

Página Abierta

Foro de artículos de opinión de los técnicos del Banco Central de la República Dominicana

Sistemas de Pagos y Economía, 10 años después

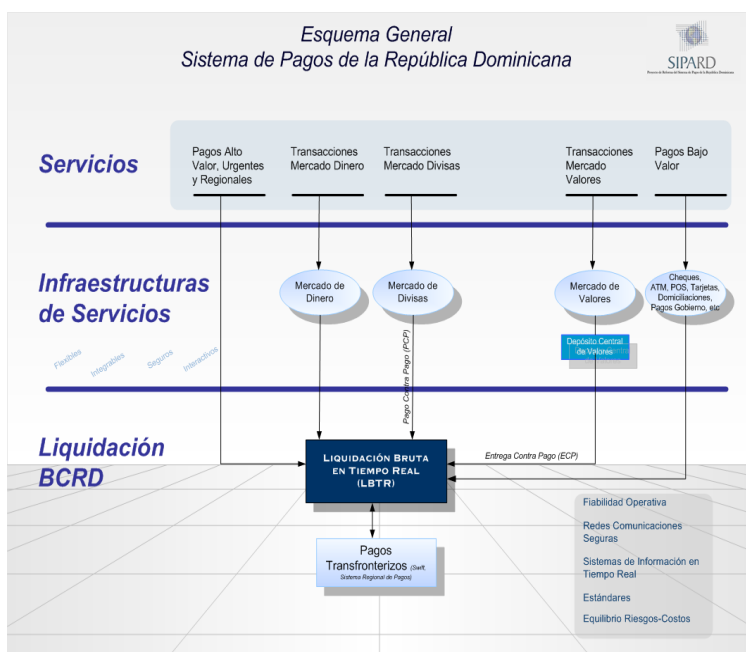
Por: Fabiola Herrera¹

En días pasados participé en un Taller Básico de Educación Económica y Financiera impartido por técnicos del Banco Central, en San Cristóbal, como programa piloto. Uno de los temas que presenté fue Sistemas de Pagos. La experiencia resultó ser un llamado de atención, un “turning point”, una reafirmación de compromiso con la divulgación de estos temas. Por eso, este artículo.

El inicio

Enero de 2003. Una misión conjunta del Banco Mundial y la Iniciativa del Hemisferio Occidental para Pagos y Valores (IHO) entregaba al Banco Central de la República Dominicana su informe final sobre la situación de los sistemas de pago del país. Sugería que “*las transacciones de pago de gran valor y tiempo crítico sean procesadas electrónicamente en un entorno de LBTR (Liquidación Bruta en Tiempo Real)*. Este sistema representará la columna vertebral del mercado financiero.... () Para el desarrollo de lo anterior, el Banco Central debería comprometerse, con carácter de urgencia, en la preparación de reglas y procedimientos del sistema, incluyendo herramientas de manejo de riesgos legales, financieros y operacionales.”

Y en otro párrafo indicaba: “*Es imprescindible la cooperación y coordinación con los demás reguladores en el desarrollo de la reforma de los sistemas de pagos y valores del país*”.



¹ La autora es Directora del Departamento de Sistemas de Pagos del Banco Central, y Directora de la Cámara de Cheques de la República Dominicana.

Diez años después de esa primera evaluación de la situación de los sistemas de pago en nuestro país, bien vale la pena echar una mirada crítica al camino recorrido y a lo que aún falta.

Desconocimiento. En las charlas iniciales de “evangelización” sobre los sistemas de pago dirigidas a los distintos actores del proyecto, abríamos la sesión con mucho entusiasmo preguntando si alguien del público podía explicar qué es un sistema de pago. Las respuestas más notables eran el silencio o una tímida voz que decía “todo lo que sirve para pagar...” o “los cheques...”, pero no más de ahí. Visto esto, fue necesario colocar a todos los involucrados en el tema en la misma página: un sistema de pagos es un conjunto definido de **instrumentos de pago, entidades** que los ofrecen y operan, **normas, acuerdos, redes** de comunicación y **procedimientos**. Facilita las transferencias de fondos entre los agentes económicos (entidades financieras, sus clientes y el público en general) y asegura un mejor funcionamiento de las economías de mercado.

Reflejo. Por ello, las autoridades monetarias en todo el mundo implementan reformas de los sistemas de pagos para mejorar su operatividad en términos de eficiencia, seguridad y confiabilidad. Y porque además, todas las transacciones en una economía formal se reflejan en ellos, lo que proporciona insumos necesarios para las estimaciones de política monetaria de un país.

En otras palabras, todo el dinero que “cambia de manos” lo hace a través de un sistema de pago y las estadísticas que estos proveen, pueden ser un claro indicador de cómo anda la salud de una economía.

SIPARD. Así, era condición indispensable que el conjunto de los sistemas de pagos del país y que constituyen lo que llamamos “Sistema de Pagos de la República Dominicana” o “SIPARD”, sufriese un ajuste profundo que garantizara, además de las condiciones antes expuestas, que **todos los pagos pudiesen ser efectuados, compensados y liquidados bajo un régimen jurídico claro y en un ambiente tecnológico robusto**. La gran variedad y complejidad de transacciones que venían desarrollándose o perfilando su desarrollo, así lo ameritaban.

Reforma. En el año 2005 se asume con toda intensidad la reforma del sistema de pagos dominicano como una prioridad de tal magnitud, que incluso quedó plasmada en la Misión del Banco Central. Como esa reforma se preveía compleja, se requirió del consenso y compromiso de todos los entes involucrados tanto públicos como privados, dado lugar a un modelo de proyecto nunca visto hasta entonces: trabajando juntos las autoridades monetarias, otras instituciones de supervisión, el sistema financiero en pleno, el mercado de valores, los administradores privados de sistemas de pagos, los proveedores de servicios conexos...cada quien asumiendo un rol activo en la ejecución de las tareas correspondientes.

El presente

Transformando la infraestructura financiera de la República Dominicana. La Reforma del Sistema de Pagos de la República Dominicana (SIPARD) era mandatoria por cinco razones:

- 1.- Las tendencias internacionales y los esquemas regionales, donde todo se encaminaba a **sistemas interconectados**, al tiempo real para los pagos y a la eficiencia-país;
- 2.- La necesidad de desarrollo, estabilidad y competitividad por parte del sector financiero dominicano, limitado por restricciones de índole operativa, tecnológica y legal;
- 3.- La importancia de la **mitigación de riesgos**, en especial el sistémico, y contar con herramientas para realizarla;
- 4.- El desarrollo de los **mercados monetarios**, que reclamaban plataformas eficientes y seguras en las cuales operar;
- 6.- La necesidad de herramientas más modernas y eficientes para la administración y transmisión de la **Política Monetaria**.

¿Qué ha ocurrido en materia de pagos en la República Dominicana durante los últimos diez años? El equipo del proyecto de reforma enfocó su trabajo en tres direcciones: legal, tecnológica y operativa, por etapas, siendo la primera la creación de la base jurídica y la segunda la definición del modelo de la plataforma tecnológica necesaria.

Si hoy hiciéramos una foto de nuestro sistema de pagos, sería totalmente distinta a lo que hizo la misión del Banco Mundial en el 2003. Veríamos, entre otros, los siguientes resultados:

- Reglamento de Sistema de Pagos, Instructivos de: Cheques, Cámara, Administradores de Sistemas de Pagos, LBTR, Digitalización y Truncamiento.
- Tratado Regional de Pagos con Centroamérica.
- Regulación Pagos Móviles.
- Regulación de tarjetas pre pagadas (inclusión financiera, dinero virtual).
- Acreditación en el BCRD de los Administradores de Sistemas de Pagos privados.
- **Implementación del Sistema Liquidación Bruta en Tiempo real (LBTR), sus redes e interfaces.**
- Liquidación de operaciones de Títulos-Valores y operaciones de la Seguridad Social (TSS) en el LBTR.
- Incorporación al LBTR de las subastas de títulos del BCRD (mercado primario).
- Implementación del Sistema de Interconexión de Pagos de Centroamérica y RD (SIP), que permite pagos intrarregionales en **tiempo real y muy bajo costo para los clientes.**
- Implementación del nuevo formato de cheques y estandarización de las cuentas de los clientes; **reducción del tránsito de los cheques a un (1) día laborable.**

Un antes y un después. De todos los resultados alcanzados, hay que destacar dos hitos: uno, la legalización de los principios de **irrevocabilidad y firmeza de los pagos**, indispensables para garantizar la confianza en los sistemas de pagos. El otro, **el Sistema LBTR**, que inició operaciones el 28 de abril de 2008.

¿Por qué un sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR)? Porque en el Banco Central están las cuentas de todas las entidades de intermediación financiera del país, y era necesario contar con un sistema que les permitiese manejarlas directamente, y que procesase y liquidase esas operaciones de forma continua, en tiempo real y en términos brutos, es decir, transacción por transacción en segundos. Además, ese mismo sistema LBTR permite liquidar todos los pagos procesados por los demás sistemas de pago autorizados, que le envían diariamente sus montos a liquidar en las cuentas citadas.

Antes de esa fecha todas las transacciones de pagos en el país se realizaban en tiempo diferido, esto



es, varias horas o días después de su tramitación. Con el Sistema LBTR, los pagos entre entidades financieras son realizados por ellas, afectando de forma inmediata sus cuentas en el Banco Central y **permitiendo extender este servicio a sus clientes que así lo soliciten, para la realización de pagos urgentes o de alto valor.**

Consecuencias. El gran beneficiado de todo esto debe ser y es, el cliente final, el dominicano que trabaja, ahorra, produce y crece. Y para la economía en su conjunto, la reforma ha traído nuevas posibilidades de desarrollo de la actividad económica y financiera y mejores oportunidades

para alcanzar el desarrollo sostenido, objetivo fundamental de la política económica. Ese es el reto para todos los actores del SIPARD.

El futuro

Nuevo ecosistema de pagos. Los viejos esquemas de pagos, luego de algunos ajustes por la llegada del año 2000 (Y2K) y al superar la crisis financiera mundial, han ido cayendo poco a poco en la obsolescencia, algunos por agotamiento del modelo, otros por cambios en la tecnología.

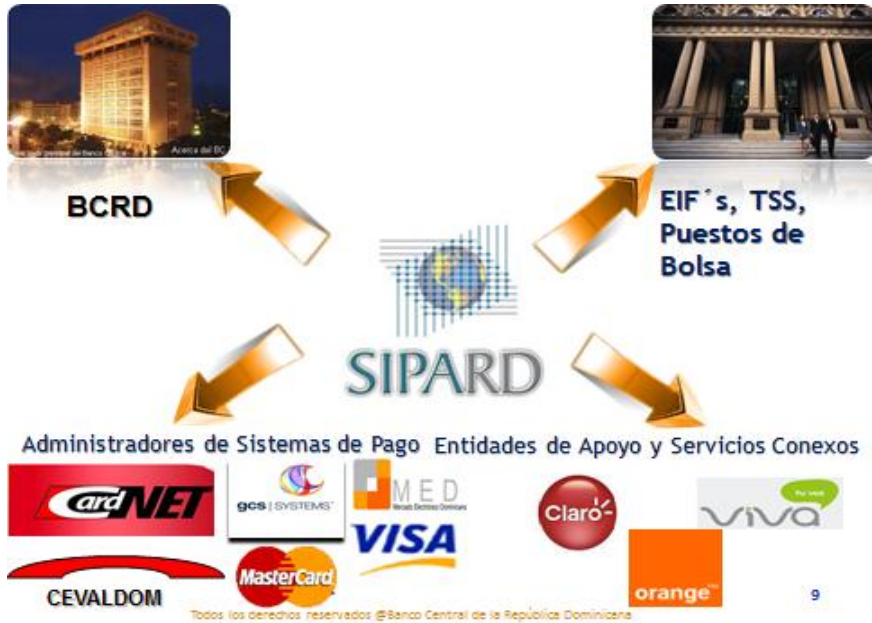
Esa situación ha dejado vacíos que han permitido a **nuevos jugadores** entrar con fuerza al mercado, con capacidad de respuesta y con una propuesta totalmente diferente frente a la forma tradicional de hacer operaciones. Entre ellos, se encuentran los sistemas de pagos móviles y otros operadores de dinero electrónico, y las **monedas virtuales**. Todos, plantean al mercado nuevas posibilidades y nuevos riesgos. Pero están aquí y nada los detiene.

Regulación. ¿Cómo regular y vigilar infraestructuras de pago que muchas veces son operadas por jugadores extra-bancarios? ¿Cómo ser “firme pero flexible” al regular sistemas de pago? En principio, las responsabilidades de los bancos centrales² en materia de sistemas de pagos han sido claramente definidas por el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación del Banco Internacional de Pagos (Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS). Estos principios aplican perfectamente a cualquier sistema de pagos.

² Ver Principios aplicables a las infraestructuras del mercado financiero http://www.bis.org/publ/cpss101_es.pdf

Dentro de esas líneas generales definidas por el CPSS, la regulación, en esta etapa de transición para la industria de los pagos es más bien una carrera contra el tiempo y la innovación, y **resulta de extrema importancia que se haga**, pero que no resulte un obstáculo al desarrollo de nuevos sistemas.

Coincidimos con los expertos en sistemas de pagos que opinan que las infraestructuras de mercado son, más que “*commodities*”, **servicios de utilidad pública**. Entonces, nuestra responsabilidad es regular con claridad para que operen con eficiencia, sin riesgos y con acceso universal voluntario. Ese ha sido el espíritu de la legislación del BCRD hasta ahora.



Inclusión financiera: la siguiente fase. Desde hace años, tanto organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y los reguladores locales y la banca privada, han venido realizando estudios tendentes a determinar el mejor modo de hacer llegar los servicios financieros a aquellos ciudadanos cuyas condiciones no les permiten el acceso a los servicios bancarios tradicionales.

Se han planteado y discutido muchas opciones, pero la más factible, a la luz de los resultados obtenidos, parece ser aquella asociada a los instrumentos de pago electrónicos y a los teléfonos móviles. En África y Asia hay varios casos de éxito con estas soluciones, que han servido de modelo a sistemas que se están implementando en otras partes del mundo.

Si bien es cierto que en República Dominicana y en el resto de Latinoamérica los pagos móviles y demás instrumentos de pago electrónicos están orientados a los clientes bancarios, se tiene la vista puesta en la siguiente fase, que es llegar a los no bancarizados.

Reto. El reto que se presenta aquí es de índole conceptual y práctica a la vez: ¿Qué hay que hacer llegar a los **no bancarizados**? ¿Qué es lo que **ellos** realmente necesitan? ¿Servicios **bancarios** o servicios de **pagos**? Y desde un punto de vista práctico, ¿Cuál es la mejor manera de operativizar esas soluciones bajo las legislaciones vigentes en nuestros países o frente a nuevas regulaciones que están siendo elaboradas?

La respuesta podría estar, en parte, en los canales de distribución: a quiénes y cómo se les estaría ofreciendo el servicio. Los recién definidos **Subagentes Bancarios** son parte de la solución. Y para

complementar, también se ha reglamentado el instrumento de pago por excelencia para estos potenciales clientes que no poseen cuentas tradicionales en la banca: las tarjetas pre pagadas.

¿Qué hace falta? Con las plataformas tecnológicas y la base legal listas, lo que falta puede resultar obvio pero es complejo: **Educar** al usuario actual y potencial de los servicios financieros para que esté consciente de sus derechos, y sepa aprovechar los servicios que se le ofrecen y las oportunidades que están sobre la mesa. Esto es un rol que ha sido asumido como estrategia institucional por el Banco Central, y es todo un mundo.

Incentivos. Junto a lo anterior, es necesario desmotivar la economía informal. ¿Cómo? Haciendo más fácil y atractivo el acceso a los servicios financieros autorizados, y tomando medidas que incentiven (y no lo contrario) el uso de todos los instrumentos de pago, masivamente, a la vez que promuevan la competencia. Esto, es una responsabilidad conjunta del Gobierno y de los actores del sistema financiero, para hacer de la inclusión financiera un **“derecho humano básico”**.