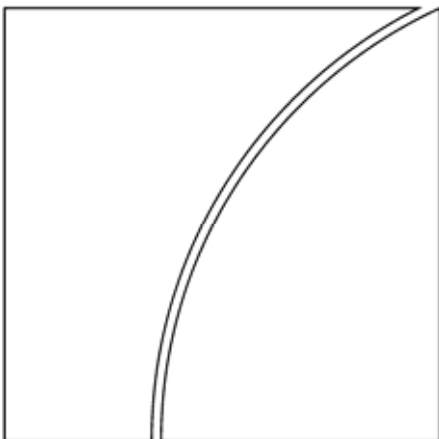


Comité de Sistemas de Pago y Liquidación

El Banco Mundial



Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales

Enero de 2007



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES



EL BANCO MUNDIAL

Pueden solicitarse ejemplares de esta publicación a:

Bank for International Settlements
Press & Communication
CH-4002 Basilea, Suiza

E-mail: publications@bis.org

Fax: +41 61 280 9100 and +41 61 280 8100

Esta publicación se encuentra disponible en la página del BPI en Internet (www.bis.org) y en la del Banco Mundial (www.worldbank.org).

© *Banco de Pagos Internacionales y El Banco Mundial 2007. Reservados todos los derechos. Se permite la reproducción o traducción de breves extractos, siempre que se indique su procedencia.*

ISBN 92-9131-560-5 (versión impresa)

ISBN 92-9197-560-5 (en línea)

Presentación

En los últimos años, diversas organizaciones han estudiado aspectos relacionados con un asunto tan importante como las remesas internacionales. Sin embargo, muy pocos de estos informes se han dedicado específicamente a los “aspectos de las remesas relacionados con sistemas de pago”, centrándose más bien en el aspecto práctico de la transferencia de dinero. Conocer estos aspectos relacionados con el sistema de pagos es esencial para comprender las remesas y para garantizar la seguridad y eficiencia de los servicios consagrados a ellas. El presente informe analiza aspectos de las remesas relacionados con el sistema de pagos y establece una serie de principios generales diseñados para ayudar a los países a mejorar el mercado para servicios de remesas.

Este informe, emitido como documento de consulta en marzo de 2006, ha recibido numerosos comentarios que han permitido mejorar su análisis y perfeccionar su mensaje.

El informe lo elaboró para el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación y el Banco Mundial un grupo de trabajo compuesto por representantes de instituciones financieras internacionales relacionadas con las remesas y de bancos centrales de países emisores y receptores de remesas. Tanto el CPSS como el Banco Mundial quieren agradecer a los miembros de este grupo y a sus copresidentes, Massimo Cirasino y Marc Hollanders, su excelente labor en la preparación de este informe.

Timothy F Geithner, Presidente
Comité de Sistemas de Pago y Liquidación

Michael U Klein, Vicepresidente
El Banco Mundial

Índice

1.	Introducción y resumen ejecutivo.....	1
2.	Descripción del mercado de remesas	6
2.1	Definición de transferencia de remesas.....	7
2.2	Proveedores de servicios de remesas	8
2.3	¿Cómo se realizan las remesas?.....	9
2.4	Tipología de los servicios de remesas	11
3.	Cuestiones fundamentales en torno a los servicios de remesas	12
3.1	Falta de transparencia y de comprensión	13
3.2	Aspectos de las infraestructuras	16
3.3	Marco jurídico y regulador.....	18
3.4	Falta de competencia en el mercado	20
3.5	Riesgo	22
4.	Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales.....	22
4.1	Objetivos de las políticas públicas	22
4.2	Aplicación de los Principios Generales	23
4.3	Los Principios Generales	24
4.4	Responsabilidad de los proveedores de servicios de remesas y de los poderes públicos	32
5.	Formulación de una metodología de aplicación de los Principios Generales	1
	Anexo 1: Posibles medidas de aplicación de los Principios	35
	Posibles medidas relativas al Principio General 1 (transparencia y protección del consumidor).....	35
	Posibles medidas relativas al Principio General 2 (infraestructura de los sistemas de pago)	40
	Posibles medidas relativas al Principio General 3 (marco jurídico y regulador).....	43
	Posibles medidas relativas al Principio General 4 (estructura del mercado y competencia)	45
	Posibles medidas relativas al Principio General 5 (buen gobierno y gestión del riesgo)	46
	Anexo 2: Elementos de una transferencia de remesas	47
	Captación	47
	Pago o desembolso.....	48
	Mensajería.....	48
	Liquidación	48
	Liquidez	49

Anexo 3: Ejemplos de liquidación en los servicios de remesas.....	50
Ejemplo inicial.....	50
Análisis del ejemplo	52
Variantes del ejemplo	54
Anexo 4: Conexiones directas entre sistemas de pago.....	57
Anexo 5: Extracto del documento de la cumbre del G-8	58
Anexo 6: Bibliografía seleccionada.....	60
Anexo 7: Glosario	61
Anexo 8: Miembros del grupo de trabajo	62

Relación de cuadros

Recuadro 1: Principios Generales y funciones relacionadas.....	5
Recuadro 2: Terminología relativa a los PSR utilizada en otros informes	9
Recuadro 3: Regulación de las remesas	19
Recuadro 4: Recomendaciones del GAFI	29
Recuadro 5: Posible función de los bancos centrales en la aplicación de los Principios	34
Recuadro 6: Transparencia con el remitente	36
Recuadro 7: Remesas desde Estados Unidos hacia México: comparativa de precios	37
Recuadro 8 : Información ofrecida por las autoridades de Filipinas a sus emigrantes.....	38
Recuadro 9: Garantía de recepción de los fondos	39
Recuadro 10: Ampliación del acceso a los servicios bancarios en Brasil	41
Recuadro 11: Conexión transfronteriza entre ACH nacionales	42
Recuadro 12: Desarrollo de un “sello de calidad”	44
Recuadro 13: Servicios de remesas por telefonía móvil y su regulación	45

1. Introducción y resumen ejecutivo

Introducción

1. Los fondos que los trabajadores inmigrantes transfieren a sus familias en sus países de origen constituyen una importante fuente de ingresos en numerosas economías en desarrollo. Los receptores de estas remesas suelen depender de ellas para cubrir sus gastos cotidianos, para contar con un cierto respaldo económico ante situaciones de emergencia o, en algunos casos, para financiar pequeñas inversiones.

2. La cuantía total de las remesas ha crecido de forma progresiva en el último decenio, alcanzando en 2005 el equivalente a 230.000 millones de USD, enviados por cerca de 175 millones de inmigrantes. Hoy en día, las remesas constituyen probablemente la principal fuente de financiación externa de los países en desarrollo, pudiendo alcanzar en algunos de ellos hasta una tercera parte del PIB; además, estos flujos parecen ser mucho más estables que otros canales de financiación externa¹.

3. Sin embargo, las remesas pueden resultar costosas teniendo en cuenta los bajos ingresos que suelen percibir los trabajadores inmigrantes y las cantidades relativamente reducidas que éstos envían (por lo general, unos pocos cientos de dólares o su equivalente por envío). Los inmigrantes pueden asimismo encontrar dificultades a la hora de utilizar los servicios de remesas si no hablan el idioma del país donde trabajan o no cuentan con la necesaria documentación, mientras que el relativo grado de subdesarrollo de la infraestructura financiera en algunos países tiende a dificultar la recepción de las remesas. En ocasiones, la fiabilidad de los servicios es escasa, sobre todo en cuanto al tiempo que lleva la transferencia de los fondos. Asimismo, algunos mercados son poco competitivos o presentan barreras reguladoras a la provisión de estos servicios.

4. En los últimos años se ha venido constatando la importancia creciente de las remesas y las trabas que pueden afectarles. En concreto, en la cumbre de Sea Island de junio de 2004, los países del G-8 acordaron con los países en desarrollo un conjunto de medidas encaminadas a reducir el coste de estos servicios (véase el Anexo 5). Una de ellas fue la creación de un grupo de trabajo encargado de elaborar una serie de principios para la provisión de servicios de remesas internacionales, integrado por expertos en sistemas de pago y en economías en desarrollo pertenecientes tanto a bancos centrales de países remitentes y receptores como a instituciones financieras internacionales (véase en el Anexo 8 la relación de miembros del grupo de trabajo). El presente informe es el fruto del trabajo de este grupo.

5. El análisis de los flujos de remesas puede obedecer a diversos motivos, a saber, sus efectos sobre el desarrollo, su estrecha conexión con aspectos de la inmigración políticamente sensibles o su necesaria contabilización a efectos de la balanza de pagos. Dada la interrelación existente entre todas estas vertientes del servicio de remesas, ninguna de ellas puede ser ignorada. No obstante, en consonancia con el encargo recibido del G-8, este informe se centra en los aspectos de las remesas que atañen a los sistemas de pago, lo que se subraya mediante el empleo de la expresión “transferencia de remesas”.

6. El informe tiene como finalidad analizar estos aspectos de las remesas relacionados con los sistemas de pago y ofrecer unos principios generales que faciliten a los

¹ Fuente: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Las cifras oficiales indican que los flujos de remesas a escala mundial ascendieron en 2005 a 232.000 millones de USD, de los que 167.000 millones tuvieron como destino países en desarrollo. No obstante, ante las imprecisiones estadísticas existentes, a causa básicamente de los flujos de remesas no registrados, las verdaderas cifras podrían ser muy superiores, incluso en un 50% o más (véase *Perspectivas para la economía mundial*, Banco Mundial, 2006).

países la reforma de sus mercados de transferencia de remesas. La motivación que inspira estos principios no es preceptiva sino orientativa. La aplicación de los principios contribuirá a alcanzar objetivos de política como la seguridad y eficiencia de los servicios de remesas internacionales, lo que requiere la existencia de mercados transparentes, accesibles, sólidos y abiertos a la competencia.

El mercado de remesas

7. Este informe únicamente considera las transferencias y los servicios de remesas internacionales, dejando a un lado las transferencias y servicios locales, aunque por sencillez se utilizarán las expresiones "transferencias de remesas" y "servicios de remesas", tratándose siempre de operaciones internacionales. A efectos del presente informe, una transferencia de remesas es *un pago transfronterizo entre dos individuos por un valor relativamente reducido*. En la práctica, se trata de pagos normalmente periódicos realizados por trabajadores inmigrantes.

8. Desde el punto de vista del proveedor, a menudo resulta difícil distinguir entre una transferencia de remesas y otras transferencias internacionales de reducido valor, como pequeños pagos realizados a empresas o efectuados por éstas (el proveedor de servicios de remesas (PSR) es incapaz de identificar que se trata de una transacción entre individuos). Así pues, en la medida en que afecten a los PSR (por ejemplo, al exigirles una mayor transparencia en la provisión de sus servicios), los principios generales tenderán a ser también de aplicación a otras transferencias transfronterizas de reducido valor, y no sólo a las remesas. Sin embargo, esto no debería ser un inconveniente, ya que por lo general no conviene realizar distinciones entre los pagos según su finalidad.

9. Las remesas pueden transferirse por canales muy diversos, a saber, servicios de entrega de dinero en efectivo ofrecidos por particulares, servicios de operadores especializados en la transferencia internacional de dinero, servicios ofrecidos por sistemas de tarjetas y transferencias interbancarias². Los principios generales aquí recogidos serán de aplicación a todos los PSR, excepto a aquéllos que presten servicios de transferencia meramente física de dinero en efectivo.

10. Los servicios para el envío de remesas pueden ser más o menos complejos, con distintas velocidades de transmisión. En cualquier caso, siempre es preciso contar con algún tipo de "red", es decir, puntos de acceso donde los consumidores puedan enviar y recibir fondos. También se necesitan procedimientos para conectar esos puntos de acceso y posibilitar así el envío de la información (transferencia de los datos de la remesa) y la liquidación (transferencia de los fondos en sí). Algunos PSR, como los bancos internacionales, pueden contar a tal efecto con redes de sucursales ("servicio unilateral"), mientras que otros, normalmente PSR más pequeños, pueden utilizar una red ofrecida, por ejemplo, por alguno de los operadores internacionales especializados en la transferencia de dinero ("servicio en franquicia o en concesión") o bien pueden cooperar con otros proveedores para crear una red compartida ("servicio negociado"). En todos estos casos, los PSR que prestan sus servicios mantienen una relación directa entre sí, lo que les permite acordar y divulgar la rapidez y el precio total del servicio prestado (incluyendo cualquier comisión aplicable al receptor de los fondos). Otro tipo de servicio, ofrecido por la mayoría de los bancos, consiste en utilizar corresponsalías bancarias para enviar pagos prácticamente a cualquier otro banco del mundo ("servicio abierto"). Esta cobertura casi ilimitada es muy útil, sobre todo como garantía de que incluso los corredores (rutas) de remesas más infrecuentes quedan cubiertos, pero tiene la desventaja de que el PSR no

² En general, el informe utiliza el término "banco" para denotar todas las instituciones de depósito, crédito o similares, cualquiera que sea su denominación legal en cada jurisdicción.

suele mantener una relación directa con el banco al que se envían los fondos, ignorando la comisión que éste último pueda aplicar al receptor o el tiempo que pueda llevar la transferencia.

Planteamiento del informe

11. El presente informe se basa en el convencimiento de que la mejor estrategia para reducir el precio de los servicios de transferencia de remesas y hacerlos más accesibles consiste en fomentar la competencia —concretamente, lograr que el mercado de remesas esté más abierto a la competencia y sea pues “contestable”—. Un mercado abierto a un extenso grupo de PSR ofrecerá menores precios y una gama más amplia de servicios. Sin embargo, la competencia debe enmarcarse en un entramado jurídico equitativo, con sólidos fundamentos legales y el reconocimiento de la eventual necesidad de algún tipo de regulación, dado que el funcionamiento de los mercados no siempre es óptimo.

12. La forma y nivel de regulación idóneos constituyen materia prioritaria de análisis en este informe. A la hora de considerar estas cuestiones, debe tenerse presente que, a priori, los objetivos de las políticas públicas no siempre apuntan en la misma dirección. Por un lado, corolario importante del fomento de la competencia para reducir los precios y mejorar la accesibilidad es la supresión, en la medida de lo posible, de las barreras de entrada al mercado de remesas. Dado que la regulación puede representar una sustancial barrera derivada de sus costes de cumplimiento, conforme a este corolario la regulación deberá reducirse al mínimo. Sin embargo, otros objetivos de las políticas públicas, como la necesidad de prevenir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, podrían exigir algún tipo de regulación. Este conflicto entre los objetivos de las políticas relacionadas con las remesas no debería ser motivo de sorpresa, puesto que también suele afectar a las políticas orientadas a cualquier otro mercado.

13. Conforme se señaló anteriormente, este informe se centra en los aspectos de las remesas relacionados con los sistemas de pago, quedando fuera del mandato del G-8 y del presente informe cuestiones como el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, la financiación del desarrollo y las estadísticas de balanza de pagos. No obstante, al señalar los posibles costes de la regulación, el informe insta a las autoridades pertinentes a reconocer todo el catálogo de aspectos relativos a esa regulación y a cooperar entre sí a fin de que, con arreglo a las prioridades básicas de sus países, el diseño de sus políticas alcance un equilibrio adecuado.

Cuestiones fundamentales en torno a los servicios de remesas y los Principios Generales

14. En cualquier mercado, la disponibilidad de plena información (es decir, la transparencia) es importante para que los particulares puedan decidir con buen criterio qué servicios utilizar y para que el mercado funcione en su conjunto con mayor eficiencia. En el caso del mercado de remesas, esta transparencia sería si cabe más importante, dado que el precio que paga el consumidor depende de dos elementos, a saber, el tipo de cambio utilizado y las comisiones aplicadas. Por ello, algunos encontrarán complicado combinar ambos factores para calcular qué servicio resulta más barato. La transparencia, así como la adecuada protección del consumidor, resultan también esenciales ya que muchos de los remitentes son inmigrantes de renta baja con dificultades para entender el idioma del país donde trabajan o para abrir una cuenta bancaria, o carecen del tiempo o los conocimientos financieros necesarios para buscar y comparar diferentes servicios de remesas. Así, pues, el *Principio General 1* prescribe que *el mercado de servicios de remesas debe ser transparente y ofrecer una adecuada protección al consumidor* (véanse en el Recuadro 1 los cinco Principios Generales y las funciones relacionadas con ellos). Así pues, debe instarse a los PSR a ofrecer información relevante sobre sus servicios, de sencillo acceso y fácil

comprensión. Por su parte, los poderes públicos u otras organizaciones podrán facilitar comparativas de precios o realizar campañas de formación que permitan a los remitentes y receptores comprender la información ofrecida.

15. En ocasiones, se carece de las infraestructuras necesarias para que los servicios de remesas operen correctamente. Numerosos servicios exigen la cooperación entre distintos PSR para crear una red de puntos de acceso, pero no siempre es sencillo para estos proveedores la identificación de posibles socios, sobre todo en otros países. Asimismo, el escaso desarrollo de las infraestructuras financieras locales, especialmente en los países receptores, puede reducir la rapidez y fiabilidad de la transferencia de fondos a los puntos de acceso; en ciertos casos, sólo en áreas urbanas podrá accederse a servicios de pago distintos del dinero en efectivo. Otro importante aspecto relativo a las infraestructuras se refiere a la banca corresponsal, que frecuentemente suele utilizarse en las transferencias de fondos internacionales, pero que puede resultar costosa para realizar pagos de pequeña cuantía, como sucede con las remesas. Por lo tanto, *el Principio General 2 insta a mejorar aquellas infraestructuras de los sistemas de pago que permitan aumentar la eficiencia de los servicios de remesas*. La seguridad y la eficiencia de estos últimos pueden verse afectadas por los sistemas de pago de los respectivos mercados, así como por las modalidades de utilización y acceso a los mismos por parte de los PSR o de los bancos que operan como tales. La adopción de iniciativas que faciliten la interoperabilidad de los sistemas y el procesamiento automatizado de principio a fin podría introducir mejoras en los mercados de remesas. La ampliación de las infraestructuras de los sistemas de pago en áreas con deficientes servicios y la mejora del acceso a estos sistemas supondrían una labor ingente en numerosos países receptores, pero permitirían la prestación de todo tipo de servicios financieros, incluidas las remesas.

Recuadro 1

Principios Generales y funciones relacionadas

Los Principios Generales establecen directrices orientadas al logro de objetivos de política como la seguridad y eficiencia de los servicios de remesas internacionales. Para ello, los mercados que ofrecen estos servicios deberán ser transparentes, accesibles, sólidos y abiertos a la competencia.

Transparencia y protección al consumidor

Principio General 1. El mercado de servicios de remesas debe ser transparente y ofrecer una adecuada protección al consumidor.

Infraestructura de los sistemas de pago

Principio General 2. Debe instarse la mejora de aquellas infraestructuras de los sistemas de pago que permitan aumentar la eficiencia de los servicios de remesas.

Marco jurídico y regulador

Principio General 3. Los servicios de remesas deben contar en las jurisdicciones pertinentes con un marco jurídico y regulador sólido, predecible, no discriminatorio y proporcionado.

Estructura del mercado y competencia

Principio General 4. Deben fomentarse unas condiciones de mercado competitivas en el sector de remesas, incluido un adecuado acceso a las infraestructuras de pago locales.

Buen gobierno y gestión del riesgo

Principio General 5. Los servicios de remesas deben contar con el respaldo de prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión del riesgo.

Funciones de los proveedores de servicios de remesas y de los poderes públicos

A. Función de los proveedores de servicios de remesas. Los proveedores de servicios de remesas deberán participar activamente en la aplicación de los Principios Generales.

B. Función de los poderes públicos. Los poderes públicos deberán estudiar las medidas a adoptar para lograr sus objetivos mediante la aplicación de los Principios Generales.

16. El desarrollo del sector de remesas tenderá a mejorar con legislación y regulación adecuadas. Conforme se señaló anteriormente, la regulación de las remesas puede obedecer a diversos motivos, entre los que quizás destaque la prevención de su uso ilícito con fines de blanqueo de dinero o de financiación del terrorismo. Ahora bien, al igual que sucede en otros ámbitos, la legislación y la regulación aplicables a las remesas podrían tener un diseño incorrecto con efectos secundarios imprevistos, ser excesivas respecto del problema que se intenta atajar, o mantener su vigencia cuando resultan ya innecesarias. Además, la regulación de las remesas afecta en ocasiones a un único tipo de entidad (por ejemplo, cuando sólo es aplicable a los servicios ofrecidos por instituciones autorizadas, como los bancos), en cuyo caso resulta menos eficaz al crear vacíos legales vulnerables a la actividad ilegal y distorsiona los mercados al permitir que el resto de PSR eluda los costes de dicha regulación y ofrezca así servicios más baratos. Los reguladores nacionales deben crear condiciones equitativas para una competencia leal entre servicios de remesas similares. De este modo, el *Principio General 3 dicta que los servicios de remesas cuenten en las jurisdicciones pertinentes con un marco jurídico y regulador sólido, predecible, no discriminatorio y proporcionado.*

17. La eficiencia de los servicios de remesas depende de la competitividad del entorno empresarial en el que operen. *El Principio General 4 insta al fomento de unas condiciones de mercado competitivas en el sector de remesas, incluido un adecuado acceso a las infraestructuras de pago locales.* La competencia puede favorecerse con diversas medidas, por ejemplo, desincentivando los acuerdos de exclusividad por los que un PSR permite que sus agentes u otros PSR ofrezcan sus servicios a condición de no ofrecer ningún otro

servicio de remesas. También es importante que los PSR sin acceso directo a las infraestructuras de pago locales necesarias para el envío de remesas puedan utilizar, en condiciones equitativas, los servicios de pago que proporcionan otras instituciones que sí gozan de ese acceso directo.

18. El valor relativamente reducido de las transferencias de remesas hace que no suelen generar riesgo sistémico. No obstante, los PSR asumen riesgos financieros, legales, operacionales, de fraude y de reputación. Por ello, el *Principio General 5 contempla que los servicios de remesas cuenten con el respaldo de prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión del riesgo*, que deberán guardar consonancia con el tamaño y el tipo de actividad del PSR y su nivel de riesgo, a fin de mejorar la seguridad y solidez de los servicios de remesas y la protección del consumidor.

19. La importancia de los flujos de remesas varía según el país y, aunque los principios que aquí se presentan se han elaborado con el ánimo de su aplicación generalizada, algunos países podrán considerar que el volumen de su mercado de remesas no justifica medidas significativas o que no se precisa ninguna medida. Asimismo, en la mayoría de los casos, estos principios tenderán a aplicarse en los países remitentes con independencia del lugar de destino de los fondos y, en los países receptores, con independencia de su lugar de origen. No obstante, al poner en práctica algunos aspectos de estos principios (como los programas de formación contemplados en el Principio General 1), las autoridades podrán optar por dar prioridad a los principales corredores bilaterales de remesas o a aquéllos donde prevean la mayor productividad de sus medidas. Asimismo, los poderes públicos de los países remitentes deberán tener presente que, aunque las remesas no sean allí una prioridad, sí podrían serlo para los países receptores, quienes podrían verse incapaces de aplicar con eficacia los principios sin la cooperación de los países remitentes.

20. Cuando se decida aplicar los principios, será necesaria la intervención tanto de los PSR como de los poderes públicos. Estos últimos deberán formular medidas para alcanzar sus objetivos mediante la aplicación de los principios, mientras que la aplicación en sí misma exigirá también la participación activa de los PSR. Dados los vínculos existentes entre las remesas, el acceso a los servicios financieros y la reducción de la pobreza, y por tanto la relevancia de las remesas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional) deberán secundar a las autoridades y operadores del mercado en la aplicación de los citados principios.

Estructura del informe

21. La Sección 2 del presente informe describe las principales características del mercado de remesas y la Sección 3 analiza las cuestiones fundamentales que podrían plantearse en torno a él. Los Principios Generales propiamente dichos se discuten en la Sección 4, junto con las funciones de aplicación que corresponden a los PSR y a los poderes públicos. La Sección 5 estudia la formulación de una metodología de aplicación de los Principios. Por último, los Anexos recogen una serie de posibles medidas a adoptar para la aplicación de estos Principios y explican con detalle cómo se realizan las transferencias de remesas.

2. Descripción del mercado de remesas

22. Esta sección describe el mercado de remesas, que se detalla en mayor medida en los Anexos 2 y 3.

2.1 Definición de transferencia de remesas

23. El ámbito de las transferencias de remesas puede ser local o internacional. Las remesas locales tienen lugar, por ejemplo, cuando se producen migraciones desde áreas rurales a zonas urbanas dentro de un mismo país. Con independencia de la modalidad de remesa considerada, las cuestiones que giran en torno a ellas son básicamente semejantes. No obstante, este informe se centra en las transferencias de remesas internacionales, que a efectos del presente estudio se definen como *pagos transfronterizos entre dos individuos por un valor relativamente reducido*. En la práctica, se trata de pagos normalmente periódicos realizados por trabajadores inmigrantes (por ejemplo, envíos mensuales de dinero a sus familias residentes en los países de origen). Por sencillez, en el informe se emplea la expresión “transferencia de remesas” (es decir, se supone que la transferencia tiene ámbito internacional)³.

24. El objetivo de esta definición estriba en reflejar los aspectos de las remesas relacionados con los sistemas de pago. La atención prioritaria se centrará en los pagos entre individuos, a diferencia de los pagos derivados de la compra de bienes y servicios o de los pagos entre empresas. El importe de estos pagos entre particulares suele ser relativamente reducido en comparación, por ejemplo, con las transferencias interbancarias al por mayor. Los individuos de renta relativamente baja utilizan los servicios de remesas con mayor frecuencia; además, los remitentes, en caso de ser inmigrantes, no siempre conocen bien todos los aspectos de la sociedad y la economía del país de acogida. Por otra parte, aunque las transferencias de remesas suelen tener carácter periódico, es más habitual realizarlas mediante una secuencia de instrucciones puntuales que a través de una orden permanente⁴.

25. Aunque los pagos periódicos realizados por los inmigrantes desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo suelen constituir el grueso de los flujos de remesas, la definición de transferencia de remesas utilizada en este informe es de ámbito más general, incluyendo también otros pagos transfronterizos entre particulares por un importe relativamente reducido. De este modo, la definición también engloba transferencias esporádicas y no recurrentes (por ejemplo, dinero para cubrir una emergencia doméstica) o pagos entre otros países⁵.

26. Aunque desde un punto de vista económico y social las remesas atraen especial interés como modalidad de pago, debe asimismo subrayarse que, desde la perspectiva de los proveedores de servicios de pago, con frecuencia resulta difícil distinguir entre una transferencia de remesas y otras transferencias internacionales minoristas (es decir, de reducido valor), incluidos los pequeños pagos realizados a empresas o efectuados por éstas, ya que el PSR es incapaz de identificar que se trata de una operación entre individuos. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que el remitente realice el pago no como un particular sino por cuenta de una pequeña empresa, o que no quede claro si la denominación (extranjera) del receptor corresponde a un individuo o a una empresa⁶.

³ El glosario del Anexo 7 define otros términos y expresiones utilizados en este informe.

⁴ Una orden permanente es una instrucción de un pagador a un banco o a otro proveedor de servicios de pago para que éste realice regularmente un pago de un importe fijo a un beneficiario determinado. La escasa utilización práctica de las órdenes permanentes para transferencias de remesas podría obedecer a que los remitentes varían los importes enviados, a que el PSR no acepta esas órdenes permanentes o a que los remitentes no tienen acceso a PSR como bancos u otras instituciones de depósito que sí aceptan ese tipo de órdenes.

⁵ Por ejemplo, se producen importantes flujos de fondos entre Costa Rica y otros estados centroamericanos, entre Rusia y otros países de la Comunidad de Estados Independientes y entre Sudáfrica y otras naciones de la Comunidad de Desarrollo del África Austral.

⁶ Normalmente, los PSR tampoco conocerán la finalidad del pago ni, cuando éste forme parte de una secuencia de órdenes puntuales, que se trata de un pago periódico.

2.2 Proveedores de servicios de remesas

27. Las remesas pueden transferirse por canales muy diversos, entre otros, servicios de entrega de dinero en efectivo ofrecidos por particulares a sus comunidades locales de inmigrantes, servicios de operadores especializados en la transferencia internacional de dinero, transferencias interbancarias y servicios prestados a través de sistemas de tarjetas. En el presente informe, se denomina proveedor de servicios de remesas (PSR) a cualquier persona o institución que preste estos servicios como negocio. No obstante, el informe deja al margen los servicios de transferencia de dinero meramente física (por ejemplo, cuando una persona que viaja a su país de origen lleva consigo dinero en efectivo por cuenta de un remitente o cuando se envía dinero en efectivo por correo o mensajero de un país a otro).

28. Aunque, por conveniencia, este informe utiliza el término PSR, la mayoría de los PSR ofrecen en la práctica otros servicios de pago, incluidas otras modalidades de servicios de pago transfronterizos. Así pues, cabe considerar a los PSR como un subconjunto de los proveedores de servicios de pago⁷ que realizan transferencias internacionales al por menor⁸ (véase terminología adicional relativa a los PSR en el Recuadro 2).

⁷ La categoría de “proveedores de servicios de pago” incluye tanto (i) las entidades que aceptan depósitos y permiten transferencias de fondos desde esos depósitos (es decir, la mayoría de los bancos e instituciones de depósito no bancarias) como (ii) las instituciones que, aun sin aceptar depósitos, transfieren fondos. A su vez, estas últimas pueden incluir (a) operadores especializados en la transferencia de dinero (con servicios basados en “el pago en el acto”, mediante efectivo o transferencia bancaria, realizado por el pagador al operador), (b) las entidades que ofrecen servicios de transferencia de “prepago”, como los cheques de viaje o las tarjetas prepago, y (c) las entidades que prestan servicios de transferencia basados en el “pago aplazado”, como las tarjetas de crédito. Esta expresión también engloba a los individuos que ofrecen servicios de pago.

⁸ Podría introducirse una distinción, ciertamente arbitraria, entre pagos minoristas y pagos no minoristas fijando un importe máximo de la operación. Esta distinción podría estar justificada siempre que ciertas medidas de protección al consumidor resultasen adecuadas para pagos minoristas pero no para pagos no minoristas.

Recuadro 2

Terminología relativa a los PSR utilizada en otros informes

En otros trabajos sobre remesas, suele introducirse una distinción entre las parcelas reguladas y no reguladas del sector, así como entre sus áreas de actividad formales e informales. Este recuadro explica los motivos por los que el presente informe no distingue de este modo.

La diferenciación entre los PSR regulados y no regulados queda razonablemente clara, aunque no sucede lo mismo con sus implicaciones. En ciertos países, el conjunto del sector se halla en teoría regulado, pero algunos PSR ignoran o vulneran la ley, en cuyo caso su operativa es ilegal. En otros países, el diseño de la regulación exclusivamente persigue una aplicación selectiva (por ejemplo, a las instituciones de depósito), en cuyo caso la actividad de la parcela no regulada del sector es legal y el legislador permite el carácter incompleto del régimen regulador.

La distinción entre operativa formal e informal es frecuente, fomentándose el uso del sector formal. Sin embargo, esta distinción no suele estar clara, ya que a veces estos adjetivos se utilizan como sinónimos de regulado y no regulado. En otras ocasiones, estos términos aparentemente se emplean para diferenciar por tamaño y estructura jurídica —es decir, para distinguir los pequeños PSR sin forma societaria (como particulares) del resto (como bancos internacionales)—. Asimismo, esos términos se utilizan con el fin de deslindar los PSR que sólo prestan servicios de remesas (como los operadores especializados en la transferencia de dinero) de otras instituciones que ofrecen una gama más amplia de servicios financieros (como los bancos y las cooperativas de crédito, que también captan depósitos y conceden créditos). Esta última distinción puede tener trascendencia desde la perspectiva del desarrollo, en la medida en que las políticas de desarrollo tengan como objetivo un mayor acceso a otros servicios financieros y la transferencia de remesas a través de PSR que también prestan esos otros servicios sea un medio de lograrlo. Sin embargo, desde la óptica de los sistemas de pago, ninguna de estas dos definiciones de formal/informal resulta particularmente relevante, ni puede existir la presunción de que el sector formal (comoquiera que se defina) es “mejor” en cierto sentido. De hecho, podría perfectamente ocurrir que PSR pequeños o especializados ofrecieran servicios de remesas más rápidos y baratos y, en la medida en que respetasen la legislación, la regulación y las buenas prácticas vigentes, podrían introducir un interesante grado de competencia en el mercado.

Ante la falta de claridad de estas expresiones y de las opiniones encontradas que podrían suscitar, el presente informe prescinde de las dicotomías “formal/informal” y “regulado/no regulado”.

29. Conforme se explica en las Secciones 2.3 y 2.4 posteriores, la provisión de servicios de remesas se lleva a cabo a través de diversos mercados, mecanismos y sistemas. Cabe plantear que los principios establecidos en este informe se aplican, en última instancia, a “sistemas de remesas”, definiéndose un sistema como un todo organizado formado por partes interrelacionadas e interdependientes, aunque diferentes. Sin embargo, dado que los principales productos de estos sistemas son los servicios de remesas, en aras de la sencillez este informe utilizará directamente la expresión “servicios de remesas”.

2.3 ¿Cómo se realizan las remesas?

30. Los principales participantes en una transferencia de remesas son el remitente, el receptor y el proveedor de servicios de remesas. En la práctica, suelen intervenir dos PSR, uno en el país emisor (el PSR captador o iniciador) y otro en el país receptor (el PSR pagador), a través de alguna operativa conjunta que les permita ofrecer un servicio completo. Además, los PSR no siempre prestan servicios en sus propias oficinas o sucursales, sino que en ocasiones utilizan agentes que captan o entregan los fondos por

cuenta del PSR⁹. Los bancos y otras instituciones de depósito, como las cooperativas de crédito, también suelen desempeñar un papel importante en las transferencias de remesas, puesto que los propios PSR pueden ser entidades de depósito o, aunque no lo sean, suelen utilizar los servicios de esas entidades para transferir los fondos de unos países a otros.

31. Considerando el proceso de transferencia completo desde el remitente hasta el receptor, la mayoría de las remesas son, en la práctica, transferencias de crédito, es decir, el pago se inicia con una orden del remitente al PSR¹⁰. En ocasiones, se utilizan instrumentos de débito, como los cheques —el remitente entrega un cheque al receptor, quien lo hace efectivo en su banco, de modo que la orden al PSR (el banco del receptor) procede del receptor—. Otros instrumentos de débito, como los débitos directos, son poco utilizados.

32. El servicio en sí comprende una serie de etapas. Para los usuarios finales, las partes visibles del servicio se encuentran al comienzo y al final, es decir, en los procesos de *captación* y *pago*, cuando el remitente entrega los fondos al agente captador y el agente pagador paga al receptor, respectivamente. Dependiendo del servicio, estos pagos pueden realizarse por medios muy diversos —por ejemplo, en efectivo, mediante un débito o abono en una cuenta bancaria, o a través de fondos prepagados como el dinero electrónico—. Los procesos de captación y pago implican la transmisión tanto de información como de fondos (por ejemplo, el remitente debe facilitar la información que permita al agente captador el envío de los fondos al receptor y el agente pagador debe comunicar al receptor la identidad del remitente). Asimismo, existe toda una variedad de canales para la transmisión de la información, aparte de la presencia física del remitente o del receptor en la oficina del agente, como la telefonía móvil o internet.

33. Menos visible para los usuarios finales es la etapa comprendida entre los procesos de captación y pago. Al igual que ocurre en la mayoría de los pagos que no se realizan en efectivo, esa etapa se compone de dos procesos esenciales, denominados mensajería y liquidación. Los mecanismos de mensajería permiten la transmisión de la información de la remesa desde el agente captador al agente pagador, mientras que los mecanismos de liquidación permiten el envío en sí de los fondos. Dependiendo del tipo de servicio de remesas considerado, la complejidad de estos mecanismos podrá ser mayor o menor y, en consecuencia, su rapidez será variable. En la mayoría de los casos, la liquidación de las remesas no se realiza de forma individualizada, sino en función del importe total transferido durante un determinado periodo, con frecuencia en términos netos (suponiendo que existe un flujo de fondos bidireccional entre los países). En ocasiones, también existen mecanismos de liquidez, para permitir, por ejemplo, que el agente pagador pague al receptor antes de la llegada de los fondos enviados por el remitente. El Anexo 2 ofrece información más detallada sobre los distintos elementos que configuran una transferencia de remesas, mientras que el Anexo 3 presenta algunos ejemplos.

⁹ Por sencillez, el informe se refiere a agentes captadores y pagadores con independencia de si las entidades participantes son sucursales del PSR o entidades distintas con las que el PSR tiene un acuerdo.

¹⁰ Una transferencia de crédito se define habitualmente como “una orden de pago, o una secuencia de órdenes de pago, realizada con el fin de poner fondos a disposición del beneficiario. Tanto las órdenes de pago como los fondos descritos en la misma van del *banco* del pagador/iniciador al *banco* del beneficiario, posiblemente a través de otros bancos que actúan como intermediarios y/o más de un sistema de transferencia de crédito” [cursiva añadida] (véase *Glosario de términos utilizados en los sistemas de pago y liquidación*, BPI, marzo 2003). No obstante, por sencillez, el presente informe utiliza también la citada expresión en los casos en que el PSR no es un banco.

2.4 Tipología de los servicios de remesas

34. Para el buen funcionamiento de un servicio de remesas, se requiere la existencia de algún tipo de “red” (es decir, puntos de acceso donde puedan captarse y pagarse los fondos, junto con protocolos para conectar esos puntos de acceso y posibilitar la liquidación y la mensajería). Los puntos de acceso pueden pertenecer al propio PSR o a sus agentes y la red utilizada puede ser amplia o reducida (pudiendo incluso llegar al extremo de un solo agente captador y un único agente pagador). Con arreglo al modo en que una red de puntos de acceso se crea y conecta entre sí, los servicios de remesas pueden clasificarse en “unilaterales”, “en franquicia”, “negociados” y “abiertos”. Aunque no existen líneas divisorias absolutas entre estas modalidades, esta clasificación resulta útil para clarificar algunas cuestiones en torno a los sistemas de pago que podrían plantearse cuando se realizan remesas (véase la Sección 3).

Servicios unilaterales

35. Un servicio unilateral es un producto exclusivo ofrecido “internamente” por un único PSR sin la intervención de otras entidades como agentes captadores o pagadores. Esta modalidad de servicio sólo es posible si (a) el propio PSR cuenta con puntos de acceso físico tanto en los países remitentes como en los receptores, o (b) la red es virtual —es decir, los puntos de acceso no son agentes sino instrumentos de comunicación, como ordenadores personales (para el acceso a internet) o teléfonos móviles—. Los servicios unilaterales basados en puntos de acceso físico no son muy frecuentes, puesto que incluso en un único corredor de remesas la mayoría de los PSR tendrá que colaborar con otras entidades para poder ofrecer suficientes puntos de acceso. La utilidad de las redes virtuales se encuentra limitada hoy en día por las dificultades de acceso de los usuarios (véanse las Secciones 3.1 y 3.2 posteriores) pero cuenta con un enorme potencial en el futuro. Entre los servicios unilaterales vigentes cabe destacar los ofrecidos por bancos internacionales (con sucursales en numerosos países) u otros bancos que han abierto sucursales en países donde se concentran las comunidades de inmigrantes de su país.

Servicios en franquicia o en concesión

36. Un servicio en franquicia o en concesión tiene lugar cuando un proveedor central, sin ser necesariamente propietario de los puntos de acceso, ofrece un servicio propio: el proveedor central crea la infraestructura que da soporte al servicio (por ejemplo, mensajería y liquidación, publicidad, etc.) y consigue los puntos de acceso necesarios cursando invitaciones a instituciones tanto en países remitentes como receptores para que éstas ofrezcan el servicio o actúen como franquiciados en unas condiciones básicamente estandarizadas¹¹. Ejemplo de servicios en franquicia son los operadores especializados en la transferencia internacional de dinero, aunque los sistemas internacionales de tarjetas de crédito/débito podrían también amoldarse a esta categoría.

37. Un fenómeno relativamente reciente lo constituyen los denominados servicios “en franquicia parcial”, consistentes en un PSR que presta su propio servicio de remesas mediante su propia red de agentes, pero que también pone su red y los correspondientes mecanismos de liquidación y mensajería a disposición de otros PSR para que éstos ofrezcan sus servicios propios. En la práctica, el PSR que actúa como franquicia parcial pone su infraestructura a disposición de otros PSR, quienes pueden utilizarla para ofrecer su propia marca de servicios de remesas en las condiciones por ellos decididas (a diferencia de

¹¹ El término “franquiciado” se utiliza por conveniencia. En la práctica, la estructura jurídica del acuerdo no tiene por qué ser una franquicia.

un servicio en franquicia normal que conlleva la utilización de una marca y unas condiciones estandarizadas).

Servicios negociados

38. En un servicio negociado, el PSR negocia con un conjunto limitado de instituciones extranjeras con el fin de establecer una red adecuada de puntos de acceso. Ejemplos de servicios negociados son los acuerdos bilaterales entre bancos (uno en el país remitente y otro en el receptor), los convenios entre cooperativas de crédito, la mayoría de los servicios hawala¹², o los conciertos entre organismos postales. La alianza puede incluir más de una institución asociada en el país receptor y prestar el servicio en múltiples corredores de remesas, utilizando diferentes instituciones asociadas en cada uno de ellos; incluso podría suceder que más de un PSR ofreciera el servicio en el país remitente (cuando la cobertura geográfica de los PSR difiere dentro del país emisor y, por tanto, la competencia mutua es limitada). La esencia del servicio negociado no estriba en la cifra *per se* de instituciones asociadas sino en que se trata de un producto exclusivo negociado entre entidades que básicamente no compiten entre sí.

Servicios abiertos

39. En un servicio abierto, un PSR ofrece un producto exclusivo a sus clientes en el país remitente y consigue los puntos de acceso en el país receptor mediante la utilización de una red abierta con acceso directo o indirecto por parte de cualquier PSR¹³. Hoy en día, la única red de estas características es la red bancaria internacional, formada por los sistemas de pago nacionales a los que puede accederse desde otro país mediante bancos corresponsales o (con menor frecuencia) a través de conexiones directas entre esos sistemas de pago nacionales. Esta red permite enviar un pago desde cualquier banco que preste servicios de pago transfronterizos hasta prácticamente cualquier otro banco en el mundo; las entidades no bancarias también tienen acceso a la red en tanto que clientela de los bancos. Estos servicios abiertos probablemente constituyen los servicios de remesas que con mayor frecuencia prestan los bancos¹⁴.

3. Cuestiones fundamentales en torno a los servicios de remesas

40. La presente sección analiza cinco posibles aspectos del mercado de remesas que podrían generar ineficiencias en la provisión de estos servicios, resultando en un encarecimiento injustificado y/o en una menor calidad de los servicios ofrecidos. Dichos aspectos son los siguientes:

- falta de transparencia en el mercado y de comprensión por parte de los usuarios;

¹² Un servicio hawala consiste en un servicio de remesas prestado por un individuo particular (en lugar de una entidad con estructura societaria). “Hawala” significa transferencia en árabe. Los servicios hawala también tienen otras denominaciones —por ejemplo, hui kuan (en Hong Kong) o padala (en Filipinas)—.

¹³ De hecho, también existe la modalidad contraria, es decir, un PSR en el país receptor que ofrece un servicio a los receptores de remesas y consigue los puntos de acceso en el país remitente mediante una red abierta. Sin embargo, como las remesas suelen ser transferencias de crédito, iniciadas por el remitente, los PSR en los países receptores tienden a ser en la práctica participantes pasivos en una red abierta.

¹⁴ Otras modalidades de servicios de remesas también suelen utilizar la red bancaria internacional, aunque con el fin de realizar transferencias internacionales de fondos, y no para establecer una red de puntos de acceso.

- deficiencias en las infraestructuras utilizadas para la provisión de los servicios de remesas;
- posibilidad de efectos adversos derivados de una regulación deficiente o desproporcionada o de un marco jurídico débil;
- ausencia de competencia en el mercado; y
- riesgo.

3.1 Falta de transparencia y de comprensión

41. Cualquiera que sea el servicio ofrecido, resulta útil para los remitentes (y los receptores) disponer de antemano de información completa sobre el servicio —es decir, antes de comprometerse a utilizarlo—. Esta transparencia permite a los individuos decidir con conocimiento de causa qué tipo de servicio utilizar, pero sobre todo ayuda a promover una mayor eficiencia en el conjunto del mercado.

42. Particularmente relevante es la transparencia sobre el precio total y la rapidez del servicio.

- Además de la comisión directa cargada al remitente por el PSR captador y de los impuestos pertinentes, el *precio total* de la transacción depende también del tipo de cambio aplicado (suponiendo que el remitente entregue una divisa distinta de la que reciba el receptor) y, posiblemente, de una comisión cargada al receptor por el PSR pagador o su agente. Normalmente, a los usuarios finales sólo les importa cuánto dinero percibe el receptor de la cantidad inicial entregada por el remitente. Sin embargo, dado que las comisiones varían en función del importe remitido y los tipos de cambio fluctúan diariamente, los usuarios deberán entender estos componentes del precio total para poder tomar una decisión bien informados antes de utilizar un determinado servicio.
- La *rapidez del servicio* es el tiempo comprendido entre la entrega realizada por el remitente y el momento en que los fondos se encuentran a disposición del receptor.

43. En la actualidad, el mercado de remesas no siempre goza de plena transparencia. La presente subsección examina algunos de los motivos de esta situación, comenzando con el tipo de cambio, continuando con la comisión del PSR receptor y la rapidez del servicio, para finalizar con otra serie de obstáculos.

El tipo de cambio

44. Las transferencias de remesas suelen implicar una transacción de moneda extranjera —normalmente, la conversión de la moneda del país remitente en la del país receptor—. Para conocer el precio total de la transferencia, el remitente deberá conocer el tipo de cambio que se va a emplear, puesto que distintos PSR probablemente utilicen diferentes tipos de cambio, que además fluctúan diariamente. En la práctica, los PSR suelen cobrar a los remitentes un tipo de cambio que incluye un margen por encima del tipo interbancario o tipo del mercado mayorista vigente. Este margen puede reflejar, en parte, la incertidumbre que rodea a la operativa del PSR. Gran número de PSR negocian volúmenes de moneda extranjera relativamente pequeños, por lo que deben solicitar a un banco o a otro intermediario del mercado cambiario que obtenga las divisas en su nombre (véase una explicación más detallada en el Anexo 3). En consecuencia, el PSR puede ignorar el tipo de cambio que deberá afrontar cuando remita los fondos, por lo que cobra un margen para

protegerse frente a fluctuaciones adversas de los tipos de cambio¹⁵. No obstante, esa misma protección podría venir del cobro de una comisión explícita en lugar de la aplicación del margen, por lo que el margen constituye básicamente otra modalidad de comisión, de escasa visibilidad para el remitente (que probablemente no sabrá cuál es el tipo de cambio vigente en el mercado interbancario).

Comisión aplicada por el PSR pagador

45. La capacidad de un PSR captador de ofrecer transparencia sobre cualquier comisión que aplique el PSR pagador depende del tipo de servicio (unilateral, en franquicia, negociado o abierto). Una ventaja de los servicios en franquicia y negociados reside en que el PSR captador debería ser capaz de conocer previamente la comisión que el PSR pagador aplicará al receptor. Esta información puede trasladarse luego al remitente para que conozca el precio total del servicio¹⁶. Obviamente, lo mismo sucede en los servicios unilaterales, donde el PSR captador es también el pagador. Sin embargo, en un servicio abierto, no suele existir transparencia sobre la comisión del PSR pagador, ya que el PSR receptor no tiene relación con aquél y, por tanto, no hay modo de conocer lo que cobrará el agente pagador (en realidad, esto es lo que explica que el agente pagador de un servicio abierto normalmente aplique una comisión al receptor, pues, en caso contrario, no recibiría ningún ingreso por el servicio que presta).

Rapidez del servicio

46. Al igual que con la comisión aplicada por el PSR pagador, la probabilidad de conocer la rapidez de la transacción es mayor en un servicio unilateral, en franquicia o negociado que en un servicio abierto. La rapidez depende de la velocidad de los procesos de mensajería y liquidación (o de la existencia de una provisión de liquidez al agente pagador de modo que el pago pueda efectuarse antes de que la liquidación haya finalizado). La duración efectiva del proceso de liquidación depende de la velocidad de cada una de las etapas intermedias, que en los servicios negociados, en franquicia y unilaterales debería ser estándar y conocida (por ejemplo, que un pago interno dentro del país receptor siempre tarda un día), o bien negociada (por ejemplo, que el PSR del país receptor procesará el pago en el plazo de 24 horas desde su recepción). Además, aunque exista cierta incertidumbre en torno a la duración del proceso (debido, por ejemplo, a la falta de certeza sobre la velocidad a la que los bancos procesarán las órdenes de pago), el PSR aun puede ofrecer una duración prefijada para las transacciones siempre que la información se transmita al margen de la liquidación y se conozca la velocidad de dicha transmisión (instantánea, por ejemplo, si su transmisión se realiza por ordenador). El PSR puede entonces convenir con el agente pagador que el pago al receptor tenga lugar cuando se reciba la información o en un plazo de tiempo posterior prefijado y, en caso de ser necesario, que el agente disponga de liquidez para efectuar el pago.

47. En un servicio abierto, no hay contacto directo ni negociación entre los PSR participantes, por lo que el PSR captador tiene un control limitado sobre la rapidez del proceso. De hecho, es probable que el servicio sea relativamente lento. Ante la ausencia de relación con el PSR captador, la información sobre la remesa sólo viaja con los fondos, de

¹⁵ Pese a que a largo plazo, y en ausencia de sesgo sistemático, las pérdidas y las ganancias en las transacciones cambiarias se compensan, los PSR son probablemente adversos al riesgo de incurrir en pérdidas a corto plazo (es decir, para ellos, la desutilidad de una pérdida a corto plazo es superior a la utilidad de una ganancia a corto plazo).

¹⁶ Un mecanismo alternativo sería que el receptor no pagase ninguna comisión; en tal caso, el remitente pagaría una comisión más alta al PSR captador y éste cedería parte de la comisión al agente pagador.

modo que el agente pagador normalmente no podrá pagar antes de recibir él mismo los fondos. En consecuencia, la rapidez viene determinada por la velocidad del proceso de liquidación (que, como mínimo, suele tardar varios días en los procesos bancarios más habituales). Además, los bancos intermediarios retienen a veces los fondos durante cierto tiempo antes de enviarlos, con el fin de aprovecharse de los saldos no dispuestos (*float*) resultantes. Sin embargo, pese a su escasa rapidez y a la falta de transparencia antes señalada, los servicios abiertos presentan la notable ventaja de una cobertura internacional casi ilimitada. Por ejemplo, un gran número de bancos y otras instituciones de depósito permiten a sus clientes transferir dinero a cualquier otra institución similar en el mundo. Es probable que esta amplia cobertura resulte particularmente valiosa en los corredores de remesas más modestos, donde puede no resultar económica la provisión de servicios negociados, en franquicia o unilaterales.

Comparación de diferentes servicios

48. Aun cuando los distintos PSR sean plenamente transparentes, los usuarios finales podrían encontrar difícil comparar el precio de servicios diferentes. En parte, esto obedece a las constantes fluctuaciones de los tipos de cambio de mercado, a la posible aplicación de distintos márgenes en función del tipo de cambio bilateral de que se trate (por ejemplo, para reflejar diferencias en su volatilidad), a las variaciones de esos márgenes a lo largo del tiempo (por ejemplo, conforme la volatilidad cambia) y a la posible aplicación de los márgenes a distintos tipos de cambio “de referencia” (como los tipos de mercado abierto vigentes a diferentes horas del día). En consecuencia, el PSR más barato un día para un tipo de cambio bilateral concreto podría no serlo otro día o para un tipo de cambio bilateral distinto. Obviamente, los precios en todos los mercados de consumo difieren en función del producto y varían a lo largo del tiempo (aunque no suelen hacerlo diariamente). Pero una importante complicación añadida del mercado de transferencias de remesas estriba en que el PSR más barato en términos del tipo de cambio podría no ser el más barato en cuanto a la comisión cobrada, de modo que para la mayor parte del público será difícil averiguar qué proveedor ofrece el servicio completo más barato¹⁷.

Problemas de acceso

49. Para algunos usuarios finales de los servicios de remesas, los problemas de transparencia pueden verse acentuados por “problemas de acceso”, básicamente como consecuencia de su estatus social y económico. Por ejemplo, los inmigrantes de renta baja en un país extranjero podrían tener problemas para entender el idioma local, lo que dificultaría su comprensión de los servicios de remesas y comprometería la capacidad para probar su solvencia (si no cuentan con un historial crediticio previo) y para aportar la necesaria identificación que da acceso a ciertos servicios (si no disponen de la documentación pertinente). Asimismo, podrían carecer del tiempo o los conocimientos financieros suficientes para identificar y comparar servicios de remesas alternativos, lo que limitaría significativamente la gama de servicios a la que tendrían acceso, aun cuando el mercado fuese potencialmente competitivo.

50. Al mismo tiempo, los propios PSR podrían carecer de información sobre el mercado. Aunque cada vez se conoce mejor el mercado de remesas, un gran número de posibles PSR podría aún desconocer el tamaño del mercado en los principales corredores.

¹⁷ Otra complicación reside en que los PSR o sus intermediarios pueden utilizar en ocasiones los saldos no dispuestos (*float*) como alternativa parcial a una comisión explícita. En el presente contexto, estos saldos se generan cuando las instituciones retienen los fondos de sus clientes más tiempo del necesario con el fin de obtener ingresos con la inversión de esos fondos. El resultado es que la comisión explícita aplicada es menor, pero el servicio termina siendo más lento.

Asimismo, estas entidades podrían considerar, en general, los servicios de pago como un punto de partida para la comercialización de otros productos más rentables y, por tanto, contemplar las remesas como un servicio poco atractivo dados los bajos ingresos relativos de sus usuarios habituales. Así pues, los remitentes verían reducidas sus posibilidades de acceder a ciertos servicios (como los ofrecidos a partir de cuentas bancarias)¹⁸.

Coste de la transparencia

51. Es probable que la transparencia conlleve algunos costes. A semejanza de los costes directos de suministro de la información, podría existir un coste asociado a conseguir certeza sobre el servicio, lo que permitiría al PSR ofrecer transparencia a sus usuarios. Por ejemplo, conforme se discutió anteriormente, sólo es posible ofrecer una duración fija para la transacción en un servicio negociado si el agente pagador dispone de liquidez, de modo que los fondos puedan entregarse al receptor en un momento prefijado aunque la liquidación aún no haya finalizado; y esa provisión de liquidez tiene un coste. No obstante, el inconveniente de la posible repercusión de estos costes sobre el consumidor queda compensado con creces por una notable ventaja de la transparencia, a saber, el estímulo de la competencia efectiva, con la consiguiente reducción de los precios conforme los consumidores comparan el auténtico precio total de los diferentes servicios ofrecidos.

3.2 Aspectos de las infraestructuras

52. Otro problema del mercado de remesas consiste en la posible dificultad de crear infraestructuras adecuadas que den soporte a los servicios ofrecidos. Los PSR suelen utilizar tanto su propia infraestructura (por ejemplo, su red de puntos de acceso) como la infraestructura general de pagos existente en los países remitentes y receptores. Esta subsección examina tres posibles dificultades, a saber, el establecimiento de una red de puntos de acceso, las deficiencias de la infraestructura financiera en los países receptores y la habitual situación de relativo subdesarrollo de los mecanismos transfronterizos de pagos minoristas.

Creación de una red de puntos de acceso

53. Un problema básico para la provisión de servicios de remesas consiste en la creación por parte de los PSR de una adecuada red de puntos de acceso (agentes captadores y receptores y procedimientos de liquidación/mensajería) que permita ofrecer un servicio de remesas viable. A este respecto, cada tipo de servicio (unilateral, en franquicia, negociado y abierto) presenta sus propias ventajas e inconvenientes.

54. La creación inicial de todas estas redes resulta complicada. Hasta la fecha, los servicios unilaterales se han circunscrito a bancos internacionales o a entidades bancarias especializadas en la provisión de servicios a individuos de determinadas nacionalidades en los distintos países donde residen como inmigrantes. En el futuro, la utilización de nuevos canales como internet o la telefonía móvil podría soslayar la necesidad de contar con puntos de acceso físico, facilitando así a los PSR la prestación de un servicio unilateral, si bien, de momento, el acceso a estos canales de un gran número de remitentes y receptores es limitado. Además, si los posibles usuarios carecen de cuenta bancaria y únicamente pueden

¹⁸ Esta situación podría darse incluso con los métodos de acceso más novedosos. Por ejemplo, en el caso del acceso vía internet mediante pago con tarjeta, podría ocurrir que las tarjetas sólo estuvieran a disposición de los usuarios de una cuenta bancaria. O, en caso de no disponerse de cuenta bancaria donde domiciliar las facturas, los pagos realizados por el teléfono móvil deberán efectuarse con tarjetas prepago adquiridas con efectivo o liquidando la factura a posteriori también en efectivo.

operar con efectivo, no dispondrán de los medios necesarios para realizar y recibir pagos a través de un PSR que sólo preste su servicio por internet o telefonía móvil (es decir, sin puntos de acceso físico). En tanto que esta situación no cambie, la utilidad de los nuevos canales será limitada.

55. En el caso de los servicios negociados, la dificultad podría estribar en la identificación de socios adecuados, sobre todo en otros países, y en culminar luego con éxito las negociaciones. Por este motivo, la escala de los servicios negociados suele ser limitada, es decir, sólo interviene un número relativamente reducido de socios (aunque esto puede ser irrelevante si el servicio no es de ámbito mundial sino que se diseña para un determinado corredor de remesas). Por otra parte, un servicio en franquicia probablemente experimentaría dificultades similares hasta que alcanzara una masa crítica de agentes. Una vez establecida una red adecuada, el servicio podría asemejarse a una red negociada, donde el proveedor central negocia simultáneamente con múltiples agentes. Los servicios abiertos dependen de una red ya establecida, la red bancaria internacional¹⁹.

56. Sin embargo, una vez creadas las redes, los servicios en franquicia y abiertos ofrecen a los nuevos PSR la vía más sencilla de acceso al mercado. En cuanto el servicio en franquicia queda bien establecido, el nuevo PSR no tiene más que adherirse a la red que aporta el proveedor central. Además, prácticamente cualquier PSR puede abrir una cuenta bancaria para realizar/recibir transferencias de remesas a/de cualquier otra cuenta mediante el uso de la red abierta²⁰.

Infraestructura financiera

57. En muchos casos, la infraestructura financiera local se encuentra subdesarrollada, sobre todo en los países receptores. Por ejemplo, en los países en desarrollo, la cobertura de la red bancaria o de otras redes de agentes potenciales puede no ser muy amplia, especialmente en zonas rurales, causando un grave problema de acceso físico a gran número de receptores. Aun cuando los agentes existan, la rapidez, fiabilidad y cobertura geográfica del sistema de pago local necesario para transferir los fondos a los agentes pagadores podrían ser limitadas. Por ejemplo, la ausencia de estandarización de determinados tipos de instrumentos de pago y la falta de interoperabilidad entre sistemas o mecanismos, que impide una plena materialización de su cobertura geográfica potencial, podrían influir negativamente sobre el coste y la rapidez de las remesas. Esto podría suceder especialmente en el caso de infraestructuras para transacciones, como los cajeros automáticos (ATM) y los terminales para la transferencia electrónica de fondos en el punto de venta (EFTPOS)²¹.

Mecanismos de pago transfronterizos

58. Las conexiones transfronterizas entre los sistemas de pago locales de los diferentes países son un aspecto de la infraestructura especialmente relevante para la transferencia de remesas. En su mayor parte, estas conexiones, que suelen ser necesarias para la

¹⁹ En determinados corredores de remesas, puede existir cierto margen para la creación de nuevas redes abiertas, ya que, dado el número relativamente escaso de autoridades, sistemas de pago y potenciales PSR participantes, sería más sencilla la organización de una acción colectiva —aunque la necesidad de “organización” podría hacer que el mecanismo se asemejaría más a un servicio en franquicia—.

²⁰ Sin embargo, véase en la Sección 3.4 un análisis de las posibles dificultades de acceso a las infraestructuras de pago.

²¹ Para saber más sobre el desarrollo de los sistemas de pago, véase el informe del CPSS titulado *Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional*, BPI, enero 2006 y, en particular, la Orientación 11 sobre pagos minoristas.

liquidación de las transferencias de remesas, se realizan mediante bancos corresponsales. Este mecanismo funciona correctamente para las transferencias de elevada cuantía que constituyen su operativa principal, pero, dado el costoso procesamiento manual que suele ser necesario para la transmisión de las órdenes de pago y su liquidación, resulta menos idóneo para pagos minoristas como las remesas²². Un problema específico reside en los distintos formatos de mensajería utilizados en los diferentes países y sistemas. Los formatos estandarizados o los de fácil traducción facilitarían a los bancos el uso de un “procesamiento automatizado de principio a fin” (STP) más barato. Por ejemplo, la adopción por parte de los sistemas de pago nacionales de estándares internacionalmente aceptados, en lugar de protocolos propios, permite un procesamiento más ágil de los pagos transfronterizos. Sin embargo, el cambio de formatos no resulta sencillo, de modo que los pagos transfronterizos esperados deben ser de cuantía suficiente para justificar el coste de utilizar un STP, lo que no siempre sucede.

59. Una alternativa a la banca corresponsal consiste en crear una conexión directa entre los propios sistemas de pago (véase una explicación de su funcionamiento en el Anexo 4). Para que esta conexión sea posible, es preciso resolver tres cuestiones básicas. En primer lugar, a semejanza de las mejoras introducidas en la banca corresponsal, los formatos de mensajería deben contar con un grado de estandarización que permita la traducción automática. En segundo lugar, debe existir un acuerdo sobre el tipo de cambio a utilizar para convertir una divisa en otra. Por último, deben establecerse mecanismos de liquidación. Dada la importancia de los beneficios potenciales de las conexiones directas, existe cierto interés en su desarrollo. Sin embargo, el tratamiento de las tres cuestiones anteriores no es sencillo, por lo que la creación de una conexión directa podría ser costosa. En consecuencia, los participantes en el mercado podrían mostrarse reacios a acometer por sí mismos tal iniciativa, especialmente si, al principio, la cuantía de los pagos minoristas transfronterizos es demasiado pequeña para justificar el coste de desarrollo de la conexión. Por otra parte, también será difícil alcanzar un acuerdo que incentive a todas las partes implicadas a utilizar la conexión, puesto que algunas podrían tener intereses creados en el mantenimiento de los mecanismos vigentes y otras podrían mostrarse reacias a acometer inversiones al considerar poco importante el mercado de pagos transfronterizos.

3.3 Marco jurídico y regulador

Marco jurídico general

60. El sector de remesas, como cualquier otro, tenderá a prosperar con mayor facilidad cuando el marco jurídico general en el que opera sea sólido, predecible, no discriminatorio y proporcionado. Dentro de este marco, resulta particularmente importante la capacidad para exigir el cumplimiento de los contratos, sobre todo cuando las partes contratantes residan en jurisdicciones distintas. Aunque esta cuestión excede en buena medida el ámbito de este informe, es preciso subrayar su importancia ante la ausencia en diferentes países de un entramado de esas características.

²² El procesamiento manual podría conllevar el tratamiento individualizado y no por lotes de las órdenes de pago, el seguimiento manual de las cuentas con corresponsales y la conversión manual de un formato a otro. Este hecho podría no tener mucha importancia en el caso de servicios unilaterales, en franquicia o negociados, donde la información sobre cada remesa se transmite a través de una red exclusiva y, por tanto, los bancos corresponsales sólo son necesarios para la liquidación periódica de los saldos netos resultantes. Sin embargo, constituye un problema para los servicios, incluidos los abiertos, que precisan bancos corresponsales para enviar los fondos y la información asociados a cada transferencia de remesas.

Coste de la regulación

61. Asimismo, resulta importante cualquier regulación específica aplicada a las remesas. El término “regulación” se utiliza en este informe para denotar cualquier intervención de las autoridades en el mercado mediante leyes y requisitos de obligado cumplimiento con arreglo al marco jurídico. Sin embargo, es preciso señalar que los aspectos de la regulación discutidos a continuación también podrían aplicarse a orientaciones, mejores prácticas, principios y recomendaciones que no sean de obligado cumplimiento, en la medida en que la presión de las autoridades o del mercado induzca a los PSR a adecuarse a estas políticas. La regulación de las remesas responde a diversas motivaciones (véase el Recuadro 3). Sin embargo, como toda regulación, puede adolecer de un diseño deficiente con efectos secundarios imprevistos, de falta de proporcionalidad a la escala del problema que se intenta atajar o de una vigencia continuada aun cuando su utilidad haya desaparecido.

Recuadro 3

Regulación de las remesas

Una forma fundamental de regulación es la que trata de prevenir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, exigiendo la identificación de clientes (*know-your-customer*) y el registro/notificación de las transacciones (operaciones especialmente importantes o sospechosas). Básicamente por este motivo, numerosos países exigen a los PSR registrarse u obtener una autorización o licencia¹. En países con controles de cambio, probablemente se exigirán requisitos semejantes de registro y notificación, junto con la obligación por parte del PSR (o de su agente) de verificar que el remitente cuenta con permiso para realizar la transacción. Además, en numerosos países los PSR no están autorizados a entregar fondos en moneda extranjera.

Algunos países cuentan con requisitos prudenciales —es decir, requerimientos de suficiencia de capital o normas de liquidez diseñados para garantizar la solidez financiera de los PSR (de hecho, en ciertos países, sólo los bancos, que están regulados a efectos prudenciales, disponen de autorización para ofrecer servicios de remesas)—. Estos servicios están en ocasiones sometidos a la supervisión del banco central, quien, sin embargo, tenderá a incidir más en los sistemas de pago utilizados como elemento del proceso de transferencia de remesas que en el servicio de remesas *per se*. La supervisión de determinados servicios individuales, cuando tiene lugar, suele obedecer más a motivos de eficiencia o seguridad que a razones de estabilidad financiera (el importe relativamente reducido de las transferencias realizadas por los PSR hace que sean poco propensas a generar riesgo sistémico, especialmente en países desarrollados).

En ocasiones, existen medidas concretas de protección del consumidor aplicables a las remesas (por ejemplo, la obligación de suministrar a los remitentes cierta información previa, como el precio y la rapidez del servicio, por parte del PSR). Por último, aunque no forma parte de la “regulación” propiamente dicha, es preciso señalar la existencia en algunos países de impuestos a las transferencias financieras, incluidas las remesas, que incrementan su coste.

¹ En líneas generales, el “registro” implica identificarse ante las autoridades y notificar cierta información acerca de sí mismo y de su servicio, sin que las autoridades apenas planteen condiciones a la prestación del servicio por parte del PSR. En cambio, la “licencia” conlleva condiciones sustantivas. La distinción entre registro y licencia se encuentra a veces difuminada en la práctica.

62. Un objetivo fundamental de la regulación de las remesas es la prevención del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, con arreglo a las Recomendaciones elaboradas por el Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales (véase el Recuadro 4 en la Sección 4.3).

63. Sin embargo, la regulación de los servicios de remesas también puede responder a otros motivos, que suelen diferir de un país a otro. En este ámbito, el consenso sobre las medidas a adoptar es más débil y, aunque dicha regulación podría con frecuencia ser útil, en

algunos casos las regulaciones tienen efectos adversos sobre el mercado. Por ejemplo, aunque las autoridades tanto de países remitentes como receptores se beneficien de la supervisión de los PSR —pues les permite entender el mercado y determinar, si procede, el tipo de regulación necesaria—, también es cierto que, a veces, los datos recogidos nunca se utilizan. En algunos países, ciertos tipos de instituciones con potencial de PSR (por ejemplo, instituciones de depósito no bancarias como las cooperativas de crédito) tienen prohibida la prestación de servicios de remesas o de otros servicios de pago, lo que reduce innecesariamente la competencia en esos mercados. Por otra parte, las comisiones por registro o licencia de PSR pueden ser muy elevadas, con el objetivo primordial de recaudar ingresos públicos adicionales. Por último, los servicios de remesas no implican *per se* una actividad de captación de depósitos conforme define la legislación; además, estos servicios sólo suelen satisfacer una pequeña parte de las necesidades totales de pago del remitente. En consecuencia, la aplicación de requisitos prudenciales onerosos a los PSR puede resultar desproporcionada, particularmente dada la escasa probabilidad, reseñada más adelante, de que la quiebra de un PSR origine riesgo sistémico.

Aplicación de la regulación

64. La regulación de las remesas exclusivamente en función del tipo de entidad proveedora podría reducir su eficacia (al crear vacíos legales vulnerables a la actividad ilegal) y distorsionar los mercados (al permitir que ciertos PSR eludieran injustificadamente los costes de dicha regulación y ofrecieran servicios a precios artificialmente más bajos). Al mismo tiempo, la regulación no debería crear un marco jurídico equitativo entre diferentes PSR, sino entre *servicios* de remesas equivalentes. El objetivo de la regulación consiste en evitar o corregir los “fallos de mercado” en la provisión de los servicios —es decir, circunstancias que, de funcionar libremente el mercado, impedirían un resultado óptimo—. Además de remesas, ciertos PSR ofrecen servicios adicionales como captación de depósitos y concesión de créditos, lo que les somete a una regulación más estricta. Así pues, dependiendo de sus políticas de precios, los servicios de estas entidades podrían ser más caros que los de un PSR con dedicación exclusiva a las remesas. Sin embargo, si éste fuera el caso, no se trataría de una distorsión desleal, sino del resultado de sus políticas de asignación de costes en la formación de sus precios, o bien de la desventaja de mercado al ofrecer conjuntamente remesas y otros servicios²³.

3.4 Falta de competencia en el mercado

Condición de exclusividad

65. La condición de exclusividad existe cuando un PSR permite que sus agentes u otros PSR ofrezcan su servicio de remesas siempre que no ofrezcan ningún otro servicio de remesas²⁴. En ocasiones, se observan acuerdos de exclusividad en los servicios negociados y en franquicia (si bien no constituyen un elemento necesario de tales servicios)²⁵. El

²³ Este párrafo ilustra cómo ciertos PSR pueden estar más regulados que otros al ofrecer servicios que exigen esa regulación. En la práctica, la provisión de múltiples servicios también puede reportar beneficios (por ejemplo, al dividir los gastos generales fijos entre un mayor volumen de negocio).

²⁴ Existe una importante distinción entre los acuerdos de exclusividad, donde la exclusividad es una *condición* para ofrecer el servicio de remesas, y una situación en la que determinados PSR o agentes *optan por* ofrecer un único servicio de remesas.

²⁵ Por definición, un acuerdo de exclusividad no puede darse en un servicio unilateral, aunque un PSR que preste dicho servicio podría optar por ofrecer únicamente su propio servicio (véase la anterior nota al pie). En el caso de los servicios abiertos, y nuevamente por definición, no existen acuerdos de exclusividad en el punto de acceso receptor (aunque probablemente los habrá en el punto de acceso remitente si el PSR utiliza

problema de estos acuerdos es que, al limitar las alternativas, incrementan la probabilidad de que aparezcan monopolios locales *de facto*. En consecuencia, los acuerdos de exclusividad pueden ser especialmente contraproducentes en los países receptores, donde, como se señaló anteriormente, la infraestructura financiera podría encontrarse relativamente subdesarrollada. Por ejemplo, cuando una comunidad sólo cuenta con un único comercio minorista o una única entidad financiera, la condición de exclusividad implica la existencia de un único servicio de remesas. El problema se agrava si esta condición de exclusividad se extiende a redes amplias (como oficinas de correos, compañías de telecomunicación o importantes cadenas de comercio minorista), amplificando sus efectos.

Acceso a la infraestructura

66. Los PSR, como cualquier otro agente, necesitan utilizar los sistemas de pago locales²⁶. En la mayor parte de los países, los bancos son las únicas instituciones autorizadas a participar directamente en dichos sistemas²⁷. Las instituciones no bancarias sólo tienen acceso indirecto a esos sistemas como clientes de los bancos. Existen argumentos a favor y en contra de esta situación. Por una parte, los PSR no bancarios sostienen en ocasiones que están en desventaja competitiva frente a los PSR bancarios. Esto ocurriría si, por ejemplo, el acceso indirecto fuera más caro (por los costes adicionales de tener que utilizar un banco para acceder al sistema) o si existieran problemas de confidencialidad (porque el banco, al prestar servicios de pago al PSR no bancario, obtuviera información confidencial útil sobre el servicio de remesas de este competidor). Por otra parte, el principal argumento en favor de limitar el acceso al sistema es que, de este modo, se alcanza un adecuado equilibrio entre la seguridad y la eficiencia en la provisión de servicios de pago. Además, el acceso indirecto no resulta necesariamente más caro. De hecho, en numerosos países, incluso algunos bancos (básicamente, los más pequeños) eligen el acceso indirecto por ser más barato. Así pues, los argumentos a favor y en contra del acceso directo de los PSR no bancarios deberán analizarse caso por caso en función de las circunstancias concretas de cada país²⁸.

67. Probablemente más serios sean los casos en los que los PSR no bancarios experimentan graves dificultades para acceder de forma indirecta a las infraestructuras de pago —es decir, cuando los bancos son reacios a prestar servicios de pago a los PSR no bancarios o sólo lo hacen bajo condiciones excesivamente onerosas—. Esta situación podría darse si determinados bancos fueran reticentes a tener competidores entre su clientela. Los mercados bancarios suelen ser suficientemente competitivos, de modo que aunque un determinado banco no ofrezca esos servicios, otros sí lo harán, pero la situación podría ser más problemática si dicha reticencia fuera resultado de estrictas regulaciones en los ámbitos de, por ejemplo, la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo (AML/CFT) o los controles de cambio, o bien consecuencia del modo en que esas regulaciones se interpretan. Ante el incierto cumplimiento de sus obligaciones reguladoras si

sus propias oficinas como agentes captadores, o podría haberlos si el PSR pactase con otros agentes captadores e incluyera la condición de exclusividad en los términos del acuerdo).

²⁶ La necesidad de utilizar los sistemas de pago sólo se evita cuando (como sucede en ciertos servicios hawala) la liquidación se efectúa mediante transferencias físicas de dinero en efectivo o cuando, tras la compensación o neteo, el importe a liquidar es próximo a cero, haciendo innecesaria la liquidación.

²⁷ Conforme se indicó anteriormente, el presente informe utiliza el término “banco” para denotar todas las instituciones de depósito, crédito o similares, cualquiera que sea su denominación legal en una determinada jurisdicción. En relación con el acceso a los sistemas de pago, algunos países autorizan a los bancos definidos en este sentido amplio, mientras que otros adoptan una definición más estricta.

²⁸ Véase el informe del CPSS titulado *La función del dinero del banco central en los sistemas de pago*, BPI, agosto 2003.

los PSR formaran parte de su clientela, la opción más sencilla para los bancos podría consistir en no prestarles sus servicios.

3.5 Riesgo

68. Los PSR están expuestos a riesgos financieros, legales, operacionales, de fraude y de reputación. El importe relativamente reducido de las transferencias de remesas hace que no sean propensas a generar riesgo sistémico (es decir, que la quiebra de un PSR provoque la quiebra de otras instituciones financieras). Es, por tanto, poco probable que las remesas causen problemas de estabilidad. Sin embargo, pueden inducir otros riesgos financieros, sobre todo en mercados no transparentes, en marcos jurídicos frágiles y en sistemas financieros poco desarrollados. Una interrupción a largo plazo de los flujos de remesas podría generar problemas de estabilidad económica en un país muy dependiente de esos flujos. Pero dicha interrupción, que impediría las transferencias de fondos de múltiples PSR, probablemente obedezca más a acontecimientos ajenos a los PSR (como una crisis financiera generalizada en todas las instituciones o el establecimiento de controles de cambio) que a problemas prudenciales de los propios PSR.

69. El posible riesgo para los remitentes (y los receptores) cuando realizan una remesa estriba en la pérdida de los fondos en tránsito (debido, por ejemplo, a quiebra o error del PSR o de los intermediarios, o a fraude). El grado de riesgo depende de la naturaleza del contrato entre el remitente y el PSR y del lugar donde se presente el problema. Así pues, en el caso de redes en franquicia o unilaterales, a menos que el problema consista en la quiebra del propio PSR, éste probablemente asumirá cualquier riesgo, puesto que el contrato entre el remitente y el PSR suele contemplar la obligación de éste de transmitir los fondos hasta el agente pagador y, en caso de no hacerlo, la responsabilidad recae sobre el PSR. En el caso de redes negociadas y abiertas, la responsabilidad está menos clara, ya que, en alguna etapa de la transacción la responsabilidad podría transferirse del PSR captador al PSR pagador.

70. Para el propio PSR, el riesgo de pérdida de los fondos en tránsito depende de la naturaleza del servicio de remesas. Por ejemplo, el grado y la duración de su exposición al riesgo de incumplimiento por parte del agente pagador depende, en parte, de si le ha provisto liquidez. Además del riesgo directo de crédito o de liquidez derivado de la pérdida en tránsito, o del riesgo operacional por un fallo propio, el PSR asume también el riesgo de reputación, a menos que disponga de mecanismos que garanticen a los receptores la puntual percepción de sus fondos aun cuando se haya producido una pérdida en tránsito. El riesgo de reputación puede proceder también de un uso indebido del servicio con fines ilegales, como el blanqueo de dinero. Estos problemas pueden agravarse por la carencia de unas sólidas prácticas de buen gobierno y gestión del riesgo en los PSR puede agravar estos problemas.

4. Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales

4.1 Objetivos de las políticas públicas

71. A efectos del presente informe, la provisión de servicios de remesas deberá satisfacer los siguientes objetivos de interés general: *los servicios de remesas deberán ser*

*seguros y eficientes; para ello, los mercados que ofrecen estos servicios deberán ser contestables, transparentes, accesibles y sólidos*²⁹.

72. El informe se basa en el convencimiento de que la mejor estrategia para reducir el precio de los servicios de remesas consiste en fomentar la competencia en este mercado. Puesto que dicha competencia induce mejoras en la calidad de los servicios prestados, el mercado debería estar abierto a nuevos competidores (es decir, el sector de remesas debería ser contestable). Además, un mercado contestable proporcionaría a remitentes y receptores:

- información clara sobre el precio y otras características de los servicios (transparencia);
- fácil acceso a los servicios de remesas (accesibilidad); y
- protección razonable frente a fallos operativos y actos delictivos (solidez).

La competencia debe basarse en un marco jurídico equitativo, con fundamentos legales sólidos y el reconocimiento de la eventual necesidad de regulación, dado que el funcionamiento de los mercados no siempre es el óptimo.

73. Los servicios de remesas internacionales forman parte de los sistemas de pago nacionales y suelen utilizar sistemas de pago individuales como mecanismos de liquidación. En consecuencia, los objetivos de interés público que deberán satisfacer los servicios de remesas internacionales se encuentran estrechamente relacionados con los objetivos de los sistemas de pago.

4.2 Aplicación de los Principios Generales

74. Con el fin de alcanzar los objetivos de las políticas públicas, el informe establece una serie de principios que abarcan cinco áreas fundamentales: (1) transparencia y protección del consumidor; (2) infraestructura de los sistemas de pago; (3) entorno jurídico y regulador; (4) estructura del mercado y competencia; y (5) buen gobierno y gestión del riesgo. Estos principios se corresponden con las cinco áreas de posibles deficiencias del mercado identificadas en la Sección 3, siendo su finalidad la de contribuir a subsanar esas deficiencias al objeto de crear un mercado seguro y eficiente. Estos principios no pretenden establecer estándares de calidad específicos para el servicio de transferencias de remesas, puesto que, una vez alcanzado cierto nivel básico de calidad del servicio y en circunstancias normales, un precio reducido podría ser un factor más importante para la mayoría de los usuarios finales que una alta calidad del servicio. Además, la oferta de una gama de servicios de remesas con buena relación calidad-precio obedecerá seguramente más a la competencia efectiva que al establecimiento de estándares de calidad del servicio. Los principios generales serán de aplicación a todos los servicios de remesas, excepto, como se señaló en la Sección 2.2, a aquéllos que prestan servicios de transferencia meramente física de dinero en efectivo.

75. Los Principios, cuya aplicación eficaz exige la labor conjunta de los PSR y de los poderes públicos, se han diseñado como mecanismo de asistencia a los países, tanto remitentes como receptores, interesados en la reforma de sus mercados de servicios de remesas. Obviamente, la relevancia de los flujos de remesas varía según el país, por lo que, aun cuando estos Principios se han elaborado con el ánimo de una aplicación generalizada,

²⁹ Un mercado "contestable" es aquél con pocas barreras de entrada donde los competidores *potenciales* ejercen presión competitiva sobre los operadores tradicionales, forzando la eficiencia de éstos con el fin de mantener su posición de mercado. Así pues, incluso un mercado con un solo operador puede ser eficiente si está abierto de este modo a la competencia.

algunos países podrían decidir que el volumen de su mercado de remesas no justifica medidas significativas o incluso ninguna medida. Sin embargo, al adoptar tal decisión, las autoridades deben tener presente que para que la reforma del mercado en un determinado corredor de remesas tenga éxito, con frecuencia exigirá la cooperación entre los pertinentes países remitentes y receptores. Así pues, la capacidad de actuación de los países receptores podría verse seriamente menoscabada si no recibieran los apoyos necesarios de los países remitentes.

76. Es probable que, en la mayoría de los casos, los Principios se apliquen en los países remitentes con independencia del destino de los fondos y en los países receptores con independencia de su origen. No obstante, al poner en práctica algunos aspectos de estos principios, las autoridades podrán optar por dar prioridad a los principales corredores bilaterales de remesas o a aquéllos donde entiendan que sus esfuerzos serán más productivos³⁰.

77. Conforme se discutió en la Sección 2, a menudo resulta difícil para los PSR distinguir entre una transferencia de remesas y otras transferencias internacionales de reducido valor, incluidos los pequeños pagos realizados a empresas o efectuados por éstas. En consecuencia, las autoridades encargadas de la aplicación de los Principios han de tener presente que probablemente dicha aplicación deberá también extenderse a otras transferencias transfronterizas de reducido valor, además de las remesas. Sin embargo, esto no debería ser un inconveniente, ya que por lo general no es conveniente distinguir entre los pagos con arreglo a su finalidad.

78. Por último, y puesto que las transferencias de remesas constituyen una modalidad de pago minorista, además de estos Principios y de las *Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional*³¹, seguramente resultará de utilidad el informe del CPSS titulado *Implicaciones de los pagos minoristas para las políticas de los bancos centrales*³². Este informe propone a las autoridades pertinentes una serie de medidas, que pueden variar notablemente en función de las condiciones de los mercados y del entramado institucional vigente en cada país.

4.3 Los Principios Generales

Transparencia y protección del consumidor

Principio General 1. El mercado de servicios de remesas debe ser transparente y ofrecer una adecuada protección al consumidor.

79. La transparencia de los servicios de remesas, junto con una adecuada protección del consumidor, contribuye a fomentar un mercado de remesas competitivo y seguro.

Transparencia de los diferentes proveedores de servicios de remesas

80. La transparencia de los precios y de las características del servicio es fundamental para que los consumidores puedan, de manera informada, elegir entre diferentes servicios, así como para la creación de un mercado competitivo. En consecuencia, debe instarse a los PSR a ofrecer dicha información en términos accesibles y comprensibles. En la medida de lo posible, esta información deberá incluir el precio total (es decir, las comisiones en ambos

³⁰ Esto podría suceder, por ejemplo, con los programas de formación discutidos en el Principio General 1 o las posibles mejoras de las infraestructuras discutidas en el Principio General 2.

³¹ *Ibidem*.

³² *Implicaciones de los pagos minoristas para las políticas de los bancos centrales*, BPI, marzo 2003.

puntos de acceso, los tipos de cambio utilizados, los márgenes aplicados sobre ellos y otros costes para el usuario), el tiempo que tardarán los fondos en llegar al receptor y la ubicación de los puntos de acceso al PSR en los países remitente y receptor. Sin embargo, cualquier recomendación o requisito sobre transparencia deberá tener presente que el modelo de negocio adoptado por ciertos servicios de remesas (concretamente, los que utilizan redes abiertas) podría dificultar enormemente al PSR el suministro de toda esta información (véase la Sección 3.1 anterior).

81. El remitente también deberá conocer si el precio y otros aspectos del servicio varían en función, por ejemplo, de la forma de pago al receptor (por ejemplo, en efectivo o mediante abono en cuenta) o de la capacidad del remitente para facilitar información sobre el receptor (como el número de cuenta y el código de identificación bancario). Por último, la plena transparencia implica que el suministro de información de los PSR es incondicional, *sin* obligaciones para el consumidor tales como la apertura de una cuenta o el compromiso de utilizar el servicio de remesas.

Capacitación de los usuarios finales para comprender el mercado de remesas

82. Además de la información ofrecida por los PSR individuales, los poderes públicos podrán arbitrar medidas encaminadas a permitir que los usuarios finales comprendan mejor el mercado de remesas. Por ejemplo, las autoridades u otros organismos podrán ofrecer comparativas de precios o realizar campañas educativas que capaciten a remitentes y receptores para comprender la información facilitada.

Adecuada protección al consumidor

83. En tanto que consumidores de servicios de remesas, tanto los remitentes como los receptores deberán disfrutar de suficientes derechos, incluido el acceso a protocolos de corrección de errores. Los PSR individuales podrán disponer de sus propios protocolos. Numerosos países disponen, asimismo, de sistemas nacionales de resolución de conflictos en el ámbito del consumo interno, aunque el carácter internacional de las remesas y las barreras culturales y lingüísticas podrían dar lugar a procedimientos complejos. En consecuencia, las autoridades podrán instar a los PSR a evaluar la suficiencia de sus protocolos de corrección de errores. Los poderes públicos podrán también examinar, en las jurisdicciones pertinentes, si los sistemas nacionales de arbitraje protegen adecuadamente la clientela de los servicios de remesas.

Infraestructuras de los sistemas de pago

Principio General 2. Debe instarse la mejora de aquellas infraestructuras de los sistemas de pago que permitan aumentar la eficiencia de los servicios de remesas.

Infraestructuras de pago locales

84. Los servicios de remesas, con la posible excepción de las entregas físicas de dinero en efectivo, dependen en alguna de sus etapas de las infraestructuras de pago locales para su liquidación (y en ocasiones también para la transmisión de la información). En algunos países, sobre todo en buena parte de los países receptores, el grado de desarrollo de esas infraestructuras continúa siendo escaso. Por ejemplo, a veces sólo en áreas urbanas puede accederse a servicios de pago distintos del dinero en efectivo. Con frecuencia, los PSR podrían explotar mejor las vigentes infraestructuras de pago si existiera una mayor estandarización de los instrumentos de pago, un procesamiento más automatizado y una mayor interoperatividad de las redes asociadas.

85. Tal y como se indica en el documento *Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional*, las infraestructuras para la realización de transacciones, como los ATM o los EFTPOS, pueden mejorar su operativa mediante la utilización de normas generales y, a ser posible, internacionalmente aceptadas para los instrumentos

(como tarjetas de pago), la adopción de estándares comunes para equipamientos y *software* que permitan la interoperabilidad en el punto de venta entre redes competidoras (como los ATM y los lectores de tarjetas) y el fomento de la interconectividad entre redes exclusivas para la tramitación de operaciones. Una mayor automatización podría reducir los costes y ofrecer mejores servicios a los usuarios. La reforma de las infraestructuras de compensación y liquidación podría lograrse mediante la utilización de una tecnología informática común que facilitara la interconexión de las infraestructuras existentes, o incluso su centralización o consolidación. Estas medidas contribuirían a ampliar la cobertura geográfica del servicio en los países receptores y a reducir el coste real de la remesa para los usuarios finales (es decir, además del precio directo aplicado por el PSR, el coste del transporte hasta los centros urbanos para recibir la remesa, así como el tiempo empleado y otros costes asociados). En consecuencia, las autoridades de países con infraestructuras débiles o cobertura geográfica limitada podrían mostrarse dispuestas a mejorar sus infraestructuras de pago locales a través de nuevas inversiones o de un mejor aprovechamiento de las ya existentes. Obviamente, estas mejoras reportarían beneficios generalizados, no sólo en el mercado de remesas.

Mecanismos de pago transfronterizos

86. Los sistemas de pago en las jurisdicciones pertinentes, así como las modalidades de acceso y utilización de los mismos por parte de los PSR o de sus bancos agentes, pueden afectar a la seguridad y eficiencia de los servicios de remesas. Aparte de las mejoras en las infraestructuras de pago locales antes citadas, la seguridad y eficiencia de las remesas internacionales podrían reforzarse mediante la coordinación y/o adopción en los pertinentes sistemas de pago de, por ejemplo, estándares de comunicación y formatos de mensajería que propiciasen una mayor interoperabilidad, así como de reglas, procedimientos y horarios de funcionamiento que facilitasen el procesamiento automatizado de principio a fin.

87. También podrán conectarse los respectivos sistemas nacionales de pagos minoristas de los países remitentes y receptores, especialmente cuando los sistemas de pago locales de ambos países presenten un alto grado de desarrollo y una amplia cobertura geográfica, así como cuando existan importantes flujos de remesas entre ellos. No obstante, dada la complejidad de estas conexiones, será conveniente realizar un análisis exhaustivo para determinar si los posibles beneficios justifican sus costes.

88. En ocasiones, es posible que el propio mercado acometa estas iniciativas. Sin embargo, dada la diversidad de las instituciones implicadas (con la consiguiente posibilidad de intereses encontrados) y la incertidumbre sobre la escala de los flujos futuros y por tanto sobre la justificación de las inversiones, los poderes públicos y particularmente los bancos centrales podrían mostrar interés en promover la consideración de estas posibilidades. Por lo general, las iniciativas internacionales o entre sistemas exigen un alto grado de cooperación bilateral (o incluso multilateral) en materia de tecnología, regulación y supervisión y, por consiguiente, la participación de bancos centrales, reguladores, operadores de los sistemas de pago, PSR y asociaciones sectoriales de ambas jurisdicciones. En ciertos casos, los propios bancos centrales han establecido conexiones internacionales entre los sistemas de pago que gestionan.

89. Existen otras iniciativas en curso orientadas a expandir el uso de las vigentes redes y plataformas internacionales (como las principales redes internacionales de tarjetas o SWIFT) para la provisión de nuevos servicios de remesas o la mejora de los ya existentes. De especial importancia podrían resultar también las iniciativas internacionales encaminadas a estandarizar los formatos de mensajería utilizados por los distintos sistemas de pago y, en general, por la comunidad bancaria internacional, puesto que, incluso en ausencia de conexiones directas entre los sistemas nacionales de pago, los formatos estandarizados podrían facilitar enormemente a bancos y otros PSR el procesamiento de las órdenes de pago sin necesidad de una costosa operativa manual.

Marco jurídico y regulador

Principio General 3. Los servicios de remesas deben contar en las jurisdicciones pertinentes con un marco jurídico y regulador sólido, predecible, no discriminatorio y proporcionado.

90. El marco jurídico y regulador incluye la infraestructura jurídica general (como la legislación aplicable a contratos, pagos, valores, banca, relaciones entre deudores y acreedores e insolvencias), así como cualesquiera ordenanzas, jurisprudencia, regulaciones o contratos específicos (por ejemplo, reglamentos de los sistemas de pagos) pertinentes a las remesas. Según se indicó en la Sección 3.3, los aspectos cubiertos por este principio podrán resultar asimismo aplicables a las medidas adoptadas por las autoridades que no sean de obligado cumplimiento (como recomendaciones).

91. Este principio no exige la creación de un régimen jurídico especial para las remesas. Las leyes y regulaciones vigentes en un país podrían satisfacer, ya en el presente, los requerimientos contenidos en los principios, o podrían ser susceptibles de modificación con el fin de satisfacerlos. En particular, la existencia de un marco jurídico bien fundamentado para el sistema nacional de pagos repercutiría favorablemente en la provisión de servicios de remesas.

Prerequisitos de un marco jurídico y regulador bien fundamentado

92. Para gozar de buenos fundamentos, el marco jurídico y regulador debe ser sólido, predecible, no discriminatorio y proporcionado. Un marco *sólido* bien entendido contribuye a minimizar los riesgos asumidos tanto por los PSR como por su clientela. Un marco *predecible* es aquél donde las leyes y regulaciones relevantes se conocen con claridad, su modificación no es excesivamente frecuente y los poderes públicos, incluidos los tribunales, exigen de forma coherente su cumplimiento. Esta cualidad del marco jurídico es un factor esencial para crear un clima que favorezca la inversión del sector privado, que a su vez es básico para el aumento de la competencia y la mejora de la calidad en el mercado de servicios de remesas.

93. El adjetivo *no discriminatorio* denota un marco jurídico y regulador aplicable de forma equitativa a los diferentes tipos de PSR siempre que ofrezcan servicios equivalentes, es decir, con independencia de la naturaleza de las restantes líneas de negocio del proveedor. Este marco jurídico equitativo promueve una competencia justa y leal entre los distintos PSR. Asimismo, para el fomento de la competencia, es conveniente que el marco posea flexibilidad y amplitud suficientes para dar cobertura a la totalidad de los PSR y de los servicios de remesas. Por ejemplo, en ocasiones se aboga por la prohibición de los servicios que prestan individuos particulares (como los servicios hawala) por la dificultad de evitar su uso indebido en actividades delictivas, como la financiación del terrorismo. Sin embargo, no parece obvio que la prohibición de dichos servicios fuera a resultar más sencilla que la exigencia de su cumplimiento por su parte de los requisitos AML/CFT. En cualquier caso, el problema radica en hacer cumplir la ley, es decir, en identificar y perseguir a quienes operan de forma ilegal. Con todo, el mantenimiento de estos operadores en el marco de la ley presenta ventajas con respecto a su proscripción, al fomentar la competencia.

94. Dada la variedad de proveedores de servicios de remesas, y con el fin de reducir al mínimo las diferencias de tratamiento con los proveedores que prestan servicios similares, resultaría más adecuado un marco funcional que un marco institucional. Sin embargo, esta decisión es con frecuencia poco viable, puesto que gran número de países disponen ya de diversos cuerpos legales y reguladores, de difícil modificación, aplicables a distintos tipos de PSR. Por ejemplo, los PSR bancarios y los no bancarios podrían estar regidos por marcos legislativos y reguladores diferentes y bien asentados. En tal caso, la aplicación del principio subyacente podría garantizarse mediante la exigencia de un conjunto de derechos y obligaciones equivalentes, con independencia del cuerpo legal pertinente a cada institución. Por ejemplo, los requisitos de identificación de clientes (*know-your-customer*) en las

transferencias de remesas para PSR bancarios deberían ser los mismos que para los no bancarios, aun cuando las regulaciones aplicables a cada uno de ellos fueran distintas.

95. Por último, el término *proporcionado* implica que el marco jurídico y regulador de las remesas no debería ser excesivamente restrictivo ni oneroso en relación con los posibles problemas que ha de atajar o con el número y el importe de las transferencias realizadas. Esta proporcionalidad depende en gran medida del contenido de leyes y regulaciones anteriormente discutido. A la hora de considerar este aspecto, se debe tener presente que los objetivos de las políticas públicas no siempre apuntan en la misma dirección. Por una parte, el fomento de la competencia para rebajar los precios tiene por objeto reducir al máximo las barreras de entrada al mercado de remesas y la regulación puede ser una barrera significativa debido a los costes del cumplimiento. Por otra parte, otros objetivos de las políticas públicas, como la necesidad de prevenir el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo, exigen una regulación potencialmente gravosa. La proporcionalidad implica constatar y suprimir cualquier posible discrepancia entre los citados objetivos de las políticas públicas, de modo que, con arreglo a las prioridades generales del país, éstos mantengan un correcto equilibrio. Del mismo modo, una regulación proporcionada tenderá a ser más eficaz, al moderar su posible elusión por PSR que operen de forma ilícita (conforme se discutió anteriormente).

Marcos jurídicos y reguladores múltiples

96. En las remesas intervienen al menos dos jurisdicciones, el país remitente y el receptor. Cuando el PSR o sus agentes operan en terceros países, también podrían intervenir otras jurisdicciones. La plena eficacia del margen jurídico y regulador de los servicios de remesas exige en las pertinentes jurisdicciones leyes y regulaciones bien fundamentadas. Obviamente, las autoridades de un determinado país sólo poseen influencia directa sobre el entramado vigente dentro de sus fronteras. Con todo, especialmente si tienen constancia de la existencia de un serio problema jurídico en otro país interconectado por un importante corredor bilateral, podrían cooperar con los poderes públicos del otro país al objeto de solucionar el problema.

97. La armonización de las estructuras jurídicas y reguladoras resulta atractiva para la creación de un marco jurídico y regulador de ámbito internacional bien fundamentado. Sin embargo, distintas jurisdicciones tienen prioridades diferentes y pueden adoptar planteamientos legislativos muy distintos. Así pues, la armonización universal de los marcos jurídicos y reguladores resultaría extremadamente difícil y sus beneficios adicionales podrían ser incluso nulos si las leyes y regulaciones vigentes en diferentes países persiguieran los mismos objetivos de política.

Contenido del marco regulador

98. Un aspecto importante de cualquier marco regulador reside en su conformidad con los estándares internacionalmente aceptados. En el contexto del mercado de remesas, resulta especialmente pertinente la normativa reguladora de aplicación de las recomendaciones AML/CFT, como las recomendaciones y las recomendaciones especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional (véase el Recuadro 4). Todos los PSR deberán cumplir las regulaciones AML/CFT que les sean de aplicación.

Recuadro 4

Recomendaciones del GAFI

Extractos de *Las Cuarenta Recomendaciones*, Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales (GAFI), versión revisada del 22 de octubre de 2004.

Recomendación 5: ... Las instituciones financieras deberán aplicar debida diligencia en las relaciones con su clientela, incluyendo identificar y verificar su identidad, cuando ... se lleven a cabo operaciones ocasionales ... que sean transferencias electrónicas en las circunstancias recogidas en la Nota Interpretativa a la Recomendación Especial VII [véase más adelante]; ...

Recomendación 7: En lo relativo a la corresponsalía bancaria transfronteriza y a otras relaciones similares, las instituciones financieras, además de aplicar las habituales medidas de debida diligencia, deberán: (a) recabar información suficiente sobre una institución representada que les permita comprender cabalmente la naturaleza de sus negocios y determinar, sobre la base de la información de dominio público, la reputación de la institución y la calidad de su supervisión, incluyendo si ha sido objeto de investigación o intervención reguladora por blanqueo de dinero o financiación del terrorismo; (b) evaluar los controles de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo establecidos por la institución representada; (c) obtener la aprobación de la alta dirección antes de establecer nuevas relaciones de corresponsalía; (d) documentar las respectivas responsabilidades de cada institución; (e) con respecto a las cuentas de transferencia de pagos en otras plazas (*payable-through accounts*), cerciorarse de que el banco representado ha verificado la identidad y aplicado los procedimientos permanentes de diligencia debida respecto de los clientes con acceso directo a las cuentas del banco corresponsal y de que éste está en condición de proporcionar los datos de identificación del cliente a petición del banco corresponsal.

Recomendación 8: Las instituciones financieras deberán prestar especial atención a cualquier amenaza de blanqueo de dinero que pudiera surgir a raíz de tecnologías novedosas o en desarrollo que favorezcan el anonimato y adoptar medidas, si fuera necesario, para impedir su utilización en actividades de blanqueo de dinero. En concreto, las instituciones financieras deberán implantar políticas y procedimientos para hacer frente a cualquier riesgo específico asociado con las relaciones comerciales u operaciones que no impliquen la presencia física de las partes.

Recomendación 23: ... Otras instituciones financieras deberán contar con autorización o estar inscritas en un registro, disponer de regulación adecuada y someterse a supervisión o control a efectos de lucha contra el blanqueo de dinero, teniendo presente el riesgo que constituye el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo en ese sector. Como mínimo, las instituciones que presten servicios de transferencia de dinero o títulos valores, o de cambio de moneda o divisas, deberán recibir autorización, inscribirse en un registro y someterse a sistemas eficaces de seguimiento y garantía del cumplimiento de los requisitos nacionales orientados a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

Extractos de las *Recomendaciones especiales contra la financiación del terrorismo*, GAFI, versión revisada del 22 de octubre de 2004.

VI. Sistemas alternativos de remesas: Los países deberán tomar todas las medidas posibles para garantizar que las personas físicas o jurídicas, incluidos los agentes que prestan servicios de transmisión de dinero o títulos valores, incluyendo las transferencias a través de redes o sistemas informales, estén autorizadas o registradas y sometidas a todas las Recomendaciones del GAFI aplicables a los bancos y a las instituciones financieras no bancarias. Cada país deberá garantizar que a las personas físicas o jurídicas que realicen ilegalmente este servicio se les impongan sanciones administrativas, civiles o penales.

VII. Transferencias por cable: Los países deberán tomar medidas para exigir a las instituciones financieras, incluidas las dedicadas a las remesas de dinero, que aporten información cierta y pertinente sobre el ordenante (nombre, domicilio y número de cuenta) en las transferencias de fondos y mensajes relativos a las mismas; dicha información deberá permanecer con la transferencia o mensaje relativo a ella a través de la cadena de pago.

Los países deberán garantizar que las instituciones financieras, incluidas las dedicadas a las remesas de dinero, investigan y vigilan las transferencias de fondos de actividades sospechosas que no contengan toda la información sobre el ordenante (nombre, domicilio y número de cuenta).

Puede encontrarse más información sobre ambos informes en <http://www.fatf-gafi.org>.

99. Entre los restantes aspectos cubiertos por la regulación en algunos países, cabe incluir la transparencia de las condiciones aplicables a los usuarios finales (como precios y tiempos de ejecución), los mecanismos de protección al consumidor (como sistemas de resolución de conflictos) y la adopción de medidas oportunas para atemperar los riesgos asumidos por los PSR (legal, de crédito, de liquidez y operacional). De conformidad con las recomendaciones AML/CFT del GAFI, los PSR deberán contar con autorización o estar inscritos en un registro; las autoridades competentes decidirán la utilidad adicional de este proceso de autorización o registro en relación con la aplicación de otros aspectos cubiertos por la regulación.

100. Es importante que toda regulación alcance un correcto equilibrio entre sus beneficios de mayor seguridad y solidez y sus posibles costes en términos de pérdidas de eficiencia, competencia e innovación. El cumplimiento de las regulaciones puede, con frecuencia, resultar costoso y, por consiguiente, encarecer las remesas. Asimismo, las regulaciones pueden erigirse en barreras de entrada y, como resultado, restringir la competencia. Los poderes públicos evitarán un diseño de la regulación centrado en determinados instrumentos de pago o canales de distribución, dada la rapidez del cambio tecnológico en la provisión de remesas y la notable conveniencia de incorporar esas innovaciones sin demasiados costes ni modificaciones de la regulación. Por último, los beneficios de recaudar rentas mediante impuestos a las remesas y otras transferencias se deben sopesar con el resultante aumento en los costes.

101. Durante la fase de diseño del marco regulador, las autoridades competentes deberán consultar con el sector de remesas al objeto de garantizar que la regulación es proporcionada y eficaz. En ciertos casos, el propio sector podrá elaborar códigos de conducta o mecanismos de autorregulación tan eficaces o más (por sus menores costes de cumplimiento y su mayor flexibilidad) que la regulación formal. No obstante, la eficacia de la autorregulación probablemente dependerá de numerosos factores, incluido el grado de desarrollo del propio sector de remesas.

Estructura del mercado y competencia

Principio General 4. Deben fomentarse unas condiciones de mercado competitivas en el sector de remesas, incluido un adecuado acceso a las infraestructuras de pago locales.

102. La eficiencia de los servicios de remesas depende de la existencia de un mercado competitivo, que puede contribuir a limitar las prácticas monopolísticas, con la consiguiente reducción de precios y mejora de la calidad de los servicios. En algunas zonas, o en ciertos corredores de remesas, la demanda de estos servicios puede ser insuficiente para justificar la participación de múltiples PSR, pero incluso en tales casos, siempre que el mercado esté abierto a la competencia —es decir, las barreras de entrada sean escasas—, se dejarán notar las ventajas de esa competencia. Esta competencia puede favorecerse desaconsejando la condición de exclusividad entre los PSR y sus agentes. Esto es importante tanto en países remitentes como receptores, pero especialmente en estos últimos, en los que un mercado local, como el de una pequeña población, podría contar solamente con un único agente potencial (por ejemplo, la tienda local), de modo que la condición de exclusividad implicaría la existencia de un único servicio de remesas. Conforme se discute en el Principio General 3, las autoridades deben tener asimismo presente que su propio régimen regulador puede inducir distorsiones en el mercado y acarrear costes innecesarios, dando lugar a una competencia imperfecta.

103. Por lo general, para ofrecer sus servicios de remesas, los PSR tendrán que utilizar las infraestructuras de pago locales. El acceso a estas infraestructuras puede ser directo o

indirecto. Ambas modalidades de acceso prestan adecuados servicios de pago a los PSR, variando sus ventajas e inconvenientes con arreglo a determinadas circunstancias³³. Con independencia de la modalidad de acceso, es importante que los PSR puedan disponer de esos servicios en condiciones equitativas y competitivas, básicamente a causa de la propia competencia existente entre los PSR y de la importancia de dicho acceso para su capacidad de competir. Los PSR sin acceso directo a las infraestructuras de pago centrales deberán poder utilizar los servicios de pago ofrecidos por las instituciones con acceso directo. Éstas, a su vez, deberán ofrecer a los PSR, en condiciones competitivas, todos los servicios de pago necesarios, incluidos servicios en moneda extranjera. A este respecto, los requisitos AML/CFT, como los de identificación de clientes (*know-your-customer*) deberán ser similares para todos los PSR. Asimismo, al prestar servicios de pago, los bancos y otras instituciones deberán abstenerse de utilizar de forma impropia estos requisitos como prácticas discriminatorias frente a otros PSR.

Buen gobierno y gestión del riesgo

Principio General 5. Los servicios de remesas deben contar con el respaldo de prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión del riesgo.

104. Unas prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión del riesgo por parte de los PSR pueden promover la seguridad y solidez de los servicios de remesas y contribuir a la protección de los consumidores. Las estructuras de buen gobierno pueden facilitar el cumplimiento de las responsabilidades fiduciarias de los PSR frente a sus clientes. Seguramente, las estructuras de buen gobierno apropiadas para un pequeño proveedor de servicios de remesas son muy distintas de las apropiadas para una gran institución financiera internacional. Aun así, en ambos casos, los PSR deberán procurar la adopción de estándares de buen gobierno acordes a la normativa jurídica existente en el país, así como la aplicación de las mejores prácticas vigentes en el ámbito de la provisión de servicios financieros al por menor³⁴.

105. Al igual que sucede en el conjunto del sector de sistemas de pago, el sector de remesas asume riesgos legales, financieros, operacionales, de fraude y de reputación. A la hora de establecer medidas de control del riesgo, los PSR deberán evaluar el nivel de esos riesgos a fin de garantizar que las medidas propuestas estén en consonancia con el nivel observado y, en términos más generales, con el volumen de negocio. En este sentido, los PSR deberán adoptar todas las medidas necesarias para protegerse a sí mismo y a sus clientes frente a los riesgos derivados de sus operaciones en diferentes jurisdicciones, especialmente en aquéllas con marcos jurídicos y reguladores deficientes.

³³ El acceso directo implica que el propio PSR es participante directo del sistema, remite sus órdenes de pago directamente al sistema y es responsable de la liquidación. El acceso indirecto supone que el PSR no es participante directo en el sistema, sino que opera a través de otra institución que sí lo es —es decir, el PSR es cliente del participante directo—. Para más información a este respecto, véase *La función del dinero del banco central en los sistemas de pago*, *Ibidem*.

³⁴ Para saber más sobre las prácticas de buen gobierno aplicadas a los sistemas de pago, véase el informe del CPSS titulado *Principios básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica*, BPI, enero de 2001, y en particular el Principio Básico X. Aunque el informe centra su atención en los sistemas de pago de importancia sistémica, gran parte de su contenido resulta también aplicable a otros ámbitos.

4.4 Responsabilidad de los proveedores de servicios de remesas y de los poderes públicos

106. En aras de los objetivos de política, y pese a la diversidad de circunstancias en cada país, tanto los PSR como los poderes públicos tienen responsabilidades en la aplicación de los Principios.

A. Responsabilidad de los proveedores de servicios de remesas. Los proveedores de servicios de remesas deberán participar activamente en la aplicación de los Principios Generales.

107. Los proveedores de servicios de remesas deberán tratar de seguir los Principios Generales. En este sentido, procurarán prestar servicios competitivos que satisfagan las necesidades de sus clientes. Asimismo, ofrecerán información sobre sus precios y las características de sus servicios, de modo que sus clientes puedan adoptar decisiones conscientes. En tanto que proveedores de servicios de pago, recae sobre ellos la especial responsabilidad de garantizar que tanto ellos mismos como cualquier agente captador o pagador a su servicio cumplen las leyes y regulaciones pertinentes, incluidos los requisitos AML/CFT. Asimismo, los PSR deberán establecer procedimientos adecuados de buen gobierno y gestión del riesgo al objeto de promover la seguridad y solidez de sus servicios y de cumplir con sus responsabilidades fiduciarias frente a sus clientes.

B. Responsabilidad de los poderes públicos. Los poderes públicos deberán estudiar las medidas a adoptar para lograr sus objetivos de política mediante la aplicación de los Principios Generales.

108. En las jurisdicciones donde los poderes públicos decidan arbitrar medidas en materia de remesas mediante la aplicación de los Principios, las autoridades competentes deberán contar con suficientes facultades y recursos. Existen múltiples instrumentos a su disposición en función del grado de implicación deseado. Estos instrumentos incluyen actividades de seguimiento, diálogo con el sector privado e información al público. Los poderes públicos podrán recurrir a la regulación para mitigar los fallos de mercado, si bien deberán sopesar previamente los beneficios previstos de esa regulación frente a sus costes de cumplimiento y sus posibles distorsiones en el mercado.

109. En la aplicación de políticas en materia de remesas podrán intervenir diferentes autoridades de distintos países con objetivos dispares, tales como fuerzas y cuerpos de seguridad, oficinas de estadística, agencias de desarrollo, servicios de protección del consumidor, supervisores financieros y bancos centrales. Cuando en la aplicación de los principios intervengan múltiples autoridades locales, los poderes públicos deberán garantizar la coordinación de las políticas internas y la cooperación entre esas autoridades en la formulación y la aplicación de las políticas. La cooperación internacional —en un corredor bilateral, a escala regional o de ámbito mundial— también podrá resultar fructífera.

5. Formulación de una metodología de aplicación de los Principios Generales

110. La responsabilidad de la aplicación de los Principios incumbe tanto a los poderes públicos como al sector privado (véanse en el Anexo 1 posibles medidas de aplicación de los Principios, incluidos ejemplos procedentes de las experiencias de diversos países). Sin embargo, en caso de adoptarse la decisión política de aplicar los Principios, las autoridades deberán iniciar el proceso y decidir el modo de llevarlo a término.

Instrumentos de aplicación de los Principios Generales

111. Los poderes públicos podrán adoptar toda una variedad de medidas en materia de servicios de remesas, en función del grado de implicación que consideren conveniente.

- Las actividades de *seguimiento* facilitarán el logro de los objetivos de política y la toma de decisiones oportunas en relación con el sector de remesas. La naturaleza cambiante del mercado acentúa la importancia de las actividades de seguimiento, con posible atención preferente a las pautas de evolución de los servicios de remesas. Los estudios de mercado encomendados por las autoridades podrán constituir un provechoso instrumento adicional en este sentido.
- El *diálogo* con el sector privado es de gran utilidad para comprender las tendencias del mercado e influir en los resultados. En este diálogo deberán participar todas las partes implicadas, incluidos los usuarios finales, a fin de tener en cuenta las perspectivas de todos los interesados.
- Las actividades de *comunicación y divulgación* están relacionadas con el diálogo anterior, pero merecen una especial consideración, ya que permiten a los PSR comprobar su capacidad para ofrecer servicios de remesas eficientes y eficaces, y promueven la utilización de productos financieros mediante programas de formación financiera dirigidos a los usuarios finales.
- Los poderes públicos podrán colaborar con el sector privado en el desarrollo del mercado de remesas, actuando como *catalizadores u orientadores*— es decir, secundando o acelerando un resultado deseado en el mercado—. Por ejemplo, las autoridades podrán promover códigos de conducta adecuados o, en su caso, mecanismos de autorregulación.
- Los poderes públicos deberán, en ocasiones, utilizar la *regulación* para subsanar los fallos de mercado. En tal caso, tratarán de garantizar que las medidas reguladoras aportan beneficios netos y no constituyen innecesarias barreras de entrada restrictivas de la oferta de servicios de remesas. Las autoridades podrán evaluar la regulación para confirmar que no resulta excesivamente onerosa y no discrimina a favor o en contra de la provisión de servicios de remesas por parte de ciertos tipos de proveedores.
- La *provisión directa* de ciertos servicios por parte de los poderes públicos (como servicios de liquidación) que dan soporte al mercado de remesas constituye otro posible instrumento, si bien su conveniencia dependerá normalmente de la ineficacia de otras medidas previas.

Coordinación de responsabilidades

112. La responsabilidad de aplicar diferentes aspectos de los Principios recaerá probablemente sobre distintos poderes públicos, como bancos centrales, autoridades de defensa de la competencia, agencias de protección del consumidor, Ministerios de Finanzas, supervisores financieros y servicios de prevención del blanqueo de dinero (véase en el Recuadro 5 una explicación más detallada de las posibles funciones de los bancos centrales). Asimismo, conforme se indicó anteriormente, podrán existir discrepancias a priori entre los objetivos de política de los diferentes poderes públicos. En tal caso, la asignación a una autoridad concreta de las principales responsabilidades o de las labores de coordinación redundará en la obligada coherencia de las políticas aplicadas. En este sentido, los poderes públicos deberán cooperar tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas.

Recuadro 5

Posible función de los bancos centrales en la aplicación de los Principios

Los bancos centrales desempeñan diferentes funciones en los sistemas de pagos minoristas (que incluyen los servicios de remesas) con arreglo a sus responsabilidades, facultades y políticas. El seguimiento de la evolución del mercado de remesas por parte de los bancos centrales podría resultar interesante para evaluar su relevancia en términos de seguridad y eficiencia. En algunos casos, las responsabilidades de los bancos centrales podrían también conllevar la supervisión de ciertos servicios de remesas. Las mejoras de los servicios de pago que en ocasiones prestan los bancos centrales podrían propiciar un funcionamiento más fluido de las transferencias de remesas. Como ejemplos, cabría citar el desarrollo de nuevos servicios o la reforma de otros preexistentes orientados a dar soporte a los pagos transfronterizos. En los países receptores necesitados de un desarrollo de las infraestructuras de pago locales (en términos generales y no sólo en el mercado de remesas), probablemente el banco central desempeñe una función primordial (véase, por ejemplo, la Orientación 1 de las *Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional*, nota al pie 21 anterior). Los bancos centrales podrán entablar negociaciones con el sector privado y con otros bancos centrales para alcanzar los objetivos de política en el mercado de remesas y promover la cooperación internacional.

No obstante, conforme se señala en el texto principal, los poderes públicos de un país deberán cooperar en la formulación de los objetivos de política en el sector de remesas, la asignación de responsabilidades para la consecución de esos objetivos y la coordinación de las medidas acordadas.

113. Las autoridades de los diferentes países implicados podrían participar conjuntamente en tareas de cooperación internacional —en un corredor bilateral, a escala regional o de ámbito mundial— con el fin de formular políticas y regulaciones coherentes y compatibles, fortalecer el entorno de negocios y reducir las barreras de entrada.

114. Las instituciones financieras internacionales (las IFI, como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional) deberán secundar a las autoridades y operadores del mercado en la aplicación de estos principios. En particular, las IFI conocen las medidas de mejora del mercado de remesas adoptadas en diversos países que podrían resultar útiles en otras jurisdicciones. En aras de la eficacia, las actuaciones de las IFI deberán coordinarse entre sí y con las de las autoridades nacionales.

115. Todas las asociaciones sectoriales representativas de los diferentes tipos de PSR (como bancos, cooperativas de crédito u operadores especializados en la transferencia de dinero) podrían participar en el debate de temas y políticas de interés común. Estas asociaciones deberán colaborar con las autoridades y los PSR en la aplicación práctica de los Principios. Asimismo, podrían elaborar códigos de conducta voluntarios o preceptivos basados en los Principios.

Anexo 1: Posibles medidas de aplicación de los Principios

Esta sección incluye un conjunto de posibles medidas para aquellos países que decidan aplicar los Principios, basadas en las experiencias de un grupo de países remitentes y receptores. Sin embargo, dadas las importantes diferencias —económicas, culturales y políticas— entre países, las medidas eficaces en un país podrían no serlo en otro. En consecuencia, las sugerencias que a continuación se presentan no pueden interpretarse como una lista de control que incluya todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los Principios.

Posibles medidas relativas al Principio General 1 (transparencia y protección del consumidor)

Transparencia de los PSR individuales

- 1.1 Los PSR podrán combinar métodos como los paneles informativos de sus agencias, folletos, internet y teléfonos de atención al cliente a fin de proporcionar a los posibles usuarios finales suficiente información general sobre sus precios y servicios —es decir, para ofrecer transparencia sin necesidad de solicitar información sobre una determinada transacción. No obstante, como los precios y la rapidez del servicio suelen variar en función del importe y del destino, y los tipos de cambio varían con frecuencia, carece de sentido insistir en que el contenido de los paneles informativos de las agencias ofrezca toda la información necesaria que requiere la transparencia.
- 1.2 Cuando un usuario final consulte a un PSR sobre una determinada transacción, la información que éste deberá intentar facilitar para ofrecer plena transparencia es la recogida en el Recuadro 6.
- 1.3 Cuando el modelo de negocio del servicio de remesas sea tal que el PSR no pueda comprometerse de forma realista a realizar el proceso de transferencia en un tiempo determinado o desconozca la comisión aplicable al receptor (como suele suceder en los servicios abiertos) y, por tanto, sea incapaz de satisfacer los requisitos recogidos en el Recuadro 6, la plena transparencia implica notificar al remitente sobre los motivos de esa falta de información.
- 1.4 Cuando los PSR cobren comisiones al receptor, deberán comunicárselo por escrito o por un medio equivalente, en el momento en que la remesa se cobra o entrega. Esta información no podrá eximir al PSR de informar por adelantado al remitente sobre la existencia de estas comisiones.
- 1.5 Podría instarse al sector a concertar un tipo de cambio de referencia común (como el tipo de cambio del mercado interbancario a una cierta hora del día) para ser utilizado como base al calcular el precio de los servicios de remesas. Además de la información (C) del Recuadro 6, los remitentes podrían conocer el precio total, que incluye tanto comisiones y costes explícitos como el efecto de cualquier diferencia existente entre el tipo de cambio de referencia y el tipo de cambio efectivo aplicado por el PSR (véase, por ejemplo, el cálculo del “coste total” en el Recuadro 7 posterior). Este precio total facilitaría a los remitentes la comparación de servicios.
- 1.6 Los PSR también podrían informar a los usuarios finales sobre su inscripción en un registro o su autorización para operar, así como sobre la difusión por las autoridades competentes de la relación de PSR registrados o autorizados, de modo que los usuarios finales puedan comprobar dicha información. Esta medida evitaría la utilización de PSR ilegales y, como tal, sería beneficiosa a los efectos AML/CFT. Sin embargo, no necesariamente reportaría beneficios significativos desde el punto

de vista de la protección al consumidor, ya que, en la mayoría de los países, el hecho de estar registrado o autorizado es poco indicativa de la formalidad de un PSR y probablemente aún menos de su solvencia. De hecho, debería procurarse que los usuarios finales no infieran, incorrectamente, que el registro o la autorización representan algún tipo de garantía de formalidad o solvencia.

Recuadro 6

Transparencia con el remitente

Cuando un cliente realiza una consulta sobre una determinada transferencia de remesas, la plena transparencia implica que los PSR faciliten al cliente la siguiente información, sin que éste tenga que hacer nada más, como abrir una cuenta o comprometerse a utilizar el servicio de remesas:

- (A) el importe total en la moneda de partida que deberá pagar el remitente;
- (B) el importe en la moneda de destino que será entregado al receptor final;
- (C) las comisiones pagadas tanto por el remitente como por el receptor (y cualquier otro coste relevante, como impuestos) y el tipo de cambio;
- (D) el momento en que el receptor podrá recoger la remesa o se le hará entrega de ella;
- (E) el(los) emplazamiento(s) donde podrá recogerse la remesa.

El remitente deberá conocer perfectamente si la información anterior varía con arreglo a la forma de pago al receptor (por ejemplo, en efectivo recogido por el receptor, en efectivo entregado al receptor o mediante abono en cuenta) o en función de la capacidad del remitente para facilitar información sobre el receptor (por ejemplo, cuando la remesa se abona en una cuenta bancaria, si el remitente conoce los pertinentes BIC e IBAN¹).

En los principales corredores de remesas, podría ofrecerse la información en los idiomas de los países remitentes y receptores.

Si el cliente decide utilizar el servicio de remesas, el PSR deberá ofrecer por escrito la información anterior (más la facilitada por el remitente para identificar al receptor) como confirmación del servicio convenido.

Asimismo, en aras de la plena transparencia, los PSR deberán proporcionar información sobre cualquier otro aspecto relevante de su servicio, como, por ejemplo: (a) la capacidad, en su caso, del remitente para cancelar la transferencia una vez pagada; (b) si el PSR informa al receptor cuando los fondos ya están disponibles; (c) información sobre los derechos del consumidor si hubiera problemas (como los protocolos a seguir ante desacuerdos sobre el servicio) y (d) adecuada información de contacto sobre el PSR.

¹ El Código de Identificación Bancario (*Bank Identifier Code*, BIC) y el Número Internacional de Cuenta Bancaria (*International Bank Account Number*, IBAN) son códigos universalmente reconocidos. El BIC es una dirección especial que, en una telecomunicación, identifica a la institución financiera, mientras que el IBAN es un código que singulariza una cuenta mantenida en la institución financiera.

Comprensión del mercado de remesas por parte de los usuarios finales

- 1.7 En ausencia de acuerdo sobre un tipo de cambio de referencia común (según se menciona en el punto 1.5 anterior), y aun con plena transparencia, seguirá siendo complicado para un gran número de remitentes averiguar cuál es el servicio más barato a partir de la información sobre el tipo de cambio y las comisiones. Este hecho, sin embargo, no es perjuicio para la transparencia puesto que la información sobre los PSR que suelen ofrecer precios más bajos tenderá a difundirse con el tiempo entre los usuarios finales (por ejemplo, de forma verbal entre la comunidad inmigrante). No obstante, un método más directo consistiría en ofrecer a los usuarios finales información comparativa sobre los precios de determinados

servicios, en un formato adecuado, especialmente referida a los principales corredores de remesas (véase el Recuadro 7), en algunos de los siguientes medios de difusión: (1) medios étnicos, particularmente prensa y radio; (2) medios financieros; (3) asociaciones nacionales y organizaciones de ayuda a inmigrantes; (4) servicios de atención al consumidor, tanto públicos como privados, mediante material impreso y páginas web; y (5) consulados y embajadas en el extranjero de los países receptores. También cabría considerar la difusión de esa información en el país receptor.

Recuadro 7

Remesas desde Estados Unidos hacia México: comparativa de precios

PROFECO (Procuraduría Federal del Consumidor) es una entidad de derecho administrativo dependiente del gobierno federal de México. Cada semana, Profeco publica una comparativa del coste de la transferencia de 300 USD (más comisiones) desde nueve ciudades estadounidenses hacia México. A efectos ilustrativos, a continuación se presenta la información relativa a una remesa desde Chicago a México un día determinado (se han suprimido los nombres de los tres PSR para mantener su anonimato).

1	2	3	4	5
Servicio	Comisión por transferencia (USD)	Tipo de cambio utilizado por el PSR (pesos/USD)	Importe recibido (contravalor en USD)	Coste total (USD)
PSR A	5,00	10,53	299,43	5,57
PSR B	8,00	10,55	300,00	8,00
PSR C	8,00	10,50	298,58	9,42

El “importe recibido (contravalor en USD)” de la columna 4 es el importe efectivo recibido en pesos (es decir, 300 USD convertidos en pesos al tipo de cambio realmente utilizado por el PSR de la columna 3), reconvertidos en dólares estadounidenses utilizando un tipo de cambio de referencia de 10,55 (el promedio de las cotizaciones de compra de ese día en una muestra de oficinas de cambio de moneda). El “coste total” es la suma de la comisión aplicada por el PSR (segunda columna) y un coste del tipo de cambio, calculado como la diferencia entre 300 USD y el “importe recibido (contravalor en USD)” de la columna 4 —en otras palabras, la diferencia entre el tipo de cambio de referencia y el tipo de cambio realmente utilizado— (en el caso de los servicios aquí referidos, el receptor no paga ninguna comisión).

Ejemplo en el caso del PSR A: El importe efectivo recibido en pesos es $300 \times 10,53 = 3.159$. El “importe recibido (contravalor en USD)” es $3.159/10,55 = 299,43$. El coste del tipo de cambio en dólares estadounidenses es $300 - 299,43 = 0,57$. El “coste total” es $5,00 + 0,57 = 5,57$. Obsérvese que, en el caso del PSR B, el coste total coincide con la comisión (8,00 USD) porque este PSR utilizó ese día un tipo de cambio igual al tipo de cambio de referencia (10,55).

Puede obtenerse información adicional en: <http://www.profeco.gob.mx/html/envio/envio.htm>.

- 1.8 En aras de una eficaz transparencia, los remitentes y receptores deberán contar con los conocimientos necesarios para comprender la información difundida y tomar decisiones con conocimiento de causa. En este sentido, los poderes públicos u otras organizaciones podrán acometer campañas educativas —quizás en el marco de campañas de formación financiera más amplias— que expliquen las principales características de los servicios de remesas, los métodos para evaluar los diferentes servicios y los mecanismos existentes de protección al consumidor (véase, por ejemplo, el Recuadro 8). Las agencias gubernamentales, asociaciones sectoriales (representativas de bancos, cooperativas de crédito y operadores especializados en la transferencia de dinero), organizaciones no gubernamentales y otras agencias

podrían brindar esta formación a través de ferias o campañas informativas. Los gobiernos de los países receptores podrían ofrecer esta formación en los países remitentes, mediante sus embajadas o consulados, o incluso en los propios lugares de trabajo o residencia de los inmigrantes. En los países receptores, las iniciativas podrían incluir información sobre el manejo de cuentas bancarias y otros productos financieros.

Recuadro 8

Información ofrecida por las autoridades de Filipinas a sus emigrantes

En Filipinas, los trabajadores que van a salir al extranjero tienen la posibilidad de asistir a seminarios orientativos previos a su marcha auspiciados por diferentes agencias gubernamentales. Este programa de seminarios, que se remonta a 1981, no sólo trata aspectos relacionados con las remesas (como la apertura antes de viajar de una cuenta corriente para el receptor de las remesas), sino también otros temas específicos del país de destino, como reglamentación de viajes, formalidades de inmigración, diferencias culturales, vivienda, empleo, seguridad social y derechos y deberes de los emigrantes filipinos.

- 1.9 A la hora de diseñar programas educativos, conviene tener presente que, en ciertos casos, los usuarios finales de los servicios de remesas no confían en las instituciones financieras y se muestran reacios a utilizar los servicios de remesas ofrecidos por estas entidades, lo que limita la competencia efectiva. Así pues, habría que examinar, tanto en países remitentes como receptores, los motivos de esa falta de confianza y contemplar la posibilidad de corregir esta situación.
- 1.10 En los países remitentes, los bancos podrán auxiliar a los inmigrantes en la obtención de los documentos necesarios para la apertura de cuentas. Los empresarios que emplean trabajadores inmigrantes podrán participar en su formación facilitándoles información sobre canales alternativos o negociando acuerdos con determinados proveedores.

Adecuada protección al consumidor

- 1.11 En casos de fraude y conflicto, es preferible contar con protocolos claros, conocidos por el público y de fácil aplicación. Como mínimo, los PSR deberán establecer a título individual sus propios protocolos para sus clientes en caso de problemas e informar claramente a su clientela sobre dichos protocolos.

Recuadro 9

Garantía de recepción de los fondos

La introducción de una garantía de recepción de los fondos podría responder a una decisión voluntaria de los PSR o a una obligación impuesta por las autoridades.

Cada PSR o grupo de PSR podrá ofrecer voluntariamente una garantía de recepción de los fondos para dotar de mayor aliciente a sus servicios, especialmente en el caso de nuevos PSR que intentan ganarse una reputación de seguridad en el servicio. Esta garantía podrá instrumentarse a través de alguna modalidad de seguro externo, de auto-aseguramiento mediante la creación por parte de un grupo de PSR de un fondo común, o de algún tipo de segregación de fondos realizada por PSR individuales. Sin embargo, la garantía y con ella la mayor seguridad conllevarían costes, reduciendo su atractivo para un buen número de usuarios finales. En consecuencia, el aliciente comercial de esa garantía sería escaso para numerosos PSR, especialmente para los que ya disfrutaban de una reputación de seguridad y rapidez en el servicio. Además, en algunos casos podrían surgir dificultades de índole práctica. Por ejemplo, podría alegarse la mayor utilidad de dicha garantía en servicios abiertos, que suelen operar a través de un cierto número de intermediarios desconocidos por el PSR remitente o que no están bajo su control, con un mayor riesgo de pérdida en tránsito. Pero esta falta de control podría igualmente complicar la aplicación de un mecanismo de garantía, debido sobre todo a la dificultad del PSR remitente para conocer con certeza si los fondos han llegado al receptor previsto.

A causa de estos problemas de coste y dificultades prácticas, no es probable que las autoridades muestren gran interés en la implantación obligatoria de ese mecanismo de garantía. En concreto, el mecanismo supondría gravar a los PSR más seguros y subvencionar a los más riesgosos, salvo en el improbable caso de que pudiera evaluarse de forma fiable el riesgo de cada PSR, con el consiguiente cobro proporcional de la garantía. En realidad, si los PSR no pagan en función del riesgo, los usuarios finales tendrán un aliciente para utilizar el PSR más barato, con independencia de su nivel de riesgo, al quedar protegidos por la garantía; esto, a su vez, incentivaría la reducción de costes en los PSR aun cuando ello conlleve un mayor nivel de riesgo, puesto que, en caso de pérdida de los fondos, el coste no sería soportado por el PSR individual sino por el conjunto del sector (incluidos los PSR que ofrecen un servicio intrínsecamente seguro). Esta situación es un ejemplo de "riesgo moral", cuando los individuos actúan en interés propio y en detrimento de otros al no soportar todas las consecuencias de sus acciones¹.

¹ Un ejemplo similar de riesgo moral puede darse en el seguro de depósitos en cuentas bancarias. En este caso, las consecuencias de una pérdida son más graves para el sistema financiero (debido al riesgo de que la retirada masiva de depósitos de un banco provoque un colapso del sistema financiero), si bien los efectos negativos del riesgo moral quedan limitados por la supervisión bancaria, que aunque impone costes adicionales sobre el sector bancario, constriñe la capacidad de los bancos para adoptar estrategias excesivamente arriesgadas).

- 1.12 Si aún no se hubiera hecho, podría considerarse ampliar al sector de remesas el sistema nacional de resolución de conflictos en el ámbito del consumo. Para ello, podría contarse con una entidad, como el defensor del consumidor, que facilite la resolución de problemas entre los PSR y sus clientes.
- 1.13 Algunos PSR podrían considerar la introducción de algún tipo de garantía de recepción de los fondos, de modo que si una remesa no llegara al receptor (debido, por ejemplo, a una pérdida operativa en tránsito o a la quiebra de uno de los participantes), el remitente recuperaría el dinero. Esta posibilidad se discute con mayor detalle en el Recuadro 9. Aun cuando no se ofrezca dicha garantía, el remitente deberá ser informado con claridad de los derechos de los usuarios finales en caso de problemas, así como de los protocolos a seguir, en el marco de transparencia del servicio examinado en el Recuadro 6.

Posibles medidas relativas al Principio General 2 (infraestructura de los sistemas de pago)

Infraestructuras de pago locales

- 2.1 Con arreglo a los informes del CPSS *Implicaciones de los pagos minoristas para las políticas de los bancos centrales y Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional*³⁵, los bancos centrales podrían promover el desarrollo de las infraestructuras locales de pagos minoristas y, en su caso, ofrecer el necesario liderazgo.
- 2.2 Podrían potenciarse los modelos de negocio que faciliten la expansión rentable de las redes de sucursales, agencias o banca electrónica (como ATM y banca por internet) de PSR existentes o potenciales hacia zonas rurales o áreas urbanas poco densas, especialmente en los países receptores.
- 2.3 Cuando los PSR utilicen redes para determinados tipos de instrumentos de pago, particularmente de tarjetas de pago y ATM, una mayor interoperatividad entre ellas facilitará el acceso a los servicios de remesas.
- 2.4 Las organizaciones que cuenten con extensas redes de sucursales, como los grandes bancos o los servicios postales nacionales, son de fácil acceso en numerosos países. En las jurisdicciones donde resulte procedente, especialmente en los países receptores, podría promoverse una intervención más destacada de estas organizaciones en la provisión de servicios de remesas.
- 2.5 Tanto en países remitentes como receptores, podría fomentarse el desarrollo, por parte de bancos y otras instituciones de depósito, de cuentas de pago de bajo coste y servicios básicos destinados a la clientela minorista (que podrían utilizarse luego para la transferencia de remesas).
- 2.6 La cobertura de los sistemas de pago locales se ha ampliado con éxito gracias a un modelo que permite el acceso descentralizado para la provisión de servicios de pago a cuentas mantenidas en bancos u otras instituciones de depósito. A estos efectos, las instituciones de depósito firman convenios con otro tipo de entidades, como servicios postales, despachos de apuestas, parafarmacias y otras pequeñas cadenas minoristas, interesadas en operar como agentes en la provisión de servicios de pago a los usuarios finales (véase el Recuadro 10).

³⁵ *Ibidem.*

Recuadro 10

Ampliación del acceso a los servicios bancarios en Brasil

En torno a un tercio de los municipios de Brasil carece de sucursales bancarias, pero recibe servicios bancarios a través de los *correspondentes bancários*. En el país existen alrededor de 16.000 *correspondentes bancários*, casi tantas como sucursales bancarias. Estos correspondientes operan mediante contratos de agencia en representación de los bancos y disponen de autorización para, entre otras funciones, captar depósitos y recibir y efectuar pagos relacionados con las cuentas en cuestión. El principal *correspondente bancário* es el servicio postal brasileño, que opera en representación de un importante banco privado del país y da servicio a casi todos los municipios que carecen de sucursal bancaria. Despachos de apuestas, supermercados, parafarmacias y otros comercios minoristas son también *correspondentes bancários*. Sus actividades están reguladas por el Consejo Monetario Nacional, un organismo público en el que participa el Banco Central de Brasil. La regulación establece los tipos de instituciones financieras que pueden ser *correspondentes bancários*, las clases de servicios que pueden prestar y los procedimientos de liquidación entre el *correspondente bancário* y el banco al que representa.

Mecanismos de pago transfronterizos

- 2.7 Las redes y plataformas actuales podrían adaptarse para acomodar las necesidades del mercado de remesas o para realizar conexiones transfronterizas entre cámaras de compensación automatizadas (ACH) u otros sistemas de pago nacionales. Como ilustración, el Recuadro 11 presenta varios ejemplos de conexiones entre ACH, incluida una conexión entre dos ACH gestionados por bancos centrales. Asimismo, existen o se han propuesto iniciativas del sector privado (como las principales redes internacionales de tarjetas, SWIFT, etc.). Las autoridades podrían realizar un seguimiento de la evolución de estas iniciativas y, en la medida en que estimulen la eficiencia del mercado de remesas, promoverlas.

Recuadro 11

Conexión transfronteriza entre ACH nacionales

En los últimos años, los Bancos de la Reserva Federal de Estados Unidos han adoptado una serie de iniciativas encaminadas a prestar servicios ACH transfronterizos de bajo coste mediante la conexión del sistema ACH estadounidense con los de otros países. En la actualidad, estos servicios se limitan a las transacciones de salida desde Estados Unidos, pues las de entrada están prohibidas hasta que el sistema ACH estadounidense pueda comprobar que se cumplen los requisitos AML/CFT vigentes en Estados Unidos.

En 2001, los Bancos de la Reserva Federal, en combinación con un banco privado de Canadá, comenzaron a ofrecer un servicio ACH transfronterizo hacia Canadá. El servicio ACH canadiense permite a las instituciones de depósito de Estados Unidos enviar transacciones ACH de crédito y de débito a las instituciones de depósito canadienses.

En 2003, los Bancos de la Reserva Federal comenzaron a prestar un servicio ACH transatlántico hacia cinco países de Europa occidental (Alemania, Austria, los Países Bajos, Suiza y el Reino Unido). Este servicio se limita únicamente a operaciones de crédito, con origen en Estados Unidos, denominadas en dólares estadounidenses y recibidas en la moneda nacional del país europeo.

En 2004, los Bancos de la Reserva Federal y el Banco de México comenzaron a ofrecer un servicio ACH transfronterizo desde Estados Unidos hacia México llamado "Directo a México". Este servicio utiliza el tipo de cambio publicado diariamente por el Banco de México (el "fix"). Los Bancos de la Reserva Federal cobran a las instituciones de depósito de Estados Unidos una comisión inferior a un dólar por cada pago. El Banco de México no cobra comisión a sus bancos por el servicio, pero recibe parte de la comisión aplicada por los Bancos de la Reserva Federal. Aunque la inmensa mayoría de las transferencias son pagos del gobierno estadounidense a individuos en México, el canal se encuentra a disposición de las instituciones de depósito que prestan servicios transfronterizos de remesas hacia México. En la actualidad, se trabaja para ampliar la cobertura del servicio en México a cuentas en cooperativas de crédito.

- 2.8 Los PSR que ofrecen servicios abiertos podrían encontrarse con que los bancos intermediarios en las transferencias de remesas retienen los fondos durante cierto tiempo con el fin de beneficiarse de los saldos no dispuestos (*float*). El *float* constituye una comisión implícita que reduce la rapidez del servicio y permite al banco participante obtener intereses de los fondos³⁶. Cuando el PSR desee aumentar la rapidez de su servicio y no tenga relación directa con el banco intermediario participante (por ejemplo, porque éste haya sido elegido por el banco corresponsal del PSR), el PSR podrá negociar con su banco corresponsal la posibilidad de utilizar otro intermediario o bien elegir un corresponsal que sea más selectivo respecto de los otros intermediarios utilizados. En países donde el *float* es una práctica generalizada, las autoridades podrían intentar modificar los usos del mercado (por ejemplo, mediante la elaboración de un código de conducta o la aprobación de normas reguladoras, preferiblemente con la colaboración del propio sector bancario).
- 2.9 Cuando la introducción de reformas potencialmente fructíferas sea difícil para el sector privado, los poderes públicos podrían actuar como catalizadores y orientadores, colaborando en la realización de estudios de viabilidad de proyectos

³⁶ Por ello, la reducción del *float* puede aumentar la rapidez de las remesas, al igual que la de otros pagos que emplean esta práctica, incluidos pagos transfronterizos de importe más elevado. Sin embargo, también podría encarecer el servicio si los bancos intermediarios pueden compensar la pérdida de intereses derivados del *float* incrementando las comisiones explícitas que aplican en las transferencias de fondos. En función de la estructura de comisiones que adopten (y, en concreto, de si aplican una comisión fija por pago independiente de su importe), cabe la posibilidad de que dicho encarecimiento sea significativo.

y, cuando se consideren beneficiosos, ayudando a los operadores del mercado a aplicarlos.

Posibles medidas relativas al Principio General 3 (marco jurídico y regulador)

El marco jurídico deberá ser sólido, predecible y no discriminatorio

La mayor parte del entramado jurídico de un país pertinente a los servicios de remesas (como la capacidad para exigir el cumplimiento de los contratos) será también de aplicación general en otros ámbitos, por lo que cualquier reforma al respecto excede el ámbito de este informe. Con todo, además de la normativa reguladora analizada más adelante, existen determinadas medidas especialmente relevantes para el mercado de remesas.

- 3.1 Dado que los sistemas de pago interbancarios podrían intervenir en alguna etapa de la transferencia de remesas, es importante que el marco jurídico aplicable a esos sistemas disponga de buenos fundamentos (por ejemplo, en cuanto a los procedimientos de liquidación en firme y neteo). Asimismo, resulta esencial la solidez del marco jurídico nacional aplicable a los instrumentos de pago (como tarjetas y transferencias de crédito).
- 3.2 Los poderes públicos deberán contar con facultades suficientes para alcanzar los objetivos de política establecidos y, en función de la relevancia del mercado de remesas y de los factores en cada país, en ocasiones podrían incorporarse esas facultades a la legislación vigente.

Marcos jurídicos múltiples

- 3.3 En el plano internacional, los poderes públicos podrían comprobar si los marcos jurídicos relevantes son consistentes o completos.

Contenido del marco regulador

Los reguladores podrían:

- 3.4 Evitar regulaciones que constituyan barreras de entrada u otros obstáculos contrarios a la competencia, como, por ejemplo, limitaciones innecesarias de la provisión de servicios de remesas a determinados tipos de entidades (como instituciones con licencia bancaria).
- 3.5 Comprobar que, cuando la regulación de los PSR difiera según el tipo de entidad (por ejemplo, instituciones bancarias frente a no bancarias), su contenido sea equivalente a efectos de la provisión de servicios de remesas.
- 3.6 Evaluar la conveniencia de exigir a los PSR requisitos de prudencia financiera (como los requerimientos de suficiencia de capital). Aunque para un particular, la pérdida de fondos por la quiebra de un PSR tendría idénticas consecuencias que la pérdida de un depósito de valor equivalente, los servicios de remesas no implican *per se* la captación de depósitos y, por tanto, son poco propensos a causar riesgo sistémico.
- 3.7 Aplicar procedimientos de registro y autorización proporcionados al servicio ofrecido, y comisiones de tramitación (si existieran) por importes razonables (puesto que pueden constituir una importante barrera de entrada).
- 3.8 Evitar un diseño de la normativa reguladora centrado en determinadas tecnologías, dada la rapidez de su evolución. En la medida de lo posible, las nuevas tecnologías deberían poder incorporarse con fluidez, con bajos costes y sin cambios de regulación.

- 3.9 En su caso, especificar el tipo de información que los PSR están obligados a mantener y las circunstancias de su notificación obligatoria, dada la posible carestía e ineficacia de los procedimientos de retención automática y notificación inmediata de todas las transacciones.
- 3.10 Investigar métodos alternativos de identificación de clientes de eficacia similar a los pasaportes y documentos nacionales de identidad. El uso obligatorio de documentos de identificación difíciles de obtener para los inmigrantes podría limitar la gama de servicios de remesas a disposición de los remitentes o fomentar la utilización de servicios poco seguros e incluso ilegales.
- 3.11 Consultar con el sector de remesas y con otras partes interesadas durante la elaboración de la regulación pertinente. Esto permitirá garantizar que se tienen en cuenta sus intereses legítimos y que la regulación es lo más efectiva posible, sin introducir costes innecesarios. Asimismo, este proceso de consultas podría hacer que el sector entendiera los motivos que justifican la regulación y promover una aplicación más eficaz de la normativa reguladora. En ciertos casos, el propio sector podrá elaborar códigos de conducta o mecanismos de autorregulación; en la medida en que su diseño sea el adecuado, con prácticas de buen gobierno y facultades sancionadoras adecuadas, estos códigos o mecanismos podrán ser tan eficaces o más (por sus menores costes de cumplimiento y mayor flexibilidad) que la regulación formal (véase en el Recuadro 12 un ejemplo de desarrollo de un código de conducta).

Recuadro 12

Desarrollo de un “sello de calidad”

El Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido ha creado un Grupo de Trabajo sobre Remesas formado por representantes del sector privado, incluidos operadores especializados en la transferencia de dinero, bancos internacionales y nacionales, operadores de los sistemas de pago y consumidores. Una de sus actividades previstas consiste en la elaboración de un código de conducta o “sello de calidad”. Para merecer el sello de calidad, los PSR deberán ser transparentes, ofreciendo información sobre aspectos del servicio tales como la comisión a aplicar, el tipo de cambio y la rapidez de la transferencia. Asimismo, los PSR deberán comprometerse a cumplir otros estándares de calidad (incluidos protocolos de corrección de errores), para cuyo control será necesario crear un organismo supervisor. Es previsible que los PSR merecedores del sello de calidad lo exhiban y que, con el transcurso del tiempo, los consumidores busquen este sello a la hora de decidir qué PSR utilizar.

- 3.12 Educar a los PSR sobre la importancia del cumplimiento de la regulación y orientarles en ese cumplimiento.
- 3.13 Considerar el establecimiento de un periodo transitorio para cualquier nuevo régimen regulador, durante el cual se exima de sanciones a las entidades previamente no registradas o autorizadas.

Recuadro 13

Servicios de remesas por telefonía móvil y su regulación

En Filipinas, dos compañías de telecomunicación compiten en la provisión de servicios de remesas mediante telefonía móvil y dinero electrónico (valor almacenado). Ambos sistemas utilizan un modelo de redes negociadas, prestando servicios mediante convenios con PSR en países remitentes donde la comunidad filipina es importante. Para realizar una transferencia de remesas, el remitente paga en efectivo a uno de los PSR asociados, enviando seguidamente éste un mensaje de texto seguro al teléfono móvil del receptor en Filipinas. Este mensaje de texto almacena dinero electrónico en dicho teléfono, que el receptor puede luego transferir, mediante un ulterior mensaje de texto, al teléfono de otra persona o bien a un agente de la compañía de telecomunicación. En este último caso, el agente entregará a cambio dinero en efectivo al receptor. La liquidación entre el PSR remitente y la compañía de telecomunicación, y entre ésta y sus agentes en Filipinas, se realiza a través de los canales bancarios habituales. Los servicios de transferencia de dinero electrónico, de los que forman parte estos servicios de remesas, se encuentran regulados por el banco central, Bangko Sentral ng Pilipinas, en su calidad de supervisor de los sistemas de pago. La regulación se centra básicamente en los requisitos AML/CFT e incluye, por ejemplo, la identificación de clientes (*know-your-customer*) y un límite máximo de transferencia mensual.

Posibles medidas relativas al Principio General 4 (estructura del mercado y competencia)

- 4.1 En las jurisdicciones donde proceda, las autoridades de supervisión/vigilancia del sistema financiero y los servicios de defensa de la competencia deberán colaborar en aras de la coherencia.
- 4.2 Podría desaconsejarse el uso de acuerdos de exclusividad como *condición* para que un PSR preste sus servicios. En cambio, cuando sean los agentes captadores y pagadores los que decidan ofrecer un único servicio de remesas, será difícil y probablemente contraproducente limitar esa *decisión*. No obstante, especialmente en países receptores, en ocasiones podría persuadirse a instituciones con amplias redes de sucursales y/o monopolios locales *de facto* (como oficinas de correos, importantes cadenas de comercio minorista o bancos) para que ofrezcan servicios múltiples si resulta conveniente.
- 4.3 El marco regulador de los servicios de remesas debería propiciar un entorno de mercado competitivo. Las autoridades competentes podrían examinar las fusiones o alianzas con gran potencial para reducir el grado de competencia en una parte importante del mercado.
- 4.4 Podría fomentarse el conocimiento del mercado de remesas por parte de posibles PSR. Por ejemplo, las instituciones financieras mostrarán escasa voluntad de ofrecer servicios de remesas si no conocen la cuantía de los flujos en determinados corredores y las posibilidades de venta cruzada de productos, pues considerarían a remitentes y receptores de remesas como clientes de escaso patrimonio y alto riesgo, poco inclinados a utilizar otros servicios. De ahí que resulte conveniente dar mayor publicidad al volumen e importancia de los flujos de remesas (por ejemplo, en prensa económica, conferencias comerciales o anuncios de ámbito general sobre otras medidas adoptadas para la aplicación de los Principios), especialmente en corredores de remesas con escasos PSR competidores. Asimismo, podrá facilitarse la comunicación entre los PSR y las principales comunidades de inmigrantes.
- 4.5 Los operadores de los sistemas de pago y sus supervisores podrían comprobar si sus requisitos de acceso directo están en consonancia con los principios

internacionales que cimentan la seguridad y solidez de los sistemas de pago. Los criterios de acceso deberán ser claros, equitativos y estar perfectamente definidos; además, deberá permitirse el acceso a todas las entidades que satisfagan tales requisitos, incluidos los PSR.

- 4.6 Las autoridades competentes podrían comprobar si los PSR sin acceso directo a los sistemas de pago centrales logran un acceso indirecto equitativo. Deberá instarse a las instituciones con acceso directo a que ofrezcan a los PSR, en condiciones equitativas, todos los servicios de pago necesarios, incluidos servicios en moneda extranjera.
- 4.7 Aun compitiendo en servicios, los PSR podrán cooperar, siempre que no restrinjan la competencia, en materia de infraestructuras básicas a fin de aprovechar las economías de escala y de red, reduciendo así los costes de procesamiento.

Posibles medidas relativas al Principio General 5 (buen gobierno y gestión del riesgo)

- 5.1 El sector de remesas, tal vez en colaboración con las autoridades competentes y las asociaciones de consumidores, podrá establecer directrices de buen gobierno y gestión del riesgo con el fin de promover la confianza en los servicios de remesas y proteger al consumidor. Estas directrices podrán basarse en aquellas vigentes en el sector financiero, aunque teniendo presente la diversa naturaleza de los PSR.
- 5.2 El sector podrá asimismo desarrollar métodos que permitan a los PSR evaluar la naturaleza y el grado de los riesgos que asumen, propiciando así una aplicación de directrices adecuada a las necesidades del negocio.
- 5.3 Dada la especial trascendencia de las regulaciones AML/CFT, los poderes públicos y el sector podrán cooperar en la elaboración de directrices que faciliten el cumplimiento eficaz de dichas regulaciones ajustado a los diferentes tipos y tamaños de PSR.
- 5.4 Cuando los PSR deleguen funciones en operadores que prestan servicios en su nombre (como los agentes captadores y pagadores), deberán cerciorarse de que éstos también satisfacen estándares adecuados de buen gobierno y gestión del riesgo y que cumplen las regulaciones pertinentes.

Anexo 2: Elementos de una transferencia de remesas

1. Este anexo explica con mayor grado de detalle los cinco elementos que, conforme a la Sección 2.3, configuran una transferencia de remesas, a saber, captación, pago, mensajería, liquidación y provisión de liquidez.

Captación

2. El remitente puede entregar los fondos al agente captador con cualquier medio de pago aceptable para ambos, siendo los más habituales el dinero en efectivo o, si el PSR es un banco u otra institución de depósito, un débito en una cuenta mantenida por el remitente en el PSR. No obstante, en ocasiones también podrán utilizarse otros medios, como transferencias desde una cuenta corriente (por ejemplo, mediante una tarjeta de débito o un cheque), prepago (como dinero electrónico, otras tarjetas prepago, giros bancarios y cheques de caja) o crédito (por ejemplo, concedido por el PSR o a través de una tarjeta de crédito). Esta transacción constituye una simple operación de pago interno, al margen de que el servicio adquirido sea una remesa.

3. Desde un punto de vista técnico, la identificación del remitente no siempre es necesaria a efectos de realizar la transferencia de remesas *per se*, pero normalmente lo será al objeto de que el PSR o su agente cumpla las regulaciones AML/CFT. Sin embargo, habitualmente el remitente debe facilitar al agente captador información suficiente para identificar al receptor. Como mínimo, deberá incluir el nombre del receptor. Si los fondos van a ser abonados en algún tipo de cuenta (como una cuenta bancaria), deberán suministrarse detalles de la misma. Por seguridad, especialmente si el dinero se va a pagar en efectivo, el agente captador podrá facilitar al remitente algún tipo de código de la transacción, o podrá pedirse al remitente que haga una pregunta cuya respuesta sólo conozca el auténtico receptor. El agente captador envía esta información al agente pagador y, a su vez, el remitente se la transmite al receptor. Posteriormente, el receptor deberá facilitar el código pertinente o responder al agente pagador para acceder a los fondos.

4. Ciertos sistemas de tarjetas no exigen al remitente identificar al receptor. En estos sistemas, el remitente abre una cuenta en un banco u otra institución de depósito en el país remitente y obtiene una tarjeta de pago (por ejemplo, una tarjeta de débito) de ámbito internacional. Posteriormente, esta tarjeta es enviada al receptor, que puede con ella retirar fondos de ATM situados en el país receptor. Si bien estos sistemas pueden ser muy eficaces desde el punto de vista del pago, podrían plantear interrogantes en torno al cumplimiento de las regulaciones AML/CFT, puesto que no existe seguridad en la identificación del receptor (ya que cualquier persona a la que se haya comunicado el PIN podría estar utilizando la tarjeta).

5. El “emplazamiento” de la transacción entre el remitente y el agente captador (“punto de acceso”) suele ser un lugar físico, como una tienda local, oficina de correos, sucursal bancaria, oficina de cambio de moneda o agencia especializada en servicios de remesas, aunque las nuevas tecnologías propician cada vez más la existencia de “emplazamientos virtuales”, como internet o la telefonía móvil. La naturaleza del emplazamiento afecta a las posibilidades de pago; en el caso de emplazamientos virtuales, seguramente será necesario utilizar pagos con tarjeta, dinero electrónico o crédito, dada la imposibilidad de emplear instrumentos físicos como efectivo o cheques.

Pago o desembolso

6. El agente pagador normalmente pagará al receptor en efectivo o mediante un abono en cuenta corriente, pero al igual que en la captación, podrán utilizarse otros métodos. Asimismo, la gama de puntos de acceso para el pago tenderá a ser similar. Sin embargo, el relativo subdesarrollo de las infraestructuras de pago en ciertos países receptores puede dificultar la realización del pago (véase la sección 3.2).

7. El agente pagador debe saber a quién pagar y cuánto. Además, podrá necesitar otras informaciones, como la moneda en que se realizará el pago o la modalidad de pago (por ejemplo, si se abona en una cuenta, si lo recoge el receptor o si se le hace entrega a éste). Por lo general, también se revelará la identidad del remitente. En ocasiones, el remitente podrá facilitar otros datos opcionales (como la finalidad del pago) que el agente pagador transmitirá luego al receptor.

8. La identificación del receptor suele implicar tanto un nivel de autorización suficiente por parte del agente captador (en forma, por ejemplo, de un mensaje seguro que identifique al receptor) como una prueba de la identidad del receptor (como un documento de identidad válido o incluso un código de la transacción). Sin embargo, si el receptor mantiene una cuenta en el agente pagador (por ejemplo, cuando el agente es un banco), la identidad del receptor probablemente se demostrará de la misma manera que en cualquier otra transacción (por ejemplo, para retirar fondos de su cuenta puede necesitarse una tarjeta de pago y un PIN). En el caso de sistemas de tarjetas concretos mencionados en el párrafo 4 anterior, en la práctica sólo se identifica al remitente y el receptor permanece anónimo.

Mensajería

9. La información facilitada por el agente captador al agente pagador viajará en ocasiones junto con los fondos —es decir, se transmitirá a través de los intermediarios participantes en el proceso de liquidación (véase más adelante)—. Así suele ocurrir en un servicio abierto³⁷, donde no existe relación directa, por una parte, entre el PSR captador y su agente y, por la otra, entre el PSR pagador y su agente, de modo que no es sencilla la comunicación directa entre las dos partes. La transmisión conjunta de la información y los fondos puede ser difícil y laboriosa si las diferentes órdenes de pago en la cadena de liquidación utilizan diferentes formatos de mensajería, lo cual requiere traducción de un formato a otro, posiblemente a través de una operativa manual costosa.

10. En otros servicios de remesas, la información suele transmitirse por separado (por ejemplo, directamente del agente captador al agente pagador, con copia al PSR) a través de una amplia variedad de canales (por ejemplo, canales públicos como internet, correo electrónico, fax, teléfono, correo ordinario o mensajero, o canales privados de comunicación como redes internas (*intranets*) o conexiones interbancarias).

Liquidación

11. La liquidación puede ser compleja. Los lectores no familiarizados con los sistemas de pago y la banca corresponsal tal vez deban leer el Anexo 3, donde se describen diversas posibilidades. Una transferencia de remesas suele conllevar una “cadena de liquidación”, es decir, una secuencia de pagos por separado, cada uno de los cuales puede efectuarse de forma diferente. Los pagos entre los usuarios finales ya han sido analizados. Para cada uno de los pagos intermedios (entre el agente captador y el agente pagador), la liquidación suele realizarse mediante una transferencia de crédito del pagador/iniciador al banco del

³⁷ La explicación de los diversos tipos de servicios, incluidos los abiertos, se encuentra en la Sección 2.4.

beneficiario, siendo uno de los pagos transfronterizo (habitualmente efectuado mediante banca corresponsal).

12. A diferencia de los pagos entre los usuarios finales y los agentes, donde cada transferencia de remesas suele requerir un pago separado, los pagos entre los agentes y el PSR pueden agruparse por lotes y posiblemente netearse (por ejemplo, todas las órdenes de transferencia del agente al PSR de un mismo día se netean frente a todas las órdenes de transferencia del PSR al agente, a fin de generar un único pago). Con frecuencia, la posibilidad del neteo es limitada, dada la naturaleza básicamente unidireccional de los flujos de remesas; en ciertos casos, sin embargo, los flujos en cada dirección pueden estar suficientemente equilibrados, de modo que, tras el neteo, el importe a liquidar es pequeño o próximo a cero, no requiriéndose liquidación.

13. Ciertos PSR pueden mantener cuentas bancarias tanto en países remitentes como receptores, en cuyo caso el elemento transfronterizo puede “internalizarse” parcialmente. En ese caso, los fondos del agente captador se abonan en la cuenta del PSR en el país remitente, los fondos al agente pagador proceden de su cuenta en el país receptor y el PSR contabiliza internamente este hecho³⁸. Sin embargo, y nuevamente a causa de la naturaleza prácticamente unidireccional de los flujos de remesas, el PSR deberá en ocasiones transferir fondos desde el país remitente con el fin de reponer su cuenta en el país receptor.

Liquidez

14. Aunque el proceso de liquidación es una “cadena”, las transacciones que lo componen no tienen porqué seguir una determinada secuencia. Por ejemplo, el agente pagador podría pagar al receptor antes de recibir los fondos del PSR pagador. Esta circunstancia suele darse en servicios (especialmente en los servicios en franquicia) en los que el receptor puede decidir dónde recoger los fondos y, por tanto, el PSR no sabrá a qué agente pagador transmitir el pago hasta que los fondos no hayan sido recogidos. A su vez, el PSR pagador podría pagar al agente pagador antes de recibir los fondos del PSR captador.

15. En la medida en que las transacciones de la cadena no siguen una determinada secuencia, se genera riesgo de crédito (se paga antes de recibir el pago). Asimismo, se crean necesidades de liquidez. Por ejemplo, si el agente pagador paga al receptor antes de recibir el pago del PSR, el agente necesita tener ya sea fondos suficientes o bien crédito disponible. La provisión de liquidez conlleva un coste, a saber, el coste de tomar fondos prestados, o bien el coste de oportunidad derivado de la imposibilidad de invertir los fondos de los que ya se dispone. En consecuencia, la mayor rapidez del servicio gracias a la provisión de liquidez tenderá a elevar el precio total del servicio.

³⁸ Si el PSR actúa como su propio agente captador y pagador, el proceso resulta aún más internalizado.

Etapa 1: del remitente al agente captador

4. En la primera etapa, S utiliza una tarjeta de débito para pagar euros al agente captador (Agente E). El contravalor en pesos de ese pago depende del tipo de cambio utilizado por el agente⁴¹. La transacción con tarjeta de débito genera un débito en la cuenta en euros de S en el Banco E1 y un abono en la cuenta en euros del Agente E en el Banco E2. En algún momento posterior, que depende de la operativa del sistema de pago E(a), el Banco E1 liquida su posición con el Banco E2 mediante las cuentas que ambos mantienen en el banco central. Esta etapa constituye un mero pago interno.

Etapa 2: del agente captador al PSR captador

5. La segunda etapa consiste en el pago del Agente E al PSR captador (PSR E). Se supone que el agente sólo realiza este pago una vez al día, cuando transfiere todas las remesas en euros que ha captado ese día en representación del PSR E (no sólo los euros entregados por S). El agente efectúa una transferencia de crédito (por ejemplo, mediante una orden de transferencia bancaria) a través del sistema de pago E(b), que da como resultado un débito en su cuenta en el Banco E2 y un abono en la cuenta del PSR E en el Banco E3. Nuevamente, en algún momento posterior que depende de la operativa del sistema de pagos E(b), los Bancos E2 y E3 liquidan sus posiciones en las cuentas que mantienen en el banco central. Al igual que la anterior etapa, esto constituye un mero pago interno.

Etapa 3: del PSR captador al PSR pagador

6. La tercera etapa consiste en la transferencia de fondos del PSR E al PSR pagador en Filipinas (PSR P). Se supone de nuevo que este proceso tiene lugar una vez al día para todas las transferencias entre Italia y Filipinas que el PSR E gestiona ese día, pudiendo incluir fondos de otros agentes captadores distintos del Agente E (también es posible que el PSR tenga relación con más de un PSR pagador en Filipinas, aunque el supuesto aquí es que existe un solo PSR pagador). Esta etapa, que incluye una serie de subetapas, se realiza a través de banca corresponsal internacional.

Subetapa 3a: entre bancos en Italia

7. Para transferir los fondos al PSR P, el PSR E ordena a su banco, el Banco E3, que realice una transferencia internacional de pesos a la cuenta del PSR P en el Banco P2. Se supone que, quizás a causa de su escaso negocio internacional, el Banco E3 no ofrece directamente un servicio de pagos transfronterizos, sino que utiliza al Banco internacional E4, donde el Banco E3 mantiene una cuenta en euros para dicho fin. El Banco E3 transmite los datos de la transferencia al Banco E4, que, a su vez, comunica al Banco E3 el contravalor en euros de la transferencia dependiendo del tipo de cambio utilizado por el Banco E4 (que no necesariamente coincide con el aplicado a S por el PSR E y su agente E).

8. Para efectuar el pago de la transferencia, el Banco E4 realiza un débito en la cuenta del Banco E3, para lo cual el Banco E3 debe disponer de saldo suficiente, o bien el Banco E4 debe conceder crédito al Banco E3. En caso contrario, el Banco E3 primeramente tendrá que transferir euros a su cuenta. El Banco E3 podrá gestionar toda una variedad de operaciones a través de esa cuenta, tanto de entrada como de salida, por lo que deberá vigilar el estado de la cuenta y transferir euros a o desde ella cuando su saldo sea excesivamente reducido o elevado.

⁴¹ En aras de la sencillez de cifras, se ignoran las comisiones aplicadas por los distintos participantes en el proceso.

En consecuencia, cualquier importe transferido a/de la cuenta ese día no tiene porqué guardar relación con el negocio del PSR E y menos aún con la transferencia realizada por S.

Subetapa 3b: transferencia transfronteriza entre bancos

9. Se supone que, con el fin de realizar y recibir pagos hacia y desde Filipinas, el Banco E4 mantiene una cuenta en pesos en el Banco P1 (lo que se conoce como relación de corresponsalía bancaria internacional). Así, el Banco E4 ordena al Banco P1 abonar pesos en la cuenta del PSR P en el Banco P2. Nuevamente, el Banco E4 debe disponer de suficientes pesos en su cuenta en el Banco P1 o de crédito suficiente otorgado por éste. De vez en cuando, el Banco E4 podrá tener necesidad de acudir al mercado de divisas a comprar o vender pesos para mantener el saldo de su cuenta en un nivel razonable.

Subetapa 3c: entre bancos en Filipinas

10. A continuación, el Banco P1 transfiere el dinero, mediante transferencia de crédito, a través del sistema de pago P(a) en Filipinas, al Banco P2, y éste abona los fondos en la cuenta que el PSR P mantiene allí. Dependiendo de la operativa del sistema de pago P(a), el Banco P1 liquida su posición con el Banco P2 a través de sus cuentas en el banco central. Esta subetapa constituye un mero pago interno.

Etapa 4: del PSR pagador al agente pagador

11. La cuarta etapa consiste en el pago del PSR P al agente pagador en Filipinas (Agente P). El PSR P puede operar a través de diversos agentes, de modo que, de los pesos recibidos ese día procedentes del PSR E, sólo una parte tendrán como destinatario al Agente P (igualmente, el PSR P puede haber recibido fondos no sólo del PSR E, sino también de otros PSR captadores por todo el mundo cuyos pagos realiza el Agente P). Así pues, el PSR P ordena a su banco, el Banco P2, que transfiera la cantidad de pesos necesaria a la cuenta del agente P en el Banco P3. Esta etapa constituye un mero pago interno, realizado a través del sistema de pago P(b).

Etapa 5: del agente pagador al receptor

12. La quinta y última etapa consiste en la entrega del dinero en efectivo por parte del Agente P al receptor, R⁴². El Agente P conoce, a partir de la información transmitida por el agente captador, la cantidad de pesos que debe entregar a R.

Análisis del ejemplo

13. El ejemplo ilustra una serie de características del proceso de transferencia.
- *Pagos múltiples.* La transferencia consiste en un conjunto de pagos individuales — en este caso, cinco pagos (de S al Agente E, del Agente E al PSR E, del PSR E al PSR P, del PSR P al Agente P y del Agente P al R), cada uno de ellos realizado de distinta forma (por ejemplo, a través de un sistema de pago diferente). Además, uno de estos pagos (de PSR E al PSR P) conllevó tres transacciones (del Banco E3 al Banco E4, del Banco E4 al Banco P1 y del Banco P1 al Banco P2).
 - *Rapidez.* La duración de todo el proceso puede ser sustancial. En parte, depende de ciertas pautas fijas (como la rapidez de los diferentes sistemas de pago

⁴² O bien, si el Agente P sabe que R mantiene una cuenta en el Banco P4, puede transferir el dinero a esa cuenta.

utilizados) y de la velocidad de cada uno de los participantes en las distintas transacciones (por ejemplo, la rapidez con la que el Banco E4 transmite al Banco P1 la orden de pago recibida del Banco E3).

- *Liquidez.* El proceso se ha descrito como si las etapas siguieran una secuencia determinada, pero podría seguir un orden distinto, siempre que el pagador (a) cuente con la información necesaria para realizar el pago, (b) disponga de los fondos necesarios para realizarlo (liquidez) y (c) tenga voluntad de realizarlo (dado que si paga antes de recibir su pago, asume el riesgo de perder el dinero). Por ejemplo, ciertos PSR ofrecen un servicio casi inmediato —el receptor puede recoger los fondos instantes después del inicio de la remesa por parte del remitente—. Esta posibilidad sería factible en el ejemplo (donde la información, como parte de la red negociada, se transmite de forma inmediata desde el Agente E al Agente P), siempre que el Agente P esté dispuesto a entregar los fondos a R antes de recibirlos del PSR P. En la práctica, si desea ofrecer un servicio rápido, el PSR P puede proveer liquidez (*float*) al Agente P. Alternativamente, el Agente P puede *a posteriori* reclamar el dinero que ha entregado ese día, pero ser compensado por ello con una comisión más alta pagada por el PSR P. El PSR P puede luego utilizar su propia liquidez hasta que los fondos efectivamente lleguen procedentes del PSR E (este coste se repercute en las comisiones aplicadas a R y/o a S), o bien puede exigir al PSR E el mantenimiento de un saldo en una cuenta de la que el PSR P pueda extraer fondos.
- *Agrupación por lotes y neteo.* Dada su escasa cuantía, los fondos asociados a cada remesa no se transfieren habitualmente por separado o en tiempo real durante el proceso. Lo que suele hacerse es agrupar los fondos de múltiples remesas en un solo lote y transferirlos como un único pago —en el ejemplo, se supone que esto sucede una vez al día—. La agrupación por lotes es posible porque (como se indicó anteriormente) se supone que los datos de las transferencias individuales se transmiten por separado y, por tanto, no es necesario que acompañen a los fondos. En ocasiones, los pagos pueden netearse (por ejemplo, si existe también un flujo desde Filipinas hacia Italia), de modo que sólo es necesario transferir un importe neto más reducido.
- *Tipos de cambio.* Como S paga en euros pero R recibe pesos, el PSR E (a través de su agente, el Agente E) debe utilizar un tipo de cambio para decidir el contravalor en pesos que recibirá R. Para realizar este cálculo, al PSR E le convendría conocer qué tipo de cambio utilizará su banco, el Banco E3, mientras que al Banco E3 le convendría saber el tipo de cambio que utilizará el Banco E4. Como se indicó anteriormente, el Banco E4 no necesariamente debe comprar pesos en el ejemplo (ya que puede mantener un saldo suficiente en su cuenta en el Banco P1). Aun así, el Banco E4 normalmente aplicará al Banco E3 un tipo de cambio próximo al tipo de cambio vigente en el mercado abierto, y los tipos de cambio aplicados por el Banco E3 y el PSR E guardarán relación con ese tipo de cambio. Pero como puede transcurrir un periodo de tiempo sustancial desde el inicio de la remesa por parte de S en el Agente E hasta la conversión de euros en pesos por parte del Banco E4, no todos los tipos de cambio podrán ser conocidos de antemano. Así pues, tenderá a incluirse un margen en los tipos de cambio efectivamente aplicados por si los tipos de cambio fluctúan de forma adversa durante el citado periodo⁴³.

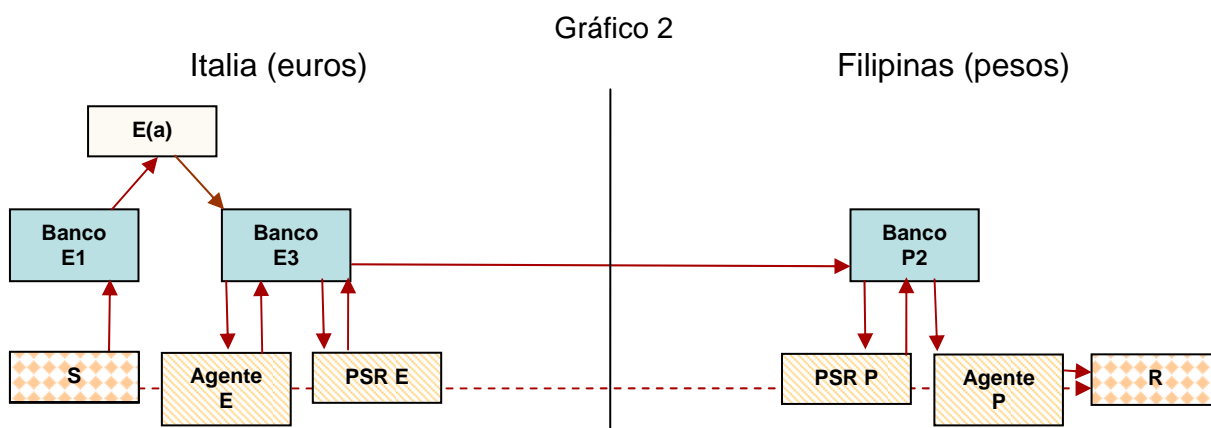
⁴³ Los tipos de cambio utilizados por los distintos participantes en las transacciones podrán también incluir un margen añadido con el fin de cubrir otros costes de la transacción (es decir, costes no relacionados con el tipo de cambio), como alternativa, o de manera adicional, a la aplicación de una comisión explícita.

Variantes del ejemplo

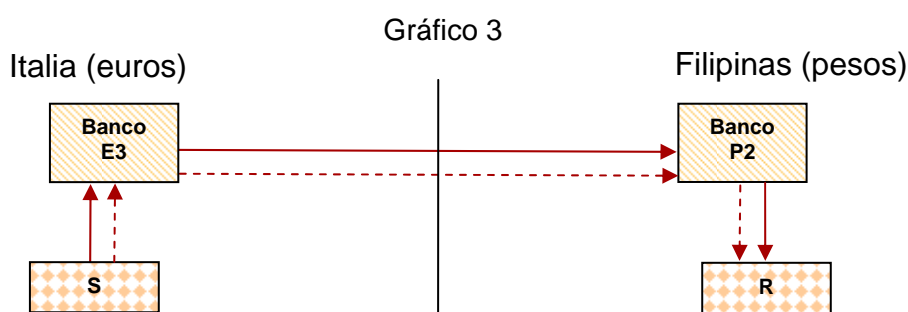
14. El ejemplo anterior ilustra las etapas que puede conllevar una remesa, pudiendo variar en función del tipo de red de puntos de acceso que utilice el servicio (negociada, unilateral, en franquicia o abierta). El proceso será con frecuencia más sencillo (o al menos lo aparentará) que el descrito en el ejemplo precedente. No obstante, cuando se consideren las siguientes variantes, deberá tenerse en cuenta que, a menudo, la “simplificación” supone sustituir las entidades que intervienen por una mera “internalización” de las etapas, que pueden ser más rápidas y/o menos costosas que las etapas externas, pero no necesariamente.

Utilización de una red negociada

15. Una posible simplificación de la red negociada anterior consiste en la elección del mismo banco por parte de los PSR y de sus agentes. Así pues, tanto el Agente E como el PSR E podrían utilizar el Banco E3, de modo que la transferencia entre ellos se contabilizaría en el Banco E3. Igualmente, el PSR P y el Agente P podrían utilizar el Banco P2. Además, la elección de los bancos podría venir determinada por el servicio transfronterizo que éstos puedan ofrecer. En este sentido, los Bancos E3 y P2 podrían haber sido elegidos por mantener el Banco E3 una relación directa de corresponsalía bancaria con el Banco P2, eliminando la intervención de los Bancos E4 y P1. El Gráfico 2 ilustra esta situación.

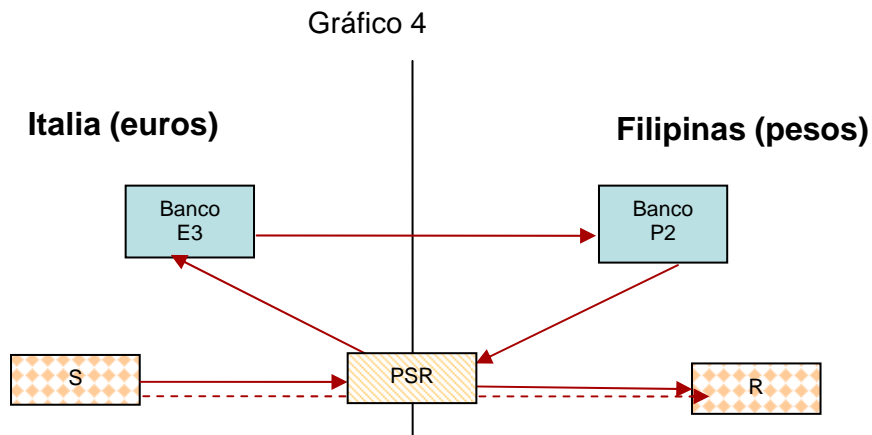


16. Otra simplificación sería que los propios bancos fueran los PSR. En este caso, el Banco E3 sería el PSR en Italia y el banco P2 sería el PSR en Filipinas, conforme ilustra el Gráfico 3. También se supone que S mantiene ahora una cuenta en el Banco E3, algo habitualmente necesario para que S pueda utilizar el servicio, ya que los bancos sólo suelen ofrecer servicios de pago a clientes con cuenta en la entidad. Del mismo modo, se supone que R mantiene una cuenta en el Banco P2.



Utilización de una red en franquicia o unilateral

17. Otra variación sería una red en franquicia (de forma que el PSR E y el PSR P son la misma entidad) o unilateral (el Agente E, el PSR E, el PSR P y el Agente P son la misma entidad). El Gráfico 4 ilustra una red unilateral donde el PSR es una entidad no bancaria⁴⁴. En este caso, el PSR cuenta con sucursales propias tanto en Italia como en Filipinas (y, por tanto, no necesita utilizar otros agentes). Además, se supone que S paga en efectivo al PSR. No obstante, si el PSR es una entidad no bancaria, necesita mantener una cuenta en euros en el Banco E3 de Italia y una cuenta en pesos en el Banco P2 de Filipinas. Al igual que en el Gráfico 2, se supone que el Banco E3 mantiene una relación directa de corresponsalía bancaria con el Banco P2.



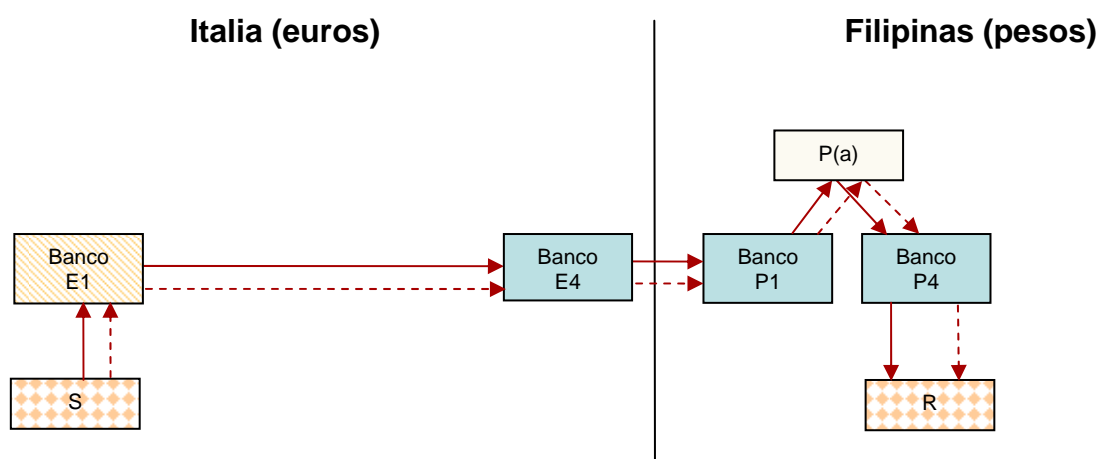
18. Con estos supuestos, S paga en efectivo al PSR, dinero que este último deposita luego (con los restantes euros recibidos el mismo día) en su cuenta en el Banco E3. Inmediatamente, el PSR puede pagar a R en efectivo, con pesos mantenidos en su cuenta en el Banco P2. Si el negocio del PSR es predominantemente unidireccional (es decir, desde Italia hacia Filipinas), el PSR irá acumulando euros en el Banco E3, agotando a la larga su saldo en pesos (o su crédito) en el Banco P2. Así pues, en algún momento, el PSR deberá ordenar al Banco E3 que transfiera pesos a su cuenta en el Banco P2 (lo que el Banco E3 realizará mediante un débito en la cuenta en euros del PSR y una orden de abono al Banco P2). Al igual que en el ejemplo básico, si los tipos de cambio han fluctuado, el tipo de cambio aplicado por el Banco E3 al PSR podría ser sustancialmente distinto al aplicado por el PSR a S tiempo antes).

Utilización de una red abierta

19. Una tercera variante consiste en una red abierta, conforme ilustra el Gráfico 5. Esta situación es similar a la del Gráfico 1, excepto que ahora se supone que el servicio de remesas lo ofrece un banco (como suele suceder cuando se utiliza una red abierta). Por tanto, ahora se supone que el PSR en Italia es el Banco E1. Un supuesto adicional es que el Banco E1 opera a través del Banco E4 para la realización de pagos transfronterizos. Además, no existe PSR *per se* en Filipinas, sino que S ordena que el dinero se transfiera a la cuenta bancaria que R mantiene en el Banco P4 (de hecho, el Banco P4 actúa en Filipinas como un PSR). La información sobre la transferencia viaja conjuntamente con los fondos.

⁴⁴ Si el PSR fuera un banco, la situación se simplificaría aún más, de forma que los Bancos E3 y P2 no serían necesarios en el Gráfico 4.

Gráfico 5



20. Además de eliminar la intervención de numerosas entidades, la diferencia fundamental estriba aquí en que el PSR en Italia (Banco E1) no mantiene relación ni convenio directo con el PSR *de facto* en Filipinas (Banco P4). El receptor R podrá mantener una cuenta en cualquier banco de Filipinas (o incluso de otro país) y el mecanismo seguirá funcionando. Lo único que el Banco E1 necesita es una identificación internacionalmente reconocida de ese banco y de la cuenta que R mantiene allí (como el BIC y el IBAN). El Banco E1 utiliza luego una relación indirecta con el Banco P4, a través del Banco E4 y del Banco P1 y de la capacidad del Banco P1 para enviar fondos a otros bancos de Filipinas (incluido el Banco P4) mediante el sistema de pago filipino.

21. En concreto, el Banco E1 no mantiene ningún acuerdo para enviar directamente la información al Banco P4, por lo que éste no dispone de datos sobre la remesa hasta que no recibe los fondos del Banco P1. En consecuencia, R no recibirá el pago hasta después (normalmente, varios días) de que S haya enviado los fondos⁴⁵. Así pues, a diferencia de las variaciones precedentes del ejemplo, la existencia de un servicio “inmediato” no es aquí realista.

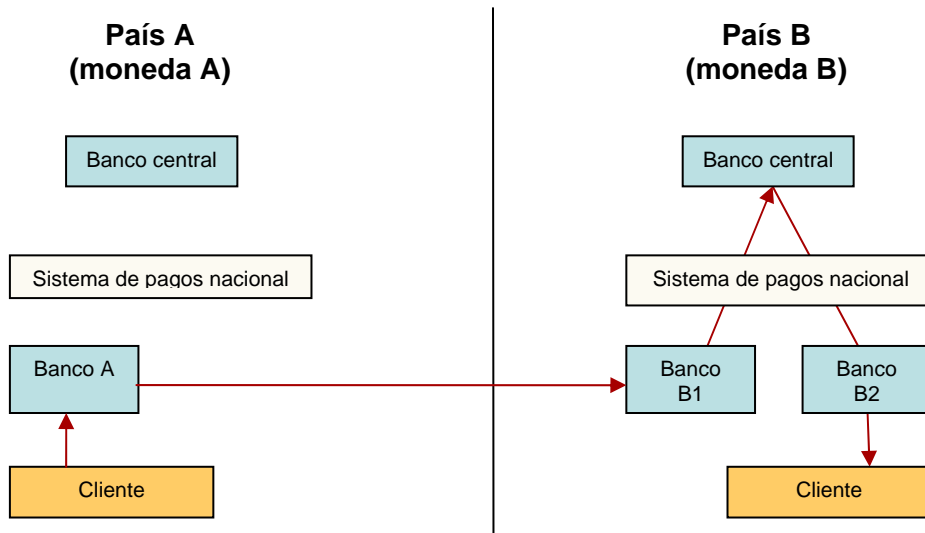
22. Frente al inconveniente de su menor rapidez, la notable ventaja de una red abierta reside en su cobertura mundial, ya que es posible realizar un pago entre bancos situados prácticamente en cualquier lugar del mundo. Esta característica es particularmente relevante para abrir a la competencia corredores de remesas con un volumen de transacciones demasiado reducido para que las redes negociadas sean viables.

⁴⁵ Aun en ausencia de un acuerdo permanente, el PSR E podría, en teoría, enviar un mensaje *ad hoc* al Banco P4, a través de teléfono o correo electrónico, por ejemplo (suponiendo que conociera el número o la dirección). Sin embargo, además del posible coste de procesamiento de un mensaje *ad hoc*, el Banco P4 aún debería determinar la autenticidad del mensaje.

Anexo 4: Conexiones directas entre sistemas de pago

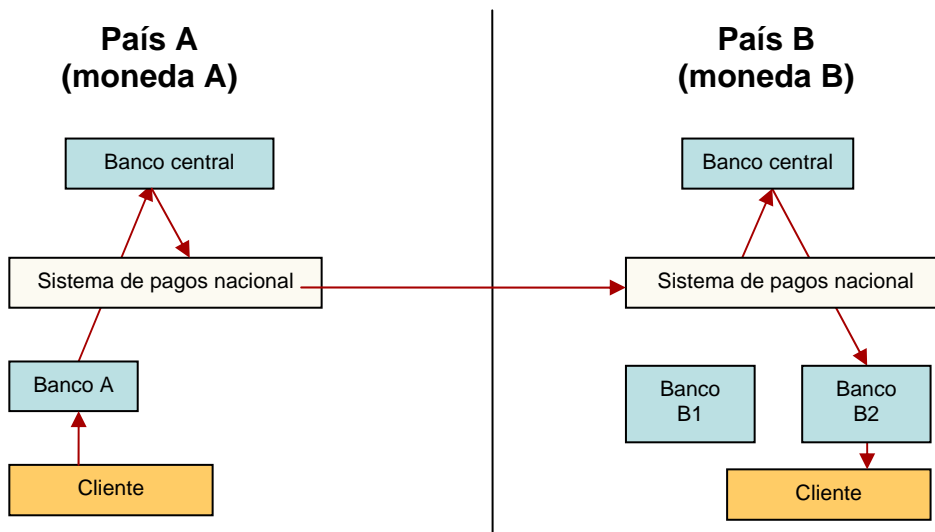
1. El Gráfico 6 ilustra la forma habitual de realizar un pago transfronterizo, utilizando banca corresponsal. Esta ilustración se basa en parte en los Gráficos 1 y 5 del anexo anterior. Únicamente se muestran los flujos de liquidación (no los de información).

Gráfico 6



2. A diferencia de la situación anterior, el Gráfico 7 ilustra el caso de una conexión directa entre los dos sistemas de pago.

Gráfico 7



3. Una alternativa sería una conexión no entre sistemas de pago (ilustrada en el Gráfico 7), sino entre bancos centrales. Esta situación suele darse especialmente en sistemas gestionados por bancos centrales, como ocurre por ejemplo en la conexión ACH entre Estados Unidos y México (descrita en el Recuadro 11 del Anexo 1).

Anexo 5: Extracto del documento de la cumbre del G-8

Plan de acción del G-8: aplicar la fuerza del espíritu empresarial a la erradicación de la pobreza (Sea Island, 9 de junio de 2004)

“ ...

Los países del G-8 han acordado el siguiente conjunto de medidas de fomento y estímulo de políticas y programas nacionales en pos de un auténtico desarrollo liderado por el sector privado en aras de la erradicación de la pobreza, propiciando así los objetivos de desarrollo internacional recogidos en la Declaración del Milenio. Los países del G-8 trabajarán para garantizar que la asistencia bilateral y multilateral contribuya a movilizar capital y conocimiento a fin de acelerar el crecimiento y liberar recursos para su uso productivo en las comunidades de los países en desarrollo. Estos programas innovadores pretenden secundar las medidas que vienen adoptando los propios países en desarrollo. Este planteamiento complementa la ayuda oficial al desarrollo, que continúa siendo fundamental para la erradicación de la pobreza.

...

Facilitar las remesas para ayudar a familias y pequeñas empresas

El flujo de remesas internacionales, por lo general de unos pocos cientos de dólares por envío, está creciendo con rapidez y en la actualidad se acerca a los 100.000 millones de dólares anuales. Este dinero, fruto del trabajo de los inmigrantes, cumple una función cada vez más importante en la financiación del desarrollo en los países de origen de esos trabajadores. En consecuencia, las remesas pueden desempeñar un papel destacado en las actividades de desarrollo del sector privado, facilitando capital a las familias para satisfacer sus necesidades de educación y vivienda entre otras y la creación y ampliación de pequeñas empresas. Sin embargo, los costes de transacción pueden ser elevados, de entre un 10 y un 15 por ciento, incluso en flujos destinados a importantes mercados urbanos.

La transmisión de los flujos de remesas por canales formales puede fortalecer los sistemas financieros de los países en desarrollo y reducir el riesgo de desvío hacia actividades ilícitas. Los países del G-8 colaborarán con el Banco Mundial, el FMI y otros organismos en la mejora de las estadísticas sobre remesas y en la elaboración de normas para la recogida de datos en los países remitentes y receptores. Los países del G-8 liderarán asimismo un esfuerzo internacional encaminado a reducir el coste de la transferencia de remesas. Por otra parte, la ampliación del abanico de oportunidades financieras a disposición de los receptores de estos flujos tenderá a potenciar sus efectos sobre el desarrollo económico.

En aras de estos objetivos, se llevarán a cabo actuaciones conjuntas, incluidas las implementadas mediante grupos y programas piloto, con los países en desarrollo en el ámbito de las remesas. Los programas del G-8 ...:

1. Facilitarán a las comunidades de los países remitentes y receptores la realización de transacciones a través de los sistemas financieros formales, mediante el acceso a programas de formación financiera donde se estime procedente y la colaboración con el sector privado a fin de ampliar la gama y el alcance de estos servicios.
2. Reducirán el coste de los servicios de remesas a través de la promoción de la competencia y del uso de instrumentos de pago innovadores, así como de una mejora del acceso a los sistemas financieros formales en países remitentes y receptores. En ciertos casos, se han conseguido reducciones de hasta un 50 por ciento o más en los costes de estas remesas. Los países del G-8 confían en la obtención de reducciones similares de estos elevados costes en otros corredores de remesas.

3. Promoverán mayor coherencia y coordinación de las labores de los organismos internacionales en el ámbito de los servicios de remesas y potenciarán sus efectos sobre el desarrollo económico de los países receptores.
4. Fomentarán la cooperación entre proveedores de servicios de remesas e instituciones financieras locales, incluidas entidades de microfinanzas y cooperativas de crédito, con el fin de fortalecer los mercados financieros locales y mejorar el acceso de los receptores a los servicios financieros.
5. Estimularán la creación, donde se estime procedente, de fondos de desarrollo local y cooperativas de crédito orientados hacia el mercado, que ofrezcan a las familias receptoras de remesas un mayor abanico de opciones e incentivos para la inversión productiva de esos flujos.
6. Alentarán el diálogo con los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado con el fin de eliminar obstáculos concretos en materia de infraestructura y regulación. Por ejemplo, los poderes públicos deberán garantizar un acceso no discriminatorio del sector privado a los sistemas de pago, acorde con sólidos estándares de supervisión, y colaborar con éste en la modernización del conjunto de las infraestructuras financieras”.

Anexo 6: Bibliografía seleccionada

A continuación se recoge un listado de publicaciones, clasificadas por organismo editor, muy vinculadas a aspectos de las remesas relacionados con los sistemas de pago.

Asociación Nacional de Cooperativas de Crédito (*Credit Union National Association*). Principios voluntarios para cooperativas de crédito que realizan transferencias por cable a través del sistema *International Remittance Network* (IRnet); publicados en 2003 por el consejo de administración de la *Credit Union National Association*, una organización empresarial de cooperativas de crédito de Estados Unidos.

Banco Interamericano de Desarrollo — Fondo de Inversión Multilateral. (1) Recomendaciones elaboradas por un grupo de representantes del sector proveedor de servicios de remesas, bancos y ONG, auspiciado por el Fondo de Inversión Multilateral, y reunido en Lima en 2004. (2) *Beyond small change: making migrant remittances count*, 2005.

Banco Mundial. (1) *Perspectivas para la economía mundial 2006: implicaciones económicas de las remesas y la inmigración*, 2005. (2) *Remesas: impacto sobre el desarrollo y perspectivas futuras*, 2005. (3) *Workers' remittances to developing countries: a survey with central banks on selected policy issues*, José de Luna Martínez, Policy Research Working Paper 3638, junio 2005. (4) *Remittance service providers in the United States: how remittance firms operate and how they perceive their business environment*, Ole Andreassen, Financial Sector Discussion Series, junio 2006.

Comité de Sistemas de Pago y Liquidación. (1) *Principios básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica*, BPI, enero 2001. (2) *Glosario de términos utilizados en los sistemas de pago y liquidación*, BPI, marzo 2003. (3) *Implicaciones de los pagos minoristas para las políticas de los bancos centrales*, BPI, marzo 2003. (4) *La función del dinero del banco central en los sistemas de pago*, BPI, agosto 2003. (5) *Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional*, BPI, enero 2006.

Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales. *Las Cuarenta Recomendaciones*, versión revisada del 22 de octubre de 2004. *Recomendaciones especiales contra la financiación del terrorismo*, versión revisada del 22 de octubre de 2004.

Grupo Técnico de las Naciones Unidas sobre Mecanismos Financieros Innovadores. Documento de trabajo sobre remesas enviado al Secretario General de las Naciones Unidas en marzo de 2005 por los embajadores de Alemania, Brasil, Chile, España y Francia en esa Organización tras una reunión del Grupo Técnico sobre Mecanismos Financieros Innovadores.

Anexo 7: Glosario

La siguiente relación es un breve glosario de algunas palabras y expresiones clave relacionadas con la operativa de remesas conforme se utilizan en el presente informe. Véase un compendio más amplio de términos relativos a las operaciones de pago y a los sistemas de pago en la publicación *Glosario de términos utilizados en los sistemas de pago y liquidación* (BPI, marzo 2003) en la dirección http://www.bis.org/publ/cpss00b_es.pdf.

Agente (captador o pagador). La entidad que capta o que distribuye transferencias de remesas en representación de un proveedor de servicios de remesas. El agente “captador” (o iniciador) recibe el dinero y las instrucciones del remitente. El agente “pagador” entrega el dinero al receptor de la remesa.

Condición de exclusividad. Cuando un PSR permite que sus agentes u otros PSR ofrezcan su servicio de remesas a condición de no ofrecer ningún otro servicio de remesas.

Operador especializado en la transferencia de dinero (MTO). Entidad no depositaria que presta servicios de pago en los que, a cambio de transferir los fondos (o posiblemente un conjunto o serie de fondos), recibe un pago del remitente, por ejemplo, en efectivo o mediante transferencia bancaria; por oposición al sistema en el que el proveedor de servicios de pago cobra sus servicios mediante un débito en la cuenta que el remitente mantiene con él.

Precio. El coste total para los usuarios finales de una transferencia de remesas (incluidas las comisiones cobradas al remitente y al receptor, así como el margen positivo que pueda existir entre el tipo de cambio aplicado a los usuarios finales y el tipo de cambio interbancario vigente).

Proveedor de servicios de pago. Entidad que provee servicios de pago (remesas y/o otras modalidades de pago). Incluye tanto las entidades depositarias que permiten transferencias de fondos desde sus depósitos (es decir, la mayoría de los bancos e instituciones de depósito no bancarias), como las instituciones que, aun sin captar depósitos, transfieren fondos (por ejemplo, los operadores MTO).

Proveedor de servicios de remesas (PSR). Una entidad de carácter societario que provee, de forma directa o a través de agentes, un servicio de remesas a los usuarios finales por el que cobra un precio.

Punto de acceso. Emplazamiento donde los usuarios finales pueden enviar/recibir transferencias de remesas. Los “emplazamientos” pueden ser físicos (como sucursales bancarias, oficinas de correos, tiendas, etc.) o virtuales (como sitios web, teléfonos, etc.).

Servicio de remesas. Un servicio que permite a los usuarios finales el envío y/o la recepción de transferencias de remesas.

Transferencia internacional de remesas. Pago transfronterizo de valor relativamente pequeño entre personas. En la práctica, se trata de pagos normalmente periódicos realizados por trabajadores inmigrantes (por ejemplo, envíos mensuales de dinero a sus familias en el país de origen). Por sencillez, en el informe se emplea la expresión “transferencia de remesas” (es decir, se da por hecho que la transferencia tiene carácter internacional).

Usuario final. El remitente o el receptor de una transferencia de remesas.

Anexo 8: Miembros del grupo de trabajo

Copresidentes

Massimo Cirasino
Banco Mundial

Marc Hollanders
Banco de Pagos Internacionales

Miembros

Fondo Monetario Árabe	Yisr Burnieh
Banco Asiático de Desarrollo	Austin Belton
Banco Central de Brasil	Marcelo Deschamps d'Alvarenga José Antonio Marciano
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	Piroska M Nagy
Banco Central Europeo	Tom Kokkola
Deutsche Bundesbank	Birgit Zeitschel
Hong Kong Monetary Authority	Osbert Lam
Banco Interamericano de Desarrollo	Gregory Watson
Fondo Monetario Internacional	Maud Bokkerink Chee Sung Lee
Banco de Italia	Veronica Fucile
Banco de México	Ricardo Medina
Bangko Sentral ng Pilipinas	Evelyna C Avila
Banco Central de Sri Lanka	H A G Hettiarachchi D Wasantha
Banco Central de la República de Turquía	Elvan Göçmen Ertem
Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal	Jack Walton Jeffrey Yeganeh
Banco de la Reserva Federal de Nueva York	Sandy Krieger
Banco Mundial	Mario Guadamillas

Secretaría

Banco de Pagos Internacionales	Isabel Cerqueiro Robert Lindley
Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido	Seymour Fortescue
Banco Mundial	Ole Andreassen José Antonio García