

Cooperación internacional y reforma de sistemas de pagos en América Latina y el Caribe

Observaciones de Gregor Heinrich¹ con motivo de la Semana de Pagos Regional
(Asunción, Paraguay), 29 de noviembre de 2011

1) Resumen de ideas

Me gustaría dar las gracias a los organizadores de este acto, el Banco Mundial, el CEMLA, la Secretaría del Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación (CPSS) del BPI, y por último —aunque no por ello menos importante— el Banco Central de Paraguay, por invitarme a esta Semana de Pagos Regional.

Me alegra ver tantas caras conocidas entre los asistentes y también poder entablar nuevos contactos durante la edición de este año.

Estas reuniones se han convertido en todo un acontecimiento anual. Lo que empezó hace aproximadamente 10 años como encuentro ad hoc, ha pasado a ser una cita ineludible para los bancos centrales de la región que trabajan en el ámbito de sistemas de pagos.

En esta ocasión, me gustaría compartir con ustedes algunas reflexiones muy personales.

a) Mi **primera reflexión** es que supone todo un reto que el paso del tiempo no convierta citas habituales como esta en obsoletas, es decir, en encuentros costosos sin resultados tangibles.

A modo de ejemplo: los comités del BPI fueron creados todos ellos en circunstancias muy concretas, normalmente como resultado de una crisis que instó a los bancos centrales a convocar a un determinado grupo de expertos. Muchos de estos comités, incluidos el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación (CPSS) y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) siguen activos y a menudo nos referimos a ellos como comités “permanentes”, aun cuando el nombre de los comités cambie con el tiempo. Sin embargo, sus grupos de trabajo, que estudian un asunto específico y a menudo elaboran una publicación al respecto, se suelen disolver tan pronto como finaliza su tarea. No tengo dudas de que si no estuviera clara su utilidad, los Gobernadores a quienes rinden cuentas estos Comités, incluido el CPSS, disolverían o fusionarían hasta los comités permanentes .

b) Mi **segunda reflexión** por tanto es que los bancos centrales y organismos que apoyan este tipo de eventos (e indirectamente el contribuyente de cada país) quieren ver resultados, que vayan más allá de un simple intercambio de ideas o el fortalecimiento de los contactos personales y de la comunicación.

Por otro lado, no debemos subestimar el potencial de eventos como la Semana de Pagos y grupos de trabajo como plataforma de análisis, autorreflexión y planificación.

Pero, ¿qué riesgo se corre de no funcionar de la manera esperada?

Les voy a contar un chiste que escuché en una conferencia de supervisores bancarios hace ya algún tiempo, que creo que encaja perfectamente en este contexto.

“Un grupo de directivos se reúne para tratar asuntos de suma importancia. Durante las discusiones dejan su celular sobre la mesa —ya saben ustedes que hoy en día no podemos ir a

¹ Representante titular de la Oficina de Representación del BIS para las Américas, Ciudad de México Gregor.c.heinrich@bis.org. Las observaciones recogidas en el presente documento son personales y no representan necesariamente la opinión del BPI o del CPSS.

ningún lado sin este aparato encima—. Las conversaciones eran cada vez más acaloradas y no paraban de circularse documentos. Al cabo de un rato, sonó un celular y uno de los directivos respondió:

- “¿Hola?”
- “Hola, cariño. Me alegro de que puedas hablar. Ha venido el de la agencia inmobiliaria y ha dicho que, si queremos, la casa es nuestra por 5 millones de dólares. Sé que es un poco cara pero la verdad es que me he enamorado de esa casa. ¿Te parece que digamos que sí?”
- “Claro, cariño, si a ti te hace feliz, el precio es lo de menos. Acepta la oferta por 5 millones.”
- “Ah, y ¿te acuerdas del yate de lujo que vimos? Sería tan romántico poder hacer un crucero contigo por las islas. Me encantaría que nos lo compráramos. Y solo cuesta 2 millones de dólares.”
- “Venga, perfecto, te lo regalo. Ya sabes que 2 millones no es nada para el amor de mi vida.”
- “Ah, y claro, me encantaría acompañarlo con el anillo de cinco quilates que vimos, para poder lucirlo mientras paseamos de la mano. Me estoy imaginando la cara de mis amigas cuando nos vean. Y en la joyería me han dicho que me harían una oferta especial por 1 millón de dólares. ¿Les digo que sí?”
- “Claro que sí cariño, cómpratelo. Hasta luego.”

Al finalizar la conversación y ante la gran sorpresa de los allí presentes por la facilidad con la que había tomado decisiones de tal envergadura, pregunta: “Perdonen, caballeros, ¿de quién hemos dicho que es este celular?”

El mensaje del chiste está claro: existen razones de peso por las que se reúnen los expertos de los sistemas de pagos de los bancos centrales de la región de las Américas, para aumentar su entendimiento mutuo sobre cuáles son las mejores fórmulas para reducir el riesgo y para abordar nuevos acontecimientos. Pero, al mismo tiempo, debemos tener cuidado de no tomar decisiones apresuradas que puedan tener consecuencias adversas y duraderas y que puedan constituir un obstáculo de cara al progreso futuro.

c) Como **tercera reflexión**, cabe por tanto hacerse la siguiente pregunta: ¿Se han conseguido **resultados prácticos** en actos como este?

Sí, sin lugar a dudas. Ejemplos como la dinámica conseguida para sacar adelante las series de publicaciones conocidas como “Libros Amarillos”², elaboradas por el Banco Mundial y el CEMLA, y el modelo ideado por el CPSS con los “Libros Rojos”³ no hubiesen sido posible sin el apoyo de las reuniones regionales de expertos en sistemas de pagos.

Además parece que las reuniones regionales y las propias instituciones regionales han ampliado su alcance.

Hace aproximadamente 15 años, asistí por primera vez a un seminario de sistemas de pagos organizado por el BPI y el Banco Central de Perú. La mayor parte de las instituciones aquí presentes también asistieron a aquel encuentro. El objetivo principal por aquel entonces era concienciar a los bancos centrales y a los invitados del sector privado de la necesidad de reformar los sistemas de pagos de alto valor.

² http://www.forodepagos.org/reporte_paises.htm

³ http://www.bis.org/list/cpss/tid_57/index.htm y http://www.bis.org/list/cpss/tid_58/index.htm

Muchos años después, prácticamente todos los bancos centrales de la región cuentan con sistemas de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) de última generación, sistemas de liquidación minorista plenamente operativos, y los retos a los que se enfrentan hoy en día son de un nivel que nada tiene que ver con aquel entonces.

d) Y hay algo más que ha cambiado también durante estos años, que en mi opinión es importante, y que me conduce a una **cuarta reflexión**: las ventajas de la **cooperación con los mercados emergentes y entre los propios mercados emergentes**.

Hace 15 años, la región era mayoritariamente receptor de ideas o tecnologías en el ámbito de los sistemas de pagos y otras áreas; yo al menos no tengo conocimiento de ninguna idea o producto en el área de sistemas de pagos que haya surgido en esta región y que haya generado avances significativos en otros mercados emergentes.

El cambio fundamental es que hoy por hoy muchos mercados emergentes, incluidos mercados procedentes de América Latina, participan activamente en los procesos internacionales de toma de decisiones. Esta participación se plasma a distintos niveles y es consecuencia directa de los cambios experimentados en todo el mundo, en especial desde la crisis asiática de los años 90 y, sobre todo, desde la reciente crisis financiera que se hizo evidente en 2008.

En primer lugar, el Foro de Estabilidad Financiera (FSF) fue creado tras la crisis asiática por los países del G-7 y refundado en abril de 2009⁴ como el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)⁵. El nuevo FSB amplió su número de integrantes para incluir a los países del G-20, los antiguos miembros del FSF, España y la Comisión Europea, y actualmente incluye además a instituciones de esta región, en concreto de Argentina, Brasil y México.

El G-20 también ha adoptado un papel mucho más activo a la hora de analizar la crisis financiera y ha encomendado a diversas instituciones el mandato en fortalecer el sistema financiero y reducir los riesgos para que se reduzca con ello el impacto de futuras crisis⁶.

A la vista de este mandato, también los comités que trabajan en el fortalecimiento del sistema financiero que están respaldados por el BPI han aumentado su número de integrantes. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), el Comité sobre el Sistema Financiero Global (CGFS) y el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación (CPSS) cuentan todos ellos con miembros de todos los países del G-20 e incluso de otros.

Asimismo, el propio BPI ha aumentado con el tiempo su número de integrantes y, en los últimos 10 años aproximadamente, ha invitado a los bancos centrales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú a formar parte del BPI⁷.

Como sabrán, las recomendaciones emitidas por los comités del BPI se alcanzan por consenso. Por tanto, estamos ante una gran oportunidad para que América Latina pueda aportar su experiencia única al más alto nivel en ámbitos diversos, intercambio de información y formulación de recomendaciones.

Por otro lado, esta incorporación de diversos países latinoamericanos de gran tamaño al “Proceso de Basilea” entraña dificultades. Podría surgir el riesgo, por ejemplo, de que si se incorporan más países de gran tamaño a formar parte directa del proceso, aquellos que no lo sean puedan sentir mayor exclusión.

⁴ www.bis.org/press/p090403a.htm

⁵ www.financialstabilitboard.org

⁶ Véase, por ejemplo, el informe “Macroprudential policy tools and frameworks - Progress Report to G20”, octubre de 2011, <http://www.bis.org/publ/othp17.pdf>

⁷ Véase el perfil del BPI en http://www.bis.org/about/profile_es.pdf

2. Las ventajas de la colaboración constante

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe no son miembros directos del “Proceso de Basilea”⁸, si bien son de sobra conocidas las ventajas de que exista una cooperación y coordinación a escala mundial⁹.

¿Cómo superar este reto?

Una primera solución de gran importancia la constituyen **reuniones** como esta Semana de Pagos Regional.

Los participantes provienen de bancos centrales tanto miembros como no miembros del CPSS. También la Secretaría del CPSS está representada en este encuentro, por lo que las ideas que tratemos serán mutuamente beneficiosa.

Un segundo elemento es la estrecha **cooperación entre organizaciones internacionales**.

Esto tiene lugar a un alto nivel en el FSB, del que son miembros no solo bancos centrales, instituciones supervisoras y ministerios de economía, sino también organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el FMI, así como organismos de normalización, como el Comité de Basilea o el CPSS.

También existe cooperación a nivel de comités, de los que organizaciones como el FMI o el Banco Mundial son miembros directos a través de los grupos de trabajo. Por ejemplo, el CPSS y el Banco Mundial publicaron conjuntamente el informe “Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales”¹⁰ y el FMI y el BCEAO¹¹ participaron en dicho grupo de trabajo. Otros ejemplos de participación directa de otras organizaciones en grupos de trabajo del CPSS son las “Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional”¹², por citar tan solo dos documentos a modo de ejemplo.

Creo que conviene también destacar que los nuevos “Principios para las infraestructuras del mercado financiero”¹³, que se analizarán con detenimiento durante esta reunión, constituyen un esfuerzo conjunto llevado a cabo por el CPSS e IOSCO.

El tercer elemento es la cooperación **con los bancos centrales regionales u organizaciones supervisoras**. En la actualidad, dudo que se perciba como algo muy eficiente que cada país del mundo sea miembro de comités permanentes como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea o el CPSS. El establecimiento de una óptima interacción con organizaciones de bancos centrales regionales (como el CEMLA¹⁴) o con organizaciones de autoridades supervisoras (como ASBA¹⁵)

⁸ El hecho de que el BPI acoja a diversos organismos de normalización internacionales crea sinergias y las consultas que se derivan de esta estrecha proximidad se han venido a denominar el “Proceso de Basilea”. Las actividades de las distintas agrupaciones se describen periódicamente en el apartado “Misión, actividades, buen gobierno y resultado financiero” de los Informes Anuales del BPI, por ejemplo en http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011_7_es.pdf

⁹ Véase, por ejemplo, “With a little help from your friends – the virtues of global economic coordination”, observaciones de John Murray, Subgobernador del Banco de Canadá, en la State University of New York, 29 de noviembre de 2011, <http://www.bis.org/review/r111130e.pdf>

¹⁰ 2007, <http://www.bis.org/publ/cps76es.pdf>

¹¹ Banque Centrale des Etats de l’Afrique de Ouest, <http://www.bceao.int>

¹² 2006, <http://www.bis.org/publ/cps70fr.pdf>

¹³ Informe de consulta, marzo de 2011, http://www.bis.org/publ/cps94_es.pdf

¹⁴ <http://www.cemla.org>

ofrece por tanto la posibilidad de aportar ideas regionales a los comités, que los propios comités analicen ideas y proyectos o que se puedan realizar aportaciones a normas existentes y recomendaciones para las regiones. Una vez más, la reunión actual es un buen ejemplo de este tipo de cooperación, dado que cuenta con el apoyo del CEMLA y del CPSS.

En este sentido, el cuarto elemento puede ser la **creación de grupos consultivos regionales** por parte de los comités de alto nivel. Esto quizá no sea posible en el caso de todas las organizaciones o comités existentes, pero hace tan solo unas pocas semanas, el Consejo de Estabilidad Financiera creó seis grupos consultivos regionales para la región de las Américas, Asia, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la región MENA (Europa, Oriente Próximo y África del Norte) y para el África subsahariana. El Grupo creado para la región de las Américas estará copresidido por los Gobernadores del Banco Central de México y de Chile y celebrará su primera reunión el 2 de diciembre en México¹⁵. Estos grupos realizarán aportaciones directas a la agenda del FSB.

Es por tanto otra plataforma importante para la cooperación, también relacionada con asuntos de sistemas de pagos y de infraestructura de los mercados.

Un quinto elemento es la participación activa en los **procesos de consultas públicas**. Con cierta frecuencia escuchamos críticas de que las normas o recomendaciones se llevan a la práctica sin aportación real por parte de quienes van a aplicarlas.

Pero, como ustedes saben, comités como el de Basilea o el CPSS no emiten ninguna recomendación o norma sin un previo proceso de consulta pública. Todo aquel que esté interesado, ya sean instituciones, organizaciones regionales, académicos o incluso particulares, pueden hacer llegar sus comentarios o propuestas durante el periodo de consulta y, en la medida en la que a mí me corresponde, dichos comentarios se tienen muy en cuenta. Por otro lado, puede que en ocasiones existan circunstancias específicas por las que una región en particular o un sector de la economía no participe en un proceso de este tipo.

En primer lugar, puede que determinados informes preliminares y propuestas se consideren oportunos para una región. En segundo lugar, puede que el asunto no tenga una verdadera relevancia; por ejemplo, en aquellos países en los que no exista aún un mercado de derivados ni se realicen operaciones con derivados, cualquier recomendación relativa a este asunto sencillamente no será aplicable. En tercer lugar, el periodo de consulta podría ser muy breve, y por último, puede que no haya personal suficiente disponible en un banco central o en una asociación relacionada para poder analizar el documento, recabar los comentarios facilitados por los diversos grupos de interés y confeccionar una respuesta que posteriormente sea remitida al correspondiente comité. Y ese es sin duda otro reto importante que también a menudo se traduce en oportunidades perdidas.

El sexto elemento lo constituye la importancia de la **formación continua**. El mundo actual avanza con rapidez, las reuniones y seminarios no se organizan con demasiada frecuencia y suelen tener un elevado coste y, a nivel nacional, puede que no haya formación disponible para mantenerse al tanto de los últimos avances en una determinada materia. Por otro lado, parece que es importante que los profesionales que trabajen en asuntos de estabilidad financiera, incluidas las

¹⁵ www.asba-supervision.org. Un ejemplo de aportación directa al trabajo de un comité de normalización es la incorporación de ASBA al "Grupo Consultivo de Basilea" del BCBS; véase <http://www.bis.org/bcbs/about.htm>

¹⁶ La nota de prensa sobre esta primera reunión está disponible en el siguiente enlace: www.financialstabilityboard.org/meetings/rm_111202.htm. En la región de las Américas, entre los integrantes del grupo consultivo se incluyen instituciones (en gran medida bancos centrales o autoridades supervisoras) de los siguientes países: los miembros del FSB —Argentina, Brasil, Canadá, México, EE.UU.— y 15 miembros que no son integrantes del FSB procedentes del Caribe y América Latina

infraestructuras de los mercados financieros, cuenten con un entendimiento común de los riesgos, así como de los avances que se producen.

Existe por tanto la oportunidad de que las organizaciones regionales e internacionales ofrezcan este tipo de formación. CEMLA cuenta con una larga tradición ofreciendo formación en multitud de áreas de relevancia para los bancos centrales. El BPI no ofrece formación o asistencia técnica directa. La única excepción en este sentido la constituye el Instituto para la Estabilidad Financiera¹⁷ del BPI, que sí que la ofrece, fundamentalmente a supervisores de la banca y los seguros. Pero también cuenta con una herramienta de formación en línea a la que se pueden suscribir supervisores y bancos centrales, el FSI Connect¹⁸. El BPI, a través de la Secretaría del CPSS, ha contribuido a esta herramienta encargándose de los módulos relativos a sistemas de pagos. Pero, al mismo tiempo, no tengo conocimiento de que haya ningún proyecto para ofrecer formación especializada y periódica en línea para expertos de sistemas de pagos.

3) Como conclusión, todo esto me conduce a una última reflexión: los desafíos que tenemos por delante.

Los países de la región tienen ante sí retos y desafíos más que suficientes en el ámbito de los sistemas de pagos. Y no siempre será posible o realista hacer frente a estos desafíos de manera colectiva.

Existen grandes diferencias en la región en cuestión de desarrollo económico, acceso a servicios financieros, existencia y nivel de infraestructura de los mercados, disponibilidad y tipología de productos financieros, así como en cuanto al grado de desarrollo de los vínculos transfronterizos.

Asimismo, una serie de iniciativas bilaterales o sub-regionales han llevado a la creación de una nueva infraestructura que ustedes conocen mejor que yo: por ejemplo, el proyecto argentino-brasileño¹⁹, que permite realizar pagos en sus respectivas monedas nacionales en operaciones comerciales bilaterales, el enlace "Directo a México"²⁰ formalizado entre Estados Unidos y México para el pago de remesas con destino a México (no procedentes de México), o el SIP²¹ (Sistema de Interconexión de Pagos de Centroamérica y República Dominicana) que entró en funcionamiento a principios de año.

Sin embargo, parece que aún no existe ningún proyecto o grupo de trabajo que pueda iniciar una plataforma, norma o infraestructura que sea común para toda la región, para toda América Latina o para todos los países angloparlantes del Caribe.

Puede que un proyecto de este tipo nunca llegue a materializarse, o quizá lo haga en un futuro muy distante.

Hasta entonces, tenemos ante nosotros trabajo más que suficiente, más que suficiente para compartirlo entre países, y una cooperación o colaboración aún mayores sería sin duda un éxito en sí mismo.

Me gustaría terminar con una analogía que utilizó uno de los responsables de un importante banco central; esta persona decía que los sistemas de pagos son como las autopistas. Nadie se para a pensar en cómo se construye una autopista, pero en el momento en el que nos encontramos con baches o agujeros en la carretera, el conductor empieza a preocuparse.

¹⁷ www.bis.org/fsi

¹⁸ <http://www.fsiconnect.org>; web de demostración en <http://demo.fsiconnect.org/>

¹⁹ 'Sistema de pagamento em moeda local' disponible en <http://www.bcb.gov.br/?SML>

²⁰ <http://www.directoamexico.com>

²¹ Dubon / Heinrich, "The development of a regional payment system in Central America: A step towards further integration and economic development" Journal of Payments Strategy & Systems, Volumen 5, Número 3, septiembre de 2011, p. 229-245

Es evidente que en lo que respecta a los sistemas de pagos y a las infraestructuras de los mercados financieros en general, siempre habrá retos que superar y margen de mejora. Ahora les corresponde a ustedes ver que las autopistas estén debidamente conectadas entre sí, que el peaje a pagar sea razonable, que haya unos accesos adecuados, con unos puentes bien construidos, y que el dinero se gaste de forma razonable para que las autopistas no terminen por desembocar en algún lugar del desierto que a nadie interese.

Muchas gracias por su atención.