

BANCO MUNDIAL

CEMLA

Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores
del Hemisferio Occidental



Sistemas de Pago de Importancia Sistémica en América Latina y el Caribe: Resultados de los Ejercicios de Autoevaluación

Junio 2003

Carlos Arango A. y Joaquín Bernal R.

en cooperación con el
Grupo de Trabajo de Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe

Serie Investigaciones sobre Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores

SISTEMAS DE PAGO DE IMPORTANCIA SISTÉMICA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

SISTEMAS DE PAGO DE IMPORTANCIA
SISTÉMICA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE:
RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS
DE AUTOEVALUACIÓN

BANCO MUNDIAL
CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS
INICIATIVA DE COMPENSACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE PAGOS Y VALORES
DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

Prefacio

En respuesta a la petición de los Ministros de Finanzas del Hemisferio Occidental, el Banco Mundial (BM) lanzó en enero de 1999 la *Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental*. El BM, en colaboración con el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), lidera la Iniciativa. Su objetivo es describir y evaluar los sistemas de pagos del Hemisferio Occidental con el propósito de identificar posibles mejoras en su seguridad, eficiencia e integridad. Para llevar a cabo dicho mandato se estableció, en el mes de marzo de 1999, un Consejo Asesor Internacional (CAI), constituido por expertos en el área de sistemas de pagos pertenecientes a varias instituciones. La Iniciativa ha acometido un buen número de actividades para responder a la petición de los Ministros. Entre ellas, preparar informes públicos que contienen una descripción sistemática y profunda de los sistemas de pago y de compensación y liquidación de valores de cada país, elaborar recomendaciones confidenciales para las autoridades de los países, organizar reuniones del CAI para revisar los estudios de países y proporcionar ideas para trabajos posteriores, constituir talleres de trabajo centrados en temas de particular interés, crear una página web (www.ipho-whpi.org) que presenta los productos de la Iniciativa y otras informaciones de interés en el área de los sistemas de pagos y promover la creación de grupos de trabajo en la región que aseguren la continuidad del proyecto.

La Iniciativa también procura promover y diseminar el trabajo de investigación sobre los sistemas de pago y de liquidación de valores en América Latina y el Caribe (ALC). Con este fin, ha creado la Serie Investigaciones sobre Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores, en la cual aparecen contribuciones originales de expertos de instituciones nacionales y extranjeras en forma de estudios, artículos y libros. Si bien la Serie procura, en principio, albergar investigaciones sobre los países de la región de ALC, también está abierta a documentos sobre temas selectos y estudios de otras regiones que pudieran traer experiencias y lecciones relevantes y útiles para el desarrollo de sistemas de pago y liquidación de valores eficientes y seguros en ALC.

El segundo estudio que aparece en esta Serie, "Sistemas de Pago de Importancia Sistémica en América Latina y el Caribe: Resultados de los Ejercicios de Autoevaluación", elaborado por Carlos Arango y Joaquín Bernal en el marco del Grupo de Trabajo de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC), ofrece un análisis de los sistemas de importancia sistémica de la región en términos de los Principios Básicos para Sistemas de Pago de Importancia Sistémica publicados por el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (*Committee on Payment and Settlement Systems*, CPSS). Los hallazgos se basan en los ejercicios de autoevaluación que realizaron 15 bancos centrales miembros del GTSP-ALC.

Kenneth Coates
Director General
CEMLA

Danny Leipziger
Director de Sector
Banco Mundial

Sobre los autores

Este documento fue elaborado por iniciativa y en el marco del Grupo de Trabajo de Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC). Los autores: Carlos Arango (Asesor de la Subgerencia de Operación Bancaria/Investigador de la Subgerencia de Estudios Económicos) y Joaquín Bernal (Subgerente de Operación Bancaria), trabajan en el Banco de la República de Colombia. Joaquín Bernal es también Vicepresidente del GTSP-ALC.

Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a los miembros del GTSP-ALC que participaron en el estudio a través de sus autoevaluaciones y que apoyaron con entusiasmo la realización de este estudio, así como al Banco Mundial, al CEMLA y al Fondo Monetario Internacional por las facilidades prestadas para la realización de este trabajo. También desean expresar su agradecimiento a Massimo Cirasino (Banco Mundial) y José Antonio García (CEMLA) por sus valiosos comentarios a una versión preliminar de este documento, a Caramae Farmer (Banco Central de Trinidad y Tobago) y a Marilyn Gardiner (Banco Central de Belice) por sus valiosas sugerencias sobre la versión traducida al inglés, así como a Rubén Berti (Banco Central de la República Argentina y Presidente del GTSP-ALC) y Joan John (Banco Central de Trinidad y Tobago y Vicepresidente del GTSP-ALC), por su permanente respaldo a esta actividad, el cual fue indispensable para lograr que un número significativo de países de la región aceptaran el reto de adelantar sus auto-evaluaciones.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la Republica (Colombia), al Banco Mundial o al CEMLA.

Índice

1. Introducción	1
2. Iniciativa para la autoevaluación de los SIPIS en América Latina y el Caribe	4
3. Aspectos específicos de las autoevaluaciones	6
3.1 CP I: BASES LEGALES	6
3.2 CP II: REGLAS QUE DEN CLARIDAD SOBRE RIESGOS FINANCIEROS	7
3.3 CP III: RIESGOS DE CRÉDITO Y LIQUIDEZ	7
3.3.1 Sistemas de LND	7
3.3.2 Sistemas de LBTR	8
3.4 CP IV: LIQUIDACIÓN OPORTUNA	9
3.5 CP V: CONDICIÓN DE DEFINITIVO (<i>FINALITY</i>) DE LA LIQUIDACIÓN EN LOS SLND	9
3.6 CP VI: LIQUIDACIÓN EN EL BANCO CENTRAL	10
3.7 CP VII: ASPECTOS OPERATIVOS	10
3.8 CP VIII: EFICIENCIA	10
3.9 CP IX: CRITERIOS DE ACCESO	11
3.10 CP X: GOBERNABILIDAD	12
3.11 RESPONSABILIDADES DE LOS BANCOS CENTRALES	12
4. Visión general sobre el estado actual de los SIPIS en ALC y de los procesos de reforma en curso	14
4.1 PROCESOS DE REFORMA	18
5. Comparación entre los resultados del ejercicio de autoevaluación y los FSAP a países en desarrollo	21
6. Conclusiones	23
LISTA DE ABBREVIATURAS	25
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26
RECUADROS EN EL TEXTO	
RECUADRO 1: IDENTIFICANDO Y EVALUANDO LOS SISTEMAS DE PAGO DE IMPORTANCIA SISTÉMICA	2
GRÁFICOS EN EL TEXTO	
GRÁFICO 1: TOPOGRAFÍA ACTUAL DE LOS SIPIS EN AMÉRICA LATINA	17
GRÁFICO 2: POSIBLE TOPOGRAFÍA RIESGO-EFICIENCIA DESPUÉS DE LAS REFORMAS	20

CUADROS EN EL TEXTO

CUADRO 1: ATRIBUTOS SELECCIONADOS DE LOS SIPIS EN ALC EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA - RIESGO	16
CUADRO 2: PROCESOS DE REFORMAS EN CURSO EN ALC	19
CUADRO 3: AUTOEVALUACIONES DE LOS SIPIS EN ALC	21
CUADRO 4: EVALUACIÓN DE SIPIS DE PAÍSES EN DESARROLLO CON BASE EN EL FSAP	22

1 INTRODUCCIÓN

El sistema nacional de pagos (SNP) es un componente básico de la infraestructura de mercado. Su buen diseño y funcionamiento contribuye a la solidez y estabilidad del sistema financiero, a la integración y profundización de los mercados financieros y a la prevención del riesgo sistémico. Asimismo, es indispensable para la operación de un mercado monetario en el que los bancos comerciales gestionen su liquidez y el banco central lleve a cabo sus operaciones de mercado abierto (OMA) como un mecanismo más eficiente para la transmisión de las señales de política monetaria.

Las deficiencias en el diseño del SNP pueden crear problemas de liquidez en el mercado monetario y segmentación del mismo, lo cual origina presiones sobre el banco central para actuar como prestamista de última instancia. Otro aspecto de especial relevancia del SNP es su contribución a la eficiencia económica, ya que es el medio a través del cual los agentes económicos liquidan sus obligaciones originadas en transacciones pecuniarias, propendiendo por la oportunidad y seguridad en los pagos a fin de reducir los costos de transacción.

El diseño de un SNP "óptimo" depende de las circunstancias específicas de cada país o economía. Cada país enfrenta un conjunto de restricciones diferentes para la toma de decisiones sobre el diseño de su SNP. En particular, la decisión dependerá de su marco legal e institucional, su cultura y sus condiciones económicas y de infraestructura y de cómo cada cuál resuelva la tensión ("*trade-off*") entre eficiencia y riesgo asociada con distintas alternativas de diseños del SNP (Fry *et. al.*, 1999), con sujeción a una restricción presupuestal.

La crisis asiática de finales de los años noventa puso de presente la importancia de una adecuada regulación y diseño de los SNP que contribuyera a la estabilidad del sistema financiero, la contención del riesgo sistémico y la prevención del riesgo moral para los bancos centrales. De allí que surgieran diversas iniciativas internacionales orientadas a fortalecer la infraestructura financiera. Una de las más destacadas entre ellas fue la del Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (*Committee on Payment and Settlement Systems*, CPSS) de los bancos centrales del G-10, secretariado por el Banco de Pagos Internacionales (*Bank for International Settlements*, BIS), el cual, a partir de un grupo de trabajo integrado por bancos centrales de varios países desarrollados y en desarrollo, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), identificó un conjunto de "Principios Básicos" (PB) o guías para el diseño y operación de SPs más seguros y eficientes, así como las responsabilidades de los bancos centrales en relación con ellos, centrandos su interés en aquellos considerados como "sistemas de pago de importancia sistémica" (SIPIS).¹ Tales estándares tienen una vocación de aplicación "universal y durable", habiendo sido enunciados de forma que tuviesen "un amplio espectro a fin de poder adaptarse a un amplio rango de circunstancias y ser útiles a través del tiempo" (BIS, 2001). Para una definición de los sistemas de pago de importancia sistémica, véase el Recuadro 1.

¹ "Core Principles for Systemically Important Payment Systems", Banco de Pagos Internacionales, Basilea, Suiza, 2001.

Recuadro 1: Identificando y evaluando los sistemas de pago de importancia sistémica (de la Nota Guía del BM y el FMI)

Un sistema de pagos es sistémicamente importante cuando, si el sistema estuviere insuficientemente protegido de los riesgos, los problemas que llegasen a presentarse en él podrían detonar o transmitir mayores efectos negativos a los participantes y, como consecuencia, disturbios sistémicos al conjunto del sector financiero (riesgo sistémico). La importancia sistémica está determinada principalmente por el tamaño o la naturaleza de los pagos individuales o de su valor en conjunto. Los sistemas que manejan específicamente pagos de alto valor normalmente se considerarían como de importancia sistémica, aunque no necesariamente la importancia sistémica se aplica sólo a los pagos de alto valor.

Es probable que un sistema es sistémicamente importante cuando al menos una de las siguientes características es cierta:

- a. Es el único sistema de pagos en el país, o el principal sistema en términos del valor en conjunto de los pagos.
- b. Manejan principalmente pagos con un alto valor individual.
- c. Es utilizado para la liquidación de las operaciones de los mercados financieros (por ejemplo, las operaciones en los mercados de dinero o en los mercados cambiarios o la punta de efectivo de las operaciones del mercado de valores) o para la liquidación de otros sistemas de pago relevantes.

Adicionalmente, un sistema puede ser considerado como de importancia sistémica si las exposiciones bilaterales y/o multilaterales de los participantes al interior del sistema son grandes en relación con los activos líquidos y el capital de tales participantes.² La concentración de los flujos de pagos al interior de un sistema de pagos también puede ser un indicador importante debido a que la quiebra de un participante grande podría tener un impacto sistémico aún en un sistema que se cree está caracterizado por pagos de bajo valor, particularmente si este sistema liquida sus operaciones sobre una base neta.

En la práctica, la frontera entre los sistemas de pago de importancia sistémica y los que no lo son no siempre es clara y las autoridades pueden definir un sistema de pagos de bajo valor como un SIPIS, debido a que estos sistemas, en algunos países, están en la frontera de ser sistémicamente importantes. Esto es particularmente probable si el sistema de bajo valor es utilizado de manera intensiva y si los usuarios no tienen otras alternativas para canalizar sus pagos. En tales casos, no obstante, los PBs tendrán que ser utilizados en toda su extensión, debido a que no existen estándares para los sistemas de pago de bajo valor.³

² Éste puede no ser el caso para instituciones financieras pequeñas, las cuales pueden tener grandes exposiciones en relación con su capital, pero cuya quiebra no tendría un impacto sistémico.

³ No obstante, al trazar las conclusiones finales uno debe estar consciente de las dificultades para aplicar algunos PBs a sistemas de pago de bajo valor, como se menciona en el Informe del CPSS.

Los PB-SIPIS se han convertido en componente indispensable de las evaluaciones sobre el sistema financiero y su resistencia para enfrentar choques y circunstancias adversas, que vienen aplicando el BM, el FMI y otros organismos de carácter multilateral (en adelante se hará referencia a éstos como “instituciones financieras internacionales” (IFIs)). Como complemento a lo anterior, los propios bancos centrales de los países del G-10 han llevado a cabo ejercicios voluntarios de “autoevaluación” de su SNP a la luz de los PB-SIPIS, con el fin de identificar posibles debilidades de los mismos y fijar caminos de acción para su reforma o mejor funcionamiento.

Conscientes de la relevancia del tema, los bancos centrales de los países de América Latina y el Caribe (ALC) han venido trabajando activamente desde la segunda mitad de los años 1990s en la evaluación y reformas de sus SPs, particularmente en el marco de la Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental (IHO),⁴ con el apoyo de asesores externos de instituciones como el BIS, BM, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), FMI y representantes de bancos centrales de otras regiones del mundo.

En este contexto, el Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistema de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC)⁵ promovió en 2002 la realización de ejercicios de autoevaluación de los sistemas de pago de importancia sistémica en los países de la región *versus* los PB-SIPIS.

El propósito de este documento es presentar los resultados de este esfuerzo, al cual contribuyeron 15 países de la región ALC.

El documento consta de seis secciones, de las cuales la primera es esta introducción. En la segunda se muestra la motivación e importancia del ejercicio de autoevaluación y el valor que se espera obtener del mismo. En la tercera se describen y evalúan los principales resultados de las autoevaluaciones remitidas por los 15 países, de una manera agregada y poniendo de presente las más destacadas fortalezas y debilidades de dichos SIPIS en la región para cada uno de los diez PB SIPIS, incluyendo también algunas referencias a las “Responsabilidades de los Bancos Centrales”. En la cuarta, los autores aventuran un análisis que trasciende las autoevaluaciones y que busca, a partir de ellas, “calificar” el estado actual de desarrollo de los SPs de la región frente a un “escenario óptimo” al que se debería aspirar, y cómo los procesos de reforma que reportan los países podrían conducir a una mejor posición en esta materia. La quinta sección compara los resultados del ejercicio regional contra lo que arrojan las evaluaciones efectuadas por el BM y el FMI a países del mundo entero como parte de su Programa de Evaluación del Sector Financiero (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP), que ponen de presente las dificultades de “estandarizar” los resultados de esta clase de evaluaciones entre países y de asegurar un análisis con niveles de calidad, autocrítica y exigencia comparables. La última sección presenta unas conclusiones críticas, poniendo de presente las debilidades actuales de los SIPIS de ALC y qué se está haciendo para superarlas.

⁴ A la fecha de publicación de este documento, la Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental (IHO) ha evaluado, con un enfoque de reforma, los sistemas de compensación y liquidación de pagos y valores de 18 país de la región de ALC. Mayor información sobre los objetivo y resultados de la IHO está disponible en su página web: www.ipho-whpi.org.

⁵ El Grupo de Trabajo de Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC) fue creado en 2001 bajo los auspicios de la IHO y las instituciones patrocinadoras de ésta. El GTSP-ALC está integrado por los bancos centrales de la región de ALC y por otras instituciones nacionales y multilaterales (Banco de Canadá, BM, CPSS, FMI y la Junta de Gobernadores del Sistema Federal de Reserva) que participan en calidad de observadores formales. El CEMLA actúa como Secretariado del GTSP-ALC.

2 INICIATIVA PARA LA AUTOEVALUACIÓN DE LOS SIPIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El objetivo del ejercicio de autoevaluación es que cada banco central efectúe un ejercicio de autocrítica, con base en una metodología uniforme, del estado actual de sus sistemas de pago y de las reformas que estén siendo efectivamente implementadas. Se trata, obviamente, de evaluar el grado de cumplimiento de los PB-SIPIS para cada uno de los sistemas de pago de importancia sistémica que estén en operación en un país en un momento dado.

La motivación básica que guía este esfuerzo es que cada país de la región identifique debilidades y vulnerabilidades de sus SIPIS que puedan causar riesgos sistémicos y limitaciones en la implementación de las políticas monetarias nacionales, o que sean fuente de ineficiencia para el aparato económico, creando conciencia sobre aspectos de los SIPIS que deben ser objeto de seguimiento a medida que los sistemas financieros y cambiarios se desarrollan. Además, este ejercicio brinda una oportunidad excepcional para la difusión de experiencias regionales e identificación de las “mejores prácticas” entre países que se encuentran en un estado de desarrollo económico relativamente similar.

La iniciativa es ambiciosa y enfrenta retos de cierta complejidad para alcanzar los objetivos deseados. El más claro de ellos es cómo asegurar consistencia metodológica y homogeneidad en los criterios de respuesta. Al respecto, cabe recordar que los PB-SIPIS son relativamente recientes y algunos bancos centrales de países en desarrollo apenas se están familiarizando con ellos y, en especial, aún están en proceso de aprendizaje acerca de su alcance y cabal significado. Además, algunos bancos centrales no han recolectado todavía la integridad de la información requerida para hacer la evaluación con rigurosidad suficiente.

Desde el punto de vista metodológico, la herramienta básica que se ha utilizado para adelantar este análisis es el documento del propio CPSS sobre los PB-SIPIS.⁶ A pesar de que éste provee una base clara y comprensiva para la interpretación de los estándares, el carácter general y universal de los mismos causa al mismo tiempo algunas dificultades para quienes no están suficientemente familiarizados con los mismos y carecen de elementos de comparación con las experiencias de otros países y regiones. La publicación en 2001 de la “Nota Guía para la evaluación de los PB-SIPIS”, por parte del BM y el FMI, ha sido de gran utilidad para proveer un marco de referencia común para todas las partes interesadas, más detallado, con preguntas más específicas para ser respondidas en el curso del proceso de autoevaluación y reduciendo potenciales problemas de interpretación.

Pero a pesar del beneficio de tales documentos para proveer un marco de referencia estándar para las evaluaciones, las respuestas recibidas evidencian diferencias entre los bancos centrales de ALC en la interpretación de ciertos aspectos de los PB-SIPIS, en particular en el nivel de crítica que se hacen acerca del grado de cumplimiento o su “complacencia” frente a posibles debilidades. Además,

⁶ “Core Principles for Systemically Important Payment Systems”, Banco de Pagos Internacionales, Basilea, Suiza, 2001.

no todos los bancos centrales parecen tener la misma disposición de compartir “públicamente” ciertos detalles de su autoevaluación. También cabe resaltar que, si bien la inmensa mayoría acometió el ejercicio con sus propios recursos, como un esfuerzo propio, otros se apoyaron esencialmente en evaluaciones realizados en el marco del FSAP. Unos pocos, por otra parte, remitieron “evaluaciones” de un SP futuro, el cual resultará de la reforma que están adelantando y que se espera será de alta calidad. A este respecto cabe señalar que, en el caso de un SP que aún no entran en operación, es difícil tener certeza de que lo previsto en efecto se logre, que se visualicen con anticipación ciertos riesgos y cómo serán las condiciones de acoplamiento, por ejemplo, a los sistemas de compensación y liquidación de valores.

Por ello, la metodología de evaluación de los SIPIS es un proceso en marcha, que debe ser mejorada. Lo cual no obsta para concluir que esta iniciativa resulta de gran utilidad para que los países de ALC profundicen por su propia cuenta en el dominio de este tema y en la interpretación de los estándares, así como para preparar un material que resulta de utilidad en el intercambio de experiencias con expertos internacionales. Y también muy importante, para darle mayor visibilidad a los PB-SIPIS frente a las propias autoridades, creando conciencia sobre fortalezas y debilidades de sus SIPIS.

Los 15 países que respondieron a la iniciativa fueron: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, México, la Organización de Estados del Caribe Oriental, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Dos de éstos presentaron una evaluación del SP esperado como resultado de reformas que están en proceso, mientras que otros cinco presentaron evaluaciones basadas en resultados de misiones FSAP que visitaron sus países. Seis se abstuvieron de asignar calificaciones. Los países de ALC que no participaron en esta iniciativa por lo general son aquellos que están apenas en el proceso de diseño o desarrollo de su SP.

3 ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS AUTOEVALUACIONES

En esta sección se revisan de manera detallada los resultados de las autoevaluaciones de cada uno de los PB-SIPIS, describiendo hechos y tendencias que emergen de los reportes recibidos, reagrupando luego en la Sección 4 sus aspectos más relevantes, de forma que sea posible destacar vulnerabilidades y fortalezas en los diseños y estrategias de los SPs de ALC.

3.1 PB I: BASES LEGALES

Este es uno de los principios básicos más difíciles de cumplir y también de evaluar. Apenas unos pocos países han logrado la aprobación de leyes comprehensivas sobre reglas aplicables al SP, que aseguren la condición de definitivo de los pagos (*finality*), le den reconocimiento legal al neteo, protejan las obligaciones del SP (y/o las garantías, usualmente títulos valores, que los respaldan) frente a casos de bancarrota, hagan claridad explícita sobre el tratamiento a la problemática de la regla de hora cero, precisen las facultades del banco central en la regulación y vigilancia del SP, etc.

La falta de claridad sobre la condición de definitivo de los pagos ante casos de bancarrota puede conducir a que se otorgue prioridad al interés particular (Vg., el ahorro de los depositantes del banco insolvente) frente al interés colectivo (Vg., protección de obligaciones del SP para prevenir la posible propagación del riesgo sistémico). Si las garantías que respaldan obligaciones en el SP tampoco están protegidas, los riesgos se exacerbaban y los procesos de bancarrota se convierten en destructores de valor.

Lo anterior es más evidente en el caso de los sistemas de cheques, que son los predominantes en la modalidad de liquidación neta diferida (LND). Pero también plantea inquietudes para los sistemas de liquidación bruta en tiempo real (LBTR): por omisión en el caso de los países de herencia jurídica latina, mientras que en algunos de herencia anglosajona por la figura explícita de "hora cero" que invalida y exige deshacer las operaciones cursadas durante el día de la intervención de un banco por insolvencia.

De hecho, todos los sistemas de cheques de ALC contemplan "deshacer" (*unwind*) la compensación en casos de incumplimiento de un participante, a pesar de los riesgos imprevisibles sobre otros participantes que ello acarrea. En algunos incluso existe la expectativa entre los participantes de que el banco central tiene la responsabilidad de asegurar el cierre de la liquidación (y por lo tanto, que los pagos sean definitivos), dándole liquidez al resto de participantes y respondiendo por los faltantes del agente incumplido.

Frente a ausencia de una ley general (y el diagnóstico que algunos tienen acerca de la dificultad, demora o incluso riesgos que tendría el tránsito de una ley de ese género en su Congreso), varios países han optado por desarrollar reglamentaciones internas del banco central en relación con la liquidación que prevean la condición de definitivo de los pagos u otros atributos legales deseados, partiendo de interpretaciones de sus leyes orgánicas u otras que definen las funciones del banco central. Ejemplo de ello son tres países cuyas leyes le dan el carácter de autoridad monetaria y

cambiaría al banco central y define que éste “velará por el normal funcionamiento de los pagos...”, con base en lo cual desarrollan normas internas que reglamentan los SPs. Ésta es una alternativa válida y útil temporalmente en el nivel actual de desarrollo, pero acarrea riesgos pues es susceptible de ser controvertida por normas de orden superior (Vg., ley de quiebras, contratos, comercio, etc.).

En línea con lo anterior, ocho de estos quince países han adoptado ya el modelo de LBTR para operaciones de alto valor partiendo del diagnóstico de que ello soluciona los problemas de riesgo de crédito y sistémico en el SP. Pero de nuevo, ello no basta pues en las legislaciones en que no hay claridad sobre cuándo los pagos son definitivos o sobre la ausencia de la regla de hora cero puede ocurrir que un juez de quiebras decida invalidar las operaciones (el día de la intervención), incluso en el sistema de LBTR.

Asimismo, aún cuando muchos de los SPs contemplan el manejo de garantías para la provisión de liquidez intradía y otros pocos para respaldar esquemas de distribución de pérdidas, en ninguno de los países en que la LND es dominante ha sido aprobada aún una regulación explícita sobre la ejecución expedita y segura de tales garantías para efectos del sistema de pagos, que sería una alternativa para asegurar la condición de definitivo de los pagos o proteger a los participantes en los SIPIS.⁷

Como se mencionó antes, también hay vacíos respecto al alcance de las facultades del banco central como regulador y vigilante del SNP. Por tal motivo, muchos de ellos deben limitarse apenas a ejercer disuasión moral y fijar directrices de buena voluntad. Otro tema en el que más de la mitad de los países aún no cuentan con respaldo jurídico es el de la validez de la firma electrónica, los mensajes de datos y registros electrónicos. Finalmente, temas emergentes que requieren reflexión son la regulación de la competencia entre participantes del SP y la protección al consumidor y sus derechos de acceso a los servicios de pago en condiciones equitativas y precios justos.

3.2 PB II: REGLAS QUE DEN CLARIDAD SOBRE RIESGOS FINANCIEROS

Casi todos los bancos centrales participantes en el ejercicio afirman contar con reglamentaciones claras y completas que le permiten a los participantes identificar riesgos financieros potenciales y cómo prevenirlos. La mayoría ofrece información oportuna, incluso “en línea”, a los participantes acerca del saldo en cuenta y el flujo de operaciones recientes. Pero más de la mitad reconoce vacíos normativos sobre el manejo que se daría a situaciones de contingencia, incluso operativa, e insolvencias (véase también el PB VII).

3.3 PB III: RIESGOS DE CRÉDITO Y LIQUIDEZ

3.3.1 Sistemas de LND

Los países en que los sistemas de LND son predominantes (cámaras de compensación de cheques en todos los casos excepto uno en el que el banco central procesa órdenes electrónicas de alto

⁷ Dos de estos países ya las han presentado al Congreso y están próximas a ser aprobadas.

valor) se apoyan en altos encajes bancarios como mecanismo para garantizar la liquidez del sistema y darle mayor certidumbre al cierre de la liquidación, lo cual tiene incidencia sobre la eficiencia y competitividad internacional de sus intermediarios financieros.

Como se mencionó en el PB I, varios bancos centrales se ven presionados a actuar como garantes, vía créditos abiertos o reportos en casos de incumplimiento de algún participante en la cámara de cheques, lo que los lleva a enfrentar riesgos de crédito potenciales y un evidente riesgo moral. Una alternativa señalada por un banco central es exigirle a sus bancos comerciales otorgarse líneas bilaterales de crédito *stand-by*, que se utilizarían en caso de una incapacidad de pago frente a la cámara de compensación de cheques.

En el caso de sistemas de cheques, deshacer la compensación es otra opción explícitamente prevista en la mayoría de los países, a pesar del riesgo que acarrea de generar variaciones imprevistas en las posiciones de otros participantes en la compensación. No obstante, un par de bancos centrales destaca esta decisión como un “paso hacia adelante” respecto a la situación que enfrentaban en el pasado, en que el banco central se veía obligado a garantizar la liquidación.

En general, en las economías de tamaño medio y superior (véase la Sección 5 sobre las convenciones adoptadas para tal clasificación) el banco central abona en cuenta a los bancos con saldo acreedor tan sólo al cierre del ciclo de la cámara (T+1 en general, T+2 en un caso y T+0 en otro pero este último sólo para cheques de alto valor), una vez que se han procesado las devoluciones. Pero, en los 4 países cuyas economías se clasifican entre las de menor tamaño relativo, donde el ciclo de liquidación es más largo (2, 7 y hasta 15 días en un caso), los bancos centrales abonan en cuenta de los bancos el resultado de la primera sesión (presentación al cobro), sin esperar a procesar las devoluciones, las cuales son ajustadas bilateralmente por cada banco comercial con sus contrapartes. Ello refleja una tensión entre eficiencia y riesgo, pero es un factor de potencial vulnerabilidad para el sector financiero. Asimismo, estos cuatro bancos centrales han adoptado arreglos para compensar los cheques de alto valor en T+0 en una sesión diferente a la de bajo valor, si bien sujetos a los mismos procedimientos, también con un propósito de eficiencia, para darle prioridad y anticipar estos pagos. Un país que se clasifica aquí como una economía de tamaño mediano también tiene un arreglo similar (otro país estaba en este mismo caso tres años atrás).

Apenas tres países han implantado sistemas de LND con fondos de garantía para darle mayor certidumbre a la liquidación, uno bajo esquema de “los sobrevivientes pagan”, otro bajo el modelo de “el que incumple paga” y un tercero en una figura similar a esta última pero más próxima a la de un complemento del encaje prudencial bancario. Sólo uno de ellos ha introducido límites de exposición bilaterales y multilaterales y otras medidas de control de riesgo para operaciones de alto valor automatizadas (no cheques).

3.3.2 Sistemas de LBTR

Para superar las deficiencias de los sistemas de cheques, 8 de los 15 bancos centrales que se incluyen en esta muestra han adoptado sistemas de LBTR y 4 más están en proceso de implementación de este tipo de sistemas. Esta decisión ha estado guiada en lo fundamental por consideraciones de prevención de riesgo de crédito y sistémico, pero, en varios casos, se han dado sin suficiente

consideración a los riesgos de liquidez. Así, solamente tres bancos centrales que operan un sistema LBTR han previsto mecanismos de provisión de liquidez intradía a los intermediarios, para lo cual han debido llevar a cabo desarrollos tecnológicos para establecer la debida interconexión del sistema LBTR con los sistemas de liquidación de títulos valores (SLVs), para garantizar con tales títulos la provisión de liquidez otorgada por el banco central.

El resultado ha sido el de sistemas con una alta concentración de operaciones al final del día y altos riesgos de liquidez, incluso de proporción sistémica. Ello afecta su eficiencia y practicidad, frenando su avance y manteniendo incentivos al uso del cheque para operaciones de alto valor. Frente a tales dilemas, algunos bancos centrales han optado por mantener niveles de encajes relativamente altos, e incluso el banco central de un país de mayor tamaño relativo autoriza sobregiros en las cuentas de los participantes en el banco central, quedando éstos respaldados con garantías ilíquidas. Tan sólo tres países informan que cuenta con mecanismos de provisión de crédito intradía eficiente y sólo dos reportaron la conversión automática de reportos intradía en reportos de un día para el otro (*overnight*).

En el plano operativo y tecnológico, hay marcadas diferencias en los sistemas LBTR de la región. Dos bancos centrales operan con un alto componente operativo manual, si bien incluso éstos han desarrollado facilidades telefónicas para proveer información sobre saldos en cuenta oportunos. Otros seis ya han alcanzado un alto nivel de automatización. Se destaca el caso de dos bancos centrales que ya han introducido mecanismos de manejo de colas y uno de ellos incluso desarrolló algoritmos de optimización de liquidez tipo "*off-set queuing*".

Cuatro países han introducido reglas o incentivos ("*pay-in schedules*" o ventanas de precios) con el fin de lograr un flujo más uniforme de presentación y liquidación de pagos durante el día.

3.4 PB IV: LIQUIDACIÓN OPORTUNA

La mayor parte de países declara que los pagos son definitivos en su fecha valor. Pero en el caso de los SPs basados en cheques, las experiencias van desde fecha valor del día en que el cliente efectúa el depósito en el banco (T+1), hasta T+n, siendo "n" la fecha en que termina el canje. Lo más frecuente en las economías medianas y grandes es T+1, pero en dos de los países medianos es T+2 y en las economías de menor tamaño van desde T+2, a T+7 y, en un caso especial, T+15, excepto para los cheques de alto valor que se liquidan en T+0. Ése es también el caso de un país de tamaño medio.

Pero tal vez el tema que requiere mayor atención en algunos países es la posibilidad de que los pagos puedan ser anulados aún cuando hayan sido aceptados por el sistema para su liquidación, debido a la incertidumbre sobre la condición de definitivo de los pagos, el neteo y sobre la regla de hora cero.

3.5 PB V: CONDICIÓN DE DEFINITIVO (*FINALITY*) DE LA LIQUIDACIÓN EN LOS SLND

Sólo 3 países cuentan con mecanismos de garantías para los sistemas de neteo, uno bajo el esquema de "los sobrevivientes pagan", otro bajo "el que incumple paga" y un tercero en una figura similar

a ésta última pero más próxima a la de un complemento del encaje. En ningún caso estos mecanismos han sido probados frente a casos de insolvencia. En los demás, se recurre a deshacer la compensación. En un caso, el banco central está expresamente obligado a cubrir el faltante que se genere, a pesar de que se trate de la quiebra del banco incumplido. Varios otros sugieren que, aunque ello no sea explícito, podría ser altamente probable que lo mismo se aplique en sus casos y ésta parece ser la expectativa que tiene los participantes en la cámara de compensación de cheques.

De allí que el incentivo que ha encontrado un buen número de países a adoptar (o esté en curso de hacerlo) sistemas de LBTR, incluso sin evaluar otros riesgos y requerimientos de este tipo de sistemas y su armonización con los SLVS.

3.6 PB VI: LIQUIDACIÓN EN EL BANCO CENTRAL

Todos los países ALC reportan el uso de los depósitos en cuenta en el banco central por parte de los bancos comerciales y otras instituciones autorizadas para la liquidación final de los SIPIS.

3.7 PB VII: ASPECTOS OPERATIVOS

Se evidencian niveles muy heterogéneos de desarrollo tecnológico entre los bancos centrales de ALC. Entre los países donde predomina el cheque, apenas dos bancos centrales ya han adoptado tecnologías de reconocimiento de caracteres a partir de tinta magnética (*magnetic ink character recognition*, MICR) para hacer más eficientes los procesos y permitir el intercambio electrónico de información entre bancos. Cinco más tienen previsto hacerlo en un futuro próximo.

Entre los que han migrado hacia sistemas de LBTR, dos han permanecido en niveles “básicos” de tecnología, recibiendo información “fuera de línea”, vía telefónica, por fax o incluso cartas, y procesando los asientos contables y sobre las cuentas corrientes en forma semi manual. Sólo cuatro ya han aprobado leyes de reconocimiento de registros y firmas electrónicos.

Cerca de las dos terceras partes de los bancos centrales admite tener niveles de seguridad bajos, sin sistemas de respaldo ni planes probados de continuidad del negocio o sitios alternos de operación, pero varios son conscientes del riesgo y los están desarrollando. Más de la mitad de los países deben hacer esfuerzos adicionales en materia de auditoría de sistemas y de documentación de programas y planes de contingencia.

3.8 PB VIII: EFICIENCIA

Aunque todos los países de ALC han adelantado reformas que lleven a SPs más prácticos y eficientes, no necesariamente se han considerado a cabalidad las necesidades y restricciones de los usuarios y del entorno, así como los costos privados y sociales de diseños alternativos de los SPs. De allí que los niveles de eficiencia entre ellos presenten marcadas diferencias.

En las economías de menor desarrollo relativo el SP está basado en cheques, incluso para el alto valor. Ello podría parecer ajustado a las realidades y necesidades de las economías pequeñas,

aunque es necesario señalar que, puesto que la liquidación no ocurre el mismo día de presentación de los cheques a cobro, la eficiencia de los SIPIS se ve afectada. Por ello mismo, esta característica resulta claramente insatisfactoria para economías medianas donde ocurre algo similar. La separación de sesiones, para darle prioridad a los pagos de alto valor, es un paso hacia la eficiencia. Algunos la están complementando con la implantación de sistemas de LBTR de “tecnología básica” o semi manuales y que hoy en día pueden ser suficientes para las necesidades de buena parte de ellos donde el volumen de operaciones no es significativo. Pero es insuficiente para economías de mayor tamaño relativo, con sistemas financieros más profundos, donde SPs poco eficientes pueden ser factor de freno al desarrollo.

Ahora bien, en aquellos bancos centrales que han dado paso a sistemas de LBTR, uno de los problemas que más pueden afectar la eficiencia y ser fuente de riesgos sistémicos es el manejo de la liquidez intradía. Este paso requiere de la consulta de la escala de operaciones del país, las fuentes de liquidez a los SIPIS y la secuencia de operaciones intradía, entre otros. Además, se requiere armonía con los SLVs para movilizar las garantías, así como con los procedimientos operativos de la política monetaria. De lo contrario, se presentan incumplimientos, tardanzas en la liquidación, entramientos sistémicos por falta de liquidez y concentración de operaciones al final del día, entre otros problemas.

Tres bancos centrales ya han adoptado mecanismos eficientes de reporto intradía y otros tienen previsto hacerlo cuando culminen sus reformas a los SLVs. Pero apenas dos han adoptado mecanismos de optimización de liquidez mediante sistemas de administración de colas.

Siete bancos centrales tienen políticas de tarifas diseñadas con el propósito explícito de recuperación parcial o total de los costos de operación y para financiar el desarrollo tecnológico de sus SPs. Los demás subsidian el servicio en su totalidad. Cuatro de ellos hacen uso de instrumentos de precios para incentivar la canalización temprana de operaciones por los SIPIS y, así, hacer un uso más eficiente de la liquidez.

3.9 PB IX: CRITERIOS DE ACCESO

Todos los países ALC se declaran satisfechos respecto a la definición de sus criterios de acceso, que califican de amplios, equitativos y públicamente informados a través de reglamentaciones. Predomina el limitar el acceso a bancos, pero algunos dan acceso a una gama más amplia (Vg., comisionistas de valores, inversionistas institucionales, etc.). También aplican requisitos tecnológicos.

Sin perjuicio de las políticas de acceso, el otorgamiento de liquidez intradía y/o *overnight* por parte del banco central está restringido en casi todos sólo a bancos. Éste es un tema de debate complejo incluso en economías desarrolladas, pues no es claro necesariamente que los mercados monetarios funcionen con suficiente eficiencia como para evitar concentración de la liquidez en pocas manos, lo cual puede afectar la competencia equitativa.

Las reglas y procedimientos de salida suelen depender de lo previsto en la normatividad general de Ley Bancaria. A pesar de que el SP da alertas tempranas de problemas, en ALC las decisiones de

salida con frecuencia no las toman los administradores de estos sistemas sino el Gobierno, a través de la agencia supervisora bancaria (que en algunos países es el propio banco central).

3.10 PB X: GOBERNABILIDAD

Es difícil juzgar qué constituye “mejores prácticas de buen gobierno” Pero cabe resaltar que algunos países han desarrollado Comités y foros de consulta, planeación estratégica y solución de controversias en materia de SP, con participación de los usuarios.

Contar con un marco legal sólido permite una rendición mas clara de cuentas y es el medio para asignar facultades al banco central y para imponerlas sobre terceros prestadores de servicios. Infortunadamente, pocos países en ALC tienen marcos legales que lo hagan posible. No suele haber infraestructura de vigilancia sobre participantes y proveedores de sistemas de pago que esté separada de la provisión de los servicios. Ningún país reportó contar con normas que otorguen protección legal a los funcionarios de los bancos centrales que cumplen responsabilidades relativas al SP.

Hay que hacer también mayores esfuerzos en materia de transparencia en hacer públicos los objetivos, las estrategias, las falencias de la situación presente, e incluso publicar información estadística sistemática de manera regular.

Finalmente, las inobservancias identificadas en los otros nueve PBs afectan el cumplimiento de este principio.

3.11 RESPONSABILIDADES DE LOS BANCOS CENTRALES

Dada la importancia que tienen los bancos centrales de ALC en la prestación directa de servicios de pago, en esta materia se aplica también lo indicado en PB X. La creciente conciencia sobre ello ha motivado a que algunos hayan promovido “Leyes de Sistemas de Pago”. En cinco casos, el banco central parece tener facultades regulatorias y de vigilancia expresas sobre prestadores de servicios de pago diferentes al banco central. En otros dos hay proyectos de ley presentados al Congreso para definir la autoridad en la materia. Los demás se limitan a la disuasión moral. Otros han recurrido a interpretaciones de sus Leyes Orgánicas para dotarlos de facultades de regulación y vigilancia.

Con escasas excepciones, los bancos centrales de ALC no han definido y revelado públicamente sus objetivos y responsabilidades frente a los SPs. Incluso, en aspectos más simples como recolectar y publicar información que dé un panorama más amplio sobre las operaciones y riesgos en el SP en su conjunto (incluyendo redes de tarjetas débito y crédito, dinero electrónico y otros) la gran mayoría debe hacer un mayor esfuerzo.⁸

⁸ Es oportuno señalar que la publicación de informes descriptivos sobre sistemas los sistemas de pago y de liquidación de valores en muchos países de ALC en el marco de la IHO (conocidos como “Libros Amarillos”), es un gran paso hacia delante en la dirección esperada en esta materia.

Casi todos los bancos centrales declaran contar con mecanismos de cooperación con otras autoridades, especialmente con la entidad encargada de la supervisión bancaria, pero en la mayoría tiene un carácter *ad-hoc*, por lo cual conviene formalizarlos en mejor forma. No hay referencias a acuerdos de entendimiento o convenios con autoridades extranjeras en materia de sistemas de pago. Pero la respuesta a la convocatoria promovida por el GTSP-ALC para participar en este trabajo es una clara prueba de cooperación internacional, así como el apoyo que le han dado los bancos centrales de ALC a las actividades de la IHO.

4 VISION GENERAL SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS SIPIS EN ALC Y DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN CURSO

Los informes de autoevaluación presentados por los 15 países evidencian un alto grado de heterogeneidad en sus respectivos SPS. Son muchos los factores que influyen en la definición de diseños y tecnologías alternativas. Pero indudablemente uno de los más determinantes es el tamaño de las diferentes economías analizadas.

Para efectos de este trabajo se hizo la siguiente clasificación:

- Cuatro países de menor tamaño relativo: Belice, Guyana, Organización de Estados del Caribe Oriental y Trinidad y Tobago.
- Ocho países de tamaño medio: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela
- Tres países de mayor tamaño: Argentina, Brasil y México.

Las economías de menor tamaño relativo se caracterizan por SPS de neteo diferido basados en cheques. El bajo volumen de operaciones interbancarias y la cantidad de participantes parecen justificar un sistema de pagos basado en el uso de los cheques, y, para mejorar la eficiencia de sus SPS, los cuatro países han separado las sesiones de procesamiento de cheques de alto y de bajo valor, llevando las primeras a una liquidación en el mismo día. Para la prevención del riesgo sistémico, ninguno de ellos ha adoptado aún las recomendaciones del Informe Lamfalussy para los esquemas de neteo multilateral⁹ ni los PBs en lo que concierne a esta materia (en particular el PB V), y en su lugar se apoyan en altos niveles de reservas bancarias y en la confianza en la calidad de la vigilancia del banco central sobre las entidades financieras así como en la capacidad de la agencia supervisora bancaria.

Frente a las exigencias que ya se enfrentan para incrementar la eficiencia de la liquidación interbancaria, uno de estos países ya está implementando un sistema de LBTR, mientras que otro está ya en la etapa de diseño de esta alternativa.

En el grupo de economías medianas hay una mayor diversidad y contraste en sus arreglos de pagos. Con un mayor nivel de profundidad en sus mercados y un mayor volumen y valor de operaciones, sus bancos centrales operan en un entorno en que deben ser más proactivos en reducir el ciclo de liquidación de las operaciones de alto valor. Por ello, la mayoría ya cuenta con sistemas de LBTR, si bien sus niveles de eficiencia relativa presentan grandes diferencias, desde sistemas semi manuales de liquidación en bruto pero con rezagos de hasta dos horas entre la recepción de la orden de pago y su liquidación definitiva, pasando por sistemas de LBTR

⁹ "Report of the Committee on interbank netting schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries", BIS, Basilea, Noviembre de 1990.

automatizados pero sin ninguna clase de mecanismos de liquidez intradía, hasta aquellos que ya han implantado sistemas LBTR con interfaces en línea y tiempo real con los SLVs para proveer liquidez mediante reportos intradía.

Sin embargo, en la mayor parte de ellos los pagos mediante cheque continúan representando una proporción significativa, de importancia sistémica en varios casos, de las transferencias interbancarias de alto valor. De hecho, en las de menor tamaño relativo de este subgrupo el cheque es predominante o incluso el único sistema de liquidación interbancaria disponible. Los costos de liquidez de los sistemas de LBTR por las restricciones de liquidez intradía explican lo anterior en buena parte. Así, aunque este grupo medio muestra una alta preferencia por sistemas de LBTR como opción para reducir riesgos de contraparte y sistémicos, aún presentan ineficiencias en lo que concierne al manejo de la liquidez intradía, lo cual afecta su practicidad para los participantes.

El subgrupo de las economías relativamente más grandes tiene en común que sus procesos de reforma son recientes. Hasta hace poco, sus bancos centrales se veían expuestos a un alto riesgo moral y se veían obligados a extender crédito a los bancos para asegurar el cierre de la liquidación en los sistemas de alto valor. No obstante, este grupo de países es también el que ha acometido las reformas legales e institucionales más significativas para propender hacia la cabal observancia de los PB-SIPIS, bien sea mediante la adopción de sistemas de LBTR con adecuada provisión de liquidez intradía, con garantías y algoritmos de optimización en la administración de colas, o bien mediante la conformación de fondos de garantía para asegurar la finalidad en la liquidación de los sistemas de LND.

En un intento por mostrar un panorama general de la posición relativa de los SPs de los países de la región de manera sintética y de fácil visualización, en el Cuadro 1 se plasman sus aspectos más sobresalientes en una matriz de eficiencia-riesgo. En esta matriz, obviamente, más eficiencia y menos riesgo son preferibles,¹⁰ de forma que movimientos hacia abajo y a la derecha aproximan más a un SP determinado hacia un estado hipotético óptimo, la esquina inferior derecha, en el que se daría cabal cumplimiento a los PB-SIPIS.

La ubicación específica asignada por los autores al (los) SNP de un determinado país en esta matriz involucra juicios de valor debido a que la heterogeneidad misma en la interpretación que le dio cada banco central al ejercicio de autoevaluación y el hecho de que una buena parte de ellos se abstuviera de asignar una "calificación" sobre sus sistemas limitan las posibilidades de hacer ordenamientos numéricos precisos. Adicionalmente, porque se trata de plasmar en un espacio bidimensional los componentes eficiencia-riesgo subyacentes en los PB-SIPIS, lo cual involucra juicios de valor adicionales sobre el peso relativo de los muchos aspectos contemplados en los PB-SIPIS.

Cada celda en la matriz sintetiza los atributos generales más destacados del conjunto de sistemas de pago que se han caracterizado para esa combinación específica de eficiencia-riesgo. Puesto que cada SP de un país tiene diferencias específicas frente a los demás, se "agregan" diversos atributos de diferentes SPs que arrojan un mismo ordenamiento en el cuadrante.

¹⁰ Riesgo aquí se refiere al riesgo desde la óptica del banco central.

El Gráfico 1, por su parte, indica el número de países cuyos SPs han sido asociados con dicho conjunto de atributos. Así, por ejemplo, en términos muy generales, en la parte superior izquierda se ubican buena parte de los sistemas de neteo diferido basados en cheques, que si bien pueden estar satisfaciendo las necesidades de las economías de menor tamaño relativo, no cuentan en ninguno de dichos casos con mecanismos apropiados de protección de riesgos frente a incumplimientos de un participante. De otra parte, presentan ineficiencias por ciclos de liquidación de varios días con casos de una y hasta dos semanas.

Los países cuyos SPs se encuentran un poco más hacia abajo (menor riesgo) y a la derecha (eficiencia), esto es, hacia el centro del espectro, han hecho esfuerzos por introducirle mayor eficiencia al sistema de cheques, creando ventanas de compensación tempranas para los cheques de alto valor y, sobre todo, implantando sistemas de LBTR para las transacciones de tiempo crítico y/o alto valor, que en especial han acometido los países de tamaño medio. Su eficiencia aumenta a medida que se perfecciona la provisión de liquidez intradía al SP, con respaldo de garantías.

Los países de mayor tamaño relativo presentan posiciones más heterogéneas y peculiares, que van desde mecanismos eficientes pero de alto riesgo moral y de crédito para el banco central, como es el caso de un país en el que éste es presionado a asegurar la liquidación en el mismo día, incluso aunque deba autorizar sobregiros en cuenta, pasando por sistemas de neteo con acuerdos bien respaldados de aseguramiento colectivo, que no han sido desarrollados de manera tan sólidas en otros países de ALC, hasta llegar a otro caso de alta sofisticación, de referencia obligada para cualquier SIPIS a nivel mundial.

Gráfico 1: Topografía actual de los SIPIS en América Latina

		EFICIENCIA			
		Baja	Media	Media/alta	Alta
R I E S G O	Alto			1	
	Medio	4	3	1	
	Medio/bajo	1	1	3	
	Bajo			1	

4.1 PROCESOS DE REFORMA

En sus respuestas al ejercicio de autoevaluación la mayor parte de los países, reconociendo que debían continuar mejorando sus SPs, remitieron información sobre los procesos de reforma en curso. En el Cuadro 2 se sintetizan los aspectos más sobresalientes de los proyectos de reforma. Para permitir que los lectores puedan dar seguimiento a las transformaciones que se están llevando a cabo a los SIPIS actuales, los cambios propuestos de cada caso se ubican en las mismas celdas que fueran identificadas en el Cuadro 1. Las nuevas posiciones de los SIPIS una vez completadas estas reformas son nuevamente evaluadas en el Gráfico 2.

Los aspectos más destacados de tales proyectos son los esfuerzos por imprimirles más eficiencia operacional, mejor tecnología y fundamentos legales más sólidos, especialmente para dotar de facultades de regulación y vigilancia al banco central u otra autoridad pública y asegurar la condición de definitivo de los pagos en la liquidación, e incluso protegiendo el neteo en algunos pocos casos.

Así, un buen número de los países que actualmente dependen del sistema de compensación de cheques para sus operaciones de alto valor interbancarias va en la dirección de hacerlos operativamente más eficientes. Para ello, de una parte, están adoptando tecnologías tipo MICR que permitan la transmisión interbancaria de la misma por medios electrónicos en lugar de físicos. De otra parte, algunos países han optado por separar las sesiones de compensación de alto valor de las de bajo valor y unos pocos están adoptando controles de saldos en cuenta y sistemas LBTR con tecnologías poco costosas y relativamente "livianas", incluso semi manuales. En general, en los países ubicados en la sección superior izquierda de la matriz al parecer seguirán imperando elementos de ineficiencia como altos encajes bancarios y de riesgo, como una alta exposición del banco central como garante de la compensación y liquidación de los cheques.

Unos pocos han tomado la decisión de moverse hacia sistemas de LBTR, pero las reformas parecen incompletas en el sentido de no estar acompañadas de herramientas claras de liquidez intradía y se vislumbran problemas de integración con los SLVs.

Los países agrupados en la parte central del espectro eficiencia-riesgo han centrado su atención en reformas en dos frentes: i) aquellos que cuentan con sistemas de LBTR pero sin mecanismos de provisión de liquidez intradía están tratando de desarrollar SLVs con interfases adecuadamente integradas al SP, lo cual es esencial para incrementar eficiencia y moderar riesgos de liquidez; ii) allí donde los cheques u otra modalidad de LND aún tienen un importante peso relativo, se está tratando de construir un marco legal más robusto y precisar las facultades del banco central sobre la regulación y vigilancia del SP.

Las economías medianas que ya cuentan con sistemas de LBTR con una provisión de liquidez intradía más fluida concentran su atención en aspectos más sofisticados de la eficiencia, como el diseño de algoritmos de optimización de la liquidez como son las colas con compensación tipo sistemas híbridos y la revisión de sus esquemas de cobros de tarifas y demás cargos a los usuarios.

Cuadro 2: Procesos de reformas en curso en ALC

		EFICIENCIA			
		<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Media/baja</i>	<i>Alta</i>
R I E S G O	<i>Alto</i>			Ley sobre condición de definitivo de los pagos, eliminación riesgo de crédito para el banco central, banco central fortalece vigilancia, LND con cumplimiento PB-SIPIS.	
	<i>Medio</i>	Próximo LBTR (o modernización cámara de compensación de cheques). Reforma incompleta. Persiste riesgo legal alto en caso de insolvencia y no es claro quien debe ejercer vigilancia. De T + n a T + 1.	Modernización cámara de cheques. Esfuerzos por mayor garantía en la condición pago definitivo. Reforma a vigilancia SP. Hacia un LBTR "básico"	Próximo LBTR y eventual LND en alto valor. Reforma legal para garantizar pagos definitivos en LND y regulación de sistemas de LND privados.	
	<i>Medio/bajo</i>	LBTR y LND para alto valor. Reporto intradía. Integración con SLV. Aun no hay estrategia clara sobre vigilancia, control y marco legal finalidad.	Reforma al marco legal para darle condición de pago definitivo, insolvencia, vigilancia. Reportos intradía eventualmente.	Mecanismos optimización liquidez intradía. Tarifas que incentiven oportuna inclusión de pagos dentro del día al sistema. Persisten problemas marco legal neteo, finalidad, vigilancia SP. Facilidades para participantes indirectos. Uno de ellos cursa reforma ley de quiebra para garantizar condición de pago definitivo.	
	<i>Bajo</i>			Aprendizaje y ajustes traerán mayor eficiencia.	

Finalmente, los países de mayor tamaño relativo tienen concentrado su interés en la aprobación de Leyes de Sistemas de Pago, que aseguren la condición de definitivo de los pagos, le den reconocimiento al neteo, respalden las obligaciones en el SP frente a bancarrotas, fundamenten las facultades del banco central en el SP y prevengan la asunción de riesgos del banco central, etc. Por la información recibida, al parecer estos países llegarán pronto a los balances más avanzados de eficiencia-riesgo.

El Gráfico 2 plasma una nueva valoración sobre el nuevo balance eficiencia-riesgo esperado como resultado de las reformas en curso, en un horizonte no mayor a 2 años. En la opinión de los autores la magnitud de los cambios y su relevancia es tal que la gran mayoría de los SIPIS de la región dará un paso importante hacia una mayor observancia de los PB-SIPIS. No obstante, hay razones para considerar que buena parte de ellos aún se desenvolverán en un entorno jurídico relativamente débil frente a situaciones de insolvencia y, en especial, los riesgos para el banco central en los sistemas de cheques aún arrojan un balance de riesgo medio.

Gráfico 2: Posible topografía riesgo-eficiencia después de las reformas

		EFICIENCIA			
		<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Media/alta</i>	<i>Alta</i>
R I E S G O	<i>Alto</i>				
	<i>Medio</i>	1		3	
	<i>Medio/bajo</i>		4	2	1
	<i>Bajo</i>			3	1

5 COMPARACIÓN ENTRE LOS RESULTADOS DEL EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN Y LOS FSAP A PAÍSES EN DESARROLLO

El ejercicio de auto-evaluación de sus SNP adelantado por los países de ALC pone de presente que éste involucra un proceso de aprendizaje y que se debe continuar haciendo un esfuerzo por hacer más homogénea la interpretación del alcance de los PB-SIPIS y la técnica de valoración de su cumplimiento, a fin de alcanzar estándares comunes.

En el Cuadro 3 se resumen las evaluaciones de los SIPIS de aquellos países que presentaron una calificación explícita de su grado de cumplimiento de los PB. El primer elemento a resaltar es que nueve de los veintinueve sistemas de pago considerados en las autoevaluaciones como SIPIS no fueron calificados, quizás porque sus respectivos bancos centrales están adelantando reformas importantes en ellos. Otros prefirieron abstenerse de hacer públicos sus juicios.

En segundo lugar, se destaca que las calificaciones asignadas tienden a ser altas, es decir que los grados "observado" y "observado en lo general" tienden a ser mayoritarios, si bien se reconocen mayores deficiencias frente a los PB I, II y X y las Responsabilidades A, B y C de los Bancos Centrales. Esto parece no corresponder plenamente con los juicios expresados en los Gráficos 1 y 2 acerca del balance eficiencia-riesgo y con ciertas inobservancias de los PB SIPIS puestas de presente por los propios países, reseñadas en la Sección 3.

Cuadro 3: Autoevaluaciones de los SIPIS en ALC

Calificación	Auto-evaluación de los SIPIS en Latinoamérica													
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	A	B	C	D
Observado	25%	55%	35%	60%	35%	85%	60%	42%	70%	42%	50%	50%	8%	75%
Observado en lo general	35%	10%	20%	35%	5%	15%	30%	37%	15%	26%	14%	14%	17%	8%
Parcialmente observado	40%	35%	30%	5%	20%	0%	10%	21%	15%	32%	36%	36%	42%	17%
No observado	0%	0%	15%	0%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
No aplica	0%	0%	0%	0%	30%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	0%
Total	20	20	20	20	20	20	20	19	20	19	14	14	12	12

Fuente: Auto-evaluación de los SIPIS.

Si se comparan las calificaciones obtenidas en las autoevaluaciones frente a las registradas por evaluaciones hechas por misiones FSAP a países en desarrollo en el ámbito mundial (incluyendo ALC y otras regiones del mundo), adelantadas por IFIs, con asesores internacionales (véase el Cuadro 4), se concluye que las calificaciones otorgadas en las autoevaluaciones del grupo de países ALC tienen un aparente sesgo "optimista".

Lo anterior podría tener como causa principal el que falta avanzar en la plena comprensión de los PB-SIPIS en ALC. Pero, justamente, uno de los aspectos más importantes del ejercicio de autoevaluación promovido por el GTSP-ALC es que ayuda a profundizar en el entendimiento de los PB-SIPIS, que los resultados que aquí se muestran pueden contribuir a despertar conciencia sobre la necesidad de homogenizar criterios de evaluación y que contribuye a crear conciencia entre los bancos centrales sobre el estado actual y futuro de sus SIPIS.

Cuadro 4: Evaluación de SIPIS de países en desarrollo con base en el FSAP

Calificación	Evaluación de los SIPSI según reportes FSAP, países en desarrollo													
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	A	B	C	D
Observado	20%	36%	20%	28%	16%	80%	28%	5%	36%	28%	30%	30%	30%	40%
Observado en lo general	16%	20%	8%	28%	4%	12%	44%	45%	16%	20%	20%	20%	20%	30%
Parcialmente observado	52%	28%	36%	8%	12%	4%	16%	36%	8%	40%	30%	30%	0%	20%
No observado	12%	16%	36%	36%	28%	4%	12%	14%	0%	12%	20%	20%	40%	10%
No aplica	0%	0%	0%	0%	40%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%
Total	25	25	25	25	25	25	25	22	25	25	10	10	10	10

Fuente: "Financial Sector Assessment Program-Experience with the Assessment of Systemically Important Payment Systems." WB, FMI. Marzo, 2002.

6 Conclusiones

El ejercicio de autoevaluación de los PB-SIPIS que se acometió como respuesta a la iniciativa y los esfuerzos del GTSP-ALC y que contó con la participación formal de 15 bancos centrales de la región pone de presente las dificultades que se enfrentan al aplicar los PB-SIPIS como herramienta de evaluación. Las respuestas recibidas evidencian diferencias entre los bancos centrales de ALC en la interpretación de ciertos aspectos de los PB-SIPIS y en el nivel de autocrítica acerca de su cumplimiento. En particular, cabe destacar las dificultades en la interpretación y las debilidades reveladas en el cumplimiento de los PB-SIPIS I, III, VII y VIII, así como no haya sido explícitamente reflejado en las calificaciones asignadas por el respectivo banco central.

Pero es de especial relevancia destacar que ejercicios de esta naturaleza contribuyen a armonizar el entendimiento de los PB-SIPIS en la región, a identificar riesgos y debilidades, así como también fortalezas y a divulgar las "mejores prácticas" entre los países de ALC. También contribuyen a realzar la utilidad de los PB-SIPIS como carta de navegación para que cada país, de acuerdo a sus circunstancias particulares y sus preferencias entre combinaciones alternativas de eficiencia-riesgo, defina la trayectoria del proceso de mejoramiento continuo que debe implementar para ajustar su SNP a las nuevas necesidades de economías que progresan y a un entorno internacional más exigente.

Al respecto, resulta pertinente recordar lo señalado por Fry *et. al.* (1999), en el sentido que la selección de un SP óptimo depende de las circunstancias de cada país o economía, incluyendo el marco legal e institucional, su cultura y sus condiciones económicas, financieras y de infraestructura.

Cualquier decisión enfrentará la necesidad de efectuar ponderaciones en el balance entre eficiencia y riesgo asociados con diseños alternativos del SP. Y para ello es indispensable tener en consideración el estado de desarrollo de la economía, los volúmenes de operación, el número actual y potencial de participantes, los medios e instrumentos de pago disponibles y las características de los mercados que originan la demanda por servicios de pago, las cuales están estrechamente relacionadas con el grado de profundización financiera, del mercado de capitales y de deuda pública. También deben tenerse presente los requerimientos impuestos por la integración de los mercados nacionales con el resto del mundo pues la globalización impone una serie de estándares a los SP que plantean exigencias adicionales al proveedor de los servicios, a los participantes y a las autoridades que ejercen la vigilancia.

De otra parte, el alcance y posibilidades del SP descansan en gran medida en la tecnología. De allí que las posibilidades que ofrece el entorno en materia de telecomunicaciones e informática sean determinantes y representen una restricción para la escogencia entre alternativas.

Finalmente, la visión y los objetivos de los participantes y del sistema son fundamentales en la decisión sobre el diseño del SP. La fuerte tendencia reciente a escoger sistemas de LBTR para los pagos de alto valor o de tiempo crítico es un indicador de la inclinación de la balanza a favor de consideraciones de riesgo respecto a eficiencia. Esta selección parece priorizar el objetivo de

estabilidad financiera, al propender por SP que hagan una más efectiva y oportuna contención del riesgo sistémico, reduzcan el grado de exposición del banco central y, por ende, el riesgo moral derivado de su intervención vía crédito al sistema financiero ante incumplimientos temporales de los participantes o bancarrota.

Pero hay consideraciones de eficiencia que podrían favorecer otro tipo de arreglos, especialmente en economías con un bajo nivel de operaciones o en aquellas que aún no han desarrollado una infraestructura integrada con un SLV. En última instancia, la reforma y modernización de los SIPIS no debe ser un fin en sí mismo y tampoco ser visto como un propósito tecnológico, sino más bien un medio hacia la eficiencia económica y la estabilidad financiera, ajustado a las realidades de cada país.

Como concluyeron los participantes en el encuentro organizado por el Secretariado del CPSS sobre "El proceso de los FSAP relativo a sistemas de pagos y liquidación" (CPSS, 2003), "en países con prácticas y arreglos transaccionales relativamente precarios el énfasis se centra en alcanzar sistemas que garanticen, de una manera práctica, la finalización de pagos entre pagador y receptor, o, puesto en otros términos, en reducir sustancialmente los costos de transacción de la economía, dejando los aspectos de riesgo y de seguridad en un segundo orden de prioridades. Mientras que, para economías industrializadas, el riesgo se vuelve el elemento crítico a la hora de promover innovaciones a los SP".

No obstante, el mapa que se extrae de las evaluaciones y las reformas que vienen en camino muestra que, en varios países de la región, los SIPIS se han quedado rezagados frente a las nuevas exigencias derivadas de estados de desarrollo más avanzados de sus economías. Otros, por su parte, ya han acometido importantes reformas con el fin no sólo de tener un SNP que responda a las necesidades operacionales sino que también reduzca los riesgos financieros de los participantes en casos de insolvencia. Sin embargo, la implantación de sistemas de LBTR es una reforma incompleta si no resuelve en paralelo la modernización de los SLVs.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
BM	Banco Mundial
BIS	<i>Bank for International Settlements</i> (Banco de Pagos Internacionales)
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CPSS	<i>Committee on Payment and Settlement Systems</i> (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSAP	<i>Financial Sector Assessment Program</i> (Programa de Evaluación del Sector Financiero)
GTSP-ALC	Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pagos de América Latina y el Caribe
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IHO	Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental
LND	Liquidación Neta Diferida
LBTR	Liquidación Bruta en Tiempo Real
MICR	<i>Magnetic Ink Character Recognition</i> (Reconocimiento de Caracteres de Tinta Magnética)
OMAs	Operaciones de Mercado Abierto
PB-SIPIS	Principios Básicos para los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica
SIPIS	Sistemas de Pago de Importancia Sistémica
SNP	Sistema Nacional de Pagos
SP	Sistema(s) de Pago
SLV	Sistema de Liquidación de Valores

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Autoevaluación de los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica remitidas por los Bancos Centrales de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guyana, México, Perú, Organización de Estados del Caribe Oriental, Trinidad y Tobago y Venezuela.
- Banco de Pagos Internacionales, *"Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries"*, BIS, Basilea, Suiza, 1990.¹¹
- Banco de Pagos Internacionales, (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación), *"Core Principles for Systemically Important Payment Systems"*, BIS, Basilea, Suiza, 2000.
- Banco de Pagos Internacionales, (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación) y Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, *"Recommendations for Securities Settlement Systems"*, BIS, Basilea, Suiza, 2001.
- Banco de Pagos Internacionales, (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación), *"Summary Record of the Meeting on the FSAP Process Related to Payment and Settlement Systems"*, BIS, Basilea, Suiza, 2003.
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (en colaboración con el CPSS), *"Guidance Note for Assessing Observance of Core Principles for Systemically Important Payment Systems"*, mimeo, 2001.
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *"Financial Sector Assessment Program: Experience with the Assessment of Systemically Important Payment Systems"*, mimeo, 2002.
- Bossone, Biagio y Cirasino, Massimo, *"The Oversight of the Payments Systems: A Framework for the Development and Governance of Payment Systems in Emerging Economies"*, Banco Mundial y CEMLA, 2001.
- Fry, M., I. Kilato, S. Roger, K. Senderowicz, D. Sheppard, F. Solis y J. Trundle, *"Payments Systems in Global Perspective"*, Rutledge- Bank of England, 1999.

¹¹ Este informe también se conoce como el "Informe Lamfalussy".

ISBN 968-6154-??-?