

LOS AGENTES BANCARIOS: EXPERIENCIA INTERNACIONAL, RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y PERSPECTIVA NACIONAL EN GUATEMALA

I. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Las exigencias de la globalización hacen que las instituciones financieras busquen nuevas formas de operar y así poder abarcar la mayor cantidad de mercado, manteniendo la fidelidad de los clientes actuales e incorporando a nuevos clientes, por medio de diversas estrategias, de una forma ordenada, eficiente y rentable.

Por lo anterior, la importancia del grado de penetración bancaria cobra mayor relevancia. En ese sentido, estudiosos sobre la materia coinciden en indicar que la falta de acceso a los servicios financieros se explica principalmente por un problema de oferta, en virtud que los modelos de negocio usados tradicionalmente por las entidades financieras que operan en los países en desarrollo son inadecuados e ineficientes. Por tal motivo, para resolver este problema de oferta ha sido necesario desarrollar modelos de negocio de distribución de servicios microfinancieros a bajo costo y eficientes, que permitan servir de forma rentable a segmentos de la población de bajos ingresos.

Considerando lo expuesto, desde la perspectiva del regulador financiero es importante comprender que el marco normativo debe propiciar el desarrollo de dichos modelos de bajo costo de prestación de servicios microfinancieros. Estas soluciones técnicas propuestas por el mercado, unidas a la creación y optimización de estructuras nodales en red para la obtención de economías de escala, componen elementos a promover por el marco regulatorio. Entonces, el objetivo final de las normas, desde el punto de vista de inclusión financiera, debiera ser la promoción del desarrollo de modelos de negocio eficientes que permitan a las entidades financieras atender en forma rentable a una gran parte de la población desatendida y que carecen de acceso al sistema financiero formal.

Centrando el análisis en el problema de oferta que se citó anteriormente, las redes de distribución de servicios financieros tienen poca profundización en la mayor parte de los países latinoamericanos, debido a que las redes bancarias tradicionales son demasiado costosas para atender a clientes con niveles de ingreso relativamente bajos, como los que encontramos en los países de la región.

En ese sentido, a manera de ejemplo, en 2004, como se puede observar en la Tabla 1, la mayoría de países incluidos se encontraban por debajo de las 10 agencias bancarias por cada 100,000 personas, indicador que se considera bajo cuando se compara con las 35 agencias bancarias por cada 100,000 personas que se encuentra en España.

Por el contrario, en países como Brasil, se presenta una mejor práctica en la promoción de redes de distribución de servicios financieros, lo cual se puede observar en la tabla siguiente, donde registra que en el año 2004 este país tenía 14.59 agencias bancarias por cada 100.000 habitantes, la densidad más elevada de toda América Latina.

Tabla 2. Redes de distribución bancarias y cajeros automáticos comparadas en Latinoamérica¹

Latinoamérica	Oficinas bancarias por 100.000 habitantes	Oficinas bancarias por km	Número de cajeros automáticos por 100.000 habitantes	Número de cajeros automáticos por km	Número de préstamos por 1.000 personas	Número de depósitos por 1.000 personas
Brasil	14,59	3,05	17,82	3,72	49,59	631
Panamá	12,87	5,16	16,19	6,49	297,84	.
Guatemala	10,12	11,49	20,20	22,93	45,79	404
Argentina	10,01	1,40	14,91	2,09	154,19	369
Chile	9,39	1,98	24,03	5,06	417,74	1.045
Ecuador	9,30	4,38	6,32	2,97	77,09	420
Trinidad y Tobago	9,22	23,59	20,49	52,44	.	1.073
Colombia	8,74	3,74	9,60	4,10	.	612
México	7,63	4,09	16,63	8,91	.	310
República Dominicana	6,00	10,83	15,08	27,24	50,10	720
El Salvador	4,62	14,58	11,07	34,89	126,89	457
Venezuela	4,41	1,28	16,60	4,81	93,04	487
Perú	4,17	0,89	5,85	1,24	77,92	316
Guyana	3,12	0,12	6,50	0,25	.	571
Nicaragua	2,85	1,29	2,61	1,18	95,61	96
Bolivia	1,53	0,13	4,80	0,40	9,53	41
Honduras	0,73	0,46	3,56	2,22	67,27	287
TOTAL	7,02	5,20	12,48	10,64	120,20	489,81

¿Qué hace entonces a países como Brasil ser uno de los mayores exponentes regionales en cuanto a bancarización? El contexto regulatorio brasileño para la distribución de servicios financieros se destaca en el ámbito del desarrollo de políticas públicas de bancarización, apoyado en normas que regulan la actividad de importantes medios de profundización financiera, tales como los agentes bancarios, canal que ha permitido desarrollar en forma importante la red de distribución de servicios financieros en áreas rurales y de bajos ingresos.

Los agentes bancarios o corresponsales bancarios, conforman una alianza entre entidades bancarias y no bancarias, normalmente empresas de distribución de todo tipo de productos tales como quioscos, farmacias, oficinas postales, comercios y otros. Se trata, por tanto, de redes de distribución a disposición de entidades bancarias para distribuir servicios financieros. Estas alianzas determinan en cada caso el tipo de servicios, las comisiones y los riesgos compartidos e individuales que cada entidad asume. Un ejemplo de ello es el caso brasileño donde, a finales del año 2004, 74 instituciones financieras (57 bancos y 17 compañías financieras) tenían más de 38,000 corresponsales bancarios. Gracias al desarrollo de los corresponsales bancarios, se estima que para el año 2010, el 100% de los municipios de Brasil tendrá cobertura de redes de distribución de servicios financieros. Esta cobertura incluye todas las zonas marginales de bajos ingresos y los municipios rurales alejados de las vías principales de comunicación, por lo que se trata de una buena práctica para la inclusión financiera.

Sin embargo, parte del éxito del modelo no se debe solo a la iniciativa bancaria, al marco regulatorio o a los beneficios obtenidos por los bancos al penetrar nuevos mercados y alcanzar nichos de mercado

¹ Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Peira, 2005.

que otrora se creían inatendibles, sino que también encuentra asidero porque los comercios que establecen acuerdos de corresponsalía bancaria con entidades financieras también obtienen beneficios, a saber: se benefician de un aumento de su clientela, consiguen un aumento en sus ingresos y experimentan una diferenciación respecto de sus competidores gracias al incremento de los servicios ofrecidos y el buen nombre que representa ser aliado estratégico de una entidad bancaria. Esta diferenciación permite intensificar la relación con su clientela y, por tanto, aumentar la lealtad y retención de sus clientes, generando al mismo tiempo nuevas fuentes de ingreso.

Los beneficios económicos y sociales relacionados con el aumento del acceso a los servicios financieros están estudiados desde el punto de vista académico. Estos beneficios se derivan del aumento de la red de distribución en una forma simplificada y flexible, gracias a los horarios de apertura que tienen los comercios que actúan como agentes o corresponsales bancarios. Adicionalmente, los clientes se benefician de ahorros en tiempo y costos de traslado al realizar un mayor número de transacciones, adquiriendo productos alimenticios, contratando servicios financieros y recibiendo pensiones, en el mismo lugar.

Finalmente, es importante tomar en cuenta que dicho modelo también es importante para las entidades bancarias pues tiene un doble beneficio: (i) ser utilizado como canal de penetración de mercados que, por otros medios, rentable y eficientemente no son alcanzables por los bancos; y, (ii) una vez el modelo ha sido madurado, puede utilizarse para establecer redes de descongestión alrededor de las agencias bancarias.

II. RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Desde una perspectiva reguladora, es útil pensar que la banca sin sucursales consta de dos modelos básicos (CGAP², 2006): el modelo bancario propiamente dicho y el modelo no bancario.

En el modelo bancario, los clientes entran en una relación contractual directa con una institución financiera supervisada y que cuenta con una licencia sujeta a normas prudenciales (cuentas para operaciones, cuentas de ahorro, un préstamo o una combinación de estos productos), incluso, es posible que dicha relación sea con un tercero, con el cual el cliente no tiene contacto directo, como el caso de las redes de cajeros automáticos (cuando el servicio es prestado por terceros al banco).

Ahora bien, en el modelo no bancario, los clientes no necesariamente tienen una relación contractual directa con una institución financiera supervisada y que cuenta con una licencia sujeta a normas prudenciales, sino que intercambian dinero por un registro electrónico de valor con el agente minorista. En este modelo se utiliza una cuenta transaccional, usualmente a nombre del agente minorista (tienda de barrio, farmacia, agencia postal, ferretería u otro negocio), donde se registran operaciones electrónicas de débito y crédito por la entrada o salida de efectivo que el agente reporta a la entidad bancaria. De esta cuenta se trasladan o se acreditan los fondos que completan las operaciones de los clientes.

² Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres, por sus siglas en inglés.

Adicionalmente, es conveniente tomar en cuenta que la banca sin sucursales puede ser aditiva o transformativa: es aditiva cuando no hace más que aumentar el espectro de opciones de productos o servicios o mejorarlos. En términos de practicidad, es el servicio que se presta a los clientes existentes de las instituciones financieras tradicionales.

Es transformativa cuando llega a clientes que no podrían alcanzarse en forma rentable con los servicios financieros tradicionales, basados en sucursales. Recurriendo a la infraestructura existente que ya llega a personas sin acceso a bancos —como los teléfonos móviles y las tiendas minoristas locales que pueden utilizarse como agentes para realizar depósitos y extracciones—, la prestación de servicios financieros puede ser radicalmente más económica que con el modelo convencional. Sin embargo, la banca sin sucursales transformativa en muchos países de Latinoamérica se encuentra en un vacío legal por lo que es necesario considerar aspectos mínimos para su reglamentación a fin de crear el marco regulatorio que coadyuve a fomentar sanas y buenas prácticas en la materia³.

El CGAP expone que entre los países estudiados existe un consenso sorprendente en torno de la lista de temas fundamentales que los entes normativos y reglamentarios deben abordar si pretenden formular una política reglamentaria proporcional para la banca sin sucursales transformativa. De esa cuenta clasifica dos de esos temas como precondiciones “necesarias pero no suficientes”:

1. Autorización para utilizar agentes bancarios equipados con tecnologías informáticas y de comunicación (TIC) como el punto de depósitos y extracciones y el principal interfaz con los clientes.
2. Desarrollo de reglas basadas en el riesgo para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT), adaptadas a las realidades de las transacciones remotas realizadas a través de agentes.

Adicionalmente también clasifica cuatro aspectos como temas normativos y reglamentarios de “próxima generación”. Aunque es posible que estos temas no sean demasiado significativos para que la banca sin sucursales comience a funcionar en un país determinado, tratarlos será importante para garantizar su éxito y su sostenibilidad como medio de extender servicios financieros a personas con ingresos bajos sin acceso a bancos:

- a) Espacio reglamentario adecuado para la emisión de dinero electrónico y otros instrumentos de valor depositado (en especial cuando la emisión está a cargo de entidades que no cuentan con una licencia sujeta a normas de prudencia y no son bancos supervisados).
- b) Protección eficaz para los consumidores (desde diversos enfoques).

³ Reglamentación de la banca transformativa sin sucursales: Teléfonos móviles y otras tecnologías utilizadas para aumentar el acceso al financiamiento. CGAP. Enero de 2008.

- c) Reglamentación inclusiva del sistema de pagos y supervisión eficaz de éste, a medida que crece la banca sin sucursales.

- d) Políticas que rijan la competencia entre proveedores (que promuevan la interoperabilidad y que equilibren los incentivos de los proveedores pioneros para ingresar al negocio de bancas sin sucursales al tiempo de mitigar los riesgos de que se establezcan o consoliden monopolios, los cuales son negativos para el cliente).

III. LA PRÁCTICA EN GUATEMALA

Actualmente en el país existen algunos bancos que están operando con este tipo de sistema de banca sin sucursales tanto aditiva como transformativa, utilizándolo como un canal de comercialización de operaciones de bajo monto. Las operaciones que realiza cada agente bancario y cada usuario en los diferentes puntos están limitadas por montos y número de operaciones, además de contar con un control on-line y seguridad informática con tecnologías diferentes, capacitando al personal del establecimiento para la utilización de la infraestructura tecnológica y de comunicación. Adicionalmente, tienen establecidos sistema de monitoreo y apoyo técnico con supervisores de ruta.

Es importante acotar que los bancos han exigido exclusividad de operaciones con los negocios que actúan como agentes bancarios, pudiéndose observar a la fecha diferentes términos con los cuales se les conoce tales como: agente, subagente o punto de servicio. Los modelos aplicados en el país están basados en la experiencia de Colombia, Perú y Brasil.

Entre los principales aspectos del modelo que se está implementando a nivel nacional puede observarse que los límites de operaciones se ubican entre US\$ 250 y US\$Q375; se aceptan envío y cobro de remesas, retiros de depósitos de ahorro y monetarios incluyendo pago de cheques, pagos de servicios y consulta de saldos de cuentas. Asimismo, es importante comentar que dichas operaciones no tienen costo adicional para el usuario.

La infraestructura tecnológica y de comunicaciones es la base sobre la cual descansa el modelo de banca sin sucursales. En el caso de Guatemala, en vista que los modelos aplican tecnologías diferentes, que en parte se explica por el origen de dónde se aprendió el modelo (Brasil en algunos casos y Colombia y Perú en otros), se observa que la tecnología utilizada está basada ya sea en un sistema que opera en ambiente Web o bien utilizando sistemas propietarios tipo puntos de venta (POS, por sus siglas en inglés). En cuanto a la seguridad del tipo de sistema, es común encontrar aspectos tales como la validación en el servidor central de la entidad, requisitos de autenticación estrictos del agente o bien uso de tarjeta del cliente e ingreso de número de identificación personal (PIN, por sus siglas en inglés). En todos los casos se emite un comprobante por cada operación que se realiza, variando el formato de éstos. Un aspecto de suma importancia es el registro de operaciones en tiempo real, es decir, operación por operación en el momento que se realizan.

En virtud de lo expuesto, la Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB) ha considerado que el modelo de agentes bancarios como un mecanismo de bancarización es importante, no solo por los

beneficios económicos que representan al servir a estratos de la población tradicionalmente excluidos por la falta de medios rentables para la prestación de servicios financieros, sino que, de manera principal, como una valiosa herramienta para la inclusión financiera en beneficio del país ya que por medio de este canal se puede dar a conocer a las personas las operaciones y los servicios que prestan los bancos y de los cuales pueden hacer uso en la búsqueda de un desarrollo más equitativo.

En ese sentido, la SIB promovió ante las autoridades monetarias del país, la autorización del “Reglamento para la Realización de Operaciones y Prestación de Servicios por medio de Agentes Bancarios” que establece el marco legal para el uso de este modelo y de contribuir así con los esfuerzos de inclusión financiera y el logro de las metas del milenio fijadas a nivel mundial. El reglamento aprobado por la Junta Monetaria el 9 de julio de 2010⁴, contiene, entre otros, los aspectos relevantes siguientes:

- La definición de agentes bancarios para la jurisdicción guatemalteca.
- Requisitos e impedimentos de los agentes bancarios.
- Operaciones y servicios permitidos.
- Responsabilidad del banco en la realización de operaciones y prestación de servicios por medio de los agentes bancarios.
- Obligaciones en materia de prevención de lavado de dinero u otros activos y para prevenir y reprimir el financiamiento del terrorismo.
- Información al público.
- Contenido del contrato.
- Modelo operativo que deberá desarrollar la entidad bancaria.

Al respecto, se consideró importante definir el concepto de agentes bancarios, en consonancia con las recomendaciones de organismos internacionales y las mejores prácticas a nivel internacional. En ese sentido, el reglamento citado indica que se entenderá por agentes bancarios a las personas individuales o jurídicas que ejerzan actividades comerciales, con las que un banco suscribe un contrato para que, por cuenta de éste, puedan realizar las operaciones y prestar los servicios.

Otro punto de importancia desarrollado en la norma es la información que debe divulgarse, considerando que los bancos deberán mantener en lugar visible al público, en las instalaciones de los agentes bancarios, su identificación y el anuncio de las operaciones y servicios que realizan por medio de los mismos.

De igual manera, se incorpora a la norma que los bancos están obligados a capacitar al personal de los agentes bancarios para atender de manera adecuada las operaciones y prestar los servicios respectivos, que incluya, entre otros, la adecuada identificación y atención de los usuarios o clientes, prevención del lavado de dinero u otros activos y financiamiento del terrorismo, en aspectos tales como operaciones inusuales, operaciones sospechosas, personas expuestas políticamente y guías

⁴ Disponible en breve en el sitio Web de la Superintendencia de Bancos de Guatemala: www.sib.gob.gt

emitidas por la Superintendencia de Bancos. Para el efecto, los bancos deberán elaborar un programa de capacitación específico.

Finalmente, la norma, en su parte central, estipula que los bancos deberán contar con un modelo operativo para la realización de operaciones y prestación de servicios por medio de agentes bancarios. El modelo debe incluir los aspectos administrativos, de control, de seguridad, tecnológicos y de comunicación que garanticen la adecuada realización de operaciones y prestación de servicios al público. En ese sentido el reglamento requiere un contenido mínimo para dicho modelo.

En conclusión, con la emisión de esta normativa, se considera que Guatemala ha avanzado en la implementación de políticas de impulso a la inclusión financiera con la incorporación del modelo de agentes bancarios.

Comisión responsable

- Lcda. Norma Muralles de De León
- Lic. Jorge Eduardo Soto G.