



**CENTRO DE
ESTUDIOS
MONETARIOS
LATINOAMERICANOS**

Asociación Regional de Bancos Centrales

Situación actual de los sistemas de pago de bajo valor en América Latina y el Caribe

Raúl Morales

Abril de 2011

Documentos de discusión

3

Situación actual de los sistemas de pago de bajo valor en América Latina y el Caribe

RAÚL MORALES

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN 3

Raúl M. Morales es economista del CEMLA y miembro del equipo principal del Foro de Pagos y Liquidación de Valores del Hemisferio Occidental (FHO).

Este trabajo se benefició de los valiosos comentarios de Jaime Coronado, coordinador del FHO, Javier Guzmán, director general del CEMLA, de Marc Hollanders, asesor del Banco de Pagos Internacionales (BIS) y de Francisco Tur Hartmann, consejero del Banco Central Europeo (BCE).

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no representan la posición del CEMLA o sus autoridades.

1. Introducción

Los sistemas de compensación y liquidación de pagos (sistemas de pago) constituyen una parte esencial de la infraestructura financiera de un país, ya que permiten que los mercados financieros funcionen de manera adecuada y fluida. Un sistema de compensación y liquidación de pagos está compuesto por instrumentos, reglas, procedimientos e instituciones operadoras que facilitan la transferencia de fondos entre individuos y empresas. Su funcionamiento se basa en acuerdos entre los participantes y los operadores del sistema que permiten efectuar transacciones a través de una infraestructura operativa existente. Cuando todos los elementos que integran un sistema de pagos funcionan adecuadamente permiten la transmisión eficiente y segura de flujos monetarios y de información involucrados en cada transacción del sistema financiero. La ausencia de mecanismos adecuados de regulación y vigilancia de estos sistemas, así como la aparición de fallas en los mismos, pueden resultar en perturbaciones que afecten el buen funcionamiento del sistema financiero. Asimismo, las debilidades en la infraestructura financiera exponen directamente a los mercados a diversos riesgos, algunos de los cuales pueden ser fuente de tensión financiera. Por tanto, el buen funcionamiento de dicha infraestructura es crucial para la seguridad, eficiencia y confiabilidad de cada transacción y, en general, del sistema financiero.

Un sistema de pagos se considera de bajo valor cuando procesa un alto número de pagos de relativo bajo valor, los cuales típicamente no tienen el carácter de urgente. Estos sistemas, que también se denominan como de pagos minoristas o al menudeo, son una parte vital de los sistemas de pago y por tanto de la infraestructura financiera, ya que contribuyen a la eficiencia, acceso y estabilidad del sistema financiero. En los sistemas de pago minoristas los individuos transfieren dinero a través de diversos instrumentos de pago, que incluyen cheques, tarjetas de pago, transferencias electrónicas, débitos directos, entre otros. A nivel general, los sistemas de pago de bajo valor pueden ser operados por el sector público o privado usando mecanismos de liquidación multilateral neta en tiempo diferido (LNTD) o de liquidación bruta en tiempo real (LBTR). En el caso de otros tipos de pagos, como los de alto valor, las entidades financieras transfieren montos significativos, generalmente entre bancos y participantes directos del sistema de pagos, de carácter urgente, en tiempo real y preferentemente sobre una base firme, por lo que estas necesidades se cubren con un mecanismo de LBTR.

Por su dinámica y desarrollo recientes, los servicios de pago minoristas se han convertido en un asunto de gran relevancia para las autoridades encargadas de la infraestructura financiera. Algunos hechos lo corroboran, por ejemplo: *i)* la creciente utilización de medios electrónicos y la innovación tecnológica empleada en los servicios de pago de bajo valor, que ha introducido mayor eficiencia a los mercados; *ii)* la gradual sustitución del efectivo y, en general, de los instrumentos de pago basados en papel; *iii)* la entrada de nuevos proveedores de servicios de pago distintos de las entidades bancarias y financieras, que ha generado una mayor competencia en la provisión de servicios de pago; y *iv)* la aceptación gradual (reflejada en modestas tasas de crecimiento en algunos países) de estos nuevos instrumentos por los usuarios finales.

A la luz de estos hechos, los sistemas de pago de bajo valor representan una fuente importante de oportunidades para ampliar el horizonte de acceso a los sistemas de pago en general; lo anterior, en parte gracias a la aplicación de nuevas tecnologías y a estrategias de negocio que los convierte en un canal de fácil acceso a servicios financieros. Sin embargo, a la vez representan una fuente potencial de riesgos y vulnerabilidades para la eficiencia y seguridad de la infraestructura financiera. Desafortunadamente en América Latina y el Caribe (ALC), a diferencia de otras regiones, aún se observan dificultades para lograr que los instrumentos y mecanismos que conforman los sistemas de pago minoristas se desarrollen de manera plena y para aprovechar su existencia como un catalizador para el acceso al sistema financiero. De algún modo, esto puede deberse a temas de economías de escala, barreras de entrada o incluso a mandatos legales que limitan en su conjunto la oferta de mejores niveles de servicio, precios competitivos, una adecuada

gestión de riesgos, y en general la competencia. Otro factor que también influye fuertemente en el desarrollo del mercado de pagos minoristas, es el bajo nivel de bancarización que caracteriza a la región. Por lo anterior, es fundamental que las autoridades financieras de ALC identifiquen con claridad los elementos de política pública que podrían ser claves para el buen desenvolvimiento de sus mercados de pagos de bajo valor.

Esta nota fue preparada en ocasión del Primer Taller Regional sobre Sistemas de Pago en América Latina y el Caribe que organizaron el Banco de Pagos Internacionales y el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos con los auspicios del Banco Central de Trinidad y Tabago, en febrero de 2011. El objetivo es revisar de forma breve algunos temas de relevancia que fueron discutidos durante el Taller y que forman parte de la agenda de trabajo de los bancos centrales de América Latina y el Caribe.

2. Los sistemas de pago de bajo valor en ALC

La globalización financiera, así como las necesidades de las empresas, los individuos y las propias entidades financieras, han puesto de manifiesto, cada vez más, la necesidad de contar con sistemas de compensación y liquidación de pagos más seguros y eficientes, tanto en economías avanzadas como en aquellas en desarrollo. En este contexto, el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS) del Banco de Pagos Internacionales elaboró entre 1999 y 2001, los *Principios Básicos para los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica*, cuyo principal objetivo es definir un conjunto de mejores prácticas para los sistemas de pago en el nuevo contexto global. Adicionalmente, a comienzos de 2011, el CPSS presentó una revisión general de estos estándares con el fin de reflejar las lecciones aprendidas de la crisis financiera de 2008 y al mismo tiempo fortalecer el marco de trabajo de los sistemas de pago a nivel mundial. Los *Principios para Infraestructuras de Mercados Financieros* integran las directrices para el funcionamiento adecuado de los sistemas de pago y se basan en gran medida en los *Principios Básicos* de 2001.

Con este marco, y ante el incremento en los flujos financieros globales, diversas instancias internacionales emprendieron acciones para fortalecer la infraestructura financiera asociada con los sistemas de pagos. En lo que respecta a América Latina y el Caribe, los bancos centrales han llevado a cabo reformas para mejorar –y en algunos casos desarrollar– los sistemas de pago nacionales. Como era de esperarse, se observan diferentes grados de avance. En general, el progreso después de varios años de reformas se pueden resumir en: *i)* la puesta en marcha de sistemas de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) y de cámaras de compensación electrónicas (ACH) para lograr la transmisión electrónica de transacciones en tiempo real de manera eficiente y segura; *ii)* la emisión de leyes de sistemas de pago y regulaciones relativas a la operación de los sistemas de compensación y liquidación para definir las atribuciones, reglas, instrumentos y mecanismos para los participantes del sistema; y en menor medida; y *iii)* la promoción de nuevos instrumentos de pago distintos del efectivo y el cheque. Sin duda, estos esfuerzos representan un progreso significativo, especialmente en los sistemas de compensación y liquidación de pagos de alto valor, donde las debilidades de los sistemas tradicionales eran riesgos potenciales para la buena marcha de la compensación y liquidación de las transacciones.

No obstante los avances de la última década, todavía existen márgenes considerables para incrementar la eficiencia y seguridad de los sistemas de pago de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en años recientes la comunidad internacional ha reconocido que además de un sólido sistema de pagos, es necesario poner atención en la forma en que los usuarios –más allá de las entidades financieras mismas– utilizan el sistema de pagos y contar con infraestructuras comunes creadas con base en normas y estándares internacionales. En este sentido, los bancos centrales de la región continúan con una agenda pendiente en materia de pagos de bajo valor, relacionada principalmente con la estandarización, regulación, acceso y uso de nuevos instrumentos de pago,

elementos cruciales para fortalecer la economía de mercado y al mismo tiempo favorecer la inclusión financiera por medio de sus sistemas de pago de bajo valor.

Entre los factores que resultan clave para el buen desarrollo de los servicios de pago de bajo valor en la región, en esta nota se exponen y revisan dos que el autor considera de relevancia en la actualidad. Por un lado, el acceso y utilización de los instrumentos de pago y por otro, el papel de los participantes (es decir, los reguladores, vigilantes y operadores) en el desarrollo del mercado de pagos minoristas. En la región, el primer factor requiere que los usuarios cuenten con una educación y acceso adecuados para poder utilizar estos servicios de pago, mientras que en el segundo implica que las autoridades en colaboración con el sector privado desarrollen de forma armonizada la infraestructura del sistema de pagos de bajo valor, de tal forma que sea aún más eficiente y segura; a la vez que se diseñen y ejecuten las acciones necesarias para fomentar el desarrollo del mercado.

3. Utilización y acceso de los instrumentos de pago de bajo valor

Un desafío actual relacionado con el acceso y utilización de los servicios de pago de bajo valor es fomentar el uso de instrumentos de pago distintos del efectivo y el cheque. Para ello se requiere que los instrumentos de pago proporcionen certidumbre y economía al usuario, es decir, que cuente con una infraestructura financiera de fácil acceso y utilización. Este desafío está fuertemente asociado con las preferencias de los agentes, debido a que los hábitos en relación con la forma de realizar sus transacciones y la cultura financiera en general de individuos y empresas constituyen un factor determinante en la selección y uso de instrumentos de pago; por lo que, la solución puede ser abordada mediante acciones que modifiquen la cultura financiera y promuevan el uso de instrumentos de pago innovadores.¹

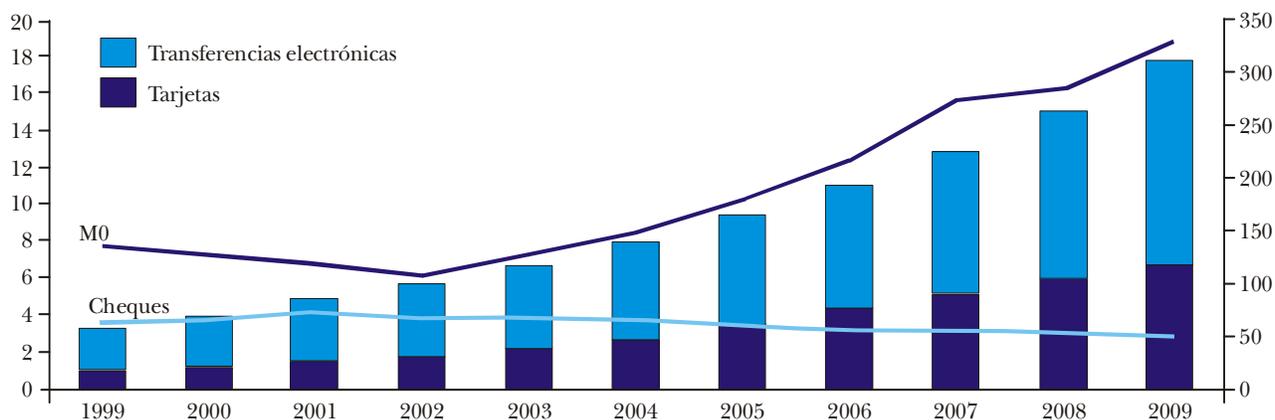
No obstante, debido a que las autoridades no tienen control sobre el grado de respuesta de los individuos, generar una cultura financiera toma más tiempo que otras acciones que podrían también promover el uso de los instrumentos de pago de bajo valor diferentes del efectivo. Por consiguiente, una forma más directa para que autoridades y sector privado fomenten la utilización de instrumentos de pago minoristas es la ampliación de la infraestructura física a través de un mayor número de puntos de acceso (ATM y EFTPOS, banca en línea, etc.) mucho más accesibles y conocidos.

En primer lugar, para ilustrar la situación actual en cuanto a la utilización de los instrumentos de pago minoristas en América Latina y el Caribe, se observa en la gráfica I cómo ha evolucionado el uso –por parte de la población– de algunos instrumentos con información de 16 países de la región, concretamente de miembros del Foro de Pagos y Liquidación de Valores del Hemisferio Occidental (FHO).²

¹ El asunto de la cultura financiera no será abordado de forma detallada en esta nota. Sin embargo, el autor es de la opinión que contar con las condiciones adecuadas para facilitar la vinculación de la población no bancarizada a la oferta de instrumentos de pagos de bajo valor, son de suma importancia para abrir vías de acceso a servicios financieros formales y con ello proveer de más y mejores oportunidades para el desarrollo económico, especialmente para segmentos de la población que carecen del mismo.

² El FHO es una iniciativa conjunta del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y el Banco Mundial, orientada a proveer de un marco de colaboración técnica regional para la mejora de los sistemas de compensación y liquidación de pagos y valores. El FHO se compone por los miembros asociados de CEMLA (30 instituciones) que integran la región de América Latina y el Caribe. De estos, 19 conforman el Grupo de Trabajo del Foro. En este caso, la información estadística recabada por el FHO en octubre de 2010, incluye información de los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Islas Caimán, México, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

GRÁFICA I. DINERO EN CIRCULACIÓN (M0), CHEQUES PAGADOS, PAGOS CON TARJETA Y TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS DE CRÉDITO, 1999-2009



FUENTE: Cálculos del autor con base en información del FHO.

NOTA: Número de cheques, transferencias electrónicas y transacciones con tarjetas de pago en miles de millones de operaciones anuales (eje izquierdo). Circulante (billetes y monedas) en miles de millones de USD (eje derecho).

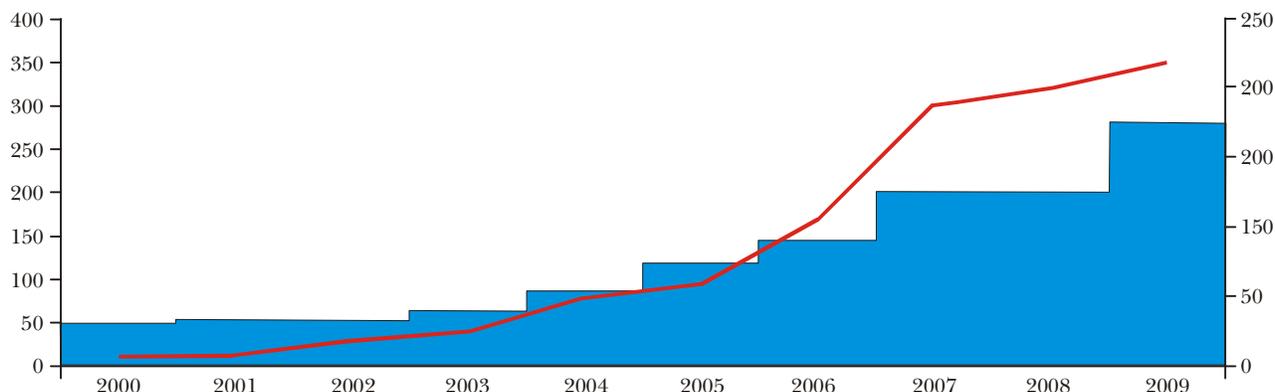
Como se aprecia, durante los últimos años hubo un descenso de la utilización del cheque, aspecto que refiere la sustitución de este instrumento de pago con otros como las transferencias electrónicas y los débitos directos; mientras, el uso de tarjetas de pago se ha multiplicado, lo que revela la aceptación progresiva de este instrumento –más eficiente– entre los individuos. Las campañas de divulgación y mercadeo promovidas por las entidades financieras, los comercios y las propias redes internacionales de tarjetas han sido un factor importante para lograr el avance alcanzado a la fecha. Por otra parte, es importante señalar que el circulante (billetes y monedas en poder del público) ha crecido a un ritmo similar al de las tarjetas de pago emitidas por las entidades financieras. Esto refleja la fuerte preferencia que todavía existe en la región por el efectivo como principal medio de pago.

Otro ejemplo con respecto a la utilización de instrumentos de pago de bajo valor en la región se ilustra en la gráfica II. Como se aprecia, el valor de las transferencias electrónicas de crédito iniciadas por el cliente y los débitos directos (o domiciliaciones) preautorizados por el cliente ha crecido de forma significativa en los últimos cinco años. En este caso, los datos indican un avance en la introducción al mercado de estos instrumentos y sugiere que la existencia –y promoción– de medios de acceso a instrumentos de interacción remota, basados en internet (banca en línea), son de importancia significativa para potenciar su utilización. Sin embargo, en distintos países de la región, las autoridades y el sector privado han encontrado obstáculos a la introducción y utilización de instrumentos, porque de cierto modo implica una cultura financiera más profunda.

Si bien estos datos no son concluyentes, permiten mostrar la sustitución progresiva de algunos instrumentos de pago (por ejemplo, el cheque) por otros más eficientes y modernos. En la medida en que las entidades financieras permitan y promuevan el uso de servicios de pago minoristas no basados en papel, las oportunidades de expandir el acceso al sistema financiero también aumentarán, ya que como se indicó con anterioridad, el empleo de tecnologías de comunicación (por ejemplo, la telefonía móvil) ha favorecido el crecimiento de algunos instrumentos de pago, volviéndolos atractivos y de fácil acceso, incluso para segmentos de la población carentes de servicios financieros formales.³

³ Por servicios financieros formales se puede entender a los servicios tradicionales de la banca, como cuentas de depósito a la vista y de ahorro, créditos personales e hipotecarios, etc. En la actualidad, muchas instituciones financieras, bancarias y no bancarias, entidades comerciales y otras como corresponsales no bancarios han provisto a los usuarios no bancarizados

GRÁFICA II. VALOR DE LAS OPERACIONES DE TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO Y DÉBITOS DIRECTOS, 2000-2009



FUENTE: Cálculos del autor con base en información del FHO.

NOTA: Transferencias de crédito en miles de millones de USD (eje izquierdo) y débitos directos en miles de millones de USD (eje derecho).

Por otra parte, si comparamos la situación actual de la región con respecto a la que se observa en países desarrollados, se nota que la región

presenta cierto rezago en términos de la utilización y acceso de instrumentos de pago minoristas. Así, la información de algunos países miembros del CPSS,⁴ demuestra que el uso de las transferencias electrónicas y tarjetas de pago es mucho mayor en países industrializados que en ALC; por ejemplo, en 2009 se realizaron en los países indicados del CPSS 143 operaciones per cápita con tarjetas de pago, mientras que en ALC sólo 13. Con relación a las transferencias electrónicas, el promedio de operaciones per cápita fue 34 en el primer caso, y de apenas 2.2 en ALC. Finalmente, en cuanto al cheque, se observa que entre 2005 y 2009, el uso de este instrumento de pago disminuyó 22% en los países del CPSS, y 18% en ALC, lo cual sugiere una mayor sustitución por otros instrumentos en el primer caso.

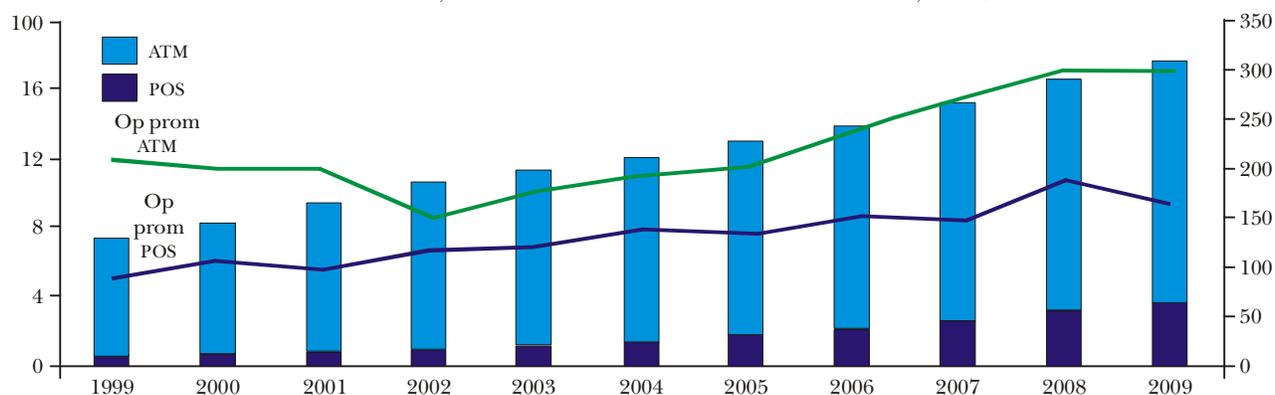
Como se mencionó al comienzo de esta sección, la ampliación de la infraestructura física relacionada al uso de diversos instrumentos de pago es una de las formas en que autoridades y sector privado pueden influir para aumentar la utilización y mejorar el acceso a los servicios de pago de bajo valor. Al respecto, es importante señalar que la capacidad instalada de América Latina y el Caribe ha venido creciendo continuamente de la mano con la reforma de los sistemas de pago. Este avance se ha visto complementado por un mayor interés de las entidades financieras por competir con otros proveedores de servicios de pago, lo que ha resultado en la ampliación de la red de puntos de acceso.

En este tema, la información del FHO muestra el crecimiento de la infraestructura física, más allá de las sucursales y ventanillas de las cuales disponen los usuarios financieros para realizar pagos. Por ejemplo, el número de cajeros automáticos (*automated teller machine*, ATM) y terminales puntos de venta (*electronic fund transfer point of sale*, EFTPOS), así como el volumen y valor promedio de las operaciones realizadas en estos puntos de acceso, son indicadores clave de las

de servicios semiformales, como la posibilidad de tener una cuenta bancaria asociada a un número telefónico que les permita realizar operaciones limitadas, pero que representan un canal importante de contacto con el sistema financiero.

⁴ El Comité de Sistemas de Pago y Liquidación se compone por los siguientes países: Alemania, Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea, Estados Unidos, Francia, Hong Kong, India, Italia, Japón, México, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Singapur, Suráfrica, Suecia, Suiza y Turquía. Las cifras empleadas en esta nota fueron obtenidas de la serie anual "Red Book: Statistics on payment and settlement systems in the CPSS countries –Figures for 2009– Preliminary release". La información a la que se refiere este ensayo, contempla exclusivamente los sistemas de pago de las economías industrializadas del CPSS que integran el G7, a saber: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

GRÁFICA III. NÚMERO DE ATM Y EFTPOS, VALOR PROMEDIO DE OPERACIONES EN USD, 1999-2009



FUENTE: Cálculos del autor con base en información del FHO.

NOTA: La información de EFTPOS no incluye datos de Brasil. Valor promedio de operaciones en USD (eje izquierdo) y número de dispositivos en miles (eje derecho).

capacidades de ingreso al sistema de pagos y, por consiguiente, de acceso financiero. La gráfica III muestra la evolución de estos indicadores en la región en el periodo de 1999 a 2009. Como se observa, la infraestructura de ATM se duplicó en ese lapso, mientras que los EFTPOS se multiplicaron por cinco.

Asimismo, se aprecia un incremento sostenido del valor promedio de las operaciones efectuadas en los ATM, lo mismo que en los EFTPOS, elementos que reflejan un mayor uso de las tarjetas de pago (crédito o débito). La mayor utilización se refleja especialmente en los EFTPOS, puesto que en el caso de los ATM además de las transacciones con tarjeta se incluyen muchas operaciones que son simplemente retiros de efectivo

A pesar de lo positivo de estos datos a nivel de la región, es importante destacar que el grado de desarrollo de la infraestructura varía de manera importante de un país a otro. Por ejemplo, mientras que en Brasil hay cerca de un ATM por cada mil habitantes (0.855 ATM/1,000 personas), en Paraguay la relación es apenas de 84 por cada millón, es decir, diez veces inferior a la de Brasil.

Además, la infraestructura física en ALC muestra un grado de desarrollo menor que en los países avanzados. En 2009, los países industrializados del CPSS contaban con 1.09 ATM por cada mil habitantes, mientras que en ALC esta relación era de sólo 0.49/1,000. Con respecto a las terminales punto de venta la diferencia es aún mayor, pues la región sólo registra 0.13 EFTPOS por cada mil habitantes, mientras en países industrializados el indicador es de 15.64. No obstante estas diferencias nominales en el tamaño de las infraestructuras de países desarrollados y de ALC, cabe mencionar que el crecimiento de la infraestructura muestra un mayor dinamismo en la región. Así, durante el periodo 2005 a 2009 el crecimiento en el número de ATM en ALC fue de un 24%, mucho mayor al 12.6% que se observó en los países industrializados. Los datos para EFTPOS reflejan aún más actividad, ya que la tasa de crecimiento en ALC fue cercana al 100%, y en los países industrializados de sólo un 15%.

En suma, se puede apreciar que existe un aumento importante en la infraestructura física que sirve de acceso para utilizar instrumentos como las tarjetas de pago, las transferencias de crédito y en cierta medida los débitos directos. La utilización tanto de la infraestructura como de los propios instrumentos también se ha incrementado, las tecnologías utilizables para ampliar el acceso a estos instrumentos están disponibles y hay diversos proyectos para implementar distintos servicios

de pago⁵ usando estos medios (por ejemplo, a través del teléfono móvil); y en general hay un avance significativo en la materia. Sin embargo existe la necesidad de alcanzar márgenes superiores de cobertura y acceso, así como de mayor promoción y conocimiento de estos instrumentos de pago, que al ser novedosos no necesariamente son aceptados de inmediato por los usuarios. En la medida que proveedores de servicios de pago, tanto bancarios como otros, mejoren sus prácticas de negocio ofreciendo mayor accesibilidad, economía, seguridad y eficiencia, y las autoridades establezcan adecuados mecanismos de coordinación y cooperación con los operadores del sistema de pagos, las probabilidades de beneficiar a la población usuaria de estos servicios mejorara considerablemente.

4. El papel de las autoridades y de los proveedores de servicios de pago de bajo valor

Aunque en un inicio no se consideraba que los sistemas de bajo valor pudiesen ser de importancia sistémica, dado su crecimiento y los montos que potencialmente pueden ser transados, estos sistemas podrían afectar o ser de interés en términos de la estabilidad del sistema financiero. Además, hay que tomar en cuenta que las relaciones financieras transfronterizas (por ejemplo, las remesas internacionales) también se suman al flujo de operaciones de bajo valor en las economías de la región, y que este tipo de transacciones no necesariamente caen en el ámbito de control de las autoridades locales, por lo que podrían comprometer también su buen funcionamiento e impactar la estabilidad financiera. Gracias a estas características, los sistemas de pago minoristas han logrado captar la atención de las autoridades como una parte esencial de los sistemas de pago, y del sistema financiero en su conjunto.

Los servicios de pago de bajo valor son provistos tanto por instituciones bancarias, como por otras entidades financieras y comerciales, que ofrecen distintos instrumentos de pago. Si bien, generalmente las instituciones bancarias han establecido la pauta en la provisión de servicios de pago, la existencia de segmentos poblacionales no bancarizados ha permitido a otros proveedores de tales servicios aumentar su participación en este mercado de manera creciente, al ofrecer servicios alternativos. El uso de tecnologías como internet ha facilitado la operación de las plataformas –tanto públicas como privadas– encargadas de transferir fondos entre los participantes y, además, se ha convertido en un amplio canal de posibilidades para ofrecer servicios de pago. El sector privado ha desarrollado novedosos instrumentos que aprovechan la tecnología disponible para abaratar los costos de las transacciones y al mismo tiempo hacerlas más eficientes. Un ejemplo claro es la banca móvil, que facilita la realización de operaciones de bajo valor a usuarios finales, quienes con acceso a cierta tecnología requerida pueden efectuar diversas transacciones financieras, desde un simple pago por algún bien o servicio hasta la posibilidad de acreditar cuentas bancarias de terceros en entidades financieras distintas a la del pagador en tiempo real.

Ante este escenario, las autoridades enfrentan un desafío desde dos perspectivas. Por un lado, cuando actúan como reguladores y vigilantes del sistema de pagos, en cuyo caso el objetivo de política pública es fundamentalmente promover una regulación efectiva de los proveedores y servicios, en especial de los novedosos, para asegurar la protección de los usuarios, la responsabilidad de los operadores y, al mismo tiempo, fomentar la competencia y crecimiento responsable y eficaz de este mercado. Y por otro lado, cuando además de reguladores también son operadores del sistema de pagos, las autoridades no solo tienen que perseguir los objetivos de una regulación efectiva, sino que también están obligados a definir su papel como prestador de servicios vis

⁵ Desafortunadamente no hay información estadística disponible sobre la implementación y evolución de servicios de pago por medios remotos, sin embargo el autor considera que podrían ser conductores de cambio para la provisión eficiente de servicios de pago.

a vis, determinando claramente el alcance y propósito de su intervención, que bien puede adoptar la forma de catalizador del sistema –es decir, para promover el desarrollo del mercado de pagos– o como una respuesta a fallas del mercado– como sería la ausencia de iniciativa privada o una competencia imperfecta (por ejemplo, un monopolio en la provisión de ciertos servicios) –y en ambos casos, las autoridades tienen el deber de analizar las implicaciones que ello tiene entre los participantes del sistema de pagos.

Para comenzar, los bancos centrales (y en menor medida, otros reguladores) deben decidir si una vez establecido el marco legal (ya sea una ley de sistemas de pago o las regulaciones necesarias) es necesario intervenir para acompañar el desarrollo del mercado de pagos de bajo valor. De forma similar, es necesario contar con un marco de políticas que faciliten la innovación y desarrollo de servicios de pago de bajo valor, procurando la eficiencia y seguridad de estos. Para ello, es necesario por lo menos: *i)* permitir que los avances tecnológicos sean utilizados para fomentar la eficiencia; *ii)* promover regulaciones a favor del desarrollo de este mercado; *iii)* sentar bases para la competencia y acceso de los participantes; *iv)* procurar buenas prácticas –por ejemplo de gobernabilidad y de precios– entre los proveedores de servicios; *e)* establecer estándares dirigidos a armonizar la operación de las infraestructuras (privadas o públicas); y *v)* vigilar el buen funcionamiento del mercado. Si las autoridades consideran que el desarrollo del sistema de pagos de bajo valor debe ser conducido por las fuerzas del mercado, es preciso considerar si el marco legal es lo suficientemente sólido como para evitar asimetrías, prácticas desleales en el mercado, potenciales riesgos en la transmisión de fondos, o cualquier falla debido a vacíos en la regulación.

En cualquier escenario, es importante que las autoridades establezcan claramente su papel en el mercado. En algunos casos, la participación de las autoridades como prestadores de servicios está contemplada en la ley; sin embargo, no es regla. Como buena práctica, cuando el banco central es operador de algún sistema de pagos, es conveniente contar con un mandato explícito que le faculte como operador, no solo del LBTR por ejemplo, sino de otras plataformas, como las de bajo valor. Cuando se trata de prestar servicios de pago, ya sea administrando una cámara de compensación de cheques o implementando una cámara de compensación electrónica para tarjetas y transferencias, el banco central requerirá el establecimiento de lineamientos generales de operación y cumplimiento comparables con los que se impondrían al sector privado para garantizar el buen funcionamiento de sus plataformas. Por otra parte, la autoridad deberá considerar que su participación puede ser vista como una competencia para el sector privado, por lo que de ser posible debe transparentar y compartir con el público sus mecanismos de operación, precios, códigos de conducta, etcétera.

Recientemente, el Banco Mundial y el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación han lanzado el *Foro Conjunto sobre Sistemas de Pago de Bajo Valor* que trata de promover un mejor conocimiento de estos asuntos, no solo desde el punto de vista del regulador, sino de operadores privados. Además de este Foro, los *Principios Generales para la Provisión de Servicios de Remesas Internacionales* sirven como una herramienta de orientación sobre mejores prácticas para operadores y reguladores en el mercado de servicios de pago de bajo valor, esto se debe a las características que comparten los servicios de remesas internacionales con muchos servicios de pago minoristas. Por tanto, mientras no existan estándares internacionales que guíen el buen funcionamiento de los sistemas de pago minoristas, los Principios Generales para remesas pueden servir como un marco de trabajo.

Cuando la participación de los bancos centrales se limita a su papel como regulador, estos y en general toda autoridad en materia de sistemas de pago, deben establecer canales de comunicación y de seguimiento que faciliten la vigilancia del mercado. Al respecto, el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación, en su informe *Asuntos de Política para los Bancos Centrales sobre los Pagos de Bajo Valor*, propone algunas prácticas para el buen desarrollo de esta parte de la infraestructura financiera. De estas, la experiencia internacional principalmente destaca dos como me-

canismos efectivos para el desarrollo eficiente y seguro de los sistemas de pago: la función de vigilancia y la formación de un comité de pagos.

En cuanto a la función de vigilancia, se necesita que las autoridades cuenten con el poder normativo que les permita llevar a cabo esta función, además de la cooperación y reconocimiento del sector privado. En muchos casos, ello tal vez requiera de una mayor familiarización e intervención de las autoridades para coordinar esas funciones y, cuando sea necesario, de los arreglos regulatorios que habiliten la función de vigilancia, que en muchos casos no está contemplada en el cuerpo legal.

La formación de comités de pagos, por otra parte, es una alternativa para influir en el desarrollo de instrumentos, mecanismos y circuitos para los pagos de bajo valor del sector privado porque propicia un diálogo permanente entre los sectores público y privado.⁶ Adicionalmente, la participación del sector privado facilita también la promoción de la educación financiera.

Un número importante de países de América Latina y el Caribe ha mostrado avances importantes en materia de acciones complementarias de los sectores público-privados para el mejoramiento de los sistemas de pago al menudeo. Tal como lo refleja un estudio reciente sobre la vigilancia de los sistemas de pago en la región,⁷ el 93% de los bancos centrales cuenta con el mandato formal para ejercer la función de vigilancia, aspecto que refleja un esfuerzo significativo en la materia. No obstante, hay todavía un margen significativo para la adopción de estándares internacionales en los sistemas de compensación y liquidación operados por el sector privado, ya que sólo el 27% de estos sistemas se basan en las mejores prácticas internacionales.

En relación con la experiencia sobre la formación de comités de pagos, al menos 13 de 23 países en la región contaban en 2008⁸ con un comité (o bien diálogos periódicos con el sector privado) de sistemas de pago a nivel nacional, como un esfuerzo para la cooperación entre los principales participantes de la infraestructura financiera. En otras regiones del mundo también se ha incrementado la formación de cuerpos de colaboración. Por ejemplo, en Europa Oriental y Asia Central, el 44% de los países cuentan con un comité formalmente establecido, y en el caso de la zona del euro nueve de sus diecisiete miembros (53%) tienen un comité nacional de pagos.

En definitiva, le atañe –en todos los casos– al sector privado y en parte a los usuarios de los servicios de pago de bajo valor, impulsar la aceptación, buen funcionamiento, acceso y utilización de instrumentos y canales. A los proveedores les corresponde la responsabilidad de cumplir mínimamente con los siguientes aspectos: *i)* desarrollar servicios de pago eficientes y seguros atendiendo a estándares comunes en la industria; *ii)* la operación responsable de sus plataformas de acuerdo con regulaciones establecidas por las autoridades y a propios reglamentos; *iii)* procurar niveles de servicio y de precios competitivos, aún en los casos en que las condiciones del mercado sean monopolísticas; y *iv)* velar por un adecuado conocimiento en el mercado de los servicios que se ofrecen. En lo que respecta a los usuarios, debido al papel que tiene la cultura financiera en este tema, es difícil establecer normas o lineamientos de aplicación general que deban ser fomentados entre los usuarios de servicios de pago. Existe actualmente un elevado porcentaje de población no bancarizada que antes de poder exigir una correcta prestación de servicios de pago, tendría que contratar servicios financieros formales (o semiformales) para luego recibir información y educación financiera sobre sus derechos y obligaciones.

⁶ Los comités de pagos normalmente están compuestos por el banco central, proveedores de servicios de pago, agencias de protección al consumidor y otras instituciones relevantes en la definición de políticas públicas.

⁷ El estudio regional denominado Vigilancia de los Sistemas de Pago y Liquidación de Valores de los bancos centrales en ALC fue elaborado por el Banco Central do Brasil en el marco del FHO en 2010, contando la participación de 15 de los 19 países que integran el Grupo de Trabajo.

⁸ Información de la Encuesta Global de Sistemas de Pago, Banco Mundial, 2008.

En suma, para que la conjugación de esfuerzos público-privado sea exitosa, el marco de políticas y, en general, las normas, deberán ser lo suficientemente equilibradas de modo que faciliten a los proveedores del servicio contar con la capacidad e incentivos necesarios para desarrollar instrumentos de pago más eficientes y seguros, siguiendo estándares y mejores prácticas que garanticen la seguridad de los usuarios y, por ende, del mercado, que refuercen la capacidad institucional para que las autoridades puedan ejercer su responsabilidad en la regulación y vigilancia del sistema; y, que le brinde a los usuarios una adecuada protección en la utilización de estos servicios.

5. Conclusiones

Después de hacer una breve revisión de la situación actual de los sistemas de pago de bajo valor de ALC, se puede concluir que existe espacio para proveer de más eficiencia y seguridad a los sistemas existentes. El escenario de corto plazo parece alentador y desafiante en varios sentidos. Innegablemente, se cuenta con avances considerables en materia de: infraestructura física; mejora de los marcos legales y fortalecimiento de la cultura financiera, especialmente en los últimos diez años; el reconocimiento de que los sistemas de pago de bajo valor son una herramienta para contribuir al acceso y estabilidad financiera; y un creciente interés de parte de los proveedores de servicios de pago para ofrecer instrumentos cada vez más eficientes en respuesta a las demandas de los usuarios finales.

Lo anterior implica la existencia de condiciones apropiadas para avanzar en el desarrollo armónico del mercado de pagos de bajo valor; lo cual, se vería afianzado si tales condiciones se complementan con acciones de política que además de armonizar los objetivos de los diferentes participantes del sistema, fortalezcan los aspectos clave para el desarrollo de los sistemas de pago al menudeo, siendo el principal, la inclusión financiera. Algunas otras acciones que podrían formar parte de este esfuerzo serían: *i)* reconocer y robustecer las interdependencias entre los sistemas de pago de alto y bajo valor, particularmente cuando ambos subsistemas sean de importancia sistémica; *ii)* acompañar y normar la entrada y participación de entidades no bancarias como proveedoras de servicios de pago; *iii)* apoyar, estandarizar y regular la aparición de instrumentos innovadores en pagos minoristas; *iv)* ejercer, y en su caso crear, la función de vigilancia de las autoridades, como una herramienta para supervisar el desenvolvimiento del mercado de pagos; y *v)* tomar en cuenta las lecciones derivadas de experiencias exitosas a nivel internacional, como es el caso de la Zona Única de Pagos en euros.

Para concluir, el apoyo de organismos internacionales puede ser un elemento importante para respaldar las acciones que las autoridades vayan a realizar con el objetivo de alcanzar un sistema de compensación y liquidación de pagos más eficiente y seguro.

Referencias

- Cirasino, Massimo, *et al.* (2007), *Sistemas de Pago de Bajo Valor para sustentar el acceso financiero: infraestructura y política*, Foro de Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y Banco Mundial, mayo (Serie Investigaciones sobre Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores).
- Cirasino, Massimo, y José Antonio García (2008), *Measuring Payment System Development*, Banco Mundial, enero (Documento de trabajo, núm. 49003).
- Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (2001), *Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica*, Banco de Pagos Internacionales, enero.
- Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (2003), *Policy issues for central banks in retail payments*, Banco de Pagos Internacionales, marzo.

- Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (2005), *Central bank oversight of payment and settlement systems*, Banco de Pagos Internacionales, mayo.
- Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (2008), *The interdependencies of payment and settlement systems*, Banco de Pagos Internacionales, junio.
- Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (2011), *Principles for financial market infrastructures*, Banco de Pagos Internacionales, marzo.
- G20, Grupo de Expertos de Inclusión Financiera (2010), *Principles and Report on Innovative Financial Inclusion from the Access through Innovation Sub-Group of the G20 Financial Inclusion Experts Group*, 25 de mayo (ATISG Report).
- Guadamillas, Mario (ed.) (2008), *Balancing Cooperation and Competition in Retail Payment Systems: Lessons from Latin America Case Studies*, Banco Mundial, noviembre.
- Kokkola, Tom (ed.) (2010), *The payment system: payments, securities and derivatives, and the role of the Eurosystem*, Banco Central Europeo, septiembre.

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS
Asociación Regional de Bancos Centrales

