

Principios Generales para la Provisión de Servicios de Remesas Internacionales

Introducción y resumen ejecutivo

Introducción

1. Los fondos que los trabajadores inmigrantes transfieren a sus familias en su país de origen constituyen una fuente importante de ingresos en numerosas economías en desarrollo. Los receptores de estas remesas a menudo dependen de ellas para cubrir sus gastos cotidianos, para tener un cierto respaldo económico en caso de urgencia o, en algunos casos, para realizar pequeñas inversiones.

2. A lo largo de los últimos 10 años, el valor total de las remesas ha ido creciendo progresivamente, alcanzando en 2005 el equivalente a 230.000 millones de USD, enviados por unos 175 millones de inmigrantes. Para algunos países receptores, las remesas pueden representar hasta una tercera parte de su PIB y, a escala mundial, estos flujos suponen un tercio de la financiación exterior total y parecen ser mucho más estables que otras formas de financiación externa¹.

3. Sin embargo, las remesas pueden resultar caras teniendo en cuenta los bajos ingresos que suelen percibir los trabajadores inmigrantes y las cantidades relativamente pequeñas que éstos envían (en general, unos pocos cientos de dólares o su equivalente por envío). Además, los inmigrantes pueden encontrar dificultades a la hora de utilizar los servicios de remesas cuando no hablan el idioma del país donde trabajan o no cuentan con la documentación necesaria, mientras que la infraestructura financiera relativamente poco desarrollada en algunos países dificulta el recibo de las remesas. En ocasiones, los servicios son poco fiables, en concreto respecto al tiempo necesario para transferir los fondos. Además, algunos mercados no son competitivos o presentan barreras regulatoras para la provisión de estos servicios.

4. En los últimos años, se ha ido reconociendo cada vez más la importancia de las remesas y las dificultades a las que éstas enfrentan. En concreto, en la cumbre de Sea Island de junio de 2004, los países del G-8 acordaron un conjunto de medidas con los países en desarrollo destinadas a reducir el coste de estos servicios (véase el Anexo 5 en el documento en inglés). Una de ellas fue la creación de un grupo de trabajo encargado de desarrollar una serie de principios para la provisión internacional de servicios de remesas y que estaría compuesto por expertos en sistemas de pago y en desarrollo pertenecientes tanto a bancos centrales de países emisores y receptores como a instituciones financieras internacionales (véase en el Anexo 8 la lista de miembros del grupo de trabajo). El presente informe es el fruto del trabajo de este grupo.

5. Los flujos de remesas pueden estudiarse por distintas razones: por su impacto en el desarrollo, por su estrecha relación con asuntos de inmigración políticamente sensibles, por la necesidad de contabilizar los movimientos de capitales en la balanza de pagos, etc. La interrelación de todos estos aspectos impide que pueda dejarse de lado ninguno de ellos al analizarse uno en concreto. Ahora bien, para responder a las necesidades concretas del G-8, este informe se centra en los aspectos de las remesas que atañen al sistema de pagos, por lo que se utiliza el término "transferencia de remesas".

¹ Fuente: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Las cifras oficiales indican que las remesas alcanzaron en 2005 los 232.000 millones de USD a escala mundial, de los que 167.000 millones se dirigieron a países en desarrollo. No obstante, ante la imprecisión de algunas medidas debido sobre todo a remesas no registradas, los flujos actuales podrían ser mucho mayores, incluso el doble o más (véase *Perspectivas para la economía mundial*, Banco Mundial, 2006).

6. La finalidad del informe es analizar estos aspectos de las remesas relacionados con los sistemas de pagos y proporcionar unos principios generales que ayuden a los países a mejorar sus mercados de transferencia de remesas. El grupo de trabajo estima que la aplicación de estos principios ayudará a conseguir objetivos de política económica como la mejora de la seguridad y eficiencia de los servicios de remesas internacionales, lo cual exige mercados que ofrezcan servicios abiertos a la competencia, transparentes, accesibles y sólidos.

El mercado de remesas

7. Este informe analiza únicamente las transferencias y los servicios de remesas internacionales, dejando a un lado las transferencias y servicios locales, aunque en aras de la simplicidad se utilizarán los términos "transferencias de remesas" y "servicios de remesas", entendiéndose que siempre se tratará 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. Desde el punto de vista del proveedor, a menudo resulta difícil distinguir entre un envío de remesas y otras transferencias internacionales de bajo valor, por ejemplo cuando el proveedor del servicio de remesas (PSR) no es capaz de identificar que se trata de una operación entre individuos.

8. Las remesas pueden transferirse por distintos medios: servicios para dinero en efectivo ofrecidos por particulares, servicios de operadores especializados en la transferencia internacional de dinero o transferencias interbancarias². Los principios generales aquí recogidos se aplicarán a todos los PSR excepto aquellos que prestan servicios de transferencia de dinero meramente física (por ejemplo, cuando se envía dinero en efectivo por mensajería a otro país).

9. Los servicios para el envío de remesas pueden ser más o menos complejos y pueden presentar diversas velocidades de transmisión. En cualquier caso, siempre es necesario contar con algún tipo de "red", es decir, puntos de acceso donde los consumidores puedan enviar y recibir fondos. También se necesitan procedimientos para unir estos puntos de acceso y posibilitar así el envío de 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 globales de transferencias de dinero ("servicio en franquicia") 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 cual les permite acordar y publicar la velocidad y el precio total del servicio prestado (incluyendo cualquier comisión que se cobre al receptor de los fondos). Otro tipo de servicio, ofrecido por la mayoría de los bancos, consiste en utilizar bancos corresponsales para enviar un pago a prácticamente cualquier otro banco del mundo ("servicio abierto"). Esta cobertura casi ilimitada es muy útil, sobre todo para asegurar que hasta los corredores de transferencia de remesas más infrecuentes quedan cubiertos, pero tiene la desventaja de que el PSR no suele mantener una relación directa con el banco al que se envían los fondos, ignorando la comisión que éste último pueda cobrar al receptor o el tiempo que pueda llevar la transferencia.

Asuntos clave sobre las remesas y principios generales

10. En cualquier mercado, la disponibilidad total de 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: el tipo de cambio utilizado y las comisiones aplicadas, por lo que algunos encuentran complicado combinar ambos factores para calcular qué servicio les resulta más barato. La transparencia, así como la correcta protección de consumidor, también son esenciales porque

² En general, el término "banco" se utiliza aquí para hacer referencia a cualquier institución de depósito o de crédito o entidad similar, aunque se le aplique otro nombre legal en una jurisdicción concreta.

muchos de los remitentes son inmigrantes de renta baja con problemas para entender el idioma del país donde trabajan o para abrirse una cuenta bancaria, o bien no disponen del tiempo o el conocimiento financiero necesarios para buscar y comparar entre distintos servicios de remesas. Así, pues, el *Principio General 1* prescribe que *el mercado para servicios de remesas ha de ser transparente y debe ofrecer suficiente protección al consumidor* (véase en el Recuadro 1 los cinco Principios Generales y sus funciones correspondientes). Así pues, debe instarse a los PSR a ofrecer información pertinente sobre sus servicios que sea de fácil acceso y sencilla de entender. Por su parte, las autoridades u otros organismos podrían proporcionar comparaciones de precios o realizar campañas educativas que permitan a los remitentes y receptores comprender la información que proporcionan estos mecanismos.

11. En ocasiones, se carece de la infraestructura necesaria para que los servicios de remesas puedan operar correctamente. Numerosos servicios exigen la cooperación entre RSP para crear una red de puntos de acceso, pero a éstos no siempre les resulta sencillo identificar a socios potenciales, sobre todo en otros países. Asimismo, el escaso desarrollo de las infraestructuras financieras locales, en especial en los países receptores, puede afectar la rapidez y fiabilidad de la transferencia de fondos a los puntos de acceso; en algunos casos, sólo en áreas urbanas puede accederse a servicios de pago distintos del dinero efectivo. Otro aspecto importante relacionado con la infraestructura se refiere a los bancos corresponsales, que suelen utilizarse ampliamente para las transferencias de fondos entre países pero que pueden resultar costosos para realizar pagos de pequeña cuantía, como es el caso de 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 eficiencia de estos últimos puede verse afectada por los sistemas de pago de los respectivos mercados y por la manera en la que los PSR o bancos que actúan como tales utilizan y acceden a los mismos. Los servicios de remesas podrían mejorar con iniciativas que facilitaran la interoperabilidad de los sistemas y el procesamiento automatizado de principio a fin.

12. El sector de las remesas se desarrolla mejor si cuenta con leyes y reglamentos adecuados. La regulación de las remesas puede realizarse por diversas razones, siendo quizás la más importante la prevención de su utilización fraudulenta con fines de blanqueo de dinero. Ahora bien, al igual que ocurre en otros casos, podría ocurrir que estas leyes y reglamentos estuvieran mal diseñados y tuvieran efectos secundarios, o que resultaran excesivos para el problema que se intenta atajar o que siguieran aplicándose incluso cuando ya no se necesitan. Además, la regulación de las remesas en ocasiones abarca un único tipo de entidad (por ejemplo, sólo se aplica a los servicios provistos por instituciones autorizadas, como los bancos), en cuyo caso resultaría menos eficaz al crear vacíos legales vulnerables a la actividad ilegal y distorsionaría los mercados al permitir que el resto de PSR eludiera los costes de dicha regulación y ofreciera así servicios más baratos. Los reguladores nacionales deben intentar crear condiciones equitativas para la competencia 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*.

Recuadro 1: los Principios Generales y sus funciones relacionadas

Los siguientes principios generales se han diseñado para conseguir objetivos de política económica como la mejora de la seguridad y eficiencia de los servicios de remesas internacionales. Para ello, los mercados que ofrecen estos servicios deberán ser abiertos a la competencia, transparentes, accesibles y sólidos.

Transparencia y protección del consumidor

Principio General 1: el mercado para servicios de remesas ha de ser transparente y debe ofrecer suficiente protección al consumidor.

Infraestructura para el sistema de pagos

Principio General 2: debe instarse la mejora de aquellas infraestructuras de sistemas de pago que puedan aumentar la eficiencia de los servicios de remesas.

Entorno 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 y competencia en el mercado

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

Buen gobierno y gestión del riesgo

Principio General 5: los servicios de remesas han de estar respaldados por prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión de riesgos.

La función de los proveedores de servicios de remesas y de los poderes públicos

A. La función de los proveedores de servicios de remesas: participar activamente en la puesta en práctica de los Principios Generales.

B. La función de los poderes públicos: estudiar qué medidas adoptar para conseguir los objetivos de política económica a través de la aplicación de los Principios Generales.

13. 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 las remesas, incluyendo un adecuado acceso a las infraestructuras de pago locales. La competencia puede favorecerse con diversas medidas, por ejemplo impidiendo 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 nacionales necesarias para en envío de remesas puedan utilizar, en términos equitativos, los servicios de pago que proporcionan otras instituciones que sí gozan de ese acceso directo.

14. El valor relativamente escaso de las transferencias de remesas hace que no sean proclives a generar riesgo sistémico. Sin embargo, los PSR sí que están expuestos al riesgo financiero, jurídico, operativo, de fraude y de reputación. Por ello, el *Principio General 5* contempla que *los servicios de remesas estén respaldados por prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión de riesgos*, que deberán ser acordes al tamaño y tipo de actividad del PSR y al nivel de riesgos, para mejorar así la seguridad y solidez de los servicios intencionales de remesas y perfeccionar las políticas de protección del consumidor.

15. Tanto los propios PSR como las autoridades públicas desempeñan un papel importante en la aplicación de estos principios. Los poderes públicos deberán estudiar qué acciones emprender para conseguir sus objetivos de política a través de la aplicación de los principios, al tiempo que la aplicación en sí misma también necesitará la activa participación de los PSR. A su vez, ambos necesitarán el apoyo de instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional) a la hora de poner en práctica dichos principios.

16. La importancia de los flujos de remesas varía según el país y, aunque los principios aquí contemplados se han diseñado con vistas a su aplicación generalizada, algunos países pueden decidir que el volumen de su mercado de remesas no justifica medidas significativas o que no hay necesidad de llevarlas a cabo. Además, es posible que en la mayoría de los casos estos principios se apliquen en los países remitentes con independencia del destino de los fondos y en el país receptor con independencia de su origen. No obstante, al poner en práctica algunos aspectos de estos principios (como los programas de educación contemplados en el Principio General 1), las autoridades pueden optar por dar prioridad a los corredores bilaterales de remesas más importantes.

Estructura del informe

17. La Sección Segunda del presente informe describe las principales características del mercado de remesas y la Sección Tercera analiza asuntos clave que giran en torno a él. Los principios generales propiamente dichos se analizan en la Sección Cuarta, junto con las funciones de implementación que corresponden a los PSR y a las autoridades públicas. La Sección Quinta estudia la formulación de un método para la implementación de los principios. Por último, los anexos recogen una serie de medidas que podrían aplicarse a la hora de poner en práctica estos principios y explican en detalle cómo se realizan las transferencias de remesas.