico se consideran canales e instrumentos de pago muy relevantes para los bancos centrales en el acceso y uso de los servicios de pagos por parte de la población. Además, la Encuesta revela la gran importancia que tienen los pagos gubernamentales en el proceso de inclusión.

Considerados los elementos anteriores, se anticipa que ciertos aspectos de los SIPEM pueden tener gran potencial para

---

<sup>16</sup> Cabe señalar que la región no tiene una definición homogénea para el concepto de pagos minoristas; la más aceptada es la de pagos entre terceros, excluyendo al sector financiero.

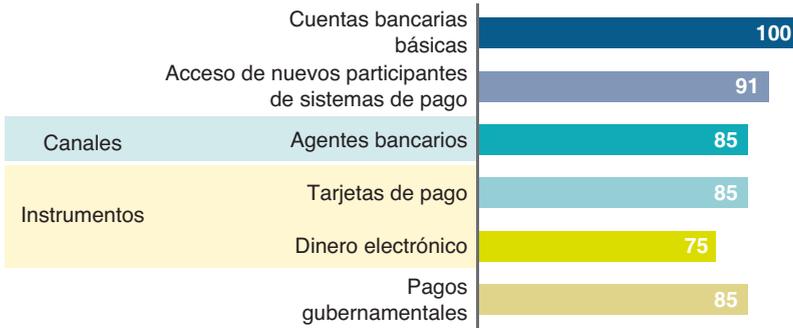
<sup>17</sup> Destaca que incluso en el caso del 18% de los países que no cuentan con una ENIF, los SIPEM se utilizan como vía hacia la inclusión financiera de manera implícita, por lo que en las siguientes secciones se presenta información de ambos grupos de países.

<sup>18</sup> Las cuentas de transacción por lo general se caracterizan por tener funcionalidades limitadas frente a cuentas tradicionales de depósito. Respecto a la apertura de cuentas de transacción como uno de los principales componentes de las ENIF de la región, habría que estudiar con mayor profundidad si su importancia sólo corresponde al acto de abrir una cuenta a un individuo que antes no contaba con acceso al sistema financiero o si este tipo de cuentas son las más usadas efectivamente luego de su apertura. En la India por ejemplo, el gobierno decretó la apertura de 500 millones de cuentas básicas en el sistema financiero, lo que permitió mejorar los indicadores de inclusión financiera (por el lado del acceso al sistema), pero no se sabe aún si los incentivos para usar la cuenta como plataforma hacia otros servicios realmente funcionan.

<sup>19</sup> Un tema pendiente en este punto es analizar si las respuestas manifiestan el uso de las tarjetas de débito como medio de pago más utilizado para cobrar las transferencias sociales del gobierno a las poblaciones vulnerables.

## GRÁFICA 4

### ASPECTOS RELEVANTES DE LOS SIPEM EN LA PLANEACIÓN DE LAS ENIF (porcentajes de respuesta)



Fuente: elaborado con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

contribuir de manera eficaz a la inclusión financiera. Para ello, será necesario reforzar las estrategias con el fin de profundizar en los avances de los últimos años en los países de la región, donde la regulación ha permitido el desarrollo de las cuentas de transacción, los agentes bancarios y el dinero electrónico para popularizar el uso de los SIPEM, principalmente entre la población que más se puede beneficiar de nuevos canales e instrumentos de pago, al eliminarse las barreras de acceso y uso que actualmente se enfrentan.

## 6.2 Provisión y uso de los SIPEM

En la sección anterior se mencionó que, en vista de la multiplicidad de dimensiones que involucra la inclusión financiera, la manera como se aplican las estrategias asociadas a los SIPEM

puede variar de forma considerable de un país a otro. Una explicación inmediata de esto tiene que ver con el grado de avance de los pagos electrónicos en cada uno de ellos.

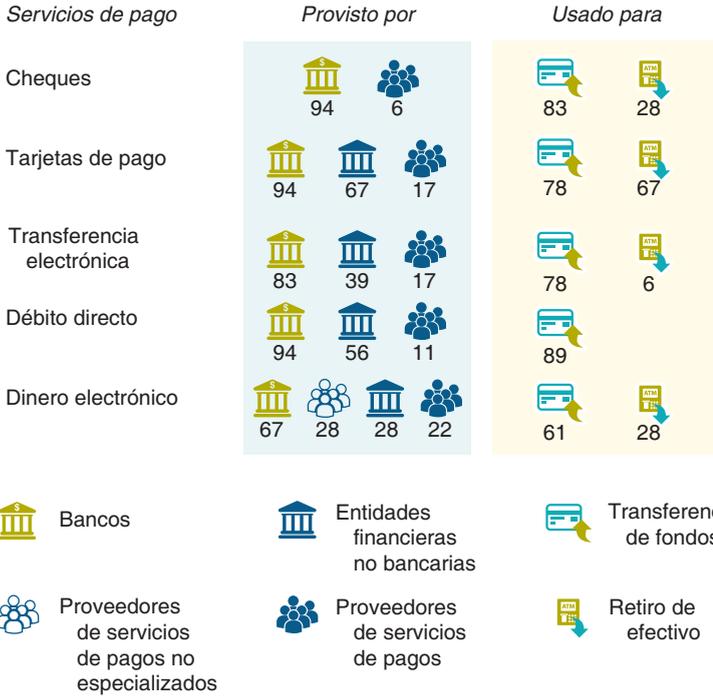
Abad, Vásquez y Vega (2015) sugieren que una estrategia de inclusión financiera que dependa en mayor o menor medida de los SIPEM se trace con una visión de largo plazo, en la que se promueva su desarrollo gradual y realista, buscando fomentar la inclusión financiera. Para ello es necesario crear un ecosistema con proveedores de servicios de pagos (PSP), en el que agentes económicos y gobierno puedan beneficiarse de realizar sus pagos en forma electrónica y con el menor uso posible de efectivo. De lo contrario, es posible que se limite el potencial de los SIPEM como puente de acceso a otros servicios financieros. Por ejemplo, es necesario evitar que las transferencias de beneficios sociales mediante tarjetas de prepago se vuelvan un simple instrumento para el retiro de efectivo o bien, alentar que el dinero electrónico sea cada vez más aceptado en comercios y servicios de toda índole y no únicamente en grandes establecimientos o en el comercio electrónico.

Al respecto, en la gráfica 5 se advierte el uso que la población da a los servicios de pago y quiénes son sus proveedores. El principal proveedor de los servicios de pagos minoristas en la región es la banca. Por su parte, las entidades financieras no bancarias (EFNB) tienen un papel importante en la provisión de tarjetas de pago y débitos directos. Respecto al dinero electrónico, se observa que la banca tiene una menor participación que en otros servicios mientras que la de las EFNB y de los PSP (especializados y no especializados) es similar; esto refleja la presencia de las empresas de telecomunicaciones (Telcos) en la provisión de dinero electrónico.

Asimismo, se puede notar que las tarjetas de pago las usa mucho la población para retirar efectivo; mientras que el dinero electrónico se utiliza más como medio para transferir

## GRÁFICA 5

### PROVISIÓN Y USO DE SERVICIOS DE PAGO MINORISTAS (porcentajes de respuesta)



Fuente: elaborada con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

fondos de manera electrónica. De igual modo, la población utiliza poco las transferencias electrónicas y los débitos directos para retirar efectivo.

De esta forma, es evidente que la banca, como prestador tradicional de servicios de pago, sigue desempeñando un papel importante en la oferta de los SIPEM a la población; mientras,

otros proveedores menos tradicionales como las Telcos tienen una presencia mayor en la oferta de instrumentos innovadores, como el dinero electrónico. Asimismo, se nota que, aun en el caso de instrumentos de pago electrónicos bien establecidos como las tarjetas, la principal razón para utilizarlos es retirar efectivo de un ATM.

La forma como el sistema de pagos de cada país esté organizado o sea determinado por una mayor o menor participación de los bancos como prestadores de servicios de pago frente a otros nuevos PSP, así como el uso que la población le esté dando a cada instrumento de pago, será fundamental para que las autoridades ajusten sus estrategias y políticas encaminadas a lograr un uso eficaz de los SIPEM en aras de lograr una mayor inclusión financiera; de tal modo que aquellas estrategias más orientadas al uso de los SIPEM como mecanismo para el acceso y uso de servicios financieros deberán enfocarse en crear las condiciones necesarias para que el ecosistema, las plataformas, los PSP y los instrumentos promuevan la finalidad electrónica de los pagos.

### 6.3 Aspectos regulatorios de los SIPEM y las ENIF

Un pilar fundamental para el buen funcionamiento de los SIPEM y la instrumentación eficaz de una ENIF es el marco legal y regulatorio. De no contar con un marco legal sólido, equilibrado y predecible (que otorgue certeza a las transacciones electrónicas), se pueden acentuar o crear condiciones desfavorables para el desarrollo de ciertos servicios de pago o entorpecer acciones que promueven la inclusión financiera.<sup>20</sup>

Al respecto, la adopción de numerosas disposiciones legales de los SIPEM ha sido promovida por bancos centrales y órganos de supervisión financiera, como las relativas al

<sup>20</sup> Con base en CPMI-WB (2016).

acceso y la protección del usuario. No obstante, componentes regulatorios relacionados con otras autoridades pueden ser de consideración. Los ministerios de Economía y Finanzas tienen un papel de suma importancia, por ejemplo, en la canalización y recepción de pagos gubernamentales, por medio de sus oficinas de Tesorería, que promueven la inclusión financiera; asimismo, las autoridades responsables de la competencia tienen injerencia y deben procurar condiciones de igualdad y concurrencia en diversos ámbitos del sistema de pagos, tanto en el funcionamiento de las plataformas y los sistemas de pago, como entre los proveedores finales de los servicios de pago.

Si bien los bancos centrales tienen un papel importante en generar un entorno eficiente y seguro para el buen funcionamiento y desarrollo de los SIPEM, no todos cuentan con el mandato explícito para intervenir. Incluso, aquellos bancos centrales que sí tienen un mandato pueden estar limitados debido a que los poderes atribuidos no son lo suficientemente amplios como para adaptarse a la innovación de los SIPEM y estar a la par del desarrollo del mercado (CMPI-WB, 2016).

El marco legal y regulatorio que soporta a los SIPEM y las ENIF en América Latina y el Caribe está compuesto por distintas leyes, reglamentos, normas y otros instrumentos legales de rango jurídico diverso. La principal ley es la que regula el funcionamiento general del sistema financiero y que comúnmente aborda cuestiones relacionadas con la autorización y el control de los diversos tipos de entidades financieras reguladas por las autoridades. Además, están las leyes y la regulación directa a los sistemas de compensación y liquidación de pagos que engloban las reglas generales para participantes, mecanismo, acuerdos, servicios y sistemas de pago. A dichas normas se agregaron recientemente las leyes de inclusión social o de inclusión financiera que han emitido algunos países.

En la gráfica 6 se presenta el marco legal y regulatorio vigente en los países de América Latina y el Caribe respecto del

## GRÁFICA 6

### MARCO LEGAL VIGENTE PARA LOS SISTEMAS Y SERVICIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS MINORISTAS Y LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCLUSIÓN FINANCIERA

(porcentajes de respuesta)



Fuente: elaborada con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

papel de los SIPEM en la agenda de inclusión financiera. En la región se puede observar que las normas con un rango jurídico inferior (por ejemplo, las normas administrativas, las circulares y los reglamentos) son las herramientas más utilizadas para definir el marco regulatorio de los sistemas de pago e inclusión financiera. Asimismo, se observa que no todos los países tienen un cuerpo legal de rango jurídico superior (es decir, leyes) que cubra tales aspectos.

A pesar de que las cuentas de transacción, el acceso de nuevos PSP en los sistemas de pago y los pagos del gobierno son elementos relevantes de los SIPEM para promover la inclusión financiera, en la mayoría de países no se ha promulgado todavía el marco normativo que los regule. La situación es diferente en los servicios de pago tradicionales como cheques, tarjetas de débito y crédito y transferencias electrónicas, para

los cuales un gran número de países cuenta con un marco legal general e incluso con reglamentos específicos para alguno de estos.

Lo anterior revela una oportunidad de los países de la región para que elaboren, y en algunos casos consoliden, un marco legal y regulatorio integral que facilite las acciones encaminadas a promover el uso de los SIPEM. El desafío es generar la regulación adecuada que fortalezca la seguridad y eficiencia a la vez que garantice la protección del consumidor y no limite la innovación y la aparición de nuevos servicios.

Por otra parte, la ley orgánica de los bancos centrales es el marco legal que soporta sus distintas responsabilidades en cuanto a la regulación, promoción, vigilancia y operación de los SIPEM. En el caso de la inclusión financiera,<sup>21</sup> las atribuciones que la ley orgánica confiere al banco central en esta materia pueden resultar, en lo general, limitadas si se considera el papel activo de este en varias de las dimensiones de la inclusión, como la protección del consumidor, la educación financiera y el buen funcionamiento de los sistemas y servicios de pago. Por lo anterior, hasta ahora se sigue trabajando con normas de rango jurídico inferior al de una ley, sobre todo en aquellos países que no tienen una regulación específica para temas de inclusión social o financiera.

De acuerdo con la gráfica 7, el 94% de los bancos centrales tienen atribuciones respecto a la regulación de los SIPEM. Asimismo, tienen poderes para autorizar a proveedores de servicios de pago y administradores de sistemas de pago<sup>22</sup> (72%), vigilancia (89%) y promoción y desarrollo (69%), incluyendo este último temas de educación financiera. Cabe destacar el

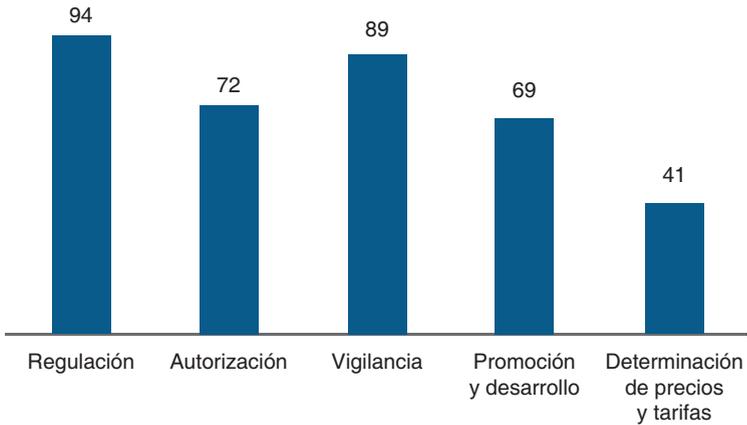
---

<sup>21</sup> Como es de esperarse, los bancos centrales han adoptado una postura mucho más activa en los SIPEM y en la inclusión financiera.

<sup>22</sup> Aquellos bancos centrales que no tienen funciones de organismo de supervisión financiera podrían no estar vinculados con los procesos de autorización de funcionamiento.

## GRÁFICA 7

### ATRIBUCIONES DE LOS BANCOS CENTRALES SOBRE LOS SISTEMAS Y SERVICIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS MINORISTAS (porcentajes de respuesta)



Fuente: elaborada con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

papel que tienen los bancos centrales en la determinación de los precios y las tarifas en los SIPEM, que en el caso de la región muestra un porcentaje del 41%. Este puede ser un factor crucial para expandir el uso de estos servicios de pago entre la población, que en la actualidad está excluida por los precios vigentes. Por otro lado, los bancos centrales señalan que sus atribuciones en temas de inclusión financiera son menos amplias que aquellas relacionadas con los SIPEM, que reflejan la multiplicidad de dimensiones que tienen las ENIF.

Para establecer un marco legal sólido, predecible y equilibrado que favorezca la competencia, la innovación, la seguridad y la eficiencia de los SIPEM, resulta fundamental la comunicación y la cooperación entre autoridades y los principales actores

del sector privado. Un enfoque legal y regulatorio que fomente el diálogo y la coordinación con todas las partes interesadas puede solucionar la ausencia o ambigüedad de atribuciones para las autoridades relevantes en el funcionamiento de los SIPEM y la instrumentación de las ENIF. En ese sentido, la constitución de órganos, como los comités de pagos u otros entes multidisciplinarios o de carácter interinstitucional, puede impulsar una mayor colaboración en materia de sistemas y servicios de pago minoristas encaminadas a promover el acceso y la inclusión financiera.

En América Latina y el Caribe, se han conformado órganos multisectoriales en el 56% de los países,<sup>23</sup> los cuales están encargados de trabajar en temas de pagos minoristas o inclusión financiera, con la participación (en el 100% de los casos) del banco central y del organismo de supervisión financiera. Sin embargo, no en todos los casos se cuenta con la participación del ministerio de Finanzas o el sector bancario; no obstante, otros participantes gremiales, como las asociaciones bancarias y los administradores de sistemas de pago, junto con los PSP y otros miembros de la industria, forman parte importante del proceso de diálogo y cooperación para el desarrollo de los SIPEM en el largo plazo (ver cuadro 2).

Mientras más representativa sea la participación en estos comités, mejor será la manera en que se cumplen las atribuciones de regulación y vigilancia de los bancos centrales y de otras autoridades sobre aspectos de los SIPEM y de las ENIF, y a su vez estas podrán beneficiarse de mejores condiciones para el planteamiento y la adopción de los cambios necesarios en la industria para fortalecer la seguridad, la eficiencia, la competencia y la innovación.

---

<sup>23</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Jamaica, México, Paraguay, Perú y la República Dominicana cuentan con un comité multisectorial para la inclusión financiera.

## CUADRO 2

### COMPOSICIÓN DE LOS COMITÉS INTERINSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA (porcentaje de países)

<i>Institución participante</i>	<i>Presencia en el total de comités</i>
<b>Banco central</b>	100
<b>Organismo de supervisión financiera</b>	90
<b>Ministerio de Economía o Finanzas</b>	90
<b>Sector bancario</b>	40
<b>Otros participantes</b>	90

Fuente: elaborado con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

#### 6.4 Gestión de riesgos en los SIPEM

Mientras los riesgos en los sistemas de pagos de alto valor son principalmente de índole sistémica, en el caso de los pagos minoristas (o de bajo valor), los riesgos operativos son los que predominan; sin embargo, una mala gestión de los riesgos podría afectar a los participantes y a sus clientes.<sup>24</sup> Por ello, es importante contar con un marco legal sólido para la adecuada gestión de cada riesgo con el fin de garantizar, por ejemplo, que las acciones encaminadas a promover la inclusión financiera no afecten la seguridad y eficiencia del sistema de pagos y la estabilidad financiera en general.

<sup>24</sup> En la medida que los sistemas de pagos minoristas adquieren un papel prominente en la economía (como es los países en América Latina y el Caribe), la mala gestión de los riesgos podría ocasionar un riesgo sistémico.

Dada la organización y la dinámica de la industria de los SIPEM, hay un delicado equilibrio del grado de innovación y de competencia con el marco legal de gestión de riesgos al que deben sujetarse los PSP, los administradores de sistemas de pago y otros participantes en la industria. Por un lado, las autoridades deben velar por la seguridad y eficiencia en el desarrollo y funcionamiento de sistemas y servicios de pago; por otro, un excesivo número de controles y requerimientos de las autoridades puede inhibir la competencia o desincentivar la innovación, con lo que se detiene el avance del mercado de pagos electrónicos minoristas.

Las acciones encaminadas a promover la inclusión financiera, como la entrada de nuevos PSP y productos en los SIPEM, pueden derivar en nuevos riesgos, lo que representa un desafío para mantener el equilibrio. Esto requiere establecer un marco apropiado para promover la adecuada gestión de riesgos, que considere la naturaleza de cada servicio de pago y también incentive una conducta correcta de los PSP, con el fin de proteger de manera integral a los usuarios del sistema financiero.<sup>25</sup> Esta protección adquiere mayor relevancia si se considera que los esfuerzos de inclusión se dirigen a la población que, por lo general, carece de experiencia y de conocimientos financieros.

En los próximos años, los bancos centrales de la región se pueden enfrentar a diversos retos cuando traten de asegurar que la promoción de la inclusión financiera no afecte la gestión de riesgos en los SIPEM y en los PSP, ni la seguridad y la eficiencia en la provisión de los servicios de pago.

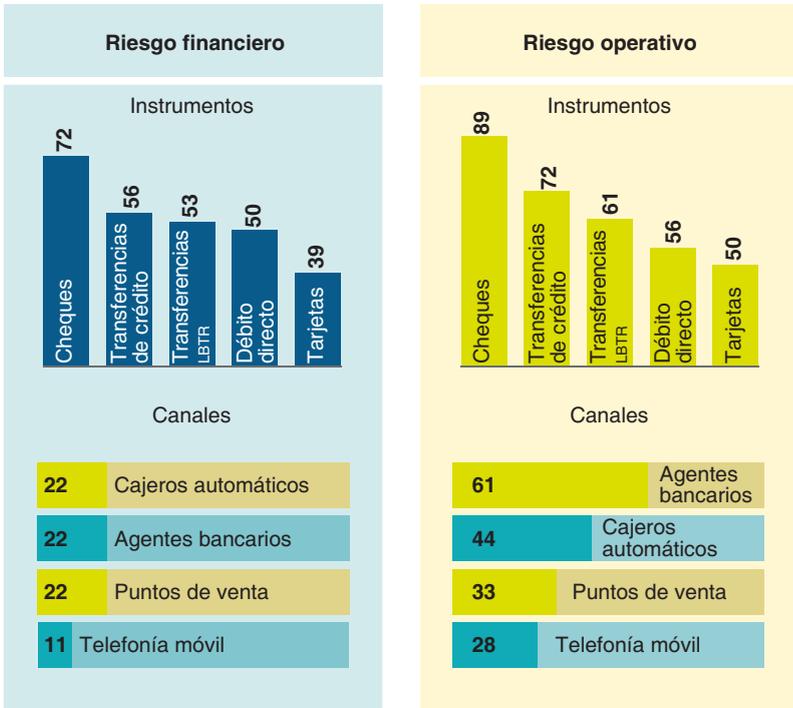
En relación con el marco regulatorio asociado a la gestión de riesgos de instrumentos y canales de acceso en la región, en la gráfica 8 se muestra que no todos los instrumentos de pago tienen un marco regulatorio que cubra los riesgos

---

<sup>25</sup> CPMI-WB (2015).

GRÁFICA 8

**MARCO REGULATORIO PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS SIPEM**  
(porcentajes de respuesta)



Fuente: elaborado con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

financieros (crédito y liquidez). Al respecto, los cheques alcanzaron el mayor número de respuestas, mientras que las tarjetas de pago se ubican en el nivel más bajo.

En lo concerniente a canales de acceso, la normativa sobre la gestión del riesgo operativo tiene mayor avance, como en el caso del modelo de agentes bancarios, que la relacionada a riesgos financieros en la región, aunque ambas aún son escasas.

Cabe señalar que la mayoría de los países encuestados cuenta con un régimen de gestión de riesgos financieros y operativos para los sistemas LBTR y ACH (automated clearing house; cámara de compensación automatizada); mientras que son todavía pocos los países que lo tienen para otras plataformas (como *switches* de tarjetas y sistemas de dinero electrónico).

Si bien la mayoría de los países de la región cuenta con las bases para gestionar los riesgos asociados a los SIPEM, para las acciones comprendidas en las ENIF conviene fortalecer y complementar aquellos elementos de los SIPEM que permitan asegurar su funcionamiento seguro y eficiente para las entidades participantes y los usuarios finales; sobre todo cuando se aplican innovaciones como el dinero electrónico.

## 6.5 Las infraestructuras de los sistemas de pago

Los sistemas de pagos contribuyen a la actividad económica mediante la provisión de los medios para la transferencia de fondos que facilitan las transacciones entre los agentes económicos. Este papel se puede cumplir gracias al aprovechamiento y uso de tecnologías de información y comunicaciones, lo que hace muy relevante el buen funcionamiento de la infraestructura tecnológica y física que respalda a los sistemas y plataformas de pago. Asimismo, los sistemas de pago pueden mejorar su eficiencia y seguridad si cuentan con

estándares y niveles de interoperabilidad<sup>26</sup> que fomenten las economías de escala y de alcance.<sup>27</sup>

Entre los sistemas y las plataformas de pago clave para promover la inclusión financiera se encuentran los sistemas interbancarios para la transferencia electrónica de fondos minoristas, que incluyen a las ACH, los sistemas de dinero electrónico (SDE), las plataformas para el procesamiento de tarjetas de pago (también denominadas *switches* de tarjetas), las redes de puntos de acceso y servicio como los cajeros automáticos y puntos de venta; así como los sistemas de liquidación bruta en tiempo real que administran los bancos centrales.<sup>28</sup>

Contar con este tipo de sistemas y plataformas es esencial para el buen funcionamiento de los SIPEM; pero es igualmente importante que haya un grado elevado de interoperabilidad y estandarización, sobre todo cuando se emplean como mecanismo para promover la inclusión financiera. No obstante, también es necesario que exista un acceso amplio y organizado por parte de los PSP, y que se modernicen de modo constante para manejar adecuadamente las innovaciones frecuentes dentro de la industria.

#### *6.5.1. Importancia del acceso a las plataformas y sistemas de pago en la inclusión financiera*

En este documento se ha mencionado la importancia que tienen los SIPEM en la promoción de la inclusión financiera; por ello, las plataformas y los sistemas de pagos minoristas (las

---

<sup>26</sup> Es un concepto con múltiples dimensiones, pero principalmente hace referencia a que las órdenes de pago puedan procesarse de forma independiente del PSP, Telco o plataforma que se utilice.

<sup>27</sup> Las economías de escala hacen referencia a que el costo promedio de un bien o servicio se reduce a medida que el volumen de su producción aumenta. Las economías de alcance consisten en que el costo promedio se reduce cuando se diversifica la producción de bienes o servicios.

<sup>28</sup> CPMI-WB (2015).

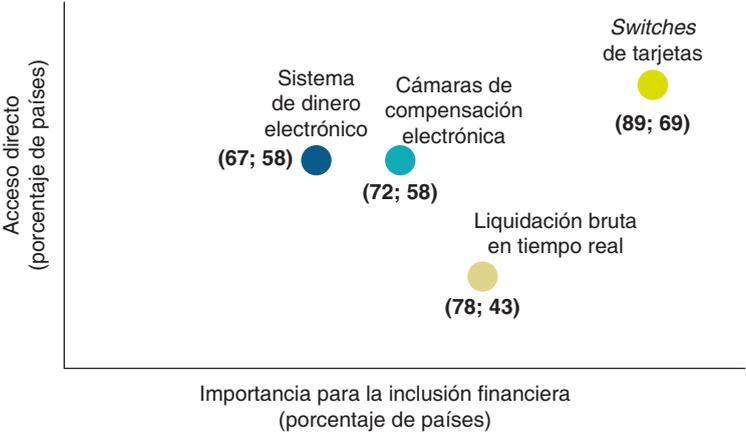
ACH, los SDE, ATM, POS y *switches* de tarjetas) adquieren un papel más relevante que otros sistemas o plataformas (por ejemplo, frente a una cámara de compensación de cheques).

En la gráfica 9 se presenta la importancia que se asigna en la inclusión financiera a las plataformas y los sistemas de pago en América Latina y el Caribe, y se indica si el acceso de los PSP es directo.

Los *switches* de tarjetas (89%) son la plataforma que se considera de mayor importancia para fomentar la inclusión financiera, seguidos por los sistemas LBTR (78%), las ACH (72%) y los SDE (67%). Las plataformas y los sistemas de pago desempeñan un papel crucial en las estrategias al favorecer

**GRÁFICA 9**

**PLATAFORMAS Y SISTEMAS DE PAGO: ACCESO DIRECTO E IMPORTANCIA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA<sup>1</sup>**  
(porcentajes)



<sup>1</sup> La primera cifra corresponde al porcentaje de importancia que se asigna en la inclusión financiera a cada plataforma y sistema de pago operativos en América Latina y el Caribe; la segunda indica en qué porcentaje de países se tiene acceso directo de los PSP sin intermediarios.

Fuente: elaborada con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

el acceso y uso de los SIPEM; en algunos casos se advierte crecimiento, como en las plataformas y los sistemas de dinero electrónico.

El tipo de acceso (directo o indirecto) que tienen los PSP a las plataformas y sistemas puede potenciar o reducir la cobertura y accesibilidad de los SIPEM para los usuarios finales; así como la interoperabilidad entre los PSP. En este contexto, sólo el 43% de los casos los PSP tienen acceso a los sistemas LBTR.<sup>29</sup> Por otra parte, los *switches* de tarjetas de pago cuentan con acceso directo en el 69% de los países. En tanto que en los SDE y en las ACH el acceso directo está garantizado para los PSP en el 58% de los países. Al respecto, las autoridades deben evaluar el tipo de acceso de distintos PSP, teniendo presente la importancia de no vulnerar la seguridad y el buen funcionamiento de plataformas y sistemas de pago. Ello implica desafíos tanto en el plano regulatorio como del gobierno corporativo de estas plataformas y sistemas.

Un mayor acceso para los PSP a los sistemas LBTR puede resultar en una mayor inclusión financiera porque estos sistemas de alto valor son la columna vertebral del sistema financiero. Además, estos sistemas pueden llegar a ser la plataforma única de pagos del gobierno (como emisor y receptor), lo que haría más eficientes estas operaciones (pagos a proveedores, recolección de impuestos y transferencias sociales).

### *6.5.2. Interoperabilidad y estandarización de los SIPEM*

Con la profundización de los servicios de pago electrónicos en América Latina y el Caribe se ha acentuado la necesidad de contar con sistemas y plataformas interoperables que

---

<sup>29</sup> Por lo general, el acceso a los sistemas LBTR está condicionado a ciertos requerimientos mínimos como tener una cuenta corriente en el banco central, lo que puede implicar costos significativos para distintos PSP (no bancarios no financieros) que promueven la inclusión financiera.

funcionen con estándares confiables y robustos. Esto, porque la interoperabilidad es un requisito indispensable para afirmar la seguridad y eficiencia en la transferencia de fondos entre las plataformas que procesan servicios similares y aquellas que compensan o liquidación tales servicios.

Además, la interoperabilidad es un componente importante para promover la competencia entre los PSP, al eliminar las barreras entre ellos. De ese modo se fomenta la competencia de precios y al mismo tiempo se logran economías de escala por el mayor número de transacciones que inducirán a que los costos se reduzcan para sistemas y proveedores. Esto demuestra la importancia de la interoperabilidad en la promoción de la inclusión financiera, ya que las ganancias en seguridad y eficiencia pueden facilitar el acceso y uso de los servicios de pago para los usuarios finales.

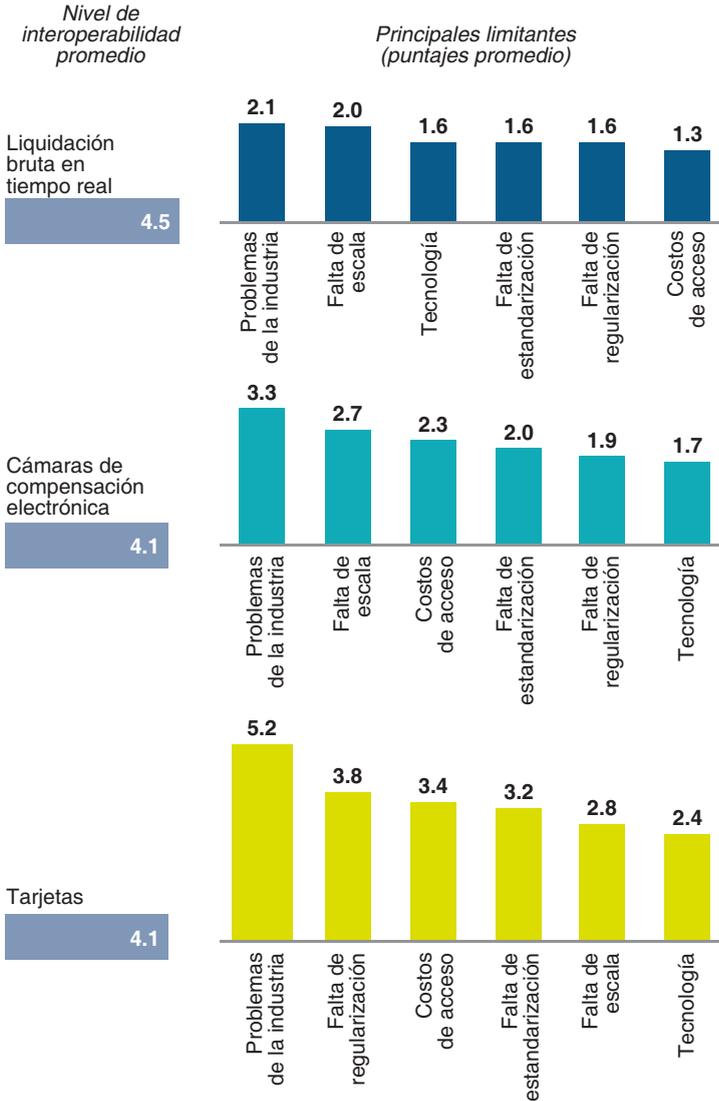
Asimismo, la interoperabilidad dentro de los SIPEM permite expandir la capilaridad geográfica de los PSP y de los servicios de pago sin necesidad de aumentar la infraestructura física. Por ejemplo, un modelo interoperable de dinero electrónico compuesto por diferentes emisores puede facilitar que otros emisores lleguen a áreas geográficas atendidas por un solo emisor, lo que por consiguiente aumenta las oportunidades de acceso a tales servicios y genera competencia entre los PSP.

En la región es muy complejo tratar los temas sobre interoperabilidad debido a la heterogeneidad en la composición y el adelanto de los sistemas de pago, la estructura de mercado y otros aspectos institucionales y regulatorios de cada país.

En ese sentido, la gráfica 10 permite observar que los sistemas con mayor grado de interoperabilidad en América Latina y el Caribe son los de LBTR, seguidos por las ACH y en menor grado los *switches* de tarjetas de pago. Respecto a los principales limitantes para llevar a cabo una mayor interoperabilidad, se encuentran los relacionados con problemas de la industria

## GRÁFICA 10

### INTEROPERABILIDAD EN SISTEMAS Y SERVICIOS DE PAGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NIVEL Y LIMITANTES



Puntajes: nivel de interoperabilidad de 0 a 5; limitantes de 0 a 6.

Fuente: elaborado con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

(comisiones, exclusividad, entre otros) y con la falta de escala del uso en los casos del LBTR y la ACH.

Además de que los sistemas y las plataformas sean interoperables, un tema de gran importancia para el desarrollo de los SIPEM es un adecuado conjunto de reglas de operación y de estándares para su funcionamiento. La estandarización, la innovación tecnológica y, en especial, el establecimiento de normas técnicas y de continuidad de negocio son muy importantes para mejorar el procesamiento de las operaciones, al mismo tiempo que facilitan la interoperabilidad entre los PSP y los sistemas de pago.

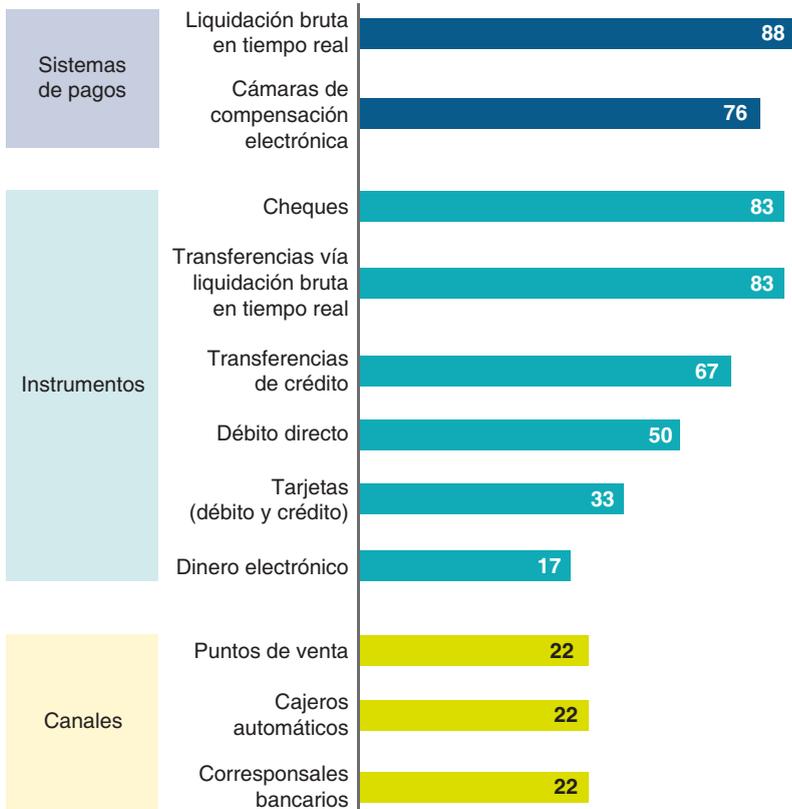
Para el caso de los productos y servicios de pago que los PSP ofrecen al usuario final, la estandarización puede contribuir a un mejor funcionamiento, aceptación y adopción gradual de estos, así como a una competencia más abierta entre los distintos PSP. Para ello, resulta fundamental fomentar la colaboración y comunicación entre autoridades, industria y representantes de los usuarios finales en la definición y adopción generalizada de todas esas normas.

En la gráfica 11 se consolida la información sobre si las normas vigentes exigen algún tipo de estandarización a los sistemas, instrumentos y canales de acceso en los países de América Latina y el Caribe. Al respecto, la legislación vigente en los países de la región exige en su mayoría estandarización a los sistemas LBTR (en el 88% de los casos) y a las ACH (76% de los casos). Respecto a los instrumentos, las exigencias de la estandarización recaen principalmente en los cheques y las transferencias de fondos que se canalizan por el LBTR; menores requisitos se imponen al resto de los instrumentos. En cuanto a los canales de acceso, un 22% de los países cuenta con un marco legal para la estandarización de las redes de puntos de servicio y operación (ATM, POS o el modelo de corresponsales bancarios).

Cabe resaltar que no hay reglas estandarizadas para el

## GRÁFICA 11

### CASOS EN LOS QUE LA REGULACIÓN EXIGE ALGÚN NIVEL DE ESTANDARIZACIÓN (porcentajes de respuesta)



Fuente: elaborada con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

funcionamiento de la telefonía móvil como canal de acceso a los SIPEM, aun cuando en la actualidad se considera a esta muy relevante para promover el acceso financiero.

Los resultados muestran múltiples áreas de mejora en la estandarización de los componentes de los SIPEM en la región, la cual fomentaría su desarrollo y la inclusión financiera. En la construcción de una estrategia de largo plazo encaminada a la profundización y adopción de servicios de pago electrónicos, la falta de una adecuada estandarización podría afectar de manera considerable el efecto positivo y la viabilidad de nuevos productos; o bien, podría significar costos económicos de importancia mayor para los PSP, los sistemas y las plataformas, y en general para la industria, y consecuentemente para el usuario final, en especial cuando se tiene la necesidad de hacer que las innovaciones se acepten y adopten de forma generalizada entre la población objetivo a la que se desea incluir en el sistema financiero.

Finalmente, al igual que la interoperabilidad de los SIPEM, la estandarización requiere que el marco legal y las autoridades encargadas de su regulación y vigilancia consideren los avances en innovación y desarrollo de la industria de pagos, por ejemplo en los casos de dinero electrónico y canales de acceso que tienen una relación directa con la telefonía móvil. Sin embargo, para estos casos, es imperativo trabajar en conjunto con autoridades y participantes de la industria de pagos de muy distinta índole como, por ejemplo, las autoridades de servicios de telecomunicaciones.

## 6.6 Competencia y protección al usuario de los SIPEM

El punto final de esta sección está relacionado con la competencia y protección al usuario de los SIPEM. Algunos problemas a este respecto son: 1) conductas inapropiadas por parte de los PSP, los administradores de sistemas y las plataformas de

pago; 2) baja educación financiera de los usuarios finales y un consiguiente uso inapropiado de los servicios; 3) falta de transparencia de tarifas y comisiones cobradas, o 4) un marco institucional pobre que carezca de mecanismos de protección y atención de quejas. Si se considera que, por lo general, la población objetivo de las estrategias de inclusión financiera suele ser la más vulnerable a este tipo de problemas debido a su ignorancia, inexperiencia o poca familiaridad con los productos financieros, las autoridades y la propia industria tienen el importante reto de asegurarse que proveen las condiciones mínimas para subsanar deficiencias que puedan ocasionar que los usuarios tomen decisiones inapropiadas o que se conviertan en sujetos de abuso.

#### *6.6.1 Protección al usuario de servicios de pago*

Un aspecto central en el funcionamiento del sector financiero es la regulación microprudencial encaminada al fomento de una conducta apropiada por parte de entidades proveedoras de servicios financieros, así como la protección al usuario; esta última brinda seguridad y genera certeza, al atender reclamos y conflictos relacionados con el uso de tales servicios.

Si un usuario desconoce las características, las obligaciones y el funcionamiento de los servicios de pago o bien, cuenta con poca información o conocimientos para utilizarlos, puede estar expuesto a conflictos que, en un extremo, lo pueden llevar a dejar de usar estos servicios. Por ello es necesario contar con un marco normativo que promueva la protección al usuario orientada a fortalecer y promover tanto el acceso como el uso de servicios financieros de manera continua.

Es importante tomar en cuenta que la aparición de nuevos servicios de pago, la participación de nuevos PSP o cambios recurrentes en la forma en la que se entregan los servicios podrían complicar la constitución de marco integral orientado a

la protección de los usuarios, en particular para aquellos que apenas comienzan a utilizar los servicios de pagos.

Como parte de una agenda de inclusión financiera basada en los SIPEM, deben considerarse algunos elementos mínimos de protección al usuario: 1) un marco legal e institucional para proteger a los usuarios y atender la resolución de conflictos de forma eficiente; 2) medidas que promuevan la transparencia de información de los PSP sobre los precios y las comisiones relacionadas con cada servicio de pago; 3) estrategias para aumentar la educación financiera de la población, y 4) mecanismos y reglas para asegurar la protección de datos personales de los usuarios.

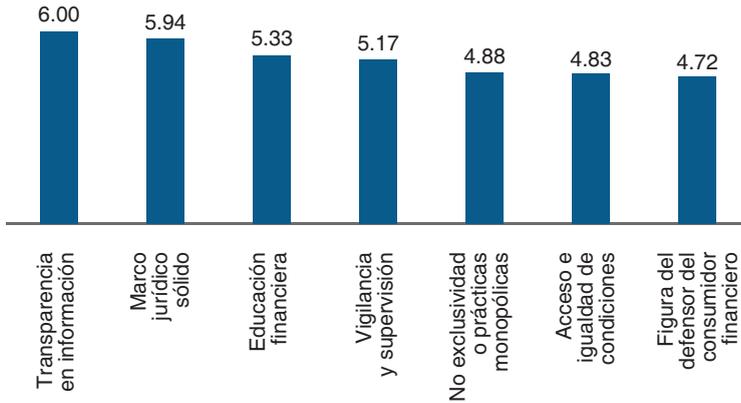
En este sentido, para los bancos centrales y otras autoridades responsables de asegurar el buen funcionamiento de los SIPEM, la presencia de los elementos mencionados (o algunos de ellos) puede ser de vital importancia para promover la inclusión financiera.

Tal como se muestra en la gráfica 12, los tres requisitos más relevantes de un marco adecuado de protección al usuario de servicios de pago en la región son: 1) la transparencia en la información relacionada con el funcionamiento de los servicios de pago, 2) la solidez de las leyes y regulaciones enfocadas a promover la protección del usuario y 3) los niveles apropiados de educación financiera de la población. Otros aspectos relevantes son la vigilancia y supervisión, una adecuada competencia en la provisión de los servicios de pago y contar con instituciones especializadas que apoyen a los usuarios de servicios financieros, por ejemplo, el defensor del consumidor financiero.

Es evidente que la prioridad de cada uno de estos requisitos puede variar en cada país en función de la situación actual del marco legal e institucional, así como de los principales problemas identificados por las autoridades, la industria y otros actores involucrados, y de la eficacia de las acciones

## GRÁFICA 12

### ASPECTOS RELEVANTES PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE LOS SIPEM



Nota: promedio de la valoración de 1 a 7, siendo este último el de mayor importancia.  
Fuente: elaborado con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

que promueven la inclusión financiera por medio de los pagos electrónicos minoristas. Por tanto, las autoridades deberán poner mayor atención a aquellos componentes de los SIPEM que, como parte de una estrategia de inclusión financiera, requieran de un marco sólido de protección al consumidor; o bien, para armonizar el desarrollo de los SIPEM considerando más al usuario final.

#### 6.6.2. Competencia de mercado y acceso financiero

La teoría económica postula que un entorno de libre competencia, y con regulación apropiada, favorece la disminución de precios (eficiencia asignativa), incrementa la eficiencia entre los ofertantes (eficiencia productiva), fomenta la innovación

en los mercados (eficiencia dinámica), y garantiza una mayor calidad de los servicios ofrecidos, entre otros posibles efectos.

En los sistemas de pago de bajo valor, las economías de escala y de alcance, conjuntamente con las externalidades de red, pueden generar condiciones subóptimas de competencia.<sup>30</sup> Estos factores pueden propiciar que proveedores o plataformas y sistemas de pago adquieran poder de mercado. Por ejemplo, en una estructura, lo más conveniente para la sociedad es tener un solo ofertante para un servicio o conjunto de servicios de pago (monopolio natural), como es el caso de una sola ACH.

Las condiciones de competencia para los PSP, los sistemas y las plataformas en la provisión de servicios de pago influyen de manera directa en el acceso a estos por parte de los usuarios finales, y por ende en la inclusión financiera. Por tanto, es de suma relevancia contar con un ambiente que favorezca la igualdad de condiciones y una competencia justa.

En el nuevo panorama de los SIPEM en América Latina y el

---

<sup>30</sup> Dada su naturaleza los sistemas de pago (un mercado con dos demandas: plataformas de pago y servicios de pago) son generalmente modelados en la literatura como mercados de dos lados (Rochet y Tirole, 2003, 2004; Armstrong, 2006; Evans, 2002; Guthrie y Wright, 2007; Economides, 2008). Siendo los vehículos para transferir valor, los servicios de pago utilizan una plataforma específica para realizar dicha transferencia entre usuarios. Dicha plataforma es clave en el comportamiento de estos mercados y determinante para analizarlo mediante la teoría de redes, debido a que propicia externalidades en ambos lados de la demanda. La presencia de economías de escala (Kempainen, 2003) y economías de alcance (Rochet y Tirole, 2003) son las externalidades por el lado de la provisión de sistemas de pago (por ejemplo, mediante el establecimiento de estándares). La principal consecuencia de estas externalidades es la posible consolidación por parte de estos proveedores. Con este contexto, se puede establecer que en este tipo de mercados hay una interrelación de la competencia con la cooperación, y de ahí nace la necesidad de un tercer agente que establezca una regulación apropiada, es decir, que permita a los proveedores de sistemas hacer uso de las externalidades sin detrimento de un mercado competitivo. En ese sentido la interrelación de las demandas (proveedores de sistemas y servicios) toma relevancia, ya que una regulación adecuada en los sistemas de pago puede reflejarse en un mercado más competitivo.

Caribe, cada vez es más frecuente la aparición de servicios y proveedores que contribuyen también a la inclusión financiera, como los agentes bancarios o los sistemas de dinero electrónico. Ante este escenario, resulta incuestionable la necesidad de establecer y velar por condiciones de competencia que consideren estos cambios sin comprometer los niveles de seguridad y eficiencia de los SIPEM.

Al respecto, los bancos centrales de la región consideran como muy influyente en el logro de un entorno de competencia adecuada: 1) preservar un acceso en igualdad de condiciones a los distintos sistemas y plataformas, 2) contar con una política de precios transparente y 3) eliminar acuerdos de exclusividad, para PSP o los propios sistemas, y cláusulas inapropiadas en contratos que forman parte del diseño de un producto o servicio de pago. Es importante mencionar que llevar adelante diversas acciones de inclusión financiera puede requerir que se analicen aquellos aspectos relacionados con las condiciones de competencia en el mercado de pagos.

Adicional al adecuado entorno competitivo que se debe garantizar para los SIPEM, es necesario promover el acceso y uso de estos. Al respecto, en el cuadro 3 se muestran las siguientes dimensiones: 1) la cobertura geográfica de los PSP, 2) la oferta y variedad de productos y servicios de pago y 3) la conveniencia en su uso, relevantes para el acceso y uso de servicios de pago.

En la mayoría de países de la región se considera que los bancos comerciales tiene un papel importante para lograr el acceso en zonas rurales y marginales, así como para facilitar el uso de servicios de pagos. Las microfinancieras son importantes en la provisión de una variedad de productos y servicios de pago.

En cuanto a los canales de acceso, se nota que el uso del modelo de agente bancario es muy relevante en estas tres dimensiones del acceso y uso en los países de la región; en

### CUADRO 3

#### RELEVANCIA DE LOS PSP Y CANALES EN DIMENSIONES DE ACCESO Y USO

	<i>Cobertura geográfica</i>	<i>Oferta y variedad de servicios</i>	<i>Facilidad del uso de servicios de pago</i>
<b>Proveedor</b>			
<b>Bancos comerciales</b>	9	2	12
<b>Empresa especializada autorizada</b>	5	6	5
<b>Microfinancieras</b>	7	10	5
<b>Canales</b>			
<b>Agente bancario</b>	13	7	12
<b>Ventanilla</b>	7	4	7
<b>Cajero automático</b>	7	0	10
<b>Banca móvil</b>	4	4	8
<b>POS</b>	4	1	10

Nota: los números indican el conteo de respuestas.

Fuente: encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina.

tanto, los POS contribuyen poco a la mejora de la cobertura geográfica y en la oferta de nuevos productos. Cabe señalar que el modelo de agentes bancarios también es relevante para sustentar otros canales de acceso (por ejemplo, la telefonía móvil), para operaciones de ingreso o retiro de fondos, por lo que crece su relevancia en las estrategias de inclusión.

### 6.6.3 *El papel de las entidades no financieras en los SIPEM*

A partir de este análisis se ha encontrado que los nuevos PSP a menudo traen consigo nuevas interrogantes para las autoridades sobre los efectos que pueden tener en la seguridad y la eficiencia de los sistemas y servicios de pago electrónicos.

Al respecto, las Telcos y las emisoras en dinero electrónico (EDE) proveen servicios de pagos enfocados en la población no bancarizada.

Recientemente, las empresas de telecomunicaciones han adoptado la forma de PSP, con lo que consiguen mayor cercanía con el usuario final; incluso manejan sus fondos sin ostentar una figura de intermediación financiera ni realizando funciones de inversión en la práctica (ver gráfica 13).<sup>31</sup> Por su parte, el ingreso de las Telcos y EDE se ha dado en nichos generalmente desatendidos por los PSP tradicionales (como las entidades bancarias), debido sobre todo a su ventaja comparativa (de cobertura o alcance geográfico, por ejemplo).

Este involucramiento directo de los PSP no financieros en la prestación de servicios de pago plantea retos de consideración para la regulación y vigilancia de los SIPEM, y por consiguiente, para los bancos centrales. La atención de estos retos requiere de coordinación con otras autoridades y gremios vinculados con estas empresas, con el fin de continuar velando por la seguridad y eficiencia de los servicios de pago y por la adecuada protección de los usuarios y de sus fondos.

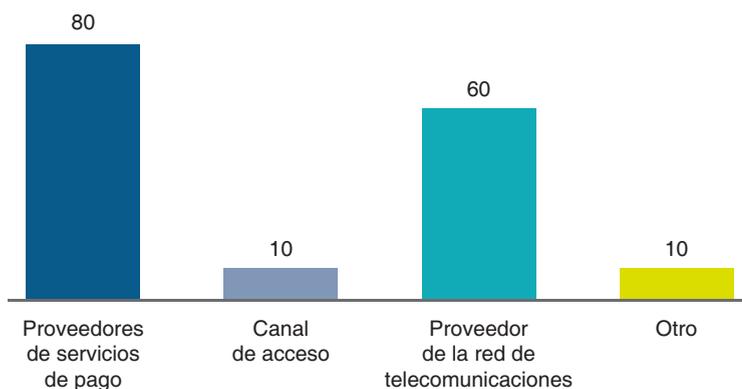
---

<sup>31</sup> El papel natural para las empresas de telecomunicaciones en la prestación de diversos servicios de comunicación (fibra óptica, telefonía móvil, etc.) resulta fundamental para el funcionamiento de sistemas, plataformas, canales de acceso y en general a los servicios de pago.

### GRÁFICA 13

#### INVOLUCRAMIENTO Y PAPEL DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES EN LOS SIPEM

(porcentaje de países donde las Telcos están involucradas en los servicios de pagos)

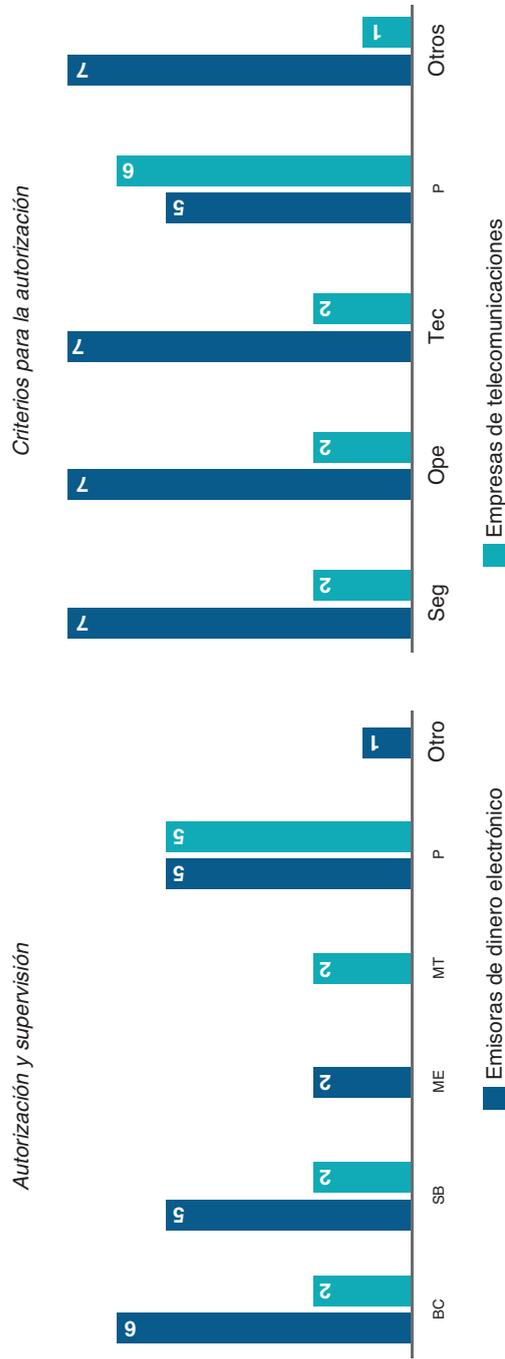


Fuente: elaborada con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

En la gráfica 14 se observan las entidades responsables en la autorización y supervisión de los PSP no tradicionales en los SIPEM, así como los criterios utilizados en la región. Por un lado, en la mayoría de los casos no está previsto o está pendiente de legislar un procedimiento para la autorización y para el funcionamiento de las Telcos y los PSP. Asimismo, en los casos en que sí está previsto, es competencia de la autoridad de telecomunicaciones; mientras que los bancos centrales y los órganos de supervisión financiera tienen un papel menos preponderante, lo que refuerza la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional para que estas empresas cumplan con su función dentro del sistema de los SIPEM.

GRÁFICA 14

ENTIDADES RESPONSABLES DE LA AUTORIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE PAGO NO TRADICIONALES EN LOS SISTEMAS Y SERVICIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS MINORISTAS



Notas: el número indica cantidad de países. BC indica banca central; SB, superintendencia bancaria; ME, ministerio de Economía, Finanzas o Hacienda; MT, ministerio de Telecomunicaciones; P, no está previsto o está pendiente de legislar; Seg, criterios de seguridad; Ope, criterios de operación; y Tec, criterios tecnológicos.

Fuente: elaborado con información de la encuesta El Papel de los Sistemas y Servicios de Pago en la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe.

Por otro lado, para las EDE, el otorgamiento de licencias de funcionamiento es una tarea asignada principalmente a los bancos centrales y a los órganos de supervisión financiera. Los criterios para esas autorizaciones son sobre todo de seguridad, operativos y tecnológicos.

Si bien el marco regulatorio y de vigilancia de las Telcos que operan como PSP es muy complejo, en algunos casos no hay disposiciones que preserven la eficiencia y seguridad en su funcionamiento. Cuando se trata de los sistemas de dinero electrónico (SDE) en la región, se advierte un entorno regulatorio mejor definido, en la medida en que los bancos centrales y los órganos de supervisión financiera están muy involucrados en la regulación, autorización y vigilancia de las empresas emisoras de dinero electrónico. Asimismo, al momento de autorizar el funcionamiento las autoridades evalúan cuestiones relacionadas con la operación de estas empresas.

No obstante, es importante señalar que en la actualidad los PSP tradicionales no han incorporado en sus productos financieros las necesidades de la población que se encuentra fuera del sistema, lo que ha propiciado la aparición de nuevos jugadores de los SIPEM. En este nuevo escenario será deseable que las autoridades adquieran las capacidades institucionales que les permitan velar por un apropiado crecimiento de este nuevo nicho de los SIPEM que, como se ha visto, incide en la promoción del acceso y uso de los servicios financieros.

## 7. Conclusiones y acciones de la banca central de América Latina y el Caribe para promover la inclusión financiera por medio de los SIPEM

---

Este documento forma parte del esfuerzo conjunto de los miembros del SPIF (como un equipo de trabajo del GTSP-ALC) y el CEMLA para estudiar la relación entre los sistemas de pagos minoristas y la inclusión financiera y, sobre esta base, identificar puntos de atención para que las autoridades de la región fomenten la inclusión financiera por medio de los SIPEM.

A lo largo de este estudio, se ha comprobado que gran número de países de América Latina y el Caribe han definido estrategias de inclusión financiera en las que los SIPEM tienen un papel preponderante. En este marco, los bancos centrales participan en organismos o comisiones interdisciplinarias, establecidos mediante normas legales de alto nivel (conocidas como estrategias de inclusión financiera), que tienen como objetivo definir y emprender acciones orientadas a que la población tenga acceso y utilice ampliamente servicios financieros de calidad. Esta participación es de crucial importancia, puesto que los bancos centrales tienen por lo general la función de garantizar que los sistemas y los servicios de pago minoristas operen de manera eficiente y segura.

En este trabajo se ha recopilado la información que 18 países de la región han proporcionado como respuesta a las preguntas en la Encuesta. Gracias a esta se verifica que si bien hay una elevada homogeneidad entre los distintos sistemas de pago —como por ejemplo en los sistemas de liquidación bruta en tiempo real, producto de la aplicación de principios y estándares internacionales—, persiste un alto grado de heterogeneidad en el desarrollo, la regulación y la interoperabilidad de la

mayoría de los demás sistemas, plataformas y servicios. No obstante, los bancos centrales coinciden en señalar la importancia de determinados servicios de pago electrónicos y canales de acceso en la inclusión financiera. Al respecto, también se menciona el papel que tienen las empresas microfinancieras e incluso las de telecomunicaciones (por ejemplo, en dinero electrónico), en lograr una mayor capilaridad para facilitar el acceso en zonas alejadas o desatendidas por el sistema financiero tradicional.

De la misma manera, la mayoría de los bancos centrales concuerda en que las estrategias de inclusión financiera están orientadas principalmente a facilitar el acceso de la población a cuentas bancarias o de transacción (incluyendo las de dinero electrónico). Esto constituye el primer paso para un uso eficaz de los SIPEM tales como pagos electrónicos, tarjetas de débito, entre otros.

Por otra parte, dada la diversidad de enfoques y de estrategias, las autoridades y los actores relevantes pueden beneficiarse de adoptar una estrategia en un entorno de diálogo y cooperación; esto implica, por ejemplo, realizar esfuerzos para que los SDE y las Telcos se desarrollen con una estrecha coordinación entre las autoridades responsables de su autorización, regulación, funcionamiento y vigilancia, y con la industria. En resumen, se deben establecer órganos y foros interinstitucionales como vehículo para la coordinación y aplicación de nuevas medidas que permitan que los SIPEM impulsen la inclusión financiera. Aquellos constituirán un activo de suma importancia hacia el futuro.

Es importante destacar que los esfuerzos para fomentar la inclusión financiera se han dado en ausencia de guías o lineamientos para la eficaz participación de los SIPEM en la inclusión financiera, vacío que busca cubrir el marco de referencia

propuesto recientemente<sup>32</sup> por el Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado (CPMI) del Banco de Pagos Internacionales (BIS) y el Banco Mundial, por medio de principios rectores y acciones recomendadas con el fin de fortalecer el acceso y promover el uso de servicios de pago adecuados a las necesidades de la población.

Este marco de referencia puede servir de pauta para la banca central y otras autoridades y actores relevantes en esta materia. Para lograr esto, será crucial asumir tales lineamientos a fin de aprovechar los recursos disponibles y los esfuerzos ya realizados, así como, atender las necesidades reales de la población. Igualmente, será importante compartir criterios y experiencias dentro de la región, definir conceptos y establecer marcos conceptuales comunes para el desarrollo de los pagos electrónicos.

El SPIF también ha identificado la necesidad de seguir promoviendo la reflexión y el debate sobre el papel de los bancos centrales en el desarrollo y aprovechamiento de los SIPEM para la inclusión financiera. Ello se añade a las acciones que han adoptado los bancos centrales para reducir el costo de las transacciones entre agentes económicos; por ejemplo, mediante la promoción de los pagos electrónicos y la disminución del uso del efectivo, así como el fomento de una mayor interoperabilidad y estandarización en los sistemas y plataformas que facilitan la compensación y liquidación de pagos electrónicos.

Por lo señalado, este documento constituye una aportación del GTSP-ALC al tipo de orientación que se requiere para enfocar las acciones de los bancos centrales que tratan de apoyar estrategias de inclusión financiera con los sistemas y servicios

---

<sup>32</sup> En abril de 2016, el CPMI-WB Task Force on Payment Aspects for Financial Inclusion (PAFI) publicó un informe que contiene un marco de trabajo en el que se proponen acciones y principios para lograr que la inclusión financiera sea favorecida por el funcionamiento y el uso de los sistemas y servicios de pago electrónicos.

de pago. En ese esfuerzo, el GTSP-ALC ha resultado un espacio eficaz, y específicamente el SPIF se ha constituido como un órgano de apoyo que podría facilitar y estructurar un ámbito de reflexión y debate al amparo del CEMLA.<sup>33</sup>

En ese camino, el SPIF seguirá impulsando el diálogo y el intercambio permanente que ocurre en el marco del GTSP-ALC y del CEMLA a fin de aprovechar la experiencia y los conocimientos de la banca central de la región en la elaboración de directrices comunes que sirvan de orientación y de referencia, en este caso en el ámbito de los sistemas y servicios de pago electrónicos minoristas y de la inclusión financiera.

En conclusión, el SPIF continuará con su mandato de apoyar a los bancos centrales de la región en la construcción/adaptación del marco institucional que fomente el acceso y uso de los SIPEM. Para ello, el SPIF deberá, entre otras tareas, establecer un marco metodológico que le permita utilizar los lineamientos del CPMI-BM Task Force on Payment Aspects of Financial Inclusion para evaluar la situación actual de América Latina y el Caribe. Ello permitirá identificar los pasos que se deben dar para aplicar los lineamientos en la región.

---

<sup>33</sup> Algo similar ocurre con el Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado (CPMI) que, en conjunto con el Banco Mundial, instituyó el Foro de Pagos Minoristas (Retail Payments Forum), el cual ha permitido identificar temas de trabajo conjunto para los bancos centrales que pertenecen al CPMI.

## Anexo 1

---

### Encuesta sobre el papel de los sistemas y servicios de pago en la inclusión financiera

Institución	<input type="text"/>
Nombre	<input type="text"/>
Cargo	<input type="text"/>
E-mail	<input type="text"/>
Número telefónico	<input type="text"/>

#### Aspectos generales

1. Indique si existe alguna estrategia en inclusión financiera en su país.

Sí	No
<input type="text"/>	<input type="text"/>

2. En caso afirmativo, indique la importancia de los siguientes conceptos para el desarrollo de la estrategia de inclusión financiera en su país (escala: 1 indica baja importancia y 5, alta importancia).

		Importancia
<b>Instrumentos</b>	Cheques	<input type="text"/>
	Tarjetas (débito y crédito)	<input type="text"/>
	Transferencias de crédito	<input type="text"/>
	Débito directo	<input type="text"/>
	Dinero electrónico	<input type="text"/>
<b>Canales</b>	Banca móvil	<input type="text"/>
	Corresponsales bancarios	<input type="text"/>
	ATM	<input type="text"/>
	POS	<input type="text"/>

<b>Tipos de pago</b>	Pagos de gobierno a personas y empresas	
	Pagos de personas y empresas al gobierno	
<hr/>		
<b>Otros</b>	Cuentas bancarias básicas	
	Acceso de nuevos participantes a los sistemas de pago	
	Otros	

**3. Complete la siguiente tabla según corresponda:**

	<i>Uso principal</i>		<i>Proveedor del servicio al cliente final</i>				
	Retiro efectivo	Transferencia de fondos (pagos, remesas, etc.)	Retiro de efectivo como porcentaje de las operaciones totales	Entidades bancarias	Entidades financieras no bancarias	Proveedores especializados (especifique)	Proveedores no especializados (por ejemplo, Telco)
Cheques							
Tarjetas (débito y crédito)							
Transferencias de crédito							
Débito directo							
Dinero electrónico							
Otros							

**4. Complete la siguiente tabla según corresponda (Indicar “C” para compensación y “L” para liquidación).**

	ACH		LBTR		Switch de tarjetas		Otro	
	C	L	C	L	C	L	C	L
Cheques								
Tarjetas (débito y crédito)								
Transferencias de crédito								
Débito directo								
Dinero electrónico								
Otros								

5. Indique cuál es la definición de pagos minoristas que mejor se ajusta a su entorno nacional y especifique el papel de estos en la inclusión financiera (alta importancia, mediana o baja).

<input type="checkbox"/>	Pagos entre terceros, excluyendo sector financiero (personas, empresas y gobierno)
<input type="checkbox"/>	Pagos de una cuantía inferior a un monto determinado
<input type="checkbox"/>	Pagos no urgentes
<input type="checkbox"/>	Otros

## Marco legal y regulatorio

6. Indique si en su jurisdicción existen las siguientes leyes o disposiciones regulatorias y si estas establecen un papel para los sistemas y servicios de pago en la agenda de inclusión financiera nacional.
- Ley de sistema de pagos
  - Ley del sistema financiero
  - Ley Orgánica del Banco Central
  - Ley de inclusión social (o financiera)
  - Resolución, circular o reglamento (normas de menor jerarquía)
  - Otros

7. En el siguiente cuadro marque las facultades que tiene su banco central en el segmento de servicios de pago minorista.

	Sí	No	¿Qué servicios de pago incluye?
Regulación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Autorización	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Vigilancia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Promoción y desarrollo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Determinación de precios y tarifas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....

8. En el siguiente cuadro marque las facultades que tiene su banco central en la promoción de la inclusión financiera.

	Sí	No	¿Qué aspectos incluye?
Regulación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Autorización	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Vigilancia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Promoción y desarrollo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....

9. Indique si en su país hay un marco regulatorio específico respecto a:

		Nombre de la regulación	
<b>Instrumentos</b>	Cheques	<input type="checkbox"/>	.....
	Tarjetas (débito y crédito)	<input type="checkbox"/>	.....
	Transferencias de crédito	<input type="checkbox"/>	.....
	Débito directo	<input type="checkbox"/>	.....
	Dinero electrónico	<input type="checkbox"/>	.....
<b>Canales</b>	Banca móvil	<input type="checkbox"/>	.....
	Corresponsales bancarios	<input type="checkbox"/>	.....
	ATM	<input type="checkbox"/>	.....
	POS	<input type="checkbox"/>	.....
<b>Tipos de pago</b>	Pagos de gobierno a personas y empresas	<input type="checkbox"/>	.....
	Pagos de personas y empresas al gobierno	<input type="checkbox"/>	.....
<b>Otros</b>	Cuentas bancarias básicas	<input type="checkbox"/>	.....
	Acceso de nuevos participantes a los sistemas de pago	<input type="checkbox"/>	.....
	Telcos como proveedoras de servicios de pagos	<input type="checkbox"/>	.....
	Otros	<input type="checkbox"/>	.....

**10.** Indique en el siguiente cuadro sobre la presencia y papel de un comité/órgano de coordinación entre instituciones para llevar adelante el tema de la inclusión financiera.

	Sí	No	¿Cuál es su papel?
¿Existe un comité interinstitucional formal?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Participa el Banco Central	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
Participa el supervisor bancario	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....

Participa  
el Ministerio de  
Economía o Finanzas

Participa el sector  
bancario

Otros participantes

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.....

## Infraestructura, interoperabilidad y acceso a los sistemas de pago

**11.** Señale qué sistemas o servicios de pagos son relevantes para fomentar la inclusión financiera en su país.

Criterios de acceso  
(directo, indirecto, sin acceso)

<b>LBTR</b>	<input type="checkbox"/>	.....
<b>ACH</b>	<input type="checkbox"/>	.....
<b>Tarjetas de pago</b>	<input type="checkbox"/>	.....
<b>Dinero electrónico</b>	<input type="checkbox"/>	.....
<b>Otros</b>	<input type="checkbox"/>	.....

**12.** En su opinión, ¿cómo es el nivel de interoperabilidad de los sistemas o servicios de pago en su país? (1: muy bajo, 5: muy alto)

Interoperabilidad

<b>LBTR</b>	<input type="checkbox"/>
<b>ACH</b>	<input type="checkbox"/>
<b>Tarjetas de pago</b>	<input type="checkbox"/>
<b>POS</b>	<input type="checkbox"/>
<b>Emisor</b>	<input type="checkbox"/>
<b>Adquiriente</b>	<input type="checkbox"/>
<b>Dinero electrónico</b>	<input type="checkbox"/>
<b>Otros</b>	<input type="checkbox"/>

- 13.** Indique cuáles son los principales problemas de interoperabilidad en los sistemas de pago en su país (Escala: 1= menor importancia, 6= mayor importancia).

	LBTR	ACH	Otro
Costos de acceso para participantes a un sistema			
Capacidad tecnológica de los sistemas			
Falta de escala en el uso del servicio de pago			
Problemas de la industria (comisiones, exclusividad, etcétera)			
Falta de estandarización			
Falta de regulación			
Otros			

- 14.** En función de la pregunta anterior, ¿hay una diferencia relevante entre la interoperabilidad nacional e internacional?

- 15.** ¿Cómo se pagan las remesas dentro de los sistemas y servicios de pago de su país?

- 16.** ¿El marco regulatorio y operativo sobre sistemas y servicios de pago contiene alguna provisión que permita exigir la interoperabilidad?

**17.** ¿Pueden las empresas de telecomunicaciones ofrecer servicios de pagos a los clientes finales?

Sí	No

**18.** En caso afirmativo a la pregunta 17, ¿qué papel pueden cumplir las empresas de telecomunicaciones (o sus subsidiarias) en servicios de pagos?

	Papeles
Proveedor del servicio de pago*	
Sólo es el canal de acceso (como agente bancario)	
Sólo presta la red de telecomunicación	
Otro	

\* En caso afirmativo, ¿qué instrumentos pueden emitir?

**19.** En caso de que las empresas de telecomunicaciones (o sus subsidiarias) sean proveedoras directas de servicios de pago, por favor indique como compensan y liquidan sus pagos. Señale lo mismo para el caso de las empresas de dinero electrónico.

	Empresa de dinero electrónico	Empresa de telecomunicaciones
En sistemas administrados por el banco central (como participantes directos)		
En sistemas administrados por el banco central (como participantes indirectos)		
Sistemas administrados por entidades privadas		

Se desconoce		
Otro		

**20.** ¿Quién autoriza y supervisa a estas entidades como proveedores de servicios de pago?

	Empresa de dinero electrónico	Empresa de telecomunicaciones
Banco central		
Superintendencia bancaria		
Ministerio de Economía/ Hacienda/Finanzas		
Ministerio de Telecomunicaciones		
No está previsto/ pendiente de legislar		
Otro		

**21.** ¿Qué criterios se utilizan para dar la autorización correspondiente?

	Empresa de dinero electrónico	Empresa de telecomunicaciones
Seguridad		
Operativos		
Tecnológicos		
Sin regulación/ pendiente de legislar		
Otros		

### Estandarización, sistemas de seguridad y gestión de riesgos

**22.** En sus propias palabras, ¿qué significa estandarización en los servicios de pago y canales de pago?



**23.** Señale en qué casos la regulación exige algún tipo de estandarización.

		¿Qué aspectos se deben estandarizar?	
<b>Sistemas y servicios</b>	LBTR	<input type="checkbox"/>	.....
	ACH	<input type="checkbox"/>	.....
	Otros	<input type="checkbox"/>	.....
<b>Instrumentos</b>	Cheques	<input type="checkbox"/>	.....
	Tarjetas (débito y crédito)	<input type="checkbox"/>	.....
	Débito directo	<input type="checkbox"/>	.....
	Transferencias de crédito	<input type="checkbox"/>	.....
	Transferencias vía LBTR	<input type="checkbox"/>	.....
	Dinero electrónico	<input type="checkbox"/>	.....
			<input type="checkbox"/>
<b>Canales</b>	Banca móvil	<input type="checkbox"/>	.....
	Corresponsales bancarios	<input type="checkbox"/>	.....
	ATM	<input type="checkbox"/>	.....
	POS	<input type="checkbox"/>	.....

**24.** De los siguientes casos, ¿qué riesgos son regulados el marco legal vigente?

		Liquidez	Crédito	Operacional	Otros
<b>Sistemas y servicios</b>	LBTR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	ACH	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>Instrumentos</b>	Cheques				
	Tarjetas (débito y crédito)				
	Débito directo				
	Transferencias de crédito				
	Transferencias vía LBTR				
<b>Canales</b>	Banca móvil				
	Corresponsales bancarios				
	ATM				
	POS				
<b>Otros</b>	Cuentas bancarias básicas				
	Otros				

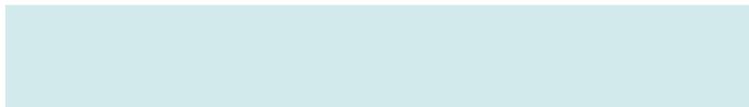
## Competencia y protección al consumidor

**25.** Indique qué aspectos de competencia y protección al consumidor son relevantes para promover la inclusión financiera en su jurisdicción.

- Acceso e igualdad de condiciones de participación en los sistemas de compensación / liquidación de pagos
- Tratamiento tributario favorable para transacciones electrónicas
- Ausencia de acuerdos de exclusividad en el mercado
- Transparencia de información (comisión, tasa de cambio, etc.)
- Política de precios y tarifas a nivel de usuarios finales
- Protección de datos de usuarios
- Otros


**26.** ¿Qué autoridad(es) tiene(n) a su cargo la competencia

y protección al consumidor en los sistemas y servicios de pago?



**27.** Indique en la siguiente tabla en qué campo son más activos/relevantes los principales proveedores de servicios de pago.

	Bancos comerciales	Empresa especializada autorizada	Microfinancieras	Otros
Cobertura de zonas rurales y urbanas marginales				
Ofrecer productos convenientes para población no bancarizada				
Facilitar el uso de servicios de pago (universalización)				
Otros				

**28.** Indique en la siguiente tabla en qué campo son más activos/relevantes los principales puntos de acceso.

	Ventanilla	Banca móvil	Corresponsal bancario	ATM	POS	Otros
Cobertura de zonas rurales y urbanas marginales						
Ofrecer productos convenientes para población no bancarizada						

Facilitar el uso de servicios de pago						
Otros						

**29.** Indique en qué etapa se encuentra la agenda de protección al consumidor, protección de datos y transparencia de precios y comisiones (interbancarias) de los servicios de pago en su país.

	Protección al consumidor	Protección de datos	Transparencia de precios y comisiones
Marco legal y regulatorio en vigor e instrumentado			
Aplicación de provisiones legales / regulatorias			
Marco legal y regulatorio en desarrollo o por aplicarse			
Marco de monitoreo y vigilancia			
Autoridad a cargo			

**30.** En aras de una adecuada protección de los consumidores, califique por orden de prioridad a los siguientes aspectos de acuerdo a la situación de su país. (Escala: 1 = menor importancia, 7 = mayor importancia).

Transparencia en información	
Marco jurídico sólido	
Educación financiera	
Vigilancia y supervisión	
Figura del defensor del consumidor financiero	
Acceso e igualdad de condiciones	
No exclusividad o prácticas monopólicas	
Otros	

## Bibliografía

- Abad, Irma, José Vásquez y Milton Vega (2015) “La estrategia de inclusión financiera y el papel del banco central”, *Monedda*, núm. 163.
- Armstrong, M. (2006), “Competition in Two-sided Markets”, *RAND Journal of Economics*, RAND Corporation, vol. 37, núm. 3, pp. 668-691.
- Bergman, M. (2003), “Payment System Efficiency and Pro-competitive Regulation”, *Sveriges Riskbank Economic Review*.
- Bolt, W. (2012), *Retail Payment System: Competition, Innovation and Implications*, Working Paper, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Bourreau, M., y M. Verdier (2013), “Interchange Fees and Innovation in Payment Systems”, Université Paris 2 Panthéon Assas, Francia.
- Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI, 2006), *General Guidance for National Payment System Development*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.
- Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI, 2012), *Innovations in Retail Payments*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.
- Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI, 2014), *Non-banks in Retail Payments*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.
- Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI, 2015): *Digital Currencies*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.
- Committee on Payment and Market Infrastructures y World Bank Group (2016), *Payment Aspects of Financial Inclusion*, Banco de Pagos Internacionales, Basilea.

- Demirgüç-Kunt, A. L. Klapper et al. (2012), *The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World*, Policy Research Working Papers, núm. 7255, Banco Mundial, Washington.
- Economides, N. (2008), *Competition Policy Issues in the Consumer Payments Industry*, Working Papers, núm. 08-29, Leonard N. Stern School of Business, Department of Economics, New York University.
- Evans, D. (2002), "The Antitrust Economics of Two-sided Markets", Global Economics Group, University College, Londres.
- Fondo Monetario Internacional (2015), *Financial Access Survey*, Washington.
- Guthrie, G., y J. Wright (2007), "Competing Payment Schemes", *Journal of Industrial Economics*, Wiley Blackwell, vol. 55, pp. 37-67.
- Hasan, I., et al. (2015): "Promoting Efficient Retail Payments in Europe", *Journal of Payments Strategy & Systems*, vol. 8, núm. 4.
- Kemppainen, K. (2003), *Competition and Regulation in European Retail Payment Systems*, Discussion Paper, Bank of Finland.
- Kemppainen, K. (2015), "The Competition-cooperation Nexus in European Retail Payment Markets: A Network Industry Perspective", *Journal of Payments Strategy & Systems*, vol. 8, núm. 4.
- Morales, R. (2014): "Innovaciones en sistemas de pago minoristas en América Latina y el Caribe", *Boletín*, vol. LX, núm. 3, CEMLA, julio-septiembre de 2014.
- Rochet, J., y J. Tirole (2003), *Platform Competition in Two-sided Markets*, vol. 1, pp. 990-1029.

- Rochet, J., y J. Tirole (2004), *Two-sided Markets. An Overview*, Banco de la Reserva Federal, Atlanta.
- Verdier, M. (2006), “Retail Payment Systems: What Can We Learn from Two-sided Markets?” Department of Economics, ENTS.
- World Bank Group (2012): “Developing a Comprehensive National Retail Payments Strategy”, Financial Infrastructure Series, Payment Systems Policy and Research, Washington.
- World Bank Development Research Group, the Better Than Cash Alliance, and the Bill & Melinda Gates Foundation (2014), *The Opportunities of Digitizing Payments*, Washington.



# CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

Asociación Regional de Bancos Centrales



[www.cemla.org](http://www.cemla.org)