

Acceso a medios de pagos : recomendaciones del CPSS

Gregor C. Heinrich¹

**Ponencia en: XII Asamblea anual del grupo regional para América Latina y el Caribe del Instituto Mundial de Cajas de Ahorro:
“Cambios estructurales para ampliar el acceso a los servicios financieros”, México, D.F.**

Me complace haber sido invitado a participar en este panel sobre el acceso a medios de pago, en esta Asamblea anual del grupo regional para América Latina y el Caribe sobre “Cambios estructurales para ampliar el acceso a los servicios financieros”, organizado por el Instituto Mundial de Cajas de Ahorro” en colaboración con BANSEFI.

Es para mí un honor formar parte de un panel presidido por el subgobernador Guillermo Gomez del Banco de México, que como sabrán, es uno de los bancos centrales que forman parte del BIS. Además, el Banco de México también ha participado en grupos de trabajo del Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS, por sus siglas en inglés), que es el que ha creado algunas de las recomendaciones que mencionaré en esta breve presentación.

Esta ocasión me permitirá mencionar escuetamente el rol del BIS y del CPSS para el fomento de sistemas de pagos seguros y eficientes, como uno de los elementos que conforman la estabilidad financiera. Voy a mencionar elementos de tres de los documentos del CPSS que pueden ser de interés para esta reunión, enfocada, entre otros asuntos, a cómo ampliar el acceso a servicios financieros. Dichos documentos son: los “Principios Básicos para sistemas de pago de importancia sistémica”, las “Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional”, y los “Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales”.

El BIS se conoce como “el banco de los bancos centrales”, ya que provee servicios bancarios a más de 120 bancos centrales y a aproximadamente 20 organizaciones internacionales. Así pues, el Banco también es cliente de sistemas de pago y liquidación y de infraestructuras de comunicación (como, por ejemplo, SWIFT). Al mismo tiempo, el BIS también actúa como foro de cooperación entre bancos centrales y autoridades supervisoras.²

El CPSS es uno de estos foros de cooperación, creado hace más de una década por gobernadores de bancos centrales.³ Se trata de uno de los tres grandes comités que alberga el BIS, junto con el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria⁴ y el CGFS⁵.

¹ Gregor C. Heinrich, Chief Representative, Oficina de Representación del BIS para las Américas, Ciudad de México. Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no reflejan necesariamente las del BIS o del CPSS o de sus miembros. Agradezco a Robert Lindley, de la Secretaría del CPSS en el BIS y a Victoria Torrano, Chief of Spanish Translation Section en el BIS por sus valiosas sugerencias.

² El „Perfil del Banco de Pagos Internacionales“ esta disponible en http://www.bis.org/about/profile_s.pdf.

³ <http://www.bis.org/cpss>

⁴ Comité de Basilea de Supervisión Bancaria / Basel Committee on Banking Supervision, <http://www.bis.org/bcbs>.

Permítanme que aborde ahora las tres publicaciones que mencioné antes. Todos ellos tienen algo en común: fueron creados por grupos de trabajo en los que participaron representantes tanto de bancos centrales de países desarrollados como de países emergentes, así como de otros organismos internacionales. Además, todos estos documentos siguieron un procedimiento de consulta pública extenso e internacional antes de ser publicados.

1. Los “Principios Básicos”.

Empezaré por el documento “*Principios Básicos para los sistemas de importancia sistémica*”, publicado en 2001.⁶

Los sistemas de pago seguros y eficientes son vitales para que el sistema financiero funcione con eficacia. La necesidad de desarrollar principios básicos surgió tras la crisis Asiática a finales de los años 90. Ahora, forman parte de los 12 “estándares básicos” identificados por el FSF como esenciales para la promoción de la estabilidad financiera.⁷ Esto explica porqué el FMI y el Banco Mundial evalúan conjuntamente el cumplimiento de estos principios básicos por parte de un país dentro del Programa para la Evaluación del Sector Financiero (FSAP).

Sin embargo, los principios básicos fueron concebidos para los llamados sistemas de importancia sistémica, esto es, sistemas cuya falla puede causar perturbaciones serias en el sistema financiero de un país, con la posibilidad incluso de efectos negativos transfronterizos.

Igualmente, algunos de los principios del documento parecen relevantes también en el área de sistemas y pagos minoristas, y de hecho, algunos conceptos se encuentran también en otros documentos pertinentes.

El *Artículo 8* de los Principios, que trata sobre eficiencia, prescribe lo siguiente: “*El sistema deberá ofrecer unos medios de pago que sean prácticos para sus usuarios y eficientes para la economía*”. Así pues, ningún sistema en concreto es el mejor, ni tampoco lo es necesariamente el más moderno o el más caro, sino que cada sistema debe ser tanto práctico como eficiente. Entre los elementos a tener en cuenta se encuentran, por ejemplo, los costos para el sistema de procesamiento o para los participantes en el sistema.

El *Artículo 9*, que trata sobre el acceso justo y abierto [“fair and open”] a los sistemas por parte de bancos y proveedores de servicios, declara: “*El sistema debe tener criterios de participación objetivos y a disposición del público, que permitan un acceso justo y abierto*”. En esencia, esto significa que no necesariamente cada entidad debe tener acceso a un sistema en concreto o a todos ellos. En realidad, los elementos a

⁵ Committee on the Global Financial System, <http://www.bis.org/cgfs>.

⁶ <http://www.bis.org/publ/cpss43es.htm>.

⁷ http://www.fsforum.org/compendium/key_standards_for_sound_financial_system.html

considerar son los que ofrecen una justificación objetiva para la inclusión o exclusión de un participante en el sistema por razones de seguridad y por razones de eficiencia.

2. Las “Orientaciones”.

El segundo documento de interés son las “*Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional*”, publicado en enero pasado.⁸

Una de sus finalidades es la de ayudar y asesorar sobre la planificación e implementación de reformas en los sistemas de pagos nacionales. El informe se dirige en concreto a los bancos centrales y a su interacción con otras partes interesadas, especialmente la comunidad bancaria y otras autoridades responsables del desarrollo del sistema bancario. Además, también se dirige a cualquier otra parte implicada, ya sea pública o privada, que tenga un interés en sistemas de pagos seguros, fiables y eficientes, dado que el desarrollo del sistema nacional de pagos es, por definición, un proceso de cooperación.⁹ Esto es válido en sistemas tanto de alto como de bajo valor, con o sin importancia sistémica.

En cuanto al hecho de que el desarrollo del sistema de pagos supone un esfuerzo de colaboración, comparto sin duda las declaraciones que ha realizado antes el señor Parl de Eurogiro, al decir que “no puede haber competencia saludable sin cooperación”, utilizando incluso el término “co-opetencia” para ello.

Quisiera ahora mencionar en particular dos de las 14 orientaciones.

La Orientación no. 4 destaca la importancia de prestar atención a las necesidades: Las partes interesadas deben identificar y usar como guía las necesidades de TODOS los usuarios del sistema de pagos nacional y las posibilidades que ofrece la economía.

Los dos puntos esenciales de esta orientación, que es válida tanto en países desarrollados como en mercados emergentes, son, pues,

- por un lado, un análisis realista de los requerimientos comerciales y
- por otro lado, una evaluación de los requerimientos de recursos y las posibilidades técnicas y económicas que existen para satisfacer las exigencias de todos los agentes económicos (consumidores, poderes públicos, sociedades financieras y no financieras).

Y a la *Orientación 11* recomienda que las partes interesadas (“stakeholders”) exploren cómo ampliar y mejorar las infraestructuras de pagos minoristas para incrementar así la disponibilidad y variedad de instrumentos y servicios de pago distinto del efectivo que sean seguros y eficientes para los consumidores, empresas y administraciones públicas.

⁸ <http://www.bis.org/publ/cpss70es.pdf>.

⁹ Véase también Heinrich, “International initiatives towards harmonisation in the field of funds transfers, payments, payment systems, and securities settlements”, revised up to March 2006, <http://www.bis.org/forum/amresearch.htm>.

3) Los “Principios generales”.

El último documento que quisiera mencionar es el la publicación más reciente del CPSS, los “*Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales*”.¹⁰

El documento fue publicado el pasado marzo y es el resultado de la estrecha colaboración entre el CPSS y el Banco mundial para ayudar a los países a mejorar sus mercados de transferencia de remesas.

Esto es un documento consultivo. Cualquier persona, incluso los participantes es esta conferencia, pueden enviar comentarios hasta el 18 de agosto¹¹; que serán considerados antes que se finalice el documento.

Las remesas suelen ser en general de valor relativamente escaso, por lo que no son proclives a generar riesgo sistémico. Con todo, el grupo de trabajo piense que hay áreas donde se debería pensar en opciones para mejorar la situación actual.

Todo el informe está basado en la idea de que mayor competencia acaba produciendo servicios más baratos y un acceso más fácil de los usuarios a los servicios de remesas [internacionales].

La eficiencia de los servicios de remesas depende de la competencia del entorno empresarial en el que operen. Un primer paso en esta dirección es una transparencia que permite a los usuarios conocer las opciones que existen y conocer fácilmente, por ejemplo, el costo real de una remesa. El *Principio General no.1* prescribe que el “*mercado para servicios de remesas ha de ser transparente y debe ofrecer suficiente protección al consumidor*”.

Transparencia y competencia están estrechamente relacionados. El Grupo de Trabajo consideró que la mejor manera de reducir el costo de las remesas y hacer los servicios de remesas más accesibles sería mediante el fomento de la competencia.

El *Principio General no.4* por tanto insta al sector de remesas a *fomentar unas condiciones de mercado competitivas en el sector de las remesas, incluyendo un adecuado acceso a las infraestructuras de pago locales*.

El grupo de trabajo favoreció esta solución, como exigir ciertos niveles de servicio o sugerir regulaciones más estrictas. De hecho, regulaciones y leyes mas estrictas pueden tener un efecto contrario y resultar en un aumento de precios e impedir servicios nuevos e innovadores que serían mas accesibles.

Pero el informe no dice que debe existir ninguna regulación. Al contrario, el *Principio General no.3* dicta que “*los servicios de remesas cuenten en las jurisdicciones pertinentes con un marco jurídico y regulador sólido. predecible, no discriminatorio y proporcionado.*”

¹⁰ <http://www.bis.org/publ/cpss73.htm> (versión en inglés; sólo del resumen ejecutivo del documento existe una traducción al español).

¹¹ Correo electrónico:CPSS: cpss@bis.org o Banco Mundial: paymentsystem@worldbank.org.

Conclusión

Como he mencionado al inicio, el BIS y el CPSS no están involucrados con productos específicos o soluciones técnicas concretas. Tampoco ofrecen reglas o sugerencias sobre qué instituciones deberían o no deberían tener acceso a la infraestructura de pagos existente.

No obstante, en términos de acceso, hay que distinguir entre proveedores y usuarios. Para proveedores, la cuestión es cuándo y cómo tener acceso a sistemas de pagos. Este acceso puede ser directo, o indirecto, por medio de instituciones que hacen compensaciones entre bancos o directamente con el banco central, en el llamado "dinero de la banca central". Las reglas para incluir o excluir al sistema operado o vigilado por el banco central muchas veces depende de si se trata de sistemas con importancia sistémica o no.

Por otro lado, a los usuarios del "público en general" generalmente no le interesa saber cómo exactamente se realiza la liquidación o la compensación, sino que lo que les interesa es tener acceso a instrumentos y servicios abordables y eficientes, así como poder elegir entre varias opciones. Estas opciones se desarrollan mejor, y a precios más equitativos cuando existe transparencia, competitividad y un marco jurídico que permita la variedad de opciones, que no favorezca indirectamente la distorsión de los mercados, y que proporcione condiciones equitativas para entidades que ofrecen servicios similares.

Si desean obtener más información sobre los documentos del Comité, pueden consultar la página del BIS en Internet y, sobre todo, la del CPSS, donde encontrarán también traducciones en español de los documentos más relevantes.

Gracias por su atención.