

NOTA DE ORIENTACIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS FINANCIEROS: SUPERVISIÓN DE LA CONDUCTA DE MERCADO BASADA EN RIESGOS

Nota de orientación n° 54
Enero 2024



CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	3
2	SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO	5
3	LA EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA PRÁCTICA	9
4	RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS	19
	ABREVIATURAS	21
	REFERENCIAS	21
	ANEXO	21

ACUSE DE RECIBO

Esta nota de orientación es un producto del Grupo de Trabajo sobre Empoderamiento del Consumidor y Conducta de Mercado (CEMCWG) y sus miembros.

Los siguientes miembros del subgrupo de Supervisión de la Conducta de Mercado del CEMCWG dirigieron la elaboración de la publicación: Sevak Mikayelyan (Banco Central de Armenia), Gerard Nsabimana (Banco Nacional de Ruanda), Poala Gimenez (Banco Central del Paraguay), Gbadamosi Lanre y Oludamola Atanda (Banco Central de Nigeria).

De la Unidad de Gestión de AFI Sulita Levaux (Responsable de Políticas, Gestión del Conocimiento) con el apoyo del Dr. Eliko Boletawa (Director, Programas de Políticas e Implementación).

Queremos agradecer a las instituciones miembros de AFI, a los socios y a los donantes por su generosa contribución a la elaboración de esta publicación.

Imágenes de portada, de izquierda a derecha:
Nigeria - Kehinde Olufemi Akinbo/Shutterstock,
Paraguay - Karol Moraes/Shutterstock,
Ruanda - Oscar Espinosa/Shutterstock,
Armenia - Sarine Arslanian/Shutterstock

1. INTRODUCCIÓN

A pesar del reciente aumento del interés y de los ejemplos de modelos de supervisión de la conducta de mercado basada en riesgos (SCM-BR), sigue habiendo una falta de normas y experiencias nacionales (al menos públicamente disponibles). Muchas autoridades de supervisión financiera (ASF) de países en desarrollo y emergentes buscan orientación sobre cómo priorizar y llevar a cabo medidas de supervisión de manera más eficiente, debido a los limitados recursos para las funciones de protección del consumidor.

La evaluación de impacto de los proveedores de servicios financieros (PSF) es uno de los principales pilares del marco SCM-BR, que incluye la evaluación y determinación de un conjunto adecuado de indicadores para la evaluación de impacto, el cálculo y la interpretación de las calificaciones de impacto, y su relación con la calificación y el perfil de riesgo del PSF en lo que respecta al marco SCM-BR. Al igual que con la supervisión prudencial, los supervisores de la conducta de mercado también necesitan indicadores claros y medibles para evaluar el impacto de los PSF y tomar decisiones eficaces. En el caso de la supervisión de la conducta de mercado, disponer de conjuntos de indicadores medibles puede resultar difícil. Por lo tanto, las autoridades de servicios financieros confían principalmente en los juicios subjetivos de los supervisores de la conducta de mercado.

En 2016, los miembros de AFI del CEMCWG elaboraron un primer lineamiento sobre la SCM-BR, la Nota de orientación 21: Market Conduct Supervision of Financial Services Providers - A Risk-Based Supervision Framework, que se centra en las evaluaciones de riesgos e introduce el concepto de la evaluación del impacto de los PSF. Aunque el contenido preliminar está disponible en la Nota de orientación 21 de AFI, los miembros que desarrollaron el documento recomendaron una investigación adicional sobre cómo evaluar con precisión el impacto de los PSF. Este es el tema central de la presente nota.



Nota de orientación 21:
Market Conduct Supervision
of Financial Services
Providers - A Risk-Based
Supervision Framework

> [Ver aquí](#)

El objetivo de esta nota de orientación es ayudar a los formuladores de políticas a desarrollar un marco de evaluación de impacto, bajo el paraguas de la SCM-BR y los objetivos generales de la política de protección del consumidor financiero, incluyendo:

- > Comprender las evaluaciones de impacto como parte del marco SCM-BR - desarrollo de indicadores, formulación de cálculos, determinación de interpretaciones y relaciones con las calificaciones de riesgo de los PSF (primer pilar de la SCM-BR).
- > Definir el concepto de evaluación de impacto de los PSF en el marco de la supervisión de la conducta de mercado basada en riesgos.
- > Evaluar la importancia sistémica de los PSF desde la perspectiva de la protección del consumidor.
- > Comprender el vínculo entre el marco SCM-BR y los conceptos de evaluación de impacto.
- > Obtener información sobre cómo aplicar en su propio país el marco de evaluación de impacto que aquí se presenta.
- > Comprender cómo desarrollar un marco de evaluación del impacto de la MC en los ASF.

El público destinatario de esta nota abarca:

- > Las ASF que son responsables de la protección del consumidor y de la supervisión de la conducta de mercado (SCM, por sus siglas en inglés).
- > Formuladores de políticas y reguladores que diseñan sus propios marcos, directrices y normas de SCM para la protección del consumidor financiero.
- > Proveedores de servicios financieros.
- > Investigadores sobre supervisión de la conducta de mercado.

Importancia de las evaluaciones de impacto de los PSF:

- > Complementa el trabajo realizado: AFI Market Conduct Supervision of Financial Service Providers - A Risk-Based Supervision Framework - Nota de orientación No. 21.
- > Proporciona un conjunto de indicadores para la evaluación del impacto como herramientas de supervisión.
- > Ofrece una guía sobre su aplicación e interpretación.
- > Refuerza la SCM-BR para las ASF.
- > Ayuda a las ASF a medir los riesgos de MC y a tomar decisiones eficaces.

Esta nota podría ser importante para los países o instituciones miembros que:

- > Están considerando asumir la conducta de mercado como parte del mandato o función de supervisión.
- > Están desarrollando la SCM-BR.
- > Ya disponen de algún tipo de SCM (esta nota servirá de base para realizar un análisis comparativo).
- > Tienen normativas, requisitos o legislación sobre MC, pero un marco de supervisión débil.
- > Planean desarrollar un marco de SCM independiente, pero carecen de capacidades de SCM.
- > Quieren reforzar su marco de protección del consumidor.

Las siguientes publicaciones de referencia pueden ser útiles:

- > AFI Market Conduct Supervision Toolkit (Herramientas AFI para supervisar las prácticas de mercado) (2023)
- > AFI Market Conduct Supervision of Financial Service Providers - A Risk-Based Supervision Framework (Supervisión de la conducta de mercado de los PSF - Un marco de supervisión basado en riesgos) - Nota de orientación No. 21 (2016)
- > Nota de orientación del Banco Mundial: An Introduction to Developing a Risk-Based Approach to Financial Consumer Protection Supervision (Introducción al desarrollo de un enfoque basado en riesgos para la supervisión de la protección del consumidor financiero) (2022)
- > CGAP: Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies - Technical Guidance for Bank Supervisors (Implementación de la protección del consumidor en mercados emergentes y economías en desarrollo - Orientaciones técnicas para supervisores bancarios) (2013)
- > World Bank Good Practices for Financial Consumer Protection (Buenas prácticas del Banco Mundial para

la protección del consumidor financiero) (2017 Edition)

- > Laura Brix Newbury y Juan Carlos Izaguirre, Risk-Based Supervision in Low-Capacity Environments: Considerations for Enabling Financial Inclusion (Supervisión basada en riesgos en entornos de baja capacidad: Consideraciones para facilitar la inclusión financiera) (2019)
- > Report on the impact and accountability of banking supervision, Basel Committee on Banking Supervision (Informe sobre el impacto y la responsabilidad de la supervisión bancaria, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea) (2015).
- > Monetary Authority of Singapore, MAS Framework for Impact and Risk Assessment of Financial Institutions (Marco de la MAS para la evaluación del impacto y el riesgo de las instituciones financieras) (2007, rev 2023)



Herramientas AFI para supervisar las prácticas de mercado) (2023)

> [Ver aquí](#)

RESULTADOS DE LA ENCUESTA REALIZADA POR AFI

En 2022, la unidad de gestión de AFI realizó una encuesta sobre los marcos de SCM-BR entre 41 miembros individuales del CEMCWG.

25%

De los resultados se desprende que el 25 % de los encuestados declararon disponer de un marco de SCM plenamente desarrollado.

De los resultados se desprende que el 25 % de los encuestados declararon disponer de un marco de SCM plenamente desarrollado. Entre ellos, cinco disponen de un Marco de Supervisión Basada en Riesgos de Conducta de Mercado, y cuatro tienen experiencia en la evaluación del impacto de los PSF. Los miembros de estas instituciones —el Banco Central de Armenia, el Banco Nacional de Ruanda, el Banco Central de Paraguay y el Banco Central de Nigeria— formaron un equipo básico para la elaboración de la presente nota de orientación.

2. SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

Al igual que en el caso de la supervisión prudencial, el marco SCM-BR¹ hace un mapa los PSF en función de sus impactos y riesgos, lo que permite asignar de forma más eficiente recursos escasos de supervisión.

Cada institución es evaluada y se le asignan dos calificaciones:²

1. **Calificación del impacto:** es una medida del impacto potencial de una conducta significativamente deficiente de mercado por parte de un PSF sobre la confianza de los consumidores en un mercado financiero que funcione correctamente. Esto, a su vez, puede tener un efecto negativo en el sistema financiero, la inclusión financiera, el bienestar social de una población, el crecimiento económico y la reputación de un país.
2. **Calificación del riesgo:** evaluación del riesgo global de un PSF a través de la evaluación de los riesgos inherentes a sus actividades de negocios, su capacidad para gestionar y controlar estos riesgos, la eficacia de su estructura de supervisión y gobernanza, y si sus recursos financieros son adecuados para absorber pérdidas en la búsqueda y consecución de resultados en materia de conducta de mercado.

FIGURA 1: CATEGORÍAS DE SUPERVISIÓN DE LOS PSF



Fuente: AFI (2016) Nota de orientación 21: Supervisión de la conducta de mercado de los proveedores de servicios financieros - Un marco de supervisión basado en riesgos.

La nota de orientación 21 de AFI: Market Conduct Supervision of Financial Services Providers - A Risk-Based Supervision Framework (2016) introduce estos dos componentes y profundiza en la dimensión de la calificación de riesgo. Las calificaciones de impacto y riesgo deben ser actualizadas periódicamente para reflejar cualquier cambio en el perfil de impacto y riesgo de un PSF.

Aunque la nota de orientación 21 de AFI ofrece un contenido preliminar sobre la evaluación de riesgos, sus autores recomendaron que se realizaran investigaciones adicionales para evaluar mejor el impacto de un PSF. Este es el tema central de la presente nota de orientación.

2.1. CONCEPTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO

La **evaluación de impacto** es un pilar fundamental del marco SCM-BR, que permite a los supervisores identificar y mitigar los riesgos de importancia sistémica que plantean los PSF. Esto permite una intervención temprana, un estrecho seguimiento y una asignación eficiente de los recursos de supervisión, dando prioridad a estos PSF sobre los demás. En otras palabras, permite a los supervisores clasificar y clasificar los PSF para su posterior evaluación y calificación del riesgo.

- 1 Véanse los principios rectores generales de las SCM-RBS en el anexo 1.
- 2 Alliance for Financial Inclusion. 2016. Nota de orientación 21: Supervisión de la conducta de mercado de los proveedores de servicios financieros - Un marco de supervisión basado en riesgos. Disponible en: <https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/publications/2016-08/Guideline%20Note-21%20CEMC-RiskBased.pdf>

FIGURA 2: SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO: MARCO DEL BANCO CENTRAL DE ARMENIA



Fuente: Banco Central de Armenia

El impacto puede definirse como el perjuicio potencial que la conducta de un PSF puede causar a los consumidores y a su confianza en un mercado financiero. Normalmente se evalúa en función de factores como el tamaño del negocio y el número de consumidores.³ Una autoridad tendrá que desarrollar una definición específica para cada contexto en función de las características de su marco de RBS.⁴ El objetivo del regulador es doble: 1) mejorar la protección del consumidor frente a las pérdidas financieras y otras consecuencias injustas, y 2) alcanzar objetivos generales, como el aumento de la confianza, el acceso financiero, el crecimiento económico y la estabilidad financiera en un país.

A pesar de la existencia del marco SCM-BR, muchos países siguen basándose principalmente en juicios expertos para evaluar el impacto, en lugar de utilizar indicadores. En las siguientes secciones se presentan las experiencias con las evaluaciones de impacto de PSF del Banco Central de Armenia, el Banco Central de Paraguay, el Banco Nacional de Ruanda y el Banco Central de Nigeria.

2.2. EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA RED AFI

Hay varios elementos que los reguladores pueden tener en cuenta para: 1) ponderar la necesidad de realizar evaluaciones de impacto de los PSF en un país, y 2) desarrollar y aplicar mecanismos de evaluación de riesgos e impacto. Los tipos y combinaciones de mecanismos dependerán del marco jurídico y normativo de un país,

del tamaño y madurez de su sector financiero, y de los productos, agentes del mercado y otras características propias de un país o institución específicos.

Si bien la evaluación de impacto puede no ser siempre sencilla en determinados países con un menor número de PSF, el ejercicio suele recomendarse para todas las jurisdicciones, y especialmente para los países con un mayor número y tipos complejos de PSF. En esta sección se presentan ejemplos del marco SCM-BR y de las actividades de evaluación del impacto en determinados países miembros de AFI, tomando como referencia los diversos entornos de mercado de PSF que se muestran en el cuadro 1.

3 Por ejemplo, si los PSF tienen una cuota de mercado significativa o prestan servicios financieros esenciales a un gran número de consumidores, especialmente a los segmentos de bajos ingresos y vulnerables, esto implica que los PSF tienen un gran impacto en los objetivos de inclusión y estabilidad financiera del país. Si los PSF ofrecen productos o servicios complejos, innovadores o de alto riesgo que pueden plantear retos para la protección de los consumidores y la regulación de la conducta de mercado, esto requiere que las ASF adopten un enfoque proactivo y con visión de futuro para identificar y mitigar el riesgo potencial de las conductas de mercado. Si los PSF operan en un entorno dinámico y competitivo que puede crear incentivos o presiones para prácticas de mercado desleales o irresponsables, esto requiere que las ASF supervisen la conducta de mercado de los PSF e intervengan de forma oportuna y eficaz para prevenir o abordar los perjuicios a los consumidores.

4 Banco Mundial. 2022. Nota de orientación: An introduction to Developing a Risk-Based Approach to Financial Consumer Protection Supervision (Introducción al desarrollo de un enfoque basado en riesgos para la supervisión de la protección del consumidor financiero). Disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/epdf/10.1596/38419>

5 Esta afirmación es meramente indicativa (puede ser necesaria una evaluación de impacto incluso en sistemas financieros pequeños) y los miembros del CEMCWG no proponen aquí un punto de referencia oficial de "bajo" o "alto" número de PSF. Los lectores pueden aplicar su propio criterio basándose en su país y en su entorno financiero.

CUADRO 1: EJEMPLO TIPOS DE PSF EN PAÍSES QUE APLICAN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LOS PSF

 ARMENIA	 PARAGUAY	 RUANDA	 NIGERIA
18 Bancos	17 Bancos privados	15 Bancos	35 Bancos de depósitos
41 Organizaciones de crédito	1 Bancos estatales	458 Instituciones de microfinancieras	5 Bancos de servicios de pago
182 Casas de empeño	6 Entidades financieras	18 Aseguradoras	756 Bancos microfinancieros
9 Organizaciones de seguros	35 Organizaciones de seguros	48 PSF que no aceptan depósitos	94 Empresas financieras
4 Corredores de seguros	69 Corredores de seguros	19 Proveedores de servicios de pago	16 Categorías de licencia para conmutación y procesamiento
8 Organizaciones de pago	28 Sociedades de inversión	78 Oficinas de cambio	75 Proveedores de servicios de soluciones de pago
20 Sociedades de inversión	5 Organizaciones de transferencia de dinero		36 Proveedores de servicios de terminales de pago
13 Organizaciones de transferencia de dinero			47 Super agentes
6 Gestoras de fondos de inversión y de pensiones			8 Sistemas de pago y tarjetas
			17 Operadores de dinero móvil
			67 Compañías de seguros
			437 Sociedades de inversión
			22 Administraciones de fondos de pensión

ARMENIA

Desde 2021, el Banco Central de Armenia ha centralizado la supervisión de la protección del consumidor en la Dirección de Supervisión y Concesión de Licencias, donde un departamento independiente se encarga de la supervisión de la protección del consumidor. Este enfoque de supervisión sigue una estrategia de supervisión basada en riesgos y se centra en abordar los riesgos más importantes que plantea el mercado. Esto implica que el régimen se adapta a las características del mercado regulado, incluyendo el tamaño y el perfil de los PSF, los clientes que tienen y los segmentos de consumidores a los que atienden. La RBS en Armenia incluye evaluaciones de impacto, evaluaciones de riesgo y se basa en los resultados de las intervenciones de supervisión. Todo el proceso y el marco están aún en fase de formación y se basan principalmente en los juicios de los supervisores. En la actualidad, no existen manuales formales sobre evaluaciones de impacto, aunque el BCA está elaborando los manuales y directrices pertinentes.



Fuente: Banco Central de Armenia

PARAGUAY

A través de una resolución de la junta directiva⁶ en 2021, el Banco Central del Paraguay estableció consideraciones para la protección del consumidor y la conducta de mercado, siguiendo un enfoque de supervisión basada en riesgos. El Banco Central publica un informe trimestral que incluye datos mensuales de las entidades, con datos desagregados de quejas y consultas por zona geográfica, género, resoluciones favorables o no a los clientes y por producto o servicio ofrecido. Los indicadores también incluyen el número de clientes por PSF, la cobertura los PSF, el número de quejas en comparación con el número de cuentas y clientes, el número de transacciones, el número de incidentes notificados y el índice de insatisfacción de los clientes.

El Banco Central supervisa el número y la participación de consumidores en los mercados de productos (préstamos, depósitos, etc.), la cobertura geográfica y la cobertura de género, haciendo hincapié en el poder de mercado con respecto a la cuota de mercado de productos, precios, tasas, comisiones y gastos por entidad. Aunque estos datos proporcionan una visión general de la situación de cada entidad, todo el proceso se encuentra aún en las fases iniciales. El Banco Central no dispone aún de manuales sobre evaluaciones de impacto, pero está trabajando en el desarrollo de un proceso de este tipo, así como en una mejor recopilación de datos.



Fuente: Banco Central de Paraguay

RUANDA

Desde 2021, el Banco Nacional de Ruanda ha adoptado un marco de Supervisión Basada en Riesgos de Mercado. El marco RBS de conducta de mercado se centra en las evaluaciones de impacto a través de los diversos indicadores, incluyendo el número de clientes por PSF, el alcance de los PSF, el número de quejas en comparación con el número de cuentas, el número de transacciones, el número de incidentes notificados, la tasa de insatisfacción de los clientes, tendencias anormales, y más. Es importante señalar que el Banco Nacional de Ruanda cuenta con un sistema central de repositorios (EDWH) que centraliza datos prudenciales, de conducta de mercado, de inclusión financiera y otros que ayudan a realizar evaluaciones de impacto.



Fuente: Banco Nacional de Ruanda

NIGERIA

El Banco Central de Nigeria adoptó en 2023 un marco de supervisión basado en el riesgo de mercado para evaluar el impacto de los PSF. El enfoque tiene como objetivo determinar los puntos fuertes y débiles de las prácticas de gestión de riesgos de una institución, proporcionar una base para desarrollar el perfil de riesgo de una institución y la orientación de la asignación de reparaciones, y apoyar la pronta identificación y resolución de problemas en una institución. El enfoque de evaluación de Nigeria utiliza un modelo de evaluación de impacto que incluye cinco componentes: 1) el impacto de una institución en relación con sus pares; 2) el número total de quejas no resueltas de la institución; 3) el número total de infracciones de cumplimiento de la institución; 4) el número total de multas impuestas a la institución; y 5) la calificación de proporcionalidad e historial de supervisión de la institución. El impacto se calificará utilizando los parámetros Alto, Elevado, Medio o Bajo.



Fuente: Banco Central de Nigeria

6 RESOLUCIÓN N° 2 - Acta N° 25 de fecha 20 de mayo de 2021- Norma reglamentaria para la gestión de quejas y consultas de las entidades sujetas a la Ley N° 861/96 y sus modificaciones.

7 Véanse los resultados de la encuesta de satisfacción de los consumidores de servicios financieros 2021 en el informe anual 2021-2022 del BNR. Disponible en: https://www.bnr.rw/fileadmin/user_upload/Annual_Report_2021_22_Web_English_Versio.pdf

2.3. RETOS DE UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Además de los retos comunes relacionados con la protección del consumidor financiero,⁸ los miembros del CEMCWG identificaron algunos retos específicos al aplicar un enfoque de evaluación de impacto eficaz y eficiente, que se presentan en el Cuadro 2.

2.4. PRINCIPIOS DE UNA EVALUACIÓN

Esta sección enumera los principios que deben guiar a los reguladores al desarrollar e implementar actividades de evaluación.⁹

1. PROACTIVIDAD Y DINAMISMO

Los reguladores deben adoptar medidas proactivas para identificar y evaluar los riesgos emergentes que puedan perjudicar a los consumidores, aprovechando los datos procedentes de la supervisión del mercado y otras fuentes de información para aplicar las medidas adecuadas de regulación. Los supervisores deben evaluar los riesgos sistémicos que se hayan materializado para garantizar que se identifican, controlan y mitigan las causas profundas a fin de evitar que se repitan.

2. BASADO EN DATOS

Los reguladores deben adoptar un enfoque basado en datos para la supervisión de la protección del

consumidor en función de riesgos, aprovechando la información procedente de diversas fuentes, como las quejas, la inteligencia de mercado y los informes de supervisión. Los datos sintetizados pueden proporcionar información sobre la conducta de mercado de las instituciones reguladas, para así facilitar evaluaciones eficaces de riesgo e impacto, así como medidas de supervisión.

3. TRANSPARENCIA

Los reguladores deben promover la transparencia mediante una comunicación eficaz de las actividades de supervisión con las partes interesadas. Además, los supervisores deben validar los datos comunicados por los PSF para garantizar su exactitud e integridad.

4. MEDIDAS ESPECÍFICAS

Al realizar las evaluaciones, los reguladores deben tener en cuenta el segmento en el que opera la entidad (productos, tipo, etc.), el volumen de clientes y su alcance.

8 Por ejemplo, problemas en el marco institucional (falta de leyes y reglamentos), en la oferta (falta de personal regulador, falta de capacidad y de concientización del personal), en la demanda (falta de concientización de los consumidores sobre sus derechos y responsabilidades), etc.

9 Estos principios —que se presentan aquí de forma resumida— siguen los diez Principios Generales del G20 sobre Protección del consumidor y se encuentran más detallados en otras publicaciones pertinentes de AFI sobre protección del consumidor y conducta de mercado.

CUADRO 2: EVALUACIÓN DE IMPACTO - RETOS IDENTIFICADOS

PAÍS	DESAFÍOS
Ausencia de manuales formales de evaluación de impacto de la RBS	En este caso, el juicio de los supervisores desempeña un papel importante en la evaluación de los impactos, lo que plantea problemas de gobernanza de datos. Los reguladores pueden recopilar una gran cantidad de datos de las entidades financieras, pero el nivel de acceso a los datos existentes como parte de la función supervisora sigue siendo bajo.
Falta de un mecanismo eficaz de recopilación de datos	Los PSF actúan como proveedores de datos a través de una solución dedicada, pero falta una aplicación de alimentación en directo para la presentación de informes al regulador. Las metodologías de recopilación de datos a menudo dependen de procesos básicos o parcialmente automatizados, correos electrónicos y hojas de cálculo Excel. Como resultado, la credibilidad de los datos se convierte en un reto.
Tema de calidad de la información recibida	Al igual que con el reto de la información, la información recibida por el regulador puede no cumplir los requisitos de calidad para la evaluación de impacto, y existen métodos limitados de validación y procesamiento, junto con herramientas analíticas básicas. Además, algunos datos recogidos de los PSF pueden ser inexactos, ya que la mayoría de ellos hacen mucho hincapié en los informes prudenciales.
Falta de capacidad en las unidades de protección del consumidor y supervisión de la conducta de mercado	Frecuentemente hay insuficiente personal (ni suficiente personal formado) asignado a la protección del consumidor y a la supervisión de la conducta de mercado, no sólo para llevar a cabo evaluaciones de impacto, sino también para utilizar los resultados de las respectivas evaluaciones y actuar en consecuencia. También pueden surgir problemas por falta de concientización y de capacidad.

3. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA PRÁCTICA

3.1. RECOPIACIÓN DE DATOS Y PERFILES DE RIESGO

Los países tienen prácticas diferentes al recopilar datos, por lo que no es posible definir un conjunto universal de indicadores aplicable a todos los países. En este sentido, se definen dos grupos de indicadores de evaluación de impacto para ofrecer a los países flexibilidad para definir el mejor conjunto de indicadores que se adapte a su contexto específico.

Estos grupos son:

- > Un conjunto **primario** de indicadores preferibles para evaluar el impacto de un PSF que se basa en informes de supervisión confiables recopilados en la mayoría de los países para la supervisión prudencial o de conducta de mercado.
- > Los indicadores **indirectos** se definen como alternativas a los indicadores primarios en caso de que estos últimos no se puedan recopilar. Los indicadores indirectos también pueden basarse en fuentes secundarias de información, cuyos datos pueden no estar verificados, lo que hace que a veces no sean confiables. Estos indicadores ofrecen una indicación de las posibles tendencias y cambios que se están produciendo en el PSF, lo que incita a profundizar el análisis.

Los datos pueden ser cualitativos y cuantitativos, y las fuentes de información para calcular los indicadores pueden incluir informes prudenciales, solicitudes de entidades financieras, información pública, encuestas y todos los demás informes y fuentes de información posibles. Por ejemplo, el Banco Central del Paraguay recibe información de las entidades a través de la red de comunicaciones financieras y la presenta en su sitio web.

3.2. FACTORES DE IMPACTO E INDICADORES

El proceso de evaluación de impacto consta principalmente de tres pasos:

1. Recolección de datos
2. Evaluación de los indicadores de impacto según los modelos elaborados por las ASF
3. Calificación de evaluaciones de impacto

La Nota de orientación 21 elaborada por los miembros del CEMCWG en 2016 destaca cinco conjuntos de indicadores que pueden ser utilizados por el regulador para las calificaciones de impacto.¹⁰ Además, durante la elaboración del presente documento, los miembros del subgrupo del CEMCWG identificaron la importancia de categorizar los datos en torno a las quejas de los consumidores financieros en un sexto conjunto de indicadores, que apoya a todos los demás conjuntos y se añade a la lista inicial de la siguiente manera:

1. **Cobertura de consumidores:** número y participación de consumidores en los mercados de productos (préstamos, depósitos, activos, etc.), cobertura geográfica, grupos vulnerables incluyendo (agricultores, analfabetos, etc.), etc.
2. **Naturaleza de los productos:** tecnología, innovación, variedad, complejidad, alto impacto en el bienestar de los consumidores (hipotecas), relacionada con infraestructuras y tecnología deficientes, etc.
3. **Poder de mercado:** cuota de mercado de los productos, fijación de precios, posibilidad de sustituir productos e infraestructuras, know-how empresarial y tecnológico, etc.
4. **Intermediación:** escala, modelo, canales, etc.
5. **Interconexión:** impacto de la cadena de suministro en otros proveedores, mercados de productos, canales de intermediación, reputación, etc. Es necesario prestar especial atención a la evaluación del impacto de un PSF que pertenezca a grupos financieros locales o internacionales.
6. **Quejas y reparación [agregado]:** volumen y naturaleza de las quejas, motivos de las quejas, número de quejas de consumidores resueltas, etc.

A partir de todos los indicadores utilizados por los miembros del subgrupo, el cuadro 3 propone una lista no exhaustiva de indicadores para orientar al lector en la elaboración de su propio conjunto, en función del contexto y las necesidades de cada país en materia de evaluación del impacto de los PSF. En la sección siguiente también se presenta una lista de indicadores sustitutivos (Cuadro 4).

¹⁰ A partir de la encuesta del CEMCWG de 2022, los miembros organizaron los indicadores anteriores utilizados como parte de la MC-RBS por su importancia en relación a su trabajo actual en las evaluaciones de impacto de los PSF: 1. Cobertura de consumidores, 2. Poder de mercado, 3. Naturaleza de los productos, 4. Intermediación y 5. Interconectividad.

CUADRO 3: LISTA NO EXHAUSTIVA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN DE IMPACTO

INDICADOR	DETALLES	FUENTE DE INFORMACIÓN
COBERTURA DE LOS CONSUMIDORES/ESCALA DEL PSF		
Clientes minoristas únicos	Número de clientes minoristas únicos de un PSF o número total de clientes. Entre los clientes minoristas únicos se incluyen, por ejemplo, personas con ingresos bajos, clientes de zonas remotas, grupos específicos, como jóvenes, mujeres, personas con discapacidades, personas con escasos conocimientos financieros, etc.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Solicitudes de los PSF¹¹ > Información al público, > Medios de comunicación
Transacciones por tipo de producto	Número de operaciones o transacciones por tipo de producto. Las transacciones se pueden evaluar por producto, por PSF (instituciones de depósito, sociedades financieras y de arrendamiento financiero, instituciones de servicios de pago, operadores de dinero móvil, etc.), por tipo de clientes (vulnerables o no), ubicaciones geográficas, sexo, edad, etc. ¹²	<ul style="list-style-type: none"> > Redes de comunicaciones financieras > Informes externos sobre la conducta de mercado > Carpeta de correspondencia externa
Crédito	Número de cuentas de crédito y depósito en bancos; número de cuentas monedero en operadores de redes móviles (ORM); número de suscriptores de productos de seguros; número de cotizantes a pensiones de fondos de pensiones.	<ul style="list-style-type: none"> > Sistema de gestión de quejas de los consumidores > Subsistema de auditoría financiera electrónica
Consumidores minoristas	Número de consumidores minoristas o número total de consumidores minoristas; número de consumidores minoristas o diferencia en número de consumidores minoristas entre dos periodos.	
Servicios al detal	Volumen total de servicios al detal para los PSF o volumen total de servicios al detal para el sector. Hay que tener en cuenta el volumen de servicios, pero también la frecuencia de las transacciones. Por ejemplo, si los clientes realizan transacciones cada 30 minutos y se produce una falla en el sistema, el trastorno será grave.	
NATURALEZA DEL PRODUCTO/PERFIL PSF		
Comparabilidad	Medida en la que los productos son estándar y comparables con otros productos del mercado y dentro del PSF, el grado de complejidad de los productos (datos analíticos). ¹³	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Solicitudes de los PSF > Información al público,
Complejidad del producto	Cuanto más complejo sea el producto, mayor será el impacto. La complejidad es indicativa de la facilidad con que un consumidor puede entender el precio final del producto ofrecido, las condiciones del contrato y compararlo con productos similares de otros proveedores. ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> > Medios de comunicación > Entidades de la red de comunicaciones financieras > Informes de inspección in situ y a distancia > Informes de seguimiento del mercado > Informes de revisión temática > Informes de cliente misterioso > Informes de encuestas > Informes de aplicación

11 Solicitudes ad hoc de las ASF a los PSF.

12 El número de transacciones es muy importante, pero también hay que fijarse en las tendencias de esas transacciones.

13 Si los servicios o productos son diferentes pero de la misma naturaleza (por ejemplo, sólo servicios de pago o sólo servicios de crédito), entonces el impacto es significativo.

14 Por ejemplo, un depósito puede incluir muchas condiciones "si... entonces..." (si a los 6 meses, entonces el 1%, si a los 12 meses, entonces el 1,3%, después de siete meses, entonces una bonificación del 1%, etc.). También se consideran complejos los productos a largo plazo, cuyos efectos pueden tardar mucho tiempo en ser descubiertos por el consumidor (por ejemplo, si un producto hipotecario está mal concebido, las consecuencias negativas del producto defectuoso pueden revelarse mucho tiempo después de la compra y los daños pueden ser importantes). Los productos vinculados y agrupados también son complejos, lo que provoca ambigüedad en cuanto al precio y la equidad del producto. Por ejemplo, un préstamo hipotecario, además de términos complicados o confusos, puede incluir también un seguro como producto vinculado. La tarjeta y la línea de crédito pueden venderse como un producto combinado.

CUADRO 3: continuación

INDICADOR	DETALLES	FUENTE DE INFORMACIÓN
NATURALEZA DEL PRODUCTO/PERFIL PSF <i>continuación</i>		
Vulnerabilidad del grupo objetivo	Esto ocurre cuando un producto está dirigido (formalmente o en función de la naturaleza del producto) a grupos de consumidores que, según la política de la ASF, se consideran vulnerables y sujetos a protección. El impacto es elevado en la medida en que el grupo objetivo es vulnerable. ¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Solicitudes de los PSF > Información al público, > Medios de comunicación
Especificidad	La especificidad se manifiesta por otros factores (sin incluir los anteriores), que pueden afectar negativamente al consumidor y al país si el PSF se comporta de mala fe. Tecnología, innovación, fungibilidad, relevancia nacional y otros factores que pueden aumentar el impacto de un determinado producto o PSF. ¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> > Entidades de la red de comunicaciones financieras > Informes de inspección in situ y a distancia > Informes de seguimiento del mercado
Modelo de ventas y cobertura geográfica de los productos	Los canales de venta y cobertura geográfica de los productos muestran la difusión del PSF en las regiones del país. ¹⁷ Cuanto mayor sea la cobertura regional del PSF, mayor será el nivel de impacto estimado.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes de revisión temática > Informes de cliente misterioso > Informes de encuestas > Informes de aplicación
Número de incidentes notificados que afectan a los consumidores	Esto puede captarse si el PSF informa de incidentes frecuentes, como fallas en las transacciones, caídas del sistema, errores y fraudes que afecten a las cuentas de los consumidores, casos de corrupción y soborno, etc.	
Incidentes de incumplimiento	Las entidades que muestran altos niveles de incumplimiento del marco legal y normativo vigente, como la transparencia, el trato justo a los consumidores, la violación de la privacidad de los datos, la falta de respuesta a tiempo a las quejas, etc., plantean riesgos significativos.	
Medidas coercitivas frecuentes contra la institución	En caso de que la entidad se enfrente sistemáticamente a sanciones coercitivas, debe ser considerada una entidad de alto riesgo.	
Tendencias anormales	Por ejemplo, un aumento de ingresos por tarifas y comisiones en la cuenta de resultados del PSF podría significar que se están cobrando tarifas y comisiones injustas; el aumento de las bonificaciones al personal en función de un incremento de las ventas podría significar que se está animando a la gente a realizar prácticas de venta abusivas.	

15 Por ejemplo, un préstamo agrícola puede calificarse de alto impacto si, sobre la base de algunos indicadores (importancia en los documentos gubernamentales, número de quejas, etc.), la agricultura se considera un ámbito vulnerable o prioritario.

16 Por ejemplo, el producto es único por su finalidad para el país, o el PSF es un organismo gubernamental y desempeña funciones importantes en las que no participan otros PSF. Algunos ejemplos podrían ser el seguro de crédito agrícola o la distribución de pensiones. Alternativamente, si este producto o PSF no está disponible, ¿en qué medida pueden sustituirlo otros PSF en un plazo breve?

17 Cuanto más complejo y variado sea el modelo de venta, mayor será la influencia del PSF en el bienestar del consumidor y más fácilmente podrá caer en la trampa del producto.

CUADRO 3: continuación

INDICADOR	DETALLES	FUENTE DE INFORMACIÓN
PODER DE MERCADO		
Cuota de mercado de ingresos por comisiones	Total de ingresos por comisiones o total de ingresos por comisiones del sector.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Solicitudes de los PSF > Información pública > Medios de comunicación
Sustituibilidad del servicio	Sustituibilidad del servicio (otras empresas que prestan los mismos servicios). Facilidad de cambio (facilidad con la que los consumidores pueden cambiar de un servicio a otro), disponibilidad de sustitutos (disponibilidad de servicios alternativos que puedan utilizarse en su lugar, elasticidad de precios, etc.).	
Desviación de precios	Desviación del precio promedio del servicio al detal con respecto al promedio del mercado.	
Índice de competencia	Cuota de un PSF dado en un segmento de productos determinado, concentración de proveedores.	
CUOTA DE MERCADO DE LOS PRODUCTOS		
Crédito al consumo	Monto del crédito al consumo del PSF/monto total del crédito al consumo.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Informes sobre inclusión financiera
Desviación promedio	Desviación promedio del precio del crédito al consumo con respecto al mercado.	
Clientes del PSF	Clientes de PSF/Clientes totales del subsector	
Cuentas de productos específicos	Cuentas de productos específicos/cuentas totales del subsector en ese producto.	
Transacciones periódicas	Número de transacciones periódicas/total de transacciones de ese periodo del subsector.	
INTERMEDIACIÓN/CANALES DE DISTRIBUCIÓN		
Sucursales, oficinas, puntos de venta	Número de (sucursales u oficinas, agentes, puntos de venta) del PSF/Cantidad total en todo el país.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Solicitudes de los PSF > Información al público, > Medios de comunicación
Puntos de servicio	Número de puntos de servicio (propios y subcontratados), incluyendo los agentes bancarios.	> Entidades de la red de comunicaciones financieras
Puntos de servicio propios	Proporción de puntos de servicio propios en relación con el número total de puntos.	> Informes de la división bancaria
Canales digitales	Cuota de productos generados en canales digitales.	

CUADRO 3: continuación

INDICADOR	DETALLES	FUENTE DE INFORMACIÓN
INTERCONEXIÓN		
Variedad de servicios	Número de servicios al detal diferentes ofrecidos o número total de servicios al detal ofrecidos. Si el PSF ofrece una amplia gama de productos de distinta naturaleza, el impacto es elevado. Si los servicios o productos son diferentes pero de la misma naturaleza (por ejemplo, solo servicios de pago o solo servicios de crédito), entonces el impacto es significativo.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Solicitudes de los PSF > Información al público, > Medios de comunicación > Encuestas
Confianza del consumidor	Porcentaje de adultos que confían mucho en el servicio financiero (según encuesta).	> Informes externos sobre la conducta de mercado
Satisfacción	Porcentaje de satisfacción (mediante encuesta). El índice de (in)satisfacción puede ser calculado a través de encuestas y reflejarse en el índice de cuentas inactivas de clientes, el número de clientes que se trasladan a otras entidades, el número de clientes que no prefieren volver a solicitar un determinado servicio, como préstamos, etc.	
Ingresos por comisiones	Participación de las comisiones en los ingresos operativos o participación de las comisiones en los ingresos por prestación de servicios.	
Portabilidad	Número de solicitudes de portabilidad de operaciones de crédito.	
Tipos de consumidor	Demografía, nivel de conocimientos financieros, vulnerabilidad.	
QUEJAS DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS Y MECANISMOS DE REPARACIÓN		
Número de quejas de los consumidores	Número de quejas en relación con el número de cuentas o el número de transacciones. Desagregación de los datos de quejas por sexo.	<ul style="list-style-type: none"> > Solicitudes de los PSF > Informes de la oficina del defensor del cliente del Sistema Financiero
Naturaleza de las quejas de los consumidores	Cualitativa: seguimiento de los motivos de las principales quejas y evaluación del análisis de las causas profundas y las medidas correctivas. Cuantitativa: evaluar el índice de quejas en un determinado producto o de una determinada naturaleza frente a las normas del mercado y al desempeño anterior del banco.	<ul style="list-style-type: none"> > Base de datos ASF > Correos electrónicos trimestrales de las entidades financieras
Volumen y valor de las quejas por pérdidas operativas	Informe de quejas de los bancos, incluyendo el monto de las indemnizaciones y las pérdidas sufridas durante el periodo de tiempo.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes prudenciales > Medios de comunicación > Informes externos sobre la conducta de mercado
Número de quejas resueltas	Número de quejas resueltas en [cantidad de días] sobre el número total de quejas. Volumen de quejas que incumplen el acuerdo de nivel de servicio (SLA) o el número total de quejas.	<ul style="list-style-type: none"> > Informes de los PSF > Informes de quejas de clientes

3.3. APLICACIÓN Y CONSIDERACIONES

Luego del ejercicio de recopilación de datos, los indicadores de impacto deben ser evaluados de acuerdo con los modelos elaborados por las ASF. Posteriormente, se determina una calificación de impacto global para un PSF determinado. La figura 3 presenta el ejemplo del proceso de evaluación de impacto del Banco Central de Armenia.

La calificación del impacto constituirá la base para determinar el grupo de riesgo del PSF (por ejemplo, alto, medio, bajo). El supervisor evalúa cada indicador (consulte la posible lista de indicadores en la sección anterior) a través de un conjunto de subindicadores cuantitativos y cualitativos. A cada PSF se le asigna una de estas calificaciones y, tras la evaluación de impacto, a todos los PSF se les asigna una calificación (por ejemplo: alto, medio, bajo).

Los PSF con un alto nivel de impacto se priorizarán para una evaluación de riesgo individual más exhaustiva. En la práctica, el supervisor decidirá dónde se sitúa el punto de corte entre los PSF “sistémicos” y “otros no sistémicos”. Esta decisión es una parte importante de la determinación del impacto y refleja, en parte, el punto de vista del supervisor en materia de tolerancia al riesgo. No obstante, los supervisores deben trabajar también con los PSF de bajo impacto.¹⁸

En situaciones en las que puede no ser posible evaluar el impacto de los PSF (por limitaciones de recursos, por ejemplo), se requiere una actuación supervisora urgente, que se puede lograr mediante una evaluación por aproximación del impacto del PSF. El cuadro 4 ofrece un desglose aproximado de los PSF por nivel de impacto, con base en indicadores de escala y perfil.¹⁹ Es importante señalar que este desglose no sustituye a una evaluación exhaustiva del impacto del PSF y sólo puede servir como guía de apoyo.

CUÁNDO Y CON QUÉ FRECUENCIA EVALUAR EL ÍNDICE DE IMPACTO

1. Primera evaluación. El supervisor evalúa el grado de impacto de cada PSF. Así, todos los PSF se clasifican en un grupo de impacto (alto, medio o bajo).²⁰ Una evaluación por aproximación es una opción alternativa cuando existe una necesidad urgente de clasificar un PSF para evaluar más a fondo la probabilidad de riesgo, pero no hay forma de evaluar el impacto.

2. Actualización. La calificación de impacto se actualiza entonces como parte de un ciclo regular de revisiones prudentiales (in situ, externa y otras) tan pronto como se recibe nueva información sobre el PSF. La actualización también debe producirse si la ASF ha recibido quejas y otras señales. La calificación de impacto de cada PSF (si no se ha actualizado en un plazo de tres años) se actualiza íntegramente a intervalos regulares. Una vez creada la base de datos de indicadores de impacto generados automáticamente, la calificación de impacto se actualizará con mayor frecuencia.

Las métricas necesarias para determinar una calificación de impacto se establecen de acuerdo con los siguientes principios:

- > **Facilidad de recopilación de datos:** en términos de costo y tiempo, al supervisor le resulta fácil recopilar datos para los indicadores de impacto.
- > **Óptimo:** los indicadores deben ser tan pocos como sea necesario para una evaluación de impacto eficaz.
- > **Confiabilidad:** las fuentes de datos deben ser dignas de confianza.
- > **Oportunidad:** los datos pueden recopilarse al menos una vez al año.
- > **Coherencia:** hay que disponer del mismo conjunto de indicadores y utilizarlos a lo largo del tiempo.

Como hay muchos factores, indicadores y subindicadores, la calificación automática global del impacto de puede calcular según el principio de “un indicador es el indicador principal”.²¹ Por ejemplo:

- > **“Escala”** es el indicador principal y es evaluado en primer lugar por el supervisor. Si, según el indicador “Escala”, el PSF se sitúa en el nivel “alto”, entonces no se puede evaluar el segundo indicador.

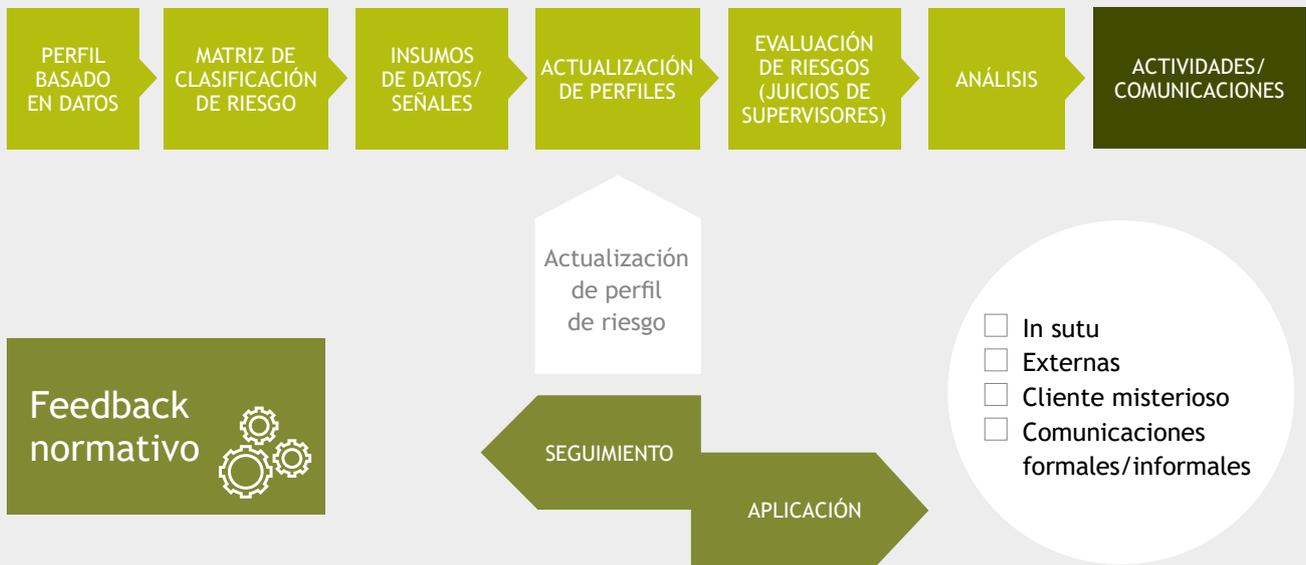
18 La lógica de la RBS es que dichas empresas recibirán individualmente menos atención supervisora que las empresas con mayores niveles de exposición. Sin embargo, esto no significa, por supuesto, que no se les deba prestar atención; los consumidores corren un riesgo directo de sufrir perjuicios financieros o de otro tipo por parte de las entidades financieras con las que trabajan, ya sean grandes o pequeñas. Los pequeños PSF también pueden ser una fuente colectiva de riesgo en circunstancias en las que varios de ellos pueden quebrar al mismo tiempo como resultado de riesgos correlacionados, como una recesión en el sector al que están expuestos conjuntamente. Por lo tanto, es necesario desarrollar formas constructivas y proporcionadas de relacionarse con ellos.

19 Cada ASF puede tener en cuenta el conjunto de indicadores que le resulten más aplicables y pertinentes.

20 Valores de los indicadores: debe haber valores de los indicadores y subindicadores para tres niveles (calificaciones) de impacto (alto, medio, bajo). Estos valores son indicativos y pretenden ayudar al supervisor a emitir juicios, pero en ningún caso son limitantes. Es imposible disponer de todo el espectro de significados, ya que la realidad puede ser muy diversa.

21 Este principio es sólo una aproximación y describe el cálculo sólo para dos indicadores posibles. Otros principios pueden ser “un indicador principal” y “dos indicadores iguales --> tomar el máximo de ellos”. todos los indicadores son iguales.

FIGURA 3: PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO - BANCO CENTRAL DE ARMENIA



Fuente: Banco Central de Armenia

CUADRO 4: EVALUACIÓN DEL IMPACTO POR APROXIMACIÓN

NIVELES DE EXPOSICIÓN/IMPACTO	TIPOS DE PSF (EJEMPLO)
1-Alto	<ul style="list-style-type: none"> > Bancos minoristas (15 bancos) > Grandes entidades no bancarias de depósito y otras entidades no bancarias (12 PSF, > 1.000 millones de USD en activos) > Grandes organizaciones de pago
2 - Esencial	<ul style="list-style-type: none"> > Entidades no bancarias medianas (80 PSF con activos de entre... y USD) > Entidades de pago
3 - Bajo	<ul style="list-style-type: none"> > Pequeñas entidades no bancarias (240 PSF con <... mil millones de USD en activos) > Bancos corporativos

- > **“Perfil”** es el segundo indicador más importante. Si la calificación de “Escala” es baja o esencial, el supervisor evaluará también el indicador de “Perfil”. La calificación global será el máximo de estos dos indicadores: escala y perfil.
- > La Valoración Global del Impacto se evalúa como el máximo de los dos indicadores de impacto: Escala y Perfil en este caso.

- > Calificación de impacto ajustada por el criterio del supervisor. Esto puede hacerse en función de determinados factores. La calificación ajustada es la definitiva y se utiliza en los procesos de supervisión.
- Como parte de la supervisión basada en riesgos, la evaluación del impacto debe combinarse con la probabilidad de ocurrencia, o evaluación del riesgo, para que sea completa.

EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO 1: NIGERIA

El Banco Central de Nigeria adoptó modelos de evaluación de impacto y de riesgo, el primero se presenta en el cuadro 5 y el segundo está disponible en el anexo 2. El Cuadro 6 muestra un ejemplo de calificación de una evaluación de impacto en Nigeria.

Enfoque de evaluación de Nigeria utilizando un modelo de evaluación de impacto:

- > El impacto de una institución en relación con sus homólogas se evaluará utilizando los factores de proporcionalidad e historial de supervisión.
- > Los factores de proporcionalidad incluirán consideraciones como:
 - **Número total de quejas recibidas por la institución** expresado en porcentaje del número total de quejas recibidas en la categoría.
 - **Número total de quejas de la institución elevadas al banco central** como porcentaje del número total de quejas transmitidas de la categoría.
- > El historial de supervisión, por su parte, vendrá determinado por el nivel de cumplimiento de la misma en relación con otras de la categoría. Las consideraciones para el historial de supervisión pueden incluir:
 - **Número total de quejas no resueltas de la institución** expresado como porcentaje del total de quejas no resueltas de la categoría.
 - **Número total de incumplimientos** de la institución expresado como porcentaje del número total de incumplimientos de la categoría,
 - **Número total de multas** impuestas a la institución expresado como porcentaje del total de la categoría.
- > La calificación de proporcionalidad e historial de supervisión de la entidad determinará su impacto dentro de su categoría. El impacto se calificará utilizando los parámetros Alto, Elevado, Medio o Bajo.



CUADRO 5: MODELO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO - BANCO CENTRAL DE NIGERIA

FACTORES	#	CONSIDERACIONES PARA EL PERFIL DE RIESGO DE UNA ENTIDAD REGULADA DENTRO DE LA CATEGORÍA DE BANCOS COMERCIALES	CRITERIOS PONDERACIÓN	INSTITUCIÓN		CALIFICACIÓN DEL RIESGO INSTITUCIONAL	
				CALIFICACIÓN	PESO		
1. Proporcionalidad	1.1	Número total de clientes corporativos de la entidad expresado como porcentaje del total de clientes corporativos de la categoría.	5	100%	5		
	1.2	Número total de clientes minoristas de la entidad expresado como porcentaje del total de clientes minoristas de la categoría.	10	100%	10		
	1.3	Número total de quejas recibidas por la entidad expresado en porcentaje del número total de quejas recibidas en la categoría.	10	2%	0,2	40	15,5
	1.4	Número total de quejas de la entidad elevadas al banco central como porcentaje del número total de quejas transmitidas de la categoría.	10	2%	0,2		
	1.5	Volumen total de préstamos al consumo de la entidad expresado en porcentaje del total de préstamos al consumo de la categoría.	5	2%	0,1		
2. Historial de supervisión	2.1	Número total de quejas no resueltas de la entidad expresado como porcentaje del total de quejas no resueltas de la categoría.	15	2%	0,3		
	2.2	Número total de incumplimientos de la entidad expresado como porcentaje del número total de incumplimientos de la categoría.	15	50%	7,5	60	10,35
	2.3	Valor total de las multas impuestas a la entidad expresado como porcentaje del total de la categoría.	15	15%	2,25		
	2.4	Número total de multas impuestas a la entidad expresado como porcentaje del total de la categoría.	15	2%	0,3		
		Total				100	25,85

CUADRO 6: CALIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO - BANCO CENTRAL DE NIGERIA

# CALIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	
4 Alto	>30
3 Elevado	>20 ≤ 30
2 Medio	>10 ≤ 20
1 Bajo	≤ 10

EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO 2: RUANDA

El marco SCM-BR del Banco Nacional de Ruanda se enfoca en las evaluaciones de impacto a través de los siguientes elementos:

- > **Número de clientes del PSF**, concentrándose especialmente en los clientes minoristas, ya que son vulnerables a los riesgos relacionados con el consumo.
 - > **Alcance del PSF** en términos de su red de sucursales, con especial énfasis en los PSF que penetran en las zonas rurales.
 - > **Número de quejas comparado con el número de cuentas totales del PSF**, incluyendo las cuentas de préstamos y depósitos de bancos e IMF, las cuentas monedero de los ORM, los suscriptores de cada producto de seguros, etc.
 - > **Número de transacciones canalizadas a través del PSF**. En este caso, los esfuerzos de supervisión no se centran en el volumen de las operaciones, como en la supervisión prudencial, sino en el número y la frecuencia de las operaciones.
 - > **Número de incidentes notificados** que afectan a los consumidores. Por ejemplo, si el PSF informa de incidentes frecuentes, como fallas en las transacciones, caídas de sistema, errores y fraudes que afectan a las cuentas de los consumidores, y casos de corrupción y soborno, etc. Estos son indicadores de una institución que plantean riesgos muy elevados en lo que respecta a los consumidores.
- > **Nivel de insatisfacción de los clientes**, ya sea a través de las redes sociales, mostrada por diferentes encuestas o canalizada a través de las plataformas existentes del banco central, incluyendo el chatbot INTUMWA (chatbot de gestión de quejas), GERERANYA (comparador web), etc. El nivel de insatisfacción también se refleja en el índice de cuentas inactivas de clientes, el número de clientes que migran a otras entidades, el número de clientes que prefieren no volver a solicitar determinados servicios, como préstamos, etc.
 - > **Tendencias anormales**: por ejemplo, un aumento de algunas tarifas o comisiones en la cuenta de resultados del PSF puede indicar que éste podría estar cobrando tarifas y comisiones injustas.
 - > **Nivel de otros riesgos**, como el número de subastas de garantías en comparación con el número total de préstamos concedidos, los índices de morosidad, la frecuencia de quejas repetitivas sobre un determinado producto u operación, el número de quejas no resueltas, o respuestas retrasadas a las quejas, los casos identificados de incumplimiento, o el número de sanciones repetitivas para un determinado PSF.

El cuadro 7 es un ejemplo de matriz de evaluación del impacto de la conducta de mercado en Ruanda.



CUADRO 7: EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA CONDUCTA DE MERCADO - BANCO NACIONAL DE RUANDA

		PROBABILIDAD DE OCURRENCIA (QUÉ TAN PROBABLE ES QUE EL RIESGO OCURRA)			
		Bajo	Medio/Bajo	Medio/Alto	Alto
IMPACTO (QUÉ TANTO IMPORTARÍA QUE EL RIESGO SE MATERIALICE)	Alto				
	Medio/Alto				
	Medio/Bajo				
	Bajo				

Fuente: Banco Nacional de Ruanda

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Esta sección presenta las recomendaciones de políticas por parte de los miembros del CEMCWG para que el desarrollo y la implementación de las evaluaciones de impacto de los PSF dentro del marco SCM-BR, sean eficaces.

PAPEL DEL REGULADOR Y DEL SUPERVISOR

Deben tener funciones y responsabilidades claramente definidas al realizar las evaluaciones de impacto. Debe crearse una unidad o función específica, con funciones y responsabilidades claras. Por ejemplo, el personal puede encargarse de recoger y compilar los datos, y la alta gerencia puede participar en la revisión, confirmación e implementación de las recomendaciones del análisis.

Deben disponer de un manual de evaluación de impacto. Las evaluaciones de impacto requieren una metodología, procesos de recopilación y datos independientes. El manual también puede formar parte de un manual de supervisión más amplio (basado en riesgos).

Deben evaluar y calcular de forma coherente la calificación y los problemas de los PSF. Las calificaciones suelen darse en forma de matriz para organizar y presentar la información. Esta forma ayuda a estructurar mejor el pensamiento, así como a proporcionar comparaciones coherentes de diferentes PSF y priorizaciones.

Sus juicios deben tenerse siempre en cuenta. Ningún sistema de evaluación puede reflejar plenamente la realidad. Incluso si el regulador o el supervisor adoptan una matriz de impacto y un proceso de calificación bastante formalizados, sus decisiones no deben necesariamente orientarse solo por dichas calificaciones. Puede haber casos en los que el supervisor tenga conocimiento de factores, cuantitativos o cualitativos, que no se reflejen en las cifras. Tendrá que ejercer continuamente su criterio profesional para ajustar y modificar sus actividades de supervisión teniendo en cuenta otros factores y cuestiones que observe. En conclusión, el juicio del supervisor sigue siendo esencial para complementar los ejercicios de evaluación.

Deben tener cuidado de no equiparar simplemente importancia con tamaño. Aunque el tamaño es un factor importante, no es el único. Las actividades relativamente pequeñas pueden plantear grandes riesgos, tanto ahora como en el futuro. Tanto el regulador como el supervisor deben tener esto siempre presente y tomar decisiones basadas en juicios de supervisión. Las áreas de interés no deben ser simplemente las actividades más grandes, aunque en la práctica, el tamaño (en términos de número de consumidores en riesgo y de cuota de ingresos, beneficios o primas como factor motivador) es un factor importante. La selección de las áreas de riesgo en las que centrarse es en sí misma una actividad basada en riesgos porque es inherentemente selectiva, de modo que algunas actividades y áreas estarán sujetas a menos control que otras (o incluso a ningún control).

DATOS, INDICADORES Y MODELOS

Las evaluaciones de impacto deben basarse en datos. Los datos recopilados deben cumplir unos requisitos mínimos de calidad, que pueden ser mejorados mediante procesos automatizados y coordinados. Los datos sintetizados pueden proporcionar información sobre la conducta de mercado de las instituciones reguladas para facilitar evaluaciones de impacto y acciones supervisoras eficaces. La incorporación de datos desglosados por sexo en la SCM es crucial para identificar los casos de conducta que afectan a segmentos específicos, como las mujeres u otros grupos vulnerables de la población.

Los indicadores desarrollados deben ser pertinentes y viables. Al seleccionar los indicadores, la consideración más importante es si son útiles y pertinentes para la formulación de políticas nacionales. Los reguladores y supervisores pueden comenzar con un conjunto más reducido de indicadores de calidad, más fáciles de controlar y aplicar, antes de ampliarlo a un conjunto mayor.

Deben elaborarse y aplicarse modelos para evaluar los indicadores. El uso de modelos puede garantizar la coherencia en la recopilación y agregación de datos, para evaluar los indicadores de impacto y su evolución a intervalos determinados.

DESARROLLO DE CAPACIDADES Y VISIÓN DE FUTURO

El personal de las Autoridades de Supervisión Financiera (ASF) y de los Proveedores de Servicios Financieros (PSF) debe desarrollar sus capacidades. Todas las ASF y los PSF deberían disponer de directrices para ofrecer y evaluar el desarrollo de capacidades del personal y de los representantes en la supervisión de la conducta de mercado. Las brechas detectadas deberían servir de base para elaborar un plan de desarrollo de capacidades

a corto, mediano y largo plazo en la evaluación de impacto, y todo el proceso de desarrollo de capacidades debería ser supervisado por la alta gerencia.

Es necesario adoptar un enfoque prospectivo, teniendo en cuenta cómo puede evolucionar el negocio con el tiempo. Una calificación o evaluación no debe ser estática. Por ejemplo, si un producto acaba de lanzarse, las cifras no podrán revelar su importancia. Pero el potencial de rápido crecimiento del consumo de un determinado producto (dada la naturaleza del nuevo producto) puede indicar al supervisor que se trata de una actividad significativa.



Las herramientas innovadoras, incluyendo la tecnología de supervisión (SupTech),²² deben tenerse en cuenta para la evaluación de impacto de los PSF. La implementación de la SupTech puede mejorar la eficiencia y la eficacia de las capacidades tecnológicas de la ASF. Esto ayudará al regulador y al supervisor a llevar a cabo una supervisión basada en riesgos, incluyendo unas evaluaciones de impacto más eficientes y eficaces. Esto es especialmente importante en la recopilación de los datos necesarios, junto con su análisis e interpretación.²³

22 Véase Alliance for Financial Inclusion. 2022. Tecnologías de regulación y supervisión para la inclusión financiera - Informe especial. Disponible en: https://www.afri-global.org/wp-content/uploads/2022/02/RegTech_SupTech_special_report_isbn.pdf

23 En el caso de Ruanda, se utilizó Electronic Datawarehouse para recopilar datos desagregados que ayudaron a medir los diferentes indicadores de la evaluación de impacto. También se utilizó el chatbot INTUMWA para ayudar a computar los indicadores relacionados con las quejas.

ABREVIATURAS

CEMCWG	Consumer Empowerment and Market Conduct Working Group (Grupo de trabajo sobre empoderamiento del consumidor y conducta de mercado)
ASF	Autoridad de Supervisión Financiera
PSF	Proveedor de Servicios Financieros
SCM	Supervisión de la Conducta de Mercado
SCM-BR	Market Conduct Risk Based Supervision (Supervisión de la conducta de mercado basada en riesgos)

REFERENCIAS

Alliance for Financial Inclusion. 2016. Nota de orientación 21: Market Conduct Supervision of Financial Services Providers - A Risk-Based Supervision Framework (Supervisión de la conducta de mercado de los proveedores de servicios financieros - Un marco de supervisión basado en riesgos). Disponible en: <https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/publications/2016-08/Guideline%20Note-21%20CEMC-RiskBased.pdf>

Alliance for Financial Inclusion. 2022. Regulatory and Supervisory Technologies for Financial Inclusion - Special Report (Tecnologías de regulación y supervisión para la inclusión financiera - Informe especial). Disponible en: https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2022/02/RegTech_SupTech_special_report_isbn.pdf

Alliance for Financial Inclusion. 2023. Market Conduct Supervision Toolkit (Herramientas para la supervisión de la conducta de mercado). Disponible en: <https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2023/09/Market-Conduct-Supervision-A-Toolkit.pdf>

Banco Mundial. 2022. Guideline Note: An introduction to Developing a Risk-Based Approach to Financial Consumer Protection Supervision (Introducción al desarrollo de un enfoque basado en riesgos para la supervisión de la protección del consumidor financiero). Disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/38419>

ANEXO 1 PRINCIPIOS GENERALES DE LA SCM-RBS

- 1. Concepto de supervisión basada en riesgos:** El marco debe basarse en el concepto de supervisión basada en riesgos.
- 2. Definir la conducta de mercado:** El marco debe definir la conducta de mercado y sus riesgos inherentes.
- 3. Metas y objetivos de la SCM-BR:** El marco debe tener metas y objetivos claros para la supervisión de la conducta de mercado basada en riesgos.
- 4. Evaluación de riesgos:** El marco debe incluir un proceso de evaluación de riesgos que identifique las actividades significativas, los riesgos inherentes a la conducta de mercado y los controles internos.
- 5. Evaluación de impacto:** El marco debe incluir un proceso de evaluación que evalúe el impacto de los riesgos de conducta de mercado en los consumidores y en el mercado.
- 6. Estrategia de supervisión:** El marco debe incluir una estrategia de supervisión que describa cómo abordará el regulador los riesgos identificados.
- 7. Observaciones finales y próximos pasos:** El marco debe incluir observaciones finales y próximos pasos para el regulador.

ANEXO 2 NIGERIA - MODELO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS (MER)

MODELO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS PARA INSTITUCIONES REGULADAS

ACTIVIDADES SIGNIFICATIVAS	ÁREAS DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL RIESGO - MÉTRICAS CLAVE DEL RIESGO/ RIESGO INHERENTE	PROBABILIDAD (1 - 4)	IMPACTO (1 - 4)	CALIFICACIÓN DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL CONTROL	EVALUACIÓN DE LOS CONTROLES DEL BANCO	**RIESGO RESIDUAL	PLAN DE MEDIDAS	FECHA DE IMPLEMENTACIÓN	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
Préstamos	Comisiones y tarifas	Aplicación de comisiones que no se ajustan a la normativa sobre comisiones bancarias	Muy probable	Moderado	8		Aceptable	3,6			
Tarjetas	Desarrollo de productos	Los productos se lanzan sin las pruebas y aprobaciones necesarias	Probable	Bajo	3		Necesita mejorar	2,1			
Marketing y ventas	Publicidad	Los costos de los productos se agrupan de forma que pueden ocultar los costos relativos.	Poco probable	Por encima del promedio	6		Débil	5,7			
Gestión de cuentas	Gestión de quejas	Las quejas de los consumidores no son atendidas en 24 horas	No es probable	Por encima del promedio	3		Necesita mejorar	2,1			
Transferencia de fondos	Resolución de quejas	Comunicación insuficiente o inadecuada con los denunciantes	Probable	Alto	12		Fuerte	2,4			
Depósitos	Depósito a plazo fijo	Los clientes obtienen bajos rendimientos en comparación con otras opciones de inversión	Poco probable	Moderado	4		Débil	3,8			

GUÍA DE EVALUACIONES DE LOS CONTROLES

Evaluación del control	Fuerte	4	Los controles son plenamente eficaces y ofrecen un alto nivel de garantía de que se gestionan los riesgos.
	Aceptable	3	Los controles son adecuados y funcionan eficazmente, con pequeñas áreas de mejora que se pueden abordar mediante el mantenimiento de rutina o la supervisión.
	Necesita mejorar	2	Los controles existen pero presentan algunas deficiencias, lo que puede generar a una mayor exposición al riesgo. Es necesario introducir mejoras para reforzar los controles y reducir los riesgos a un nivel aceptable.
	Débil	1	Los controles son ineficaces, inexistentes o evidentemente inadecuados, lo que implica un alto nivel de riesgo para los consumidores. Se requieren mejoras significativas para subsanar las deficiencias.

Alliance for Financial Inclusion

AFI, Sasana Kijang, 2, Jalan Dato' Onn, 50480 Kuala Lumpur, Malaysia
t +60 3 2776 9000 e info@afi-global.org www.afi-global.org

 Alliance for Financial Inclusion  AFI.History  @NewsAFI  @afinetwork