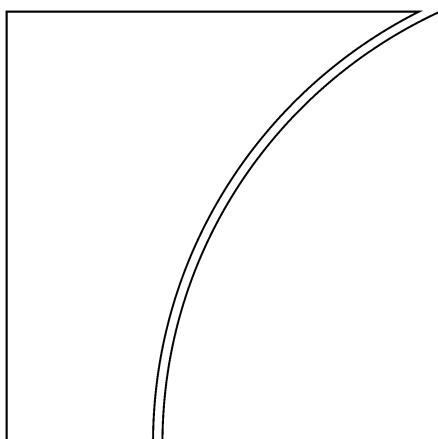


# Comité de Sistemas de Pago y Liquidación



## Implicaciones de los pagos minoristas para las políticas de los bancos centrales *(Extracto)*

Marzo de 2003



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Puede solicitar ejemplares de esta publicación a:

Bank for International Settlements  
Press & Communications  
CH-4002 Basilea (Suiza)

E-mail: [publications@bis.org](mailto:publications@bis.org)

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

El informe se encuentra disponible en la dirección del BPI en Internet ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

© *Banco de Pagos Internacionales 2003. Reservados todos los derechos. Se permite la reproducción o traducción de breves extractos, siempre que se indique su procedencia.*

ISBN 92-9197-509-5 (en línea)

## Presentación

Los pagos minoristas los suelen realizar los consumidores y los socios comerciales para adquirir bienes y servicios. A medida que evolucionan los mercados, van innovándose las prácticas de pago y se va progresando en las estrategias comerciales que aplican los proveedores de estos servicios. Los bancos centrales son conscientes de que la promoción de la eficiencia y seguridad de los medios de pago en el quehacer cotidiano es parte integral de sus responsabilidades con el público en general. La confianza que el público deposita en la moneda podría verse amenazada si los sistemas de pagos minoristas no fuesen eficientes o resultaran inseguros o poco prácticos para sus usuarios.

En este informe se analizan las repercusiones que tiene este tipo de pagos para las políticas de los bancos centrales. Se trata del tercer informe de una trilogía realizada por el Grupo de Trabajo sobre Sistemas de Pagos Minoristas, que fue establecido por el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación de los bancos centrales del Grupo de los Diez con el fin de realizar dicha tarea.

En los dos informes anteriores, se describe el panorama actual de los pagos minoristas en los países del G-10 y Australia. En el primero de ellos, *Retail payments in selected countries: a comparative study*, publicado en septiembre de 1999, se analizan los instrumentos de pago al por menor y los mercados para el usuario final. El segundo, *Clearing and settlement arrangements for retail payments in selected countries*, fue publicado en septiembre de 2000.

Dicho informe se centra en el establecimiento de las políticas. La actual participación de los bancos centrales de los países del G-10 y Australia en el ámbito de los pagos minoristas demuestra que existen tanto temáticas políticas comunes como sustanciales diferencias institucionales entre países. El informe recoge las temáticas comunes en forma de objetivos de política pública de alto nivel, poniendo de relieve su posible pertinencia también para otras instituciones públicas interesadas en la seguridad y eficiencia de los pagos minoristas. En concreto, se recomiendan algunas acciones mínimas para que todos los bancos centrales puedan promover estos objetivos. Además, identifica otras posibilidades para aquellos bancos centrales que deseen ir más allá de los mínimos recomendados. Se trata de respuestas políticas que pueden ser adecuadas en determinadas circunstancias y que, dependiendo del marco institucional concreto, pueden ser factibles para algunos bancos centrales.

En informe se publicó por primera vez en septiembre de 2002 como documento de consulta, en el que se solicitaban comentarios sobre la totalidad del mismo. A la luz de los comentarios recibidos, se revisaron algunos aspectos del informe, especialmente con el fin de conseguir mayor claridad, aunque el documento permaneció intacto en lo esencial.

El Comité de Sistemas de Pago y Liquidación quisiera agradecer a los miembros del Grupo de Trabajo y a su Presidente, Carlo Tresoldi del Banco de Italia, su trabajo en la preparación de este informe, así como a la Secretaría del CPSS en el BPI, por su constante apoyo.

Tommaso Padoa-Schioppa, Presidente  
Comité de Sistemas de Pago y Liquidación



## Resumen ejecutivo

1.1 El presente informe identifica y analiza las implicaciones que tienen para las políticas de los bancos centrales las tendencias actuales en los mercados de pagos minoristas en los países del G-10 y Australia. Partiendo de estos asuntos, se estudia cómo pueden ayudar los bancos centrales a alcanzar determinados objetivos de política pública en este ámbito. Además, estos objetivos también pueden ser pertinentes para otras entidades públicas interesadas en la eficiencia y seguridad de los pagos al por menor.

1.2 Los sistemas e instrumentos para realizar pagos minoristas contribuyen significativamente a una mayor eficacia y estabilidad en el sistema financiero, especialmente en cuanto a la confianza de los consumidores y al funcionamiento del comercio. Asimismo, la utilización eficiente y segura del dinero como medio de intercambio en las transacciones minoristas resulta esencial para la estabilidad de la moneda y para la confianza que deposita en ella el público en general. Por todo ello, los bancos centrales tienen especial interés en que los pagos al por menor sean eficientes y seguros.

1.3 Los bancos centrales de los países del G-10 y Australia participan de uno u otro modo en los pagos minoristas. Sin embargo, la forma y el grado de esta participación varían según los países. La naturaleza de cada tipo concreto de participación en estos pagos por parte de los bancos centrales depende de la estructura institucional y las tradiciones de cada país. A este respecto, los mandatos de política pública de los bancos centrales son diferentes; además, otras instituciones públicas (como los supervisores de instituciones financieras o las autoridades encargadas de la protección del consumidor y de la defensa de la competencia) también están interesadas en algunos aspectos de la eficiencia y seguridad de los pagos minoristas en una u otra medida. Los papeles respectivos del banco central y del sector privado para prestar servicios relacionados con los pagos al por menor también varían según el país.

1.4 Los bancos centrales participan actualmente en los pagos minoristas de tres maneras diferentes: (1) en su capacidad operativa, (2) como vigilantes de los sistemas de pago, o (3) como catalizadores o facilitadores de la evolución de los reglamentos y del mercado. En tanto que operadores, todos los bancos centrales prestan servicios de liquidación al menos a determinados sistemas de pagos minoristas. Asimismo, algunos también proporcionan servicios de compensación y otras prestaciones relacionadas. En segundo lugar, la labor de vigilancia (*oversight*) confiere a ciertos bancos centrales una sólida herramienta de participación, aunque en este ámbito varían considerablemente los mandatos y potestades con los que cuentan los bancos centrales, así como el alcance de dicha vigilancia y el modo en que se lleva a cabo. Mientras que en algunos países el banco central vigila todos los sistemas y mecanismos de pago al por menor, en otros esta vigilancia se reduce únicamente a los sistemas de pago de importancia sistémica. Por último, en calidad de catalizadores y facilitadores, todos los bancos centrales cuentan con un amplio bagaje en cuanto al respaldo del funcionamiento del mercado, la utilización de sus contactos con el sector privado, su capacidad de estudio y análisis, sus relaciones de cooperación con otras entidades públicas y su contribución al debate sobre políticas públicas.

1.5 Los mercados de pagos al por menor han ido evolucionando durante los últimos decenios y continúan haciéndolo. Algunas tendencias en la aplicación de las nuevas tecnologías o en las estrategias comerciales de estos mercados revisten gran importancia para los bancos centrales, a la vista de sus posibles implicaciones para la eficiencia y seguridad de los pagos minoristas. Dichas tendencias surgen en los siguientes ámbitos:

- (i) innovaciones mediante avances informáticos, que han sido (o están siendo) introducidos por los proveedores de servicios de pagos minoristas a todos los niveles del mercado;
- (ii) evolución del mercado para servicios de pagos al por menor entre países;
- (iii) cambios en la estructura de los mercados de pagos minoristas, y en concreto, integración y consolidación del mercado así como tendencias en contrario;
- (iv) nuevos participantes en los mercados de pagos minoristas, especialmente agentes no tradicionales (por ejemplo, entidades distintas de bancos).

1.6 Muchas de estas innovaciones pueden mejorar diversos aspectos relacionados con la eficiencia, tanto en los mercados nacionales como entre distintos países. Además, todas ellas conllevan cambios en cuanto a los requisitos de seguridad. Las tendencias en la estructura del mercado tienen implicaciones complejas que son difíciles de evaluar en su totalidad. Cuando

conlleven la consolidación, la utilización de economías de escala y de alcance (también llamadas de diversificación) suele dar un importante impulso a las pertinentes entidades privadas. Para que las ventajas que ofrecen estas economías de escala y de alcance y esta innovación lleguen hasta el usuario final, es fundamental tener en cuenta la competitividad o el margen para la competencia, por lo que es imprescindible estudiar el grado de accesibilidad a estos mercados para los nuevos participantes.

1.7 El debate en torno a todas estas implicaciones resulta interminable, ya que su complejidad y la falta de datos empíricos concluyentes hacen difícil llegar a conclusiones definitivas y universales. Los bancos centrales de los países que han participado en este informe coinciden en que los mecanismos que ofrece el mercado deberían ser el principal motor para la consecución y mantenimiento de la eficacia y seguridad en los pagos minoristas. Sin embargo, en algunos casos, los mercados pueden topar con obstáculos persistentes, por lo que no siempre será posible obtener resultados suficientemente eficientes y seguros. La propia existencia de estos obstáculos podría tener implicaciones para las políticas del banco central. Cuando no se obtengan los resultados esperados, habría que analizar diversos aspectos del marco jurídico y regulador pertinente, la estructura y funcionamiento del mercado, los estándares e infraestructuras utilizados, o la variedad y condiciones de los servicios prestados por el banco central.

1.8 Los bancos centrales deben estudiar la evolución de sus mercados cada cierto tiempo, a la vista de los asuntos de política pública aquí identificados, con el fin de determinar si estas cuestiones les afectan en la práctica. Cuando así sea el caso, los poderes públicos pertinentes (incluidos los bancos centrales) pueden decidir intentar reestablecer un equilibrio aceptable entre eficiencia y seguridad en sus diferentes facetas. Las consecuencias que tiene la evolución del mercado para la eficiencia y la seguridad habrán de ser analizadas y evaluadas con respecto a los costes y beneficios de las posibles acciones de política pública.

1.9 Las políticas de los bancos centrales pueden variar entre países, pero todas comparten ciertos aspectos que se recogen a continuación en cuatro objetivos de política pública. Las políticas destinadas a conseguir pagos minoristas eficientes y seguros habrán de diseñarse, cuando proceda, con el fin de:

- (a) superar los obstáculos de orden jurídico y regulador que impidan el desarrollo y la innovación en el mercado;
- (b) fomentar las condiciones y comportamientos propicios para un mercado competitivo;
- (c) apoyar el desarrollo de normas e infraestructuras eficaces;
- (d) prestar servicios de banca central de la manera más eficaz posible para el mercado.

El primero de estos objetivos también puede ser relevante para otros poderes públicos interesados en la eficiencia y seguridad en este ámbito. El cuarto objetivo compete únicamente a los bancos centrales, ya que se refiere a los servicios que prestan.

1.10 El tipo de acción que pueden emprender los bancos centrales y otras entidades públicas para promover estos objetivos de política pública puede variar en gran medida, dependiendo de las condiciones en cada mercado, así como del contexto institucional del país en el que se enmarquen. El presente informe se centra únicamente en la posible contribución de los bancos centrales, haciendo especial hincapié en dos de sus aspectos: la importancia de, en primer lugar, el seguimiento del mercado, y en segundo lugar, un mecanismo de cooperación y asesoramiento entre el banco central y los sectores público y privado. En cuanto al sector privado, dicho mecanismo es congruente con la preferencia que suele mostrar el banco central por las soluciones de mercado. En lo que se refiere a la cooperación con otros poderes públicos competentes, los bancos centrales suelen contribuir de forma sustancial, en virtud de la visión general de eficiencia y seguridad en los pagos minoristas que infieren de sus responsabilidades con su moneda y con la estabilidad financiera en general.

1.11 Este énfasis en el seguimiento del mercado y en la adopción de un mecanismo de cooperación y asesoramiento queda plasmado en acciones mínimas concretas que este informe recomienda a todos los bancos centrales. Asimismo, se identifican otras posibilidades, más activas, que van más allá del mínimo exigible y que pueden resultar políticas adecuadas en determinadas circunstancias y ser factibles para algunos bancos centrales.

1.12 Estos objetivos para las políticas públicas, junto con las acciones mínimas recomendadas, no pretenden ofrecer un método uniforme que deban aplicar los bancos centrales a todos los

sistemas e instrumentos de pagos al por menor, sino que se enmarca en la línea del estilo juicioso que caracteriza la participación del banco central en los pagos minoristas. En concreto, las acciones mínimas recomendadas están en la línea de un banco central que presta mayor atención a aquellos sistemas e instrumentos que considera de mayor relevancia, pues podrían ocasionar pérdidas considerables de bienestar si, por ejemplo, se vieran seriamente alterados o sujetos a prácticas comerciales abusivas. En determinadas circunstancias, los bancos centrales pueden optar por medidas que superen el mínimo exigido. Los objetivos para sus políticas públicas y las acciones que pueden emprender están recogidas al final de este documento.

1.13 La elección de las medidas más adecuadas para el banco central se enmarcan en uno de los tres modos de actuación descritos anteriormente y que suelen utilizarse de forma complementaria. Así pues, la participación de un banco central en un caso concreto como catalizador o facilitador de una solución de mercado puede en ocasiones estar respaldada por la actividad reguladora que desempeña como vigilante o mediante la modificación de los servicios que presta.

1.14 En sus compromisos con los sectores público y privado, el banco central debe dejar claro cuáles son sus funciones y sus principales políticas con respecto a los pagos al por menor.

1.15 Las diferencias descritas en cuanto a la naturaleza y grado de participación de cada banco central en los pagos minoristas serían sin duda mayores si se examinara un grupo de países más amplio y heterogéneo. Aun así, los cuatro objetivos de política pública resultarían adecuados para dicho grupo, a pesar de que las circunstancias específicas de cada país pueden variar el enfoque adoptado por el banco central para la consecución de tales metas. Por ejemplo, el grado de desarrollo de los mercados de pagos minoristas de un país puede ser uno de los muchos factores que determinen los papeles del banco central y del sector privado respectivamente. En concreto, los bancos centrales de las economías de mercado emergentes pueden tener que adoptar un método más activo, por ejemplo en cuanto a los servicios que presta, al menos a corto plazo, con el fin de cumplir sus atribuciones de política pública para el fomento y mantenimiento de la eficiencia y la seguridad de los pagos minoristas. Esta perspectiva resulta congruente con el papel más general que desempeñan los bancos centrales en la evaluación y reforma del sistema de pagos (por ejemplo, para la aplicación de los Principios Fundamentales para los sistemas de pago de importancia sistémica<sup>1</sup>). Esta estrecha interacción por parte de bancos y otros proveedores de servicios de pago es importante, aunque, cuando el sector todavía no se encuentre suficientemente bien establecido o carezca de los recursos necesarios para contribuir de forma eficaz, el banco central puede tener que asumir una responsabilidad más exhaustiva para su aplicación. A medida que la economía vaya evolucionando, habrá que ir reconsiderando el papel del banco central.

---

<sup>1</sup> Véase el Capítulo 10 de Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica, BPI, enero de 2001.

## **Marco jurídico y regulador**

### **Objetivo de política pública A:**

Las políticas destinadas a conseguir pagos minoristas eficientes y seguros habrán de diseñarse, cuando proceda, **con el fin de superar los obstáculos de orden jurídico y regulador que impidan el desarrollo y la innovación en el mercado.**

#### **El banco central deberá, como mínimo:**

- (i) Revisar el marco jurídico y regulador para identificar obstáculos que impidan mejoras de la eficiencia o la seguridad;
- (ii) Cooperar con las instituciones públicas y privadas pertinentes, para que el marco jurídico y regulador no pierda de vista las circunstancias cambiantes y para superar los obstáculos antes citados, cuando proceda.

**Otras posibilidades adicionales** son, dependiendo de las responsabilidades, potestades y prioridades de cada banco central:

- Modificar los reglamentos que obstaculizan actualmente la mejora de la eficiencia y la seguridad, siempre que estas atribuciones competan al banco central y no vayan en contra del interés público.
- Introducir o proponer nuevos reglamentos, según permitan las atribuciones del banco central, cuando el marco jurídico o regulador no consiga proporcionar mayor eficiencia o seguridad.

## **Estructura y funcionamiento del mercado**

### **Objetivo de política pública B:**

Las políticas destinadas a conseguir pagos minoristas eficientes y seguros habrán de diseñarse, cuando proceda, **con el fin de fomentar unas condiciones y comportamientos competitivos en el mercado:**

#### **El banco central deberá, como mínimo:**

- (i) Realizar un seguimiento de la evolución de las condiciones y comportamientos del mercado con respecto a los instrumentos y servicios de pagos al por menor, y evaluar su importancia;
- (ii) Cooperar con otras instituciones públicas o privadas, según el caso, para fomentar la competitividad en el mercado y para solucionar cualquier asunto significativo para las políticas públicas relacionado con las estructuras y el comportamiento del mercado.

**Otras posibilidades adicionales** son, dependiendo de las responsabilidades, potestades y prioridades de cada banco central:

- Promover unas normas u orientaciones adecuadas en aras de la transparencia, en colaboración con las correspondientes instituciones públicas o privadas;
- Examinar las condiciones del mercado para los pagos minoristas transfronterizos, con vistas a promover mejoras, siempre que dicha acción esté justificada;
- Considerar y, cuando proceda, realizar intervenciones de carácter regulador u operativo, cuando se considere que las fuerzas del mercado no han alcanzado (o no es probable que alcancen) una solución eficiente y segura.



## **Estándares e infraestructuras**

### **Objetivo de política pública C:**

Las políticas destinadas a conseguir pagos minoristas eficientes y seguros habrán de diseñarse, cuando proceda, **con el fin de apoyar el desarrollo de estándares e infraestructura eficaces.**

#### **El banco central deberá, como mínimo:**

- (i) Realizar un seguimiento de la evolución de las normas de seguridad, estándares operativos y soluciones de infraestructura para los sistemas de pago al por menor que estime importantes para el interés público, así como evaluar su importancia;
- ii) Cooperar con las instituciones públicas y privadas pertinentes para fomentar las mejoras de dichos estándares e infraestructuras del mercado, cuando proceda.

**Otras posibilidades adicionales** son, dependiendo de las responsabilidades, potestades y prioridades de cada banco central:

- Participar activamente en la revisión y desarrollo de estándares y soluciones adecuados, en colaboración con las instituciones públicas o privadas pertinentes, cuando el banco central considere que una participación más intensa puede resultar necesaria para perseguir dicho objetivo;
- Considerar y, cuando resulte adecuado, realizar intervenciones de carácter regulador u operativo, cuando considere que las fuerzas de mercado no han alcanzado (o no es probable que alcancen) una solución eficiente y segura.

## **Servicios del banco central**

### **Objetivo de política pública D:**

Las políticas destinadas a conseguir pagos minoristas eficientes y seguros habrán de diseñarse, cuando proceda, **con el fin de proporcionar servicios de banca central de la forma más eficaz para el mercado.**

#### **El banco central deberá, como mínimo:**

- (i) Examinar y, si resulta adecuado, adaptar los servicios de liquidación que presta para poder alcanzar resultados eficientes y seguros;
- ii) Prestar sus servicios con total transparencia.

**Otras posibilidades adicionales** son, dependiendo de las responsabilidades, potestades y prioridades de cada banco central:

- Analizar sus servicios distintos de liquidación que corresponda y determinar si se adaptan a las cambiantes condiciones del mercado;
- Revisar las políticas de acceso a sus servicios y de establecimiento de precios.