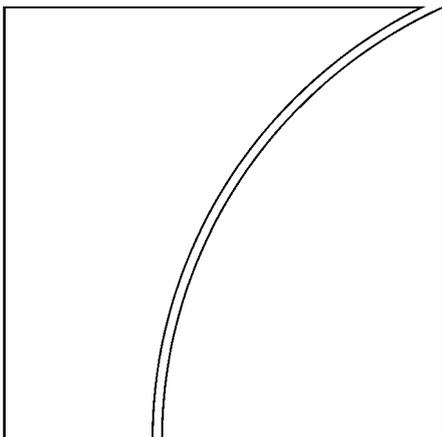


Comité de Sistemas de Pago y Liquidación



Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional

Enero de 2006



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Pueden solicitarse ejemplares de esta publicación a:

Bank for International Settlements
Prensa y Comunicación
CH-4002 Basilea (Suiza)

E-mail: publications@bis.org

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

Este informe se encuentra disponible en la dirección del BPI en Internet (www.bis.org).

© *Banco de Pagos Internacionales 2006. Reservados todos los derechos. Se permite la reproducción o traducción de breves extractos, siempre que se indique su procedencia.*

ISBN 92-9197-556-7 (en línea)

Presentación

Aunque no existe una receta única para desarrollar eficazmente un sistema de pagos nacional, los países que emprenden este proceso de reforma se enfrentan a interrogantes muy similares. ¿Quién debería participar en este proceso y quién debería iniciarlo? ¿Cuáles son las prioridades de inversión y se basan éstas en un profundo conocimiento del sistema de pagos? ¿Qué infraestructura se necesita y en qué mecanismos institucionales se apoyan?

El presente informe, iniciado por el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS) bajo el liderazgo de su anterior Presidente Tommaso Padoa-Schioppa, intenta ayudar y asesorar sobre la planificación e implementación de reformas en los sistemas de pagos nacionales. Para ello, se hace hincapié en que el desarrollo de un sistema de pagos es un proceso complejo que debe basarse principalmente en las necesidades reales, no en la tecnología disponible. La reforma del sistema de pagos depende del desarrollo paralelo del sistema bancario, de mecanismos institucionales para servicios de pago y de infraestructuras de pago, de modo que ha de ser un esfuerzo concertado entre el sector bancario, las agencias de regulación y otras partes interesadas pertinentes. Este informe se compone de 14 orientaciones con su correspondiente explicación en el contexto del desarrollo de un sistema de pagos. También incluye secciones dedicadas a la implementación de las mismas, en las que se presentan ejemplos prácticos, problemas que pueden presentarse en dicha fase, así como distintas maneras de aplicar cada orientación. En la preparación de este informe, el CPSS contó con la contribución de un grupo de trabajo, compuesto por una amplia representación de expertos de bancos centrales de países desarrollados y en desarrollo de todo el mundo.

En mayo de 2005 se publicó una versión de este informe para consulta, que se debatió en foros regionales con expertos en pagos de bancos centrales y de la comunidad financiera en todo el mundo. Asimismo, se sometió a un proceso de consulta, gracias al cual se recibieron numerosos comentarios sobre el informe. En líneas generales, la amplia consulta a la que se sometió garantiza que el marco y el contenido del informe pueden resultar útiles para aquellos países inmersos en la reforma y el desarrollo de sus sistemas de pago nacionales.

El CPSS quisiera agradecer a Tommaso Padoa-Schioppa el respaldo que ha brindado a este proyecto, así como a los componentes del Grupo de Trabajo, a su Presidente Sean O'Connor del Banco de Canadá y a la Secretaría del CPSS ubicada en el BPI, por el excelente trabajo llevado a cabo en la preparación del presente informe.

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

Índice

Presentación.....	iii
1. Resumen ejecutivo.....	1
1.1 Introducción y presentación.....	1
1.2 Orientaciones generales para el desarrollo del sistema de pagos.....	3
1.3 Estructura del informe.....	7
2. El desarrollo de un sistema de pagos nacional	8
2.1 El dinero y el sistema de pagos nacional	8
2.2 Proceso de desarrollo de un sistema de pagos nacional.....	9
2.2.1 Factores que influyen en el desarrollo del sistema de pagos nacional.....	9
2.2.2 Motivos para reformar el sistema de pagos nacional.....	11
2.2.3 Tendencias en el desarrollo del sistema de pago nacional	11
2.2.4 Problemas relacionados con el desarrollo del sistema de pago nacional	12
3. Orientaciones generales para desarrollar un sistema de pagos nacional.....	13
3.1 El sistema bancario y el desarrollo del sistema de pagos nacional	13
Orientación 1. El banco central como núcleo del sistema.....	13
Orientación 2. Fomento de la labor que desempeña un sistema bancario sólido	18
3.2 Planificación del desarrollo del sistema de pagos nacional	22
Orientación 3. Reconocimiento de la complejidad	22
Orientación 4. Especial atención a las necesidades	24
Orientación 5. Establecimiento de prioridades claras	26
Orientación 6. Importancia de la puesta en práctica	29
3.3 Desarrollo del marco institucional de un sistema de pagos nacional.....	34
Orientación 7. Fomento del desarrollo del mercado.....	34
Orientación 8. Participación de las partes interesadas	38
Orientación 9. Colaboración para una vigilancia eficaz.....	40
Orientación 10. Fomento de la certeza jurídica.....	42
3.4 Desarrollo de la infraestructuras del sistema de pagos nacional	46
Orientación 11. Mayor disponibilidad de servicios de pago minoristas.....	47
Orientación 12. Adaptación de los sistemas de grandes pagos a las necesidades empresariales	50
Orientación 13. Sintonización del desarrollo de los sistemas de pago y de valores.....	52
Orientación 14. Coordinación de la liquidación en los sistemas de pequeños y grandes pagos y de valores.....	55
Anexos.....	60
Anexo 1: Compendio de las orientaciones.....	61
Anexo 2: Caso práctico de Sri Lanka	62
Anexo 3: Componentes de un ejercicio de balance.....	65
Anexo 4: Marco legal y leyes modelo sobre pagos.....	68
Anexo 5: Glosario	73
Anexo 6: Composición del Grupo de Trabajo	78

1. Resumen ejecutivo

1.1 Introducción y presentación

El desarrollo de un sistema de pagos es un proceso continuo y en cualquier país siempre hay algún elemento del sistema que está en proceso de reforma o modificación. En los últimos años, se ha observado una rápida aceleración de las reformas fundamentales llevadas a cabo en los sistemas de pago nacionales de todo el mundo. No obstante, la implementación de reformas similares en diversos países ha tenido un éxito desigual. Los distintos proyectos de reforma del sistema de pagos no siempre han alcanzado los resultados previstos en términos de utilización, beneficios o costes, y su consecución en muchos casos ha resultado sorprendentemente lenta.

La planificación e implementación de un programa de desarrollo para el sistema de pagos no es tarea fácil, dada la complejidad que conllevan las reformas y las diferentes formas de enfocarlas. Las autoridades que promueven nuevas iniciativas para sus sistemas de pago nacionales suelen solicitar información, asesoramiento y asistencia a otros países, al Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS), al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial y a otras instituciones financieras internacionales, con el fin de encontrar la mejor manera de planear y poner en práctica reformas en estos sistemas. El principal objetivo del presente informe es ayudar a estas autoridades a construir y perfeccionar sus sistemas de pago nacionales a través de unas orientaciones prácticas para el desarrollo.

Este informe se dirige en concreto a los bancos centrales y a su interacción con otras partes interesadas, especialmente la comunidad bancaria y otras autoridades responsables del desarrollo del sistema bancario. No obstante, también atañe a cualquier otra parte implicada, ya sea pública o privada, dado que el desarrollo del sistema de pagos nacional es, por definición, un proceso de cooperación. El contenido de este documento es reflejo de la experiencia de un amplio abanico de bancos centrales de países desarrollados o en desarrollo de todo el mundo, así como del Banco Mundial y del FMI. Sin embargo, a diferencia de otros trabajos anteriores que suelen hacer referencia a instrumentos, procedimientos y mecanismos concretos para transferencias interbancarias, en este caso se estudia desde una perspectiva más amplia la composición de un sistema de pagos. A efectos del presente informe, el sistema de pagos nacional lo integran todos los mecanismos institucionales y de infraestructura del sistema financiero que permiten iniciar y transferir derechos monetarios en forma de pasivos de un banco comercial o del banco central.

Las orientaciones aquí recogidas no constituyen un “manual de instrucciones” ni un inventario para el desarrollo de un sistema de pagos nacional, pues no existe un modelo único que pueda satisfacer las necesidades de todos los países. Por el contrario, estas orientaciones se centran en aquellos elementos de un sistema de pagos nacional que deben tenerse en cuenta a la hora de iniciar un proceso de reforma, especialmente cuando se trate de grandes reformas estructurales. Asimismo, también se hace referencia al desarrollo de un sistema de pagos dentro de un país o zona monetaria común. Lo que no se analiza, sin embargo, es el desarrollo de aspectos concretos del sistema de pagos nacional que son necesarios para la realización eficiente y segura de pagos entre divisas y entre países.

Los bancos centrales y el desarrollo del sistema de pagos

El desarrollo de un sistema de pagos nacional seguro y eficiente no sólo es importante para la estabilidad monetaria y financiera de un país, sino también para los intereses generales del banco central en materia de desarrollo económico. Así pues, los bancos centrales realizan un seguimiento de la evolución del sistema de pagos para estimar su impacto en la demanda de dinero, la influencia de las operaciones de política monetaria y la estabilidad de los mercados financieros estrechamente relacionados.

El sistema de pagos nacional es fundamental para la adecuada articulación de la política monetaria a través de operaciones en el mercado monetario destinadas a influir en la actividad económica y financiera en general. Además, las reformas de los sistemas de pago pueden repercutir en la rapidez y capacidad de previsión de los flujos monetarios, los cuales a su vez pueden influir en la demanda general de dinero en la economía. Ahora bien, al establecer vínculos entre instituciones financieras para transferir derechos monetarios y liquidar obligaciones de pago con total eficiencia, el sistema de pagos nacional se convierte también en un canal por el que pueden transmitirse riesgos financieros entre instituciones y mercados financieros. La promoción de un sistema de pagos nacional seguro y

eficiente por parte de los bancos centrales intenta reducir la posibilidad de contagio a través de este canal.

El banco central desempeña diversas funciones esenciales en el sistema de pagos nacional, por lo que suele ser un agente clave para su desarrollo. Así, actúa como operador y vigilante de los mecanismos de pago centrales, como usuario de los servicios de pago y como catalizador de reformas en el sistema. Todo ello proporciona a los bancos centrales una amplia perspectiva sobre la función que desempeña el sistema de pagos en el sistema financiero y en la economía en general, así como una extensa experiencia en determinados sistemas de pago. De este modo, los bancos centrales pueden asesorar sobre políticas relacionadas con los sistemas de pago y con otros sistemas financieros y actuar, junto a organismos privados, como catalizadores eficaces para la puesta en marcha, promoción y contribución a las reformas del sistema de pagos.

Componentes de un sistema de pagos nacional

A efectos del presente informe, un sistema de pagos nacional va más allá de la infraestructura necesaria para poner en marcha un sistema de pagos concreto, ya que incluye todo el entramado de mecanismos y procesos propios de las instituciones e infraestructuras de un país, utilizados para iniciar y transferir derechos monetarios en forma de pasivos de un banco comercial o del banco central. A pesar de que el efectivo continúa siendo un medio de pago importante en cualquier sistema, este informe se centra en los pagos distintos de efectivo efectuados a partir de depósitos en bancos comerciales o en el banco central. Los principales componentes de un sistema de pagos nacional son:

- instrumentos de pago utilizados para iniciar y realizar la transferencia de fondos entre las cuentas que las partes pagadora y receptora del pago mantienen en entidades financieras;
- infraestructuras de pago para negociar y compensar los instrumentos de pago, procesar y comunicar la información sobre el pago y transferir los fondos entre las instituciones que realizan y reciben el mismo;
- instituciones financieras que ofrecen cuentas, instrumentos y servicios de pago a consumidores y empresas, así como organizaciones que operan las redes para el procesamiento, compensación y liquidación de pagos para dichas instituciones financieras;
- mecanismos de mercado como convenciones, normas y contratos para producir, valorar, entregar y adquirir los diversos instrumentos y servicios de pago;
- leyes, estándares, normas y procedimientos establecidos por legisladores, tribunales y reguladores que definen y rigen tanto los mecanismos para el procesamiento de los pagos como el funcionamiento de los mercados de servicios de pago.

Las infraestructuras de pago incluyen todos los sistemas para el procesamiento, compensación y liquidación de pagos que operan en un país, incluso aquellos radicados en otros países. Los mecanismos institucionales, por su parte, engloban las estructuras de mercado para distintos servicios de pago, así como las entidades financieras y de otro tipo que proporcionan estos servicios a los usuarios. También incluye el ordenamiento jurídico y regulador que enmarca la organización y el funcionamiento del mercado, además de los mecanismos existentes para la consulta y coordinación entre las principales partes interesadas. En un sistema de pagos nacional, la estructura institucional es el nexo de unión funcional entre las infraestructuras y las partes interesadas.

Reforma del sistema de pagos nacional: factores, desencadenantes y tendencias

Las iniciativas destinadas a reformar un sistema de pagos nacional buscan mejorar la seguridad y eficiencia de todo el sistema. El éxito de estas iniciativas y el consiguiente desarrollo del sistema de pagos nacional en un determinado país dependen de factores relacionados con el entorno, la economía, las finanzas y la política económica. A la hora de planificar e implementar las reformas del sistema de pagos nacional, es necesario tener en cuenta los aspectos más relevantes de estos factores con el fin de conseguir un proceso evolutivo satisfactorio, pues todos ellos son esenciales para incentivar adecuadamente a las diversas partes interesadas para que se comprometan con la reforma del sistema de pagos.

En general, estas reformas son necesarias debido a: (i) la evolución de los sectores financieros y no financieros y las nuevas necesidades de sus usuarios, que conllevan nuevas necesidades y

oportunidades en cuanto a instrumentos y servicios de pago eficientes; (ii) mayor conciencia de los riesgos que afectan al sistema de pagos e inquietud en torno a la estabilidad financiera; o (iii) presiones internas y externas para la realización de reformas y una decisión de política económica para cumplir con los estándares internacionales aplicables; o (iv) cambios político-económicos en ocasiones a raíz de la entrada de un país en un mercado financiero o comercial a escala regional o mundial.

Las recientes tendencias en cuanto al desarrollo de sistemas de pago nacionales han conllevado a menudo iniciativas destinadas a:

- ampliar la gama de instrumentos y servicios de pago disponibles;
- mejorar la eficiencia, sobre todo en términos de costes operativos y de acceso y utilización de la liquidez;
- mejorar la interoperabilidad y capacidad de reacción de las infraestructuras bancarias, de pagos y de valores;
- contener mejor los riesgos legales, operativos, financieros y sistémicos en las infraestructuras de pago;
- crear esquemas de vigilancia y regulación más adecuados al sistema de pagos nacional; y
- mejorar la eficiencia y estabilidad de los mercados de servicios de pago.

Sin embargo, la experiencia demuestra que el proceso de desarrollo de un sistema de pagos nacional no siempre está exento de dificultades e ineficiencias. Los problemas más frecuentes con los que suele encontrarse el desarrollo de estos sistemas son:

- desconocimiento de la verdadera profundidad de los sistemas de pago nacionales, junto a una visión y liderazgo limitados;
- información limitada acerca de las nuevas necesidades de pago y de la capacidad del sistema;
- escaso apoyo y compromiso de las partes interesadas debido a un ejercicio de consulta inadecuado;
- escasez de recursos para el desarrollo; y
- obstáculos derivados de la legislación, la regulación, las políticas económicas o el mercado, que dificultan el desarrollo continuo del sistema de pagos nacional.

Estos son los principales asuntos de los que se ocupa este documento de orientación general.

1.2 Orientaciones generales para el desarrollo del sistema de pagos

Durante la preparación de este informe, la experiencia y resultados de una serie de programas de reforma llevados a cabo recientemente en distintos países han sido muy ilustrativos para comprender mejor el desarrollo de sistemas de pago nacionales. Estas enseñanzas están sintetizadas en 14 orientaciones o pautas generales agrupadas en cuatro apartados que representan las dimensiones clave del desarrollo de un sistema de pagos nacional: Las 14 orientaciones aquí contenidas se agrupan en cuatro apartados, cada uno de los cuales se corresponde con una dimensión del desarrollo del sistema de pagos nacional: (i) función del sector bancario (incluido el banco central); (ii) planificación e implementación efectiva del proyecto; (iii) desarrollo del marco institucional necesario para la reforma del sistema de pagos; y (iv) diseño de una infraestructura de pagos segura y eficaz que satisfaga las necesidades incipientes en la economía de un país. Puesto que siempre hay algún componente del sistema en proceso de reforma o modificación, las orientaciones aquí recogidas pueden ser de utilidad en todos los países, con independencia de la fase de desarrollo en la que se encuentre su sistema de pagos nacional.

Pese a que no todas las pautas serán siempre igual de aplicables en cada país y en cada circunstancia, éstas deberán ser consideradas como un todo. Aunque en un momento dado el desarrollo pueda centrarse en un aspecto y dimensión concretos del sistema de pagos nacional, las iniciativas de desarrollo han de reflejar cierto conocimiento de otros aspectos y dimensiones del sistema de pagos que en un futuro puedan necesitar reformas complementarias.

Las orientaciones generales contenidas en este informe son de alto nivel. Dado que el desarrollo de un sistema de pagos nacional depende de las peculiaridades de cada país y de una serie de factores ambientales, económicos, financieros y de política pública, el método de implementación sugerido en cada orientación debe ser considerado en el contexto específico del país en cuestión. Asimismo, estas orientaciones de alto nivel, si bien resultan eficaces en líneas generales, no tienen por qué ser necesariamente la mejor opción para todos los países. En cualquier caso, para ilustrar cómo pueden traducirse todas ellas en iniciativas de reforma concretas, el informe también ofrece ejemplos de herramientas analíticas y métodos de implementación para cada orientación.

A continuación se resume el contenido de cada orientación. El Anexo 1 recoge un listado de las 14 orientaciones a modo de guía de referencia rápida.

A. El sistema bancario

Orientación 1. El banco central como núcleo del sistema: *dada su responsabilidad general respecto a la solidez de la moneda, el banco central desempeña una labor esencial en el desarrollo de la utilización del dinero como medio de pago eficaz.*

Resumen: En cada país, los bancos centrales desempeñan labores distintas en el ámbito de los sistemas de pago. En cualquier caso, el buen funcionamiento del sistema de pagos nacional es fundamental para asegurar la calidad de la moneda, por lo que se considera responsabilidad esencial del banco central. Así pues, los bancos centrales se sitúan por méritos propios en el centro del desarrollo del sistema, desempeñando funciones tan dispares como la de operador, catalizador, vigilante y usuario. La función del banco central en el ámbito de los sistemas de pago debe ocupar un lugar destacado en el mandato de sus órganos decisorios y ha de ser seguida por las altas esferas ejecutivas (por ejemplo, por parte del Subgobernador) con el apoyo de una unidad especialmente dedicada a tal efecto y con responsabilidades claramente definidas.

Orientación 2. Fomento de la labor que desempeña un sistema bancario sólido: *las cuentas, instrumentos y servicios de pago a disposición del usuario final los proporcionan las entidades de crédito y otras instituciones financieras similares, quienes, aunque compiten individualmente, a menudo necesitan actuar conjuntamente como un único sistema.*

Resumen: El desarrollo de un sistema de pagos amplía la proporción de depósitos bancarios en relación al total de dinero disponible, aumentando con ello la función que desempeñan las entidades de crédito y las instituciones financieras autorizadas como proveedores de servicios de pago. Para poder sostener muchas de las iniciativas del sistema de pagos nacional, estas entidades necesitan desarrollar de forma acorde sus propios mecanismos internos para servicios de pago. Además, las entidades de crédito y otras instituciones financieras similares han de competir para prestar estos servicios a sus clientes y al mismo tiempo cooperar en el desarrollo de mecanismos de pago que funcionen adecuadamente. Sin dejar de vigilar el riesgo sistémico y la eficiencia, los bancos centrales deben aceptar y facilitar este desarrollo.

B. Planificación

Orientación 3. Reconocimiento de la complejidad: *la planificación debe basarse en un profundo conocimiento de todos los elementos centrales que componen el sistema de pagos nacional y de los principales factores que influyen en su desarrollo.*

Resumen: El conocimiento de un sistema de pagos nacional no consiste únicamente en comprender sus aspectos tecnológicos, sino que debe entenderse como un conjunto integral de instrumentos, redes, normas, procedimientos e instituciones que aseguran la circulación del dinero. El banco central y la comunidad bancaria en su conjunto deberán examinar en líneas generales los elementos que componen un sistema de pagos nacional seguro y eficiente, así como los factores que influyen en su desarrollo. Sus elementos centrales incluyen infraestructuras de pago (principales herramientas de procesamiento, compensación y liquidación de instrumentos y obligaciones de pago) y mecanismos institucionales, que abarcan el marco jurídico, los mecanismos de mercado y el régimen regulador. Los factores que influyen en la oferta y la demanda de diversos instrumentos y servicios de pago (el entorno, la coyuntura económica, el sistema financiero y las políticas públicas), también resultan cruciales para poder tener una idea completa del sistema nacional.

Orientación 4. Especial atención a las necesidades: *identificar y usar como guía las necesidades de todos los usuarios del sistema de pagos nacional y las posibilidades que ofrece la economía.*

Resumen: Para que el proceso de desarrollo del sistema de pagos resulte eficiente y sostenible, debe construirse a partir de las necesidades de pago presentes y futuras que puedan tener los agentes económicos, es decir, consumidores, poderes públicos y sociedades financieras y no financieras. Es necesario contrastar estas necesidades con las posibilidades técnicas y económicas que ofrece actualmente la economía para proveer de forma eficiente los instrumentos y servicios de pagos solicitados. En este sentido, la obtención de recursos humanos cualificados y competentes resulta tan esencial como el desarrollo de la infraestructura material de la economía (telecomunicaciones, transportes, etc.). También es importante delimitar bien las funciones e intereses de todas las partes relevantes.

Orientación 5. Establecimiento de prioridades claras: *planificar y establecer de manera estratégica las prioridades para el desarrollo del sistema de pagos nacional.*

Resumen: Un plan es estratégico cuando define el resultado final o visión perseguido para el sistema de pagos nacional y establece prioridades claras al respecto según las necesidades de los usuarios y las posibilidades que ofrece la economía. Un plan estratégico también incluye la descripción de las funciones que desempeñan los principales agentes del sistema y el diseño conceptual de todos sus elementos relevantes. Aunque dicho plan define las características del futuro sistema, es imposible acometer todos los cambios de una sola vez, sino que habrá que determinar qué elementos del sistema actual pueden servir como punto de partida para el desarrollo futuro. El desarrollo de un sistema de pagos consiste fundamentalmente en un proceso de evolución que a menudo reestructura los sistemas de pago y financieros existentes.

Orientación 6. Importancia de la puesta en práctica: *asegurar la implementación eficaz del plan estratégico.*

Resumen: El éxito de la reforma del sistema de pagos depende fundamentalmente de una adecuada puesta en práctica del plan estratégico. De hecho, el proceso de implementación debe considerarse como una parte esencial del plan y exigirá el compromiso de las partes interesadas pertinentes, el buen gobierno del proyecto, una definición precisa de los objetivos a alcanzar y de los pasos para conseguirlos, una gestión de recursos y una estrategia de financiación realistas, así como una estrategia de despliegue bien definida. La fase de implementación no tendrá éxito si no cuenta con toda la atención y motivación de los altos cargos del banco central, del sistema bancario y otras partes interesadas.

C. Marco institucional

Orientación 7. Fomento del desarrollo del mercado: *la expansión y fortalecimiento de los mecanismos de mercado para servicios de pago son fundamentales para el desarrollo del sistema de pagos nacional.*

Resumen: Dado que los servicios de pago incluyen proveedores, usuarios y costes, el desarrollo del sistema de pagos nacional también conlleva el desarrollo de sus mecanismos de mercado, que han de ser competitivos para conseguir una adecuada producción, entrega y valoración de instrumentos y servicios de pago, tanto existentes como nuevos. Sin embargo, el desarrollo de mecanismos de mercado también requiere una cierta cooperación entre los distintos agentes del mercado en ámbitos tales como la definición de estándares, la organización de sistemas de pago, los procedimientos operativos y la gestión del riesgo. De hecho, algunos mecanismos de mercado para instrumentos y servicios de pago se caracterizan, en parte, por un cierto grado de cooperación y competencia.

Orientación 8. Participación de las partes interesadas: *fomentar el desarrollo de un proceso de consulta efectivo entre las principales partes interesadas en el sistema de pagos nacional.*

Resumen: Las consultas estructuradas son esenciales para conseguir una colaboración eficaz de todos los grupos interesados, ya que permiten conocer las necesidades, capacidades e intereses de las diferentes partes que intervienen en el sistema. La participación de las partes interesadas compartiendo información, respondiendo a consultas y colaborando en general facilita la coordinación entre el banco central y otros agentes clave con respecto a los cambios e iniciativas relacionados con los sistemas de pago. Esta participación se hace especialmente necesaria en el caso de iniciativas de cooperación, como por ejemplo el establecimiento de estándares técnicos y operativos. Asimismo,

establecen una relación de confianza y un nivel de compromiso que es fundamental para el desarrollo del sistema de pagos y resulta indispensable para la puesta en práctica de los planes y para el establecimiento de mecanismos de mercado adecuados.

Orientación 9. Colaboración en aras de una vigilancia eficaz: *la adecuada vigilancia del sistema de pagos por parte del banco central a menudo requiere acuerdos de colaboración con otras autoridades.*

Resumen: El banco central es el órgano encargado de vigilar el sistema de pagos nacional. Para el desempeño de esta función, el banco central ha de cooperar con aquellas autoridades y agencias reguladoras que ejercen cierta influencia en el desarrollo del sistema de pagos nacional. En el marco de sus funciones de vigilancia e implementación de la política monetaria, el banco central estudia y evalúa las principales novedades del sistema de pagos para analizar sus posibles efectos en la seguridad y eficiencia del sistema. Sin embargo, otras agencias del sector público, como los supervisores bancarios, los reguladores de valores y los órganos para la defensa de la competencia y la protección del consumidor, pueden tener intereses con respecto a las políticas y la regulación y pueden influir en el desarrollo del sistema. Los acuerdos que se establezcan entre el banco central y estas otras agencias para intercambiar opiniones, colaborar en asuntos pertinentes y, cuando sea necesario, coordinar políticas relevantes, pueden contribuir al desarrollo seguro y eficaz del sistema.

Orientación 10. Fomento de la certeza jurídica: *desarrollar un marco jurídico transparente, sólido y completo para el sistema de pagos nacional.*

Resumen: Para asegurar la eficacia de los mecanismos de mercado y de pagos, así como de los sistemas de vigilancia y regulación, es necesario contar con un marco legal sólido que proporcione certeza jurídica y reduzca los riesgos. Para que el marco legal de un sistema de pagos nacional sea exhaustivo deberá incorporar tanto un compendio de leyes como los procedimientos e instituciones necesarios para interpretarlas y ejecutarlas. Además, debe incluir legislación sobre el derecho de propiedad privada y de transmisión, el derecho de asociación y de conducta empresarial y el derecho contractual en relación con los instrumentos y servicios de pago y con la participación en las redes de pago. Finalmente, también debe contener leyes que respalden las diversas funciones que desempeña el banco central en el sistema de pagos.

D. Infraestructuras

Orientación 11. Mayor disponibilidad de servicios de pago minoristas: *ampliar y mejorar las infraestructuras de pagos minoristas para incrementar así la disponibilidad y variedad de instrumentos y servicios de pago distintos del efectivo que sean seguros y eficientes para los consumidores, empresas y Administraciones Públicas.*

Resumen: El desarrollo de la economía de un país suele aumentar la demanda de una mayor variedad de instrumentos y servicios de pago distintos del efectivo. Así pues, habrá que esforzarse en ampliar el número de consumidores que tienen acceso a los instrumentos y servicios de pago y en mejorar la disponibilidad de éstos de la manera más eficiente posible. Para ello, es necesario contar con infraestructuras seguras y eficientes para procesar, compensar y liquidar este tipo de pagos.

Orientación 12. Adaptación de los sistemas de grandes pagos a las necesidades empresariales: *desarrollar un sistema de grandes pagos basado principalmente en las necesidades de los mercados financieros y en el aumento de los pagos interbancarios con plazo de ejecución crítico.*

Resumen: El mejor sistema de grandes pagos es aquél que mejor se adapta a las necesidades del sector bancario para realizar grandes transacciones empresariales, financieras e institucionales en un plazo de tiempo crítico, y no necesariamente el que utiliza la tecnología más sofisticada. A medida que crece el volumen de pagos de elevada cuantía con plazo de ejecución crítico, se hace necesaria la firmeza intradía en dinero del banco central que proporcionan los sistemas de grandes pagos. Este tipo de pagos necesita servicios de infraestructuras especializadas que permitan contener el riesgo sistémico para los operadores, en su mayoría instituciones financieras. Existen diferentes tipos de sistemas de grandes pagos, pero todos deben cumplir al pie de la letra los Principios Básicos del CPSS para sistemas de pago de importancia sistémica.

Orientación 13. Sintonización del desarrollo de los sistemas de pago y de valores: *coordinar el desarrollo de los sistemas de grandes pagos y de valores para conseguir un sistema financiero seguro y eficiente.*

Resumen: Los sistemas de grandes pagos y los de valores dependen el uno del otro. Para poder conseguir la entrega contra pago, la liquidación del tramo con valores en el sistema de liquidación de valores está condicionada a la liquidación del tramo de efectivo, que suele realizarse en un sistema de grandes pagos. Igualmente, la concesión de crédito en estos sistemas suele depender de la provisión de colateral, que en general se realiza a través de un sistema de liquidación de valores. Así pues, la interacción entre estas infraestructuras ha de ser eficiente, fiable y segura. Además, el momento en que se alcanza la firmeza debe ser el mismo en ambos sistemas. Por lo tanto, las infraestructuras para las operaciones con valores no pueden desarrollarse al margen de aquellas para grandes pagos, debiéndose ajustar siempre a las Recomendaciones para sistemas de liquidación de valores y, cuando corresponda, a las Recomendaciones para entidades de contrapartida central, ambas publicadas conjuntamente por el CPSS y la OICV (IOSCO en inglés).

Orientación 14. Coordinación de la liquidación en los sistemas de pequeños y grandes pagos y de valores: *los procesos de liquidación en los sistemas centrales deben coordinarse a nivel operativo con el fin de gestionar adecuadamente las necesidades de liquidez y los riesgos de liquidación mutuos.*

Resumen: A medida que evolucionan las infraestructuras de los sistemas de valores y de pequeños y grandes pagos, las principales instituciones financieras del país comienzan a participar en todos ellos. Por lo tanto, la liquidación en un sistema puede afectar a la seguridad y eficiencia de la liquidación en el resto. Las instituciones suelen enlazar y coordinar los procesos de liquidación en las infraestructuras centrales con el fin de gestionar mejor la liquidez y los riesgos de liquidación, lo que puede aumentar aún más la interdependencia entre los sistemas. Aunque esta coordinación de entre sistemas puede mejorar la eficiencia general de las transferencias interbancarias en términos de costes y conseguir firmeza en las liquidaciones con dinero del banco central, es necesario vigilar y gestionar adecuadamente los posibles riesgos (legal, operativo, financiero y sistémico) que puede suponer para los sistemas una mayor coordinación e interconexión.

1.3 Estructura del informe

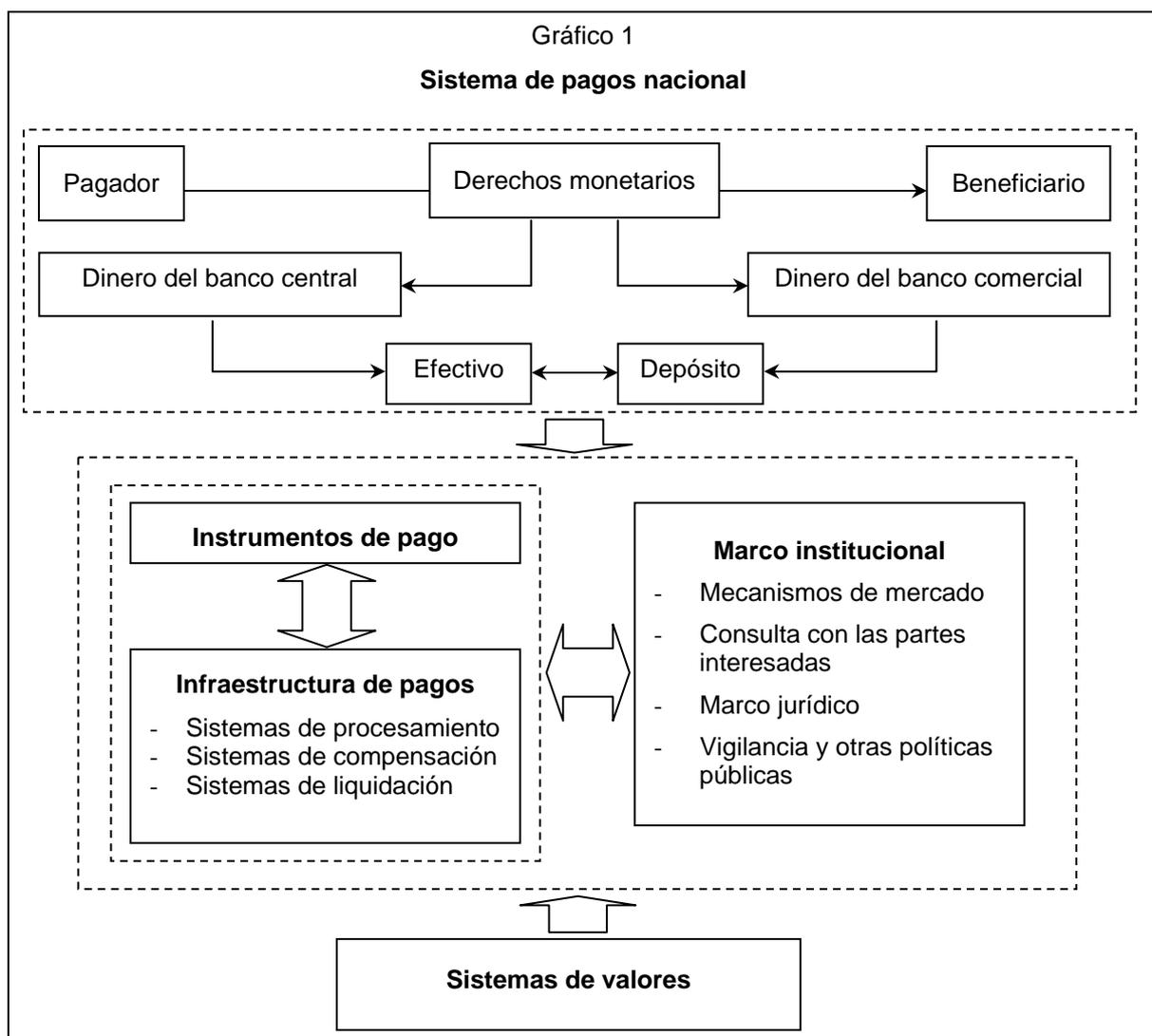
En el siguiente apartado se recogen los conceptos y los factores de desarrollo que conforman el marco y el contexto de estas orientaciones generales. El apartado tercero presenta las orientaciones generales para el desarrollo de sistemas de pago, agrupadas en aspectos bancarios, planificación, instituciones e infraestructuras. Cada orientación se compone de una breve descripción, una explicación de su principal función en el desarrollo de un sistema de pagos nacional y un análisis de algunos métodos para su implementación. Al final de cada sección aparecen referencias bibliográficas de lecturas recomendadas, en las que podrá encontrar más información relacionada con el marco y las orientaciones de este informe. Por último, se recogen diversos anexos con información detallada sobre los aspectos más importantes del informe.

2. El desarrollo de un sistema de pagos nacional

Un sistema de pagos nacional es uno de los principales componentes del sistema monetario y financiero de un país, por lo que resulta esencial para el desarrollo de la economía nacional. Los sistemas de pago nacionales los utilizan compradores y vendedores en operaciones comerciales y financieras. Si se realiza correctamente, el desarrollo del sistema de pagos nacional puede reducir los costes generales por operación y ampliar las oportunidades para realizar operaciones comerciales y financieras en una economía. En este apartado se analiza la labor que desempeña un sistema de pagos nacional y se describen las tendencias más recientes en torno a su desarrollo. También se destacan los principales factores que rigen o afectan este desarrollo y se presenta el contexto en el que se insertan las orientaciones generales recogidas más adelante en este informe.

2.1 El dinero y el sistema de pagos nacional

Una de las principales funciones del dinero consiste en facilitar los intercambios. Un pago es el proceso por el que los instrumentos monetarios (normalmente efectivo y depósitos) se transfieren entre dos partes para cerrar una operación. El sistema nacional se compone de diversos mecanismos institucionales e infraestructuras que facilitan la transferencia de valor monetario entre sus usuarios (véase el Gráfico 1). Este informe analiza los pagos distintos del efectivo, que suelen ser operaciones complejas en las que se transfiere dinero desde la cuenta de depósito (o de crédito) del pagador en una institución financiera hacia la cuenta del beneficiario en otra institución financiera. Este proceso exige el desarrollo de un conjunto adecuado de instrumentos de pago, procedimientos institucionales y operativos, junto a mecanismos para transferir el dinero o “fondos” y completar así el pago.



En general, la complejidad de estos instrumentos, organizaciones, estándares, normas y procedimientos de pago, así como la de los mecanismos de mercado utilizados, aumenta a medida que va desarrollándose el sistema de pagos. Por lo tanto, es importante establecer un marco básico unificador que facilite el desarrollo de un sistema de pagos nacional seguro y eficiente. Una vez establecido y comprendido dicho marco, su evolución posterior puede partir de la interacción entre las organizaciones de pago y los usuarios.

2.2 Proceso de desarrollo de un sistema de pagos nacional

La experiencia demuestra que no existe una vía de desarrollo única o universal para todos los países. En el pasado, los sistemas de pago nacionales se desarrollaban principalmente en función del patrón histórico que hubiera seguido la evolución de las telecomunicaciones y de las políticas bancarias nacionales. Estos patrones o fases de desarrollo observadas ya no serían tan determinantes en la actualidad, a la luz de las nuevas tecnologías de comunicación e información y de las políticas del sector financiero. De hecho, cada país tendrá que analizar en qué fase de desarrollo se encuentra su sistema de pagos nacional con relación a sus preferencias. Ningún formulario redactado arbitrariamente podrá jamás sustituir esta autoevaluación específica de cada país.

Ahora bien, aunque este desarrollo presente matices diferentes según el país, existen factores, motivaciones y tendencias comunes a todos ellos que se analizan a continuación a partir de la experiencia de diversos países.

2.2.1 Factores que influyen en el desarrollo del sistema de pagos nacional

Para comprender el proceso de desarrollo de un sistema de pagos nacional, es necesario identificar una serie de factores clave, descritos a continuación junto con su influencia en el desarrollo del sistema.

(i) Factores de desarrollo

Los factores generales que influyen en el desarrollo de un sistema de pagos nacional se insertan en cuatro categorías: factores ambientales, económicos, financieros y de política pública.

Entre los principales *factores ambientales* se incluyen (i) factores demográficos, como el tamaño de la población y la tasa de urbanización; (ii) factores geográficos, como el nivel y distribución de recursos; y (iii) valores y normas sociales y culturales. Estos factores pueden determinar la posible aceptación de distintas iniciativas de desarrollo.

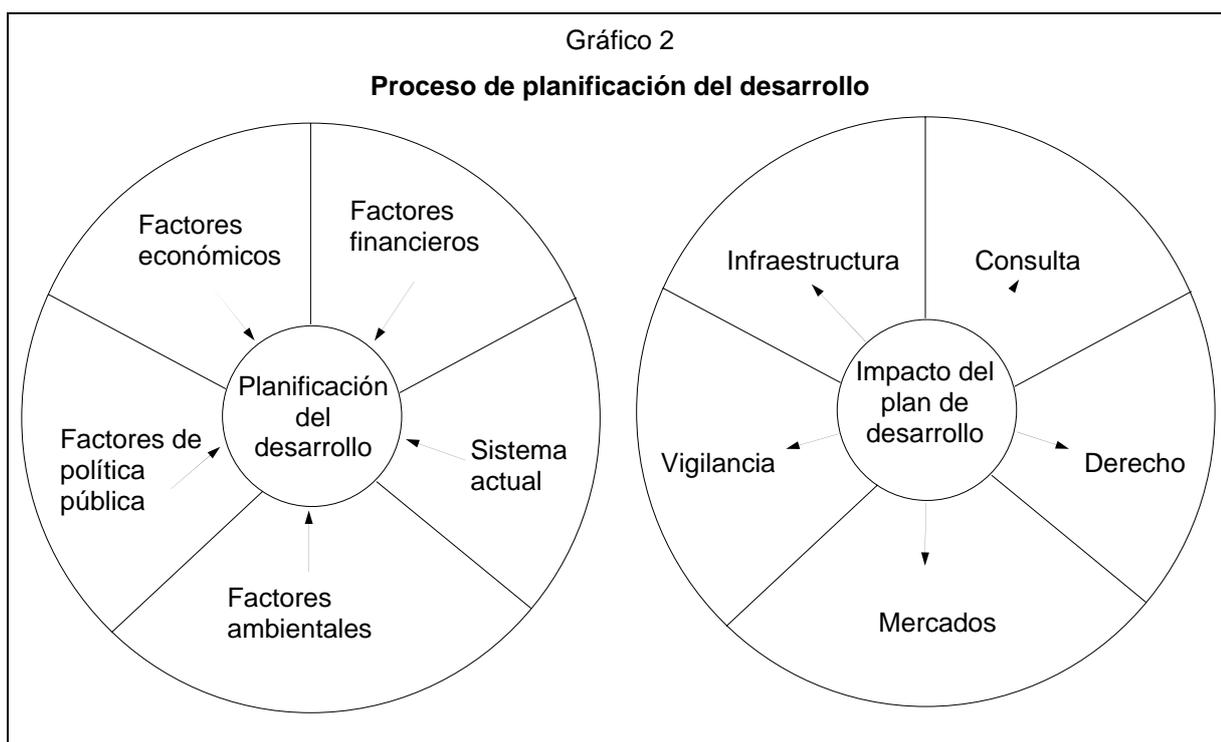
Entre los *factores económicos* se cuentan: (i) el nivel y estabilidad del crecimiento económico general; (ii) la distribución de la riqueza; (iii) el nivel de educación y de formación de la población activa, junto con la disponibilidad de servicios para su capacitación; (iv) el desarrollo de infraestructuras industriales como telecomunicaciones y sistemas de transporte; y (v) el ritmo de innovación y evolución tecnológica. Estos factores económicos, unidos a su influencia en los sectores comercial, industrial y financiero, son especialmente relevantes para determinar las necesidades de los servicios de pago y la capacidad del país en este sentido.

Los principales *factores financieros* incluyen costes, riesgos y beneficios financieros que generan para usuarios y proveedores las iniciativas de desarrollo de instituciones e infraestructuras para servicios de pago. Las mejoras que reduzcan el coste de los pagos para el usuario en operaciones comerciales y financieras y que ofrezcan mayores oportunidades de realizarlas pueden estimular la oferta y la demanda de nuevos instrumentos y servicios de pago. Ahora bien, el proceso de pago también conlleva riesgos de crédito y liquidez directos e indirectos que se reparten, en diversos grados, los proveedores y los usuarios de esos servicios. Para que las iniciativas de desarrollo de sistemas de pago surtan efecto, es necesario identificar estos costes, riesgos y beneficios e intentar distribuirlos de forma equilibrada entre proveedores y usuarios.

Los *factores de política pública* más importantes incluyen, entre otros, las leyes y políticas que afectan la conducta y el funcionamiento de las instituciones financieras, así como las políticas gubernamentales en materia de educación, industria, comercio, protección del consumidor y macroeconomía. La participación de las autoridades nacionales es un factor fundamental para el desarrollo del sistema de pagos, ya que afecta directamente a los mecanismos institucionales. Los factores relacionados con las políticas públicas interactúan con las tres categorías anteriores para condicionar y modelar el desarrollo de todo el sistema.

A la hora de planificar, es fundamental comprender cómo influyen estos factores en el desarrollo del sistema de pago nacional. Todos estos factores generales, unidos a otros que son específicos del sistema de pagos, determinan la dirección que toma el desarrollo del sistema de pagos nacional a través de su impacto en la oferta, la demanda y los mecanismos de mercado para servicios de pago. Estos factores representan los intereses de las diferentes partes interesadas, los cuales, si se combinan adecuadamente, pueden llegar a reflejar el interés general. Así pues, las iniciativas de reforma han de tener en cuenta todos estos factores y sopesar los pros y los contras de cada uno de ellos. Combinándolos correctamente, podrán definirse incentivos adecuados para todas las partes interesadas con el fin de mejorar la eficiencia y seguridad de los instrumentos, infraestructuras y mercados de servicios de pago.

El Gráfico 2 muestra cómo todos ellos pueden contribuir a la planificación del desarrollo del sistema de pagos y cómo el plan, a su vez, se diseña para reformar algunos de los principales elementos del sistema de pagos nacional.



(ii) Prestaciones exigidas a los servicios de pago

Las prestaciones que más suelen exigir los usuarios finales a los instrumentos y servicios de pago son: (i) gran disponibilidad y variedad de instrumentos y servicios; (ii) información sobre los beneficios, riesgos y costes para el usuario asociados a cada instrumento y servicio; (iii) bajo coste para el usuario; (iv) interoperabilidad entre redes de procesamiento rivales para el mismo tipo de instrumentos de pago; y (v) escaso riesgo legal y gran protección de la información. A medida que evoluciona el sistema, las necesidades de pago van cambiando y los usuarios finales suelen exigir mayor rapidez y fiabilidad de pago a las instituciones financieras proveedoras de instrumentos y servicios de pago.

Por su parte, las instituciones financieras suelen exigir a sus proveedores de servicios de infraestructura: (i) acceso equitativo a los servicios; (ii) costes asequibles para la participación en la red; (iii) provisión rápida y previsible de servicios; (iv) fiabilidad de las operaciones en la red; (v) costes de liquidación reducidos; y (vi) firmeza en la liquidación, en especial para pagos de elevada cuantía. También comienzan a solicitar mayor transparencia en torno a las características e implicaciones de todos estos factores.

Estas peticiones de mayor transparencia y eficiencia con menos riesgos para los usuarios y proveedores están fomentando mejoras en los actuales sistemas de pago nacionales. Al mismo tiempo, promueven el desarrollo de instrumentos de pago distintos del efectivo, por ejemplo para la transferencia electrónica del crédito o para pagos minoristas con tarjeta.

(iii) *Prestaciones que ofrecen los sistemas de pago*

Los proveedores de servicios de pago a usuarios finales intentan mejorar sus oportunidades de generar ingresos y de reducir sus costes y riesgos. Para ello apuestan por: (i) la introducción de nuevas tecnologías para el procesamiento de la información, las telecomunicaciones e incluso el transporte interurbano para la transmisión y transferencia de órdenes e instrumentos de pago; (ii) la interoperabilidad de los mecanismos de procesamiento de pagos, como cajeros automáticos, terminales para la transferencia electrónica de fondos en el punto de venta (EFTPOS) y sistemas de pago por Internet; y (iii) la participación de proveedores de servicios financieros y no financieros en nuevos servicios y mercados de pago.

Las instituciones financieras intentan reducir los costes de explotación, de liquidez y de gestión del riesgo mediante la reforma de mecanismos y mercados para servicios de infraestructura. Para ello, suelen recurrir a: (i) la integración de los sistemas de compensación y liquidación a escala nacional; (ii) reformas legales y reguladoras de la organización, el gobierno y el funcionamiento de las infraestructuras de pago, y (iii) procesos para mejorar la resistencia de la red con el fin de reducir el riesgo operativo.

2.2.2 *Motivos para reformar el sistema de pagos nacional*

Las reformas suelen estar motivadas por una serie de circunstancias y acontecimientos concretos, a menudo relacionados con:

- evolución del sector financiero y no financiero que plantea nuevas necesidades y oportunidades para instrumentos y servicios de pago;
- mayor conocimiento sobre los sistemas de pago y sus riesgos (incluida la necesidad de proteger la información sobre pagos), generando preocupación sobre la estabilidad financiera;
- presiones internas y externas derivadas de reformas del sistema de pagos nacional en otros países, la implantación de bancos extranjeros en el país o una política para cumplir estándares regionales e internacionales para sistemas de pagos y valores;
- cambios políticos y económicos, como la evolución de uniones económicas y monetarias entre países o la reentrada de un país en los mercados financieros y comerciales internacionales.

A la luz de estos acontecimientos, los sistemas en vigor resultan insuficientes para las necesidades incipientes de la economía, por lo que se emprenden iniciativas de desarrollo.

2.2.3 *Tendencias en el desarrollo del sistema de pago nacional*

Las iniciativas destinadas a desarrollar el sistema de pagos nacional suelen perseguir la mejora de la seguridad y eficiencia de todo el sistema. En general, estas iniciativas de desarrollo se han visto impulsadas por la demanda (ej. nuevos instrumentos y servicios) o por la oferta (ej. nuevos estándares o tecnologías para reducir costes). En los últimos tiempos, las reformas se han centrado en los siguientes aspectos:

- la creación gradual de una gama más amplia de instrumentos y servicios de pago;
- mejor acceso de las instituciones financieras a crédito de bajo coste para la liquidación y a mecanismos que mejoren el ahorro de liquidez en los sistemas de liquidación de pagos;
- la interoperabilidad, interrelación y resistencia de las infraestructuras para pagos, valores, divisas y telecomunicaciones y de aquellas internas al banco, con el fin de facilitar el procesamiento de pagos completamente automatizado;
- el diseño de infraestructuras de pago que limiten mejor los riesgos legal, operativo y financiero de los participantes y que mejoren la eficiencia en términos de costes a la hora de ofrecerles servicios de infraestructura;
- el desarrollo de un régimen regulador adaptado al sistema de pagos nacional y de una labor de vigilancia eficaz en el banco central;

- mercados más eficientes, estables y organizados para la prestación y valoración de diferentes servicios de pago al usuario.

2.2.4 Problemas relacionados con el desarrollo del sistema de pago nacional

La experiencia de numerosos países en este ámbito deja al descubierto una serie de problemas que hay que resolver para que el desarrollo de un sistema de pagos nacional sea un proceso eficaz y esté exento de incidencias. Entre los más comunes se encuentran:

- error de apreciación sobre la magnitud de los principales elementos que componen un sistema de pagos nacional, lo que conlleva cambios imprevistos en el sistema, así como falta de visión, de liderazgo y de confianza entre las principales partes interesadas;
- escasa información sobre las incipientes necesidades de pago y prestaciones de la cambiante coyuntura económica y sobre la capacidad del sistema actual para darles respuesta;
- escaso apoyo y compromiso para la reforma por parte del sector público y privado, debido en gran medida a un proceso de consulta inadecuado;
- experiencia y recursos financieros limitados para el desarrollo e implementación de iniciativas de reforma;
- obstáculos de orden jurídico, regulatorio o institucional que impiden el desarrollo de los sistemas, lo cual acrecienta la aversión natural al riesgo ante mecanismos de pago nuevos e innovadores.

Las orientaciones de desarrollo contenidas en este informe abordan todos estos asuntos.

Lecturas recomendadas sobre conceptos relacionados con el desarrollo de sistemas de pago

Fry, M J, I Kilato, S Roger, K Senderowicz, D Sheppard, F Solis y J Trundle (1999): "Payment systems", *Payment systems in a global perspective*, Routledge Press y Banco de Inglaterra.

Ghossoub, E.A. y R.R. Reed (2005): "Money and specialization in a neo-classical growth", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 37, nº 5, octubre.

Humphrey, D, L Pulley y J Vesala (1996): "Cash, paper and electronic payments: a cross-country analysis", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol 28, nº 4, noviembre.

Levahri, D y D Patinkin (1972): "The role of money in a simple growth model", en D Patinkin (ed), *Studies in monetary economics*, Harper & Row, Nueva York.

Millard, S. y M. Willison (2005): "The welfare benefits of stable and efficient payment systems", working paper, Banco de Inglaterra, próximamente.

Sendrovic, I (1994): "Technology and the payment system", en B J Summers (ed), *The payment system: design, management and supervision*, FMI.

Snellman, J (2000): "Evolution of retail payments in Finland in the 1990s", *Discussion Paper 19/2000*, Banco de Finlandia, diciembre.

Snellman, J, J Vesala y D Humphrey (2000): "Substitution of non-cash payment instruments for cash in Europe", *Discussion Paper 1/2000*, Banco de Finlandia, marzo.

Summers, B J (1994): "The payment system in a market economy", en B J Summers (ed), *The payment system: design, management and supervision*, FMI.

3. Orientaciones generales para desarrollar un sistema de pagos nacional

El desarrollo de un sistema de pagos nacional exige considerar desde una amplia perspectiva los elementos que lo componen, que suelen clasificarse en elementos institucionales y elementos de infraestructura. Aunque cada uno de ellos puede afectar de un modo distinto el desarrollo del sistema, los principales elementos institucionales y de infraestructura de cualquier sistema de pagos nacional son muy interactivos y todos ellos revisten la misma importancia para el proceso de desarrollo.

Las orientaciones de la siguiente sección se centran en la función que desempeña el sistema bancario en los mecanismos de pago. La sección posterior recoge las orientaciones para planificar el desarrollo de un sistema de pagos nacional y en la sección que le sigue, se analiza la reforma de los aspectos institucionales del sistema (mercados, consulta, vigilancia y derecho). Por último, se presentan las orientaciones sobre la infraestructura del sistema de pagos.

3.1 El sistema bancario y el desarrollo del sistema de pagos nacional

El desarrollo de un sistema de pagos nacional está estrechamente relacionado con el del sistema bancario del país, dado que la creación y entrega de cuentas, instrumentos y servicios de pago a clientes, sociedades e incluso agencias gubernamentales es una de las principales actividades de los bancos y otras instituciones financieras similares. El banco central promueve y facilita este proceso a través de sus políticas públicas relacionadas con el sistema de pagos. De este modo, el desarrollo del sistema de pagos nacional es una responsabilidad que comparten los bancos centrales, el sistema bancario privado en su sentido más amplio y otras autoridades dedicadas al desarrollo de los sistemas bancario y de pagos. Ahora bien, el banco central deberá ocupar siempre una posición central en este proceso, en activa colaboración con el sector bancario.

Orientación 1. El banco central como núcleo del sistema: *dada su responsabilidad general respecto a la solidez de la moneda, el banco central desempeña una labor esencial en el desarrollo de la utilización del dinero como medio de pago eficaz.*

Explicación: Entre los objetivos del banco central se encuentra mejorar la seguridad y eficiencia del sistema de pagos nacional. Como muestra el Recuadro 1, el banco central puede ejercer diversas funciones para la consecución de dicho objetivo: operador, catalizador, vigilante y usuario.

En torno a estas funciones, el banco central puede contribuir de cuatro formas distintas al desarrollo ordenado del sistema de pagos: (i) realizando diversas actividades para pagos y perfeccionando sus políticas operativas para satisfacer mejor las necesidades incipientes del sistema; (ii) actuando de catalizador para el cambio, sirviéndose de su experiencia en sistemas de pago, para ayudar a formular iniciativas de desarrollo realistas; (iii) desempeñando su labor de vigilancia y de política pública para promover y facilitar el desarrollo de un sistema de pagos nacional que sea más eficiente y estable que el actual; (iv) cuando resulte adecuado para cubrir sus propias necesidades, utilizar nuevos servicios de pago eficientes y seguros. La experiencia de numerosos países en desarrollo indica que, en ocasiones, el banco central debe tomar la iniciativa para proponer, planificar e implementar reformas fundamentales en el sistema de pagos, ejerciendo todas sus funciones en pos del desarrollo del mismo. En otros casos, cuando las iniciativas de reforma abanderadas por el sector privado coincidan con los objetivos del banco central, la función principal de éste último consistirá en asesorar y estimular el cambio a través de sus diversas funciones.

En numerosos países, las funciones de operador, catalizador, vigilante y usuario que ejerce el banco central han evolucionado con el tiempo para dar respuesta a los diferentes factores que afectan al desarrollo. Especialmente en las primeras fases de desarrollo de un sistema de pagos nacional, los mercados pueden experimentar dificultades de coordinación entre los proveedores de servicios y los usuarios. Además, las instituciones financieras que compiten en el mercado pueden mostrarse reacias a cooperar en pos del desarrollo de estándares e infraestructuras comunes, o incluso a ser las primeras en introducir productos y servicios innovadores. Para resolver este tipo de situaciones, los bancos centrales han optado en algunos casos por proveer directamente nuevos servicios de infraestructura. Al mismo tiempo, para ampliar sus propias operaciones o ayudar a desarrollar alternativas a algunas de ellas, los bancos centrales han fomentado el desarrollo de proveedores y mercados privados que cubran la necesidad de nuevos servicios de pago y han desarrollado sus funciones de vigilancia para realizar un adecuado seguimiento de los mismos.

Recuadro 1

Funciones del banco central para el desarrollo del sistema de pagos

Como **operador** o proveedor de servicios de pago, el banco central puede prestar y desarrollar servicios de pago y crédito:

- emitiendo dinero en efectivo como instrumento de pago directo y derechos de depósito como activo de liquidación en pagos interbancarios;
- siendo propietario, operador o participante en el buen gobierno de los sistemas de compensación y liquidación de importancia sistémica;
- siendo propietario u operador de mecanismos de compensación y liquidación de pagos que no sean de importancia sistémica, participando tal vez en sus mecanismos de buen gobierno; y
- gestionando cuentas de liquidación y concediendo crédito para la liquidación, tanto intradía como al cierre de la jornada, a los participantes en el sistema de liquidación de pagos.

En tanto que **catalizador**, el banco central puede contribuir a reformar y desarrollar el sistema de pagos mediante:

- la iniciación, coordinación, estudio y consulta en torno al diseño, funcionamiento y políticas del sistema de pagos; y
- el asesoramiento en propuestas de legislación sobre el sistema de pagos nacional, pudiendo participar incluso en la redacción de las mismas.

En su capacidad de **vigilante** del sistema de pagos nacional, el banco central puede:

- realizar un seguimiento de los sistemas actuales y previstos, contrastando también su seguridad y eficiencia;
- consultar, asesorar y si es necesario inducir cambios en el diseño y operativa del sistema de pagos; y
- publicar sus principios, políticas y orientaciones de vigilancia.

Como **usuario** de servicios de pago al realizar sus operaciones, el banco central puede participar en los sistemas de compensación y liquidación con el fin de:

- utilizar sistemas que no sean de su propiedad ni estén bajo su control para realizar y recibir pagos en su propio nombre o en el de sus clientes (como las Administraciones Públicas);
- utilizar los sistemas de depósito y liquidación de valores para realizar sus propias operaciones; y
- utilizar servicios de corresponsalía bancaria para otros bancos centrales o instituciones financieras.

La función de vigilancia que desempeña el banco central promueve los objetivos de seguridad y eficiencia en los sistemas de pago y liquidación mediante: (i) el seguimiento de los sistemas de pago actuales y previstos; (ii) su evaluación frente a estos objetivos; y, si fuera necesario, (iii) la inducción de cambios. A medida que han ido mejorando las condiciones en el mercado y los bancos centrales han ido desarrollando su función de vigilancia, algunos de ellos han decidido subcontratar o incluso privatizar servicios de infraestructura que solían prestar directamente, en especial para pagos minoristas, aunque continúan vigilando su funcionamiento¹. El Anexo 2 presenta como ejemplo las reformas que realizó en 2001 el Banco Central de Sri Lanka con respecto a sus funciones en el sistema de pagos nacional.

Implementación: Para que el banco central pueda actuar de eje central en el desarrollo del sistema de pagos, su principal desafío consiste en determinar cuál es la mejor manera de utilizar sus limitados recursos. Una de sus principales actividades es explicar en qué consisten exactamente los sistemas de pago, no sólo a su propio personal y altos cargos, sino también a otras partes implicadas. Sólo así podrá ejercer eficazmente el resto de sus funciones en el desarrollo del sistema (catalizador, vigilante y operador). En el seno del propio banco central, es fundamental que exista un entendimiento cada

¹ Como se menciona en la Orientación 10, algunas de estas operaciones pueden asignarse por ley al banco central. Por lo tanto, no siempre resulta sencillo participar en la provisión directa de algunos servicios o dejar de prestarlos.

vez mayor sobre la labor que desempeña el sistema de pagos nacional en el desarrollo económico y financiero, así como su importancia para las políticas de estabilidad monetaria y financiera.

Así, los bancos centrales deberán destinar recursos a iniciativas de importancia sistémica y prominente. Las funciones concretas que desempeñará el banco central en torno a estas iniciativas (operador, vigilancia, catalizador o usuario) dependerán de cada iniciativa y del papel que en ellas jueguen otras partes interesadas. En líneas generales, sin embargo, la importancia que revisten los bancos centrales para el desarrollo de su sistema de pagos nacional les ha llevado a:

- estructurar sus actividades en el sistema como parte de sus funciones principales;
- invertir en formación y adquisición de conocimientos para seguir mejorando sus destrezas;
- planificar, priorizar y desarrollar adecuadamente su propia función como sistema de pagos con el fin de facilitar reformas más amplias en el sistema; y
- destinar recursos suficientes al seguimiento de las principales líneas de evolución del sistema de pagos y al estudio y análisis de los sistemas de pago en general;
- desarrollar una estrategia de comunicación en torno a sus funciones en el sistema de pagos para facilitar el diálogo con otras partes interesadas acerca del desarrollo continuo del sistema de pagos nacional.

(i) Organizar sus funciones en el sistema de pagos

La labor que desempeñan los bancos centrales en el sistema de pagos suele organizarse en torno a tres funciones: operaciones, políticas y vigilancia. Las unidades organizativas que participan en esta labor podrían ser independientes de las unidades funcionales primordiales del banco central, por ejemplo aquellas encargadas de la política monetaria y de la administración corporativa. De este modo, las unidades que participan en el sistema de pagos podrán dedicarse por entero a sus tareas y objetivos.

Dado que la función que desempeña el banco central en el sistema de pagos está entre sus prioridades, la responsabilidad última debería recaer directamente en el consejo de política del banco a través de alguno de sus funcionarios de más alto rango, por ejemplo el Subgobernador. Asimismo, también resulta esencial la comunicación y coordinación interna entre las distintas unidades encargadas del sistema de pagos, ya que permite contemplar nuevas políticas y procedimientos operativos desde las diversas perspectivas y experiencias que ofrecen las unidades del banco central encargadas del sistema de pagos, contribuyendo así a asegurar su aceptación. Estos mecanismos de comunicación y coordinación pueden organizarse de un modo formal o informal. Valga como ejemplo el caso del Banco de Canadá, recogido en el Recuadro 2.

Recuadro 2

Ejemplo de un país: el Comité CLACSS del Banco de Canadá

- El Comité de Liquidez y Sistemas de Compensación y Liquidación (CLACSS) es un órgano interno del Banco de Canadá presidido por el Asesor Jefe del Gobernador para asuntos de regulación.
- El CLACSS se diseñó para intercambiar opiniones y coordinar recomendaciones sobre políticas de compensación y liquidación de pagos y valores para el Comité del Sistema Financiero del Banco de Canadá, órgano encargado de los sistemas financieros que preside el Gobernador.
- El CLACSS está compuesto por altos cargos de los siguientes departamentos:
 - operaciones en el sistema de pagos y estudios operativos;
 - implementación de la política monetaria y gestión de fondos;
 - vigilancia de la compensación y liquidación de pagos y estudios sobre políticas; y
 - servicios jurídicos.

(ii) Ampliar continuamente conocimientos y experiencias

Para mantener su influencia en el desarrollo del sistema, el banco central debe profundizar constantemente en su conocimiento y experiencia en torno a las nuevas tendencias y a otros

aspectos relacionados con los sistemas de pago. Debe ser capaz de evaluar las implicaciones que tendrían las medidas propuestas para la eficiencia y seguridad de todo el sistema, así como determinar la mejor manera de contribuir a dichas mejoras. Para ello, necesita especializar recursos y destinarlos a las operaciones de pago y al análisis de los mercados y las infraestructuras de servicios de pago.

Además, aunque el principal objetivo deben ser siempre los sistemas que procesan la moneda nacional, conocer las tendencias y evolución de otros países también ayuda a formular buenas iniciativas de reforma. Así pues, el banco central también tendría que destinar recursos a la consulta y debate continuos con otras partes interesadas que también influyen en el desarrollo del sistema de pagos. En estas consultas podrían participar también expertos de organismos internacionales como el CPSS, el Banco Mundial o el FMI, así como de otros bancos centrales.

(iii) Planificar y priorizar el desarrollo de sus funciones en el sistema de pagos

El banco central necesita incluir sus funciones operativa, catalizadora y de vigilancia como parte fundamental del proceso de desarrollo general del sistema de pagos nacional. Además, podría reexaminar cada cierto tiempo sus funciones en el sistema y decidir si debería modificarlas para lograr el desarrollo seguro y eficiente del mismo y cuál sería la mejor manera de hacerlo. Ahora bien, dependiendo de las necesidades inmediatas de este plan de desarrollo, podría verse obligado a centrar sus esfuerzos y recursos en sólo una de estas funciones. Por ejemplo, a medida que comienzan a desarrollarse las instituciones e infraestructuras centrales, el banco central puede verse obligado a concentrar sus recursos en sus funciones operativa y catalizadora para ayudar a dirigir las reformas previstas.

Función operativa

En lo que respecta a su labor operativa, el proyecto más importante para un banco central tal vez sea la reforma de sus propios procedimientos para procesar y administrar cuentas de liquidación. El desarrollo prioritario de un sistema propio para la administración y procesamiento de las cuentas nacionales del banco central puede promover el desarrollo de nuevos servicios y procesos de pago en el sistema bancario nacional. Así, por ejemplo, los bancos regionales y las sucursales locales de los bancos nacionales suelen mantener sus cuentas de liquidación en las oficinas regionales del banco central. Si éste último sólo pudiera gestionar estas cuentas de forma descentralizada, los bancos verían muy difícil gestionar adecuadamente su liquidez global en el banco central.

Con el desarrollo de las telecomunicaciones a nivel nacional, el banco central podría actualizar su sistema de gestión de cuentas para permitir la administración en línea de todas sus cuentas en un único sistema. Con un sistema centralizado, los bancos podrían seguir manteniendo sus cuentas de liquidación en las sucursales regionales del banco central, pero éstas formarían parte de un sistema unificado y común para la gestión de cuentas por el banco central, que se integraría con el resto de sus sistemas internos de contabilidad y procesamiento utilizados en sus servicios de liquidación de pagos. Así, los bancos que operaran sistemas similares de gestión unificada de cuentas en sus sucursales en ese país obtendrían más información sobre sus fondos en el banco central, lo que les permitiría gestionar sus posiciones con mayor rentabilidad. Además, el banco central contaría con mejor información sobre la oferta y la demanda agregadas de sus fondos, lo que le permitiría implementar su política monetaria de un modo más eficaz.

Función catalizadora

En cuanto a su función como catalizador, el banco central podría decidir instar y coordinar a las partes interesadas pertinentes para que lleven a cabo iniciativas de desarrollo similares. En este sentido, el objetivo principal del banco central es resolver problemas específicos en sistemas de pago concretos, para lo que podría necesitarse una solución de compromiso aceptable para las correspondientes partes interesadas, incluido el propio banco central. Dicha solución no solo aumentaría la aceptación de las iniciativas de desarrollo entre las partes implicadas, sino que también podría fomentar innovaciones posteriores y reformas institucionales dentro del sector privado. El banco central también puede decidir hacer una llamada de atención a otras autoridades pertinentes sobre aquellas políticas y reglamentos que impidan el desarrollo del sistema de pagos, por ejemplo, obstaculizando: (i) el acceso de algunos proveedores y usuarios a los mercados de servicios de pago; o (ii) la utilización o provisión de cuentas, instrumentos y servicios de transferencia de pagos. En este último caso, las políticas tributarias o subsidiarias o la reglamentación de precios en diversos mercados de

servicios bancarios y de pago podrían, por ejemplo, entorpecer sin pretenderlo el desarrollo de un sistema de pagos nacional seguro y eficiente.

Función de vigilancia

Resulta fundamental definir con claridad el ámbito de las actividades de vigilancia que ha de desempeñar un banco central, cuyos objetivos podrían ser bastante amplios cuando no existan organismos privados encargados de los aspectos más fundamentales del sistema de pagos, como la protección del consumidor y el comportamiento en el mercado de servicios de pago. La función de vigilancia de los bancos centrales consiste, entre otros aspectos, en comprobar el diseño de las infraestructuras centrales del sistema, prestando especial atención a sus condiciones de acceso, a sus procesos de gestión y control del riesgo de liquidación, y a su repercusión en la seguridad y eficiencia de todo el sistema. A medida que se avanza en este proceso, la vigilancia puede comenzar a orientarse hacia el seguimiento de nuevos mecanismos y otros elementos clave del sistema de pagos nacional.

El banco central puede así participar en el desarrollo de iniciativas mediante su función de vigilancia cuando el sector privado no sea capaz de equilibrar adecuadamente seguridad y eficiencia en todo el sistema. Con el fin de mejorar la credibilidad y eficacia, deberá gozar de potestades claras para el adecuado ejercicio de su labor de vigilancia en el sistema.

El banco central también debe organizar sus actividades de vigilancia de un modo eficiente que le permita ejercer adecuadamente sus responsabilidades. Así, cada vez es más frecuente que la función de vigilancia del banco central se organice en una unidad ajena a las operaciones del sistema de pagos y de la política monetaria, para que pueda centrarse exclusivamente en los asuntos y políticas que le competen. El informe del CPSS de 2005 titulado *Central bank oversight of payment and settlement systems* ofrece orientaciones detalladas sobre el desarrollo de la función de vigilancia.

(iv) Informar sobre las funciones del banco central

La influencia del banco central sobre el desarrollo del sistema de pagos es más valiosa y eficaz cuando sus objetivos, políticas y propuestas de reforma se comunican con claridad y minuciosidad al resto de partes con intereses en el sistema. El banco central debe asegurarse de que esta información se comunica de manera consistente entre todos los grupos implicados, a través de instrumentos como leyes, declaraciones de política, sesiones de consulta, publicación de sus estudios sobre pagos, publicaciones de ámbito general y acuerdos entre las partes. Tampoco se debe perder de vista el contenido de las reuniones de los funcionarios y la alta dirección del banco central con las diversas partes implicadas. En este sentido, puede resultar útil establecer comités internos para la coordinación de la política de pagos, como el que se describe en el Recuadro 2. En el Recuadro 3 se detalla la política de comunicación del Banco de Italia sobre su función de vigilancia.

Recuadro 3

Ejemplo de un país: política de transparencia del sistema de pagos promovida por el Banco de Italia

Desde 1993, la Ley Bancaria Italiana inviste en el Banco de Italia la función de vigilancia del sistema de pagos.

En mayo de 1997, el Banco de Italia publicó un *Libro blanco sobre la vigilancia de los sistemas de pago*, donde se delimitaba el marco institucional y los fundamentos teóricos de dicha función. En noviembre de 1999, se publicó una segunda versión de este documento (*Libro blanco sobre la vigilancia de los sistemas de pago: objetivos, métodos y ámbitos de interés*), donde se presentaba un análisis en profundidad de los aspectos más interesantes de la vigilancia y los diversos métodos de intervención. El objetivo de ambos documentos era iniciar el diálogo con los operadores del mercado, proveedores de servicios y expertos académicos sobre la influencia de la función de vigilancia en la eficiencia y fiabilidad de los sistemas de pago.

En febrero de 2004, el Banco publicó *Disposiciones sobre la vigilancia del sistema de pagos*, donde presenta un marco de vigilancia claro y transparente para los mercados. Estas disposiciones se unen a instrumentos de vigilancia tradicionales como la cooperación entre las partes interesadas y la persuasión moral para influir en el desarrollo del sistema de pagos.

Orientación 2. Fomento de la labor que desempeña un sistema bancario sólido: *las cuentas, instrumentos y servicios de pago a disposición del usuario final los proporcionan las entidades de crédito y otras instituciones financieras similares, quienes, aunque compiten individualmente, a menudo necesitan actuar conjuntamente como un único sistema.*

Explicación: A efectos del presente informe, un sistema bancario incluye cualquier institución financiera dedicada principalmente a aceptar depósitos, conceder crédito y ofrecer servicios de pago a los usuarios finales. Esta definición abarca instituciones de propiedad pública, privada o comunal, así como entidades no bancarias que proveen servicios esenciales para pagos a los bancos o bien a los usuarios finales en nombre de los bancos. En ocasiones, como en el caso de las oficinas de correos, organismos de micro-crédito y proveedores privados de servicios de transferencia de pagos, estas instituciones utilizan a su vez los servicios que prestan los bancos al proveer sus propios servicios de pago especializados al consumidor o a las empresas.

La confianza en el sistema bancario es condición indispensable para el desarrollo de un sistema de pagos. Para fortalecer esta confianza, las distintas instituciones que participan en el sistema bancario, en tanto que principales proveedores de instrumentos y servicios de pago a usuarios finales, deberían desarrollar (i) su cobertura nacional y sus tecnologías y procedimientos innovadores para la provisión de servicios; (ii) sus sistemas internos para gestión de cuentas y procesamiento de pagos; y (iii) sus mecanismos de conexión a las redes de servicios de infraestructuras de pagos. Al mismo tiempo, es necesario que el sistema bancario en su conjunto coopere e invierta en el desarrollo de nuevos mecanismos institucionales, especialmente de mercado.

El Recuadro 4 resume los servicios que prestan al usuario final los proveedores bancarios y no bancarios de servicios de pago.

Recuadro 4

Servicios de entidades bancarias y no bancarias al usuario final

El desarrollo de un sistema de pagos suele estar estrechamente vinculado a la evolución de los sectores bancario y no bancario para la provisión de instrumentos y servicios a los usuarios finales.

- En la mayoría de países, las entidades de crédito y sus instituciones asociadas suelen ser los principales proveedores de cuentas, instrumentos y servicios de pago a usuarios finales.
- Los proveedores no bancarios de servicios de pago (como oficinas de correos o terminales de servicios financieros en establecimientos minoristas) también pueden ofrecer servicios y cuentas de pago a usuarios finales.

Los proveedores no bancarios suelen concentrarse en:

- segmentos específicos del mercado (por ejemplo, particulares con rentas bajas o pequeñas empresas);
- ubicaciones concretas (comunidades o regiones rurales pequeñas o remotas); o
- servicios de infraestructura, como redes de cajeros automáticos, sistemas de pago por Internet y servicios específicos de procesamiento, compensación y liquidación.

Implementación: La principal responsabilidad en el desarrollo de un sistema bancario sólido recae en la comunidad bancaria. Para que la evolución del sistema de bancos tenga éxito, el sistema bancario ha de esforzarse en contratar, formar y mantener recursos humanos especializados en la operativa de los sistemas de pago, al tiempo que debe realizar estudios de mercado y planear estrategias de desarrollo al respecto. Aunque el banco central sea capaz de catalizar avances en el sistema bancario que faciliten las iniciativas de desarrollo del sistema de pagos, sólo podrá hacerlo correctamente si colabora con el sector bancario.

(i) Ampliar la cobertura de los servicios de pago

La iniciativa prioritaria de la banca debe ser la ampliación de los servicios centrales de pago a todas las regiones del país. Podría instarse a los bancos existentes y a los nuevos proveedores de servicios bancarios a expandir su red de sucursales hacia pequeñas zonas urbanas y rurales, así como a diseñar servicios y cuentas de pago de bajo coste a la medida de los clientes minoristas. Los proveedores de servicios, ya sean bancarios o no, podrían considerar también la creación de servicios bancarios y pago en regiones menos pobladas, así como participar e invertir en redes

electrónicas innovadoras para operaciones bancarias y de pago, como las que utilizan tecnologías de seguridad para equipos inalámbricos. Las autoridades bancarias podrían autorizar la implantación de bancos comunales y cooperativas de ahorro y crédito en centros rurales y permitir que los bancos trabajen con instituciones no bancarias dispuestas a proporcionar instrumentos de pago y servicios de procesamiento para las cuentas que mantienen los usuarios finales en instituciones bancarias. En estos casos, las cuentas de pago se mantendrían en los bancos, pero el acceso a ellas con fines de pago se realizaría de manera descentralizada, desde cada localidad. En el Recuadro 5 se presenta un ejemplo de este tipo de soluciones en Brasil.

Recuadro 5

Ejemplo de un país: ampliación del acceso a los servicios bancarios en Brasil

De los 5.578 municipios en los que se divide Brasil, el 30% (1.740) no cuenta con ninguna sucursal bancaria, sino que recibe servicios bancarios a través de *correspondentes bancários* (bancos corresponsales)², de los que existen en torno a 16.000, casi tantos como sucursales bancarias. Estos corresponsales actúan en nombre de los bancos como agencias concertadas y entre sus competencias se cuentan:

- recibir depósitos y pagos generales;
- realizar pagos relacionados con cuentas bancarias; y
- recibir solicitudes para préstamos y tarjetas de crédito.

El más importante de estos *correspondentes bancários* es el servicio de correos brasileño (ECT, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), que actúa en nombre de Bradesco, el mayor banco privado de Brasil, y presta servicio a la práctica totalidad de municipios donde no existen sucursales bancarias. Otros *correspondentes bancários* son las administraciones de lotería, supermercados, droguerías y otros pequeños comercios.

Sus actividades están reguladas por el Consejo Monetario Nacional, organismo gubernamental en el que participa el banco central de Brasil. Sus normas estipulan:

- qué tipos de instituciones financieras pueden ser *correspondentes bancários*;
- qué gama de servicios pueden ofrecer;
- los procedimientos de liquidación de pagos entre el *correspondente bancário* y el banco al que representa; y
- la prohibición de que un *correspondente bancário* utilice sus fondos propios para llevar a cabo actividades bancarias.

Con el fin de ampliar con eficacia el acceso de los usuarios a los servicios bancarios y de pago en todo el país, puede instarse a los bancos a:

- (i) permitir el acceso a sus cuentas y servicios de pago en todo el país a través de sucursales, agencias o redes bancarias electrónicas (como cajeros automáticos o banca por Internet);
- (ii) invertir en sistemas unificados de gestión de cuentas y de información entre sus distintas redes de acceso para clientes; y
- (iii) conectar o integrar sus sistemas internos de gestión de cuentas con el resto de sus sistemas de iniciación o autorización de pagos por clientes y ampliar la gama de instrumentos de pago minoristas.

Cuando el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones lo permita, las redes de acceso al banco deberán estar conectadas a un sistema electrónico de información y gestión de cuentas a través de una red informática en línea. A medida que avancen las telecomunicaciones y se extienda su cobertura, el acceso a las cuentas podrá realizarse en mayor medida a través del sistema en línea.

² Véase la Resolución 3.110 y la Resolución enmendada 3.156 del Consejo Monetario Nacional del Banco Central de Brasil.

(ii) *Desarrollo de estándares por parte del sistema bancario*

Debería instarse a las instituciones financieras que prestan servicios de pago a crear grupos y foros sectoriales que propongan y desarrollen conjuntamente estándares para instrumentos y servicios de pago de conformidad con las normas internacionales más aceptadas. Especial importancia revisten las normas para proteger los datos del cliente en las diversas redes de acceso y procesamiento compartido, así como los estándares para facilitar la compensación segura y eficiente de los pagos.

Un grupo sectorial también sería el más indicado para redactar convenciones y normas de mercado aplicables a los servicios de pago y para debatir con el banco central y las autoridades bancarias las políticas de interés común. También podría instarse a los bancos a cooperar para el desarrollo de infraestructuras de pago comunes, como mecanismos para la compensación de diversos instrumentos de pago y la organización de cámaras de compensación. Esto también permitiría a los bancos repartirse los costes que conllevan el desarrollo e instalación de cámaras de compensación automatizadas y la implantación de redes de pago electrónicas compartidas, como por ejemplo las de tarjetas de crédito y cajeros automáticos.

(iii) *Contribución del banco central*

Los bancos centrales no son los únicos que pueden presentar iniciativas de desarrollo para el sistema de pagos nacional, sino el sistema bancario en su conjunto también puede idear reformas que mejoren la seguridad y eficiencia del sistema. En todo caso, lo que sí puede hacer el banco central es liderar cuando sea necesario las iniciativas del sector privado a través de sus funciones operativa y catalizadora.

En su capacidad operativa, el banco central puede cooperar con el sistema bancario para el desarrollo de infraestructuras clave. En muchos países, el banco central opera una infraestructura de liquidación central que, cuando resulte adecuado, podría conectarse con otras infraestructuras para conseguir la liquidación en dinero del banco central. En tanto que proveedor de servicios de pago, el banco central puede influir en la aceptación de los estándares del sector adoptando aquellos que sean pertinentes para sus propios mecanismos de servicios de pago.

A través de su participación en la red y de sus acuerdos de servicio, el banco central también deberá ayudar a garantizar que los bancos y otras instituciones financieras similares puedan acceder directa o efectivamente a cualquier servicio de compensación o liquidación provisto por el banco central. Las entidades de crédito, en concreto, deberían poder acceder directamente a este tipo de servicios, siempre y cuando cumplan los requisitos financieros y operativos aplicables, aunque también podría permitírseles su acceso indirecto a través de otro banco cuando las circunstancias así lo aconsejen. El sistema de gestión de cuentas del banco central ofrecerá una estructura con flexibilidad suficiente para satisfacer las necesidades de liquidación que puedan tener tanto los bancos nuevos como los tradicionales.

En cuanto a su función de catalizador, el banco central puede promover y facilitar la expansión de servicios de pago provistos por el sistema bancario al usuario final en nuevos mercados y grupos de clientes. Así, puede ayudar al sector bancario a organizar su propio grupo sectorial, con el que consultar sobre aspectos de las políticas sobre pagos que incumban directamente a los bancos. También podría consultar con otras autoridades bancarias acerca de iniciativas de reforma jurídicas o reguladoras, a fin de coordinar el desarrollo de los sistemas bancarios y de pago en distintos países. Estas reformas podrían ser necesarias, por ejemplo, para facilitar la provisión de instrumentos y servicios de pago por parte de instituciones similares no bancarias. De hecho, la adecuada regulación y supervisión de la banca es uno de los principales factores que refuerza la confianza de consumidores y empresarios en el sistema de pagos nacional.

Lecturas recomendadas para el desarrollo del sistema bancario y del sistema de pagos

Bloomstein, H J y B J Summers (1994): "Banking and payment systems", in B J Summers (ed), *The payment system: design, management and supervision*, FMI.

Bossone, B y M Cirasino (2001): "La vigilancia de los sistemas de pago: un marco para el desarrollo y gobierno de los sistemas de pago en economías emergentes", *Serie Investigaciones sobre Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores*, CEMLA/Banco Mundial, julio.

Bradford F., M. Davies y S. Weiner (2003): *Nonbanks in the payment system*, Federal Reserve Bank of Kansas City, noviembre.

CPSS (2003): *La función del dinero del banco central en los sistemas de pago*, Banco de Pagos Internacionales, agosto.

CPSS (2005): *Central bank oversight of payment and settlement systems*, Banco de Pagos Internacionales, abril.

Rivlin, A (1998): "Risks and opportunities in payment systems", in *Payment Systems in the Global Economy: Risk and Opportunities*, 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Banco de la Reserva Federal de Chicago, mayo.

Spindler, J A y B J Summers (1994): "The central bank and the payments system", in B J Summers (ed), *The payment system: design, management and supervision*, FMI.

Sundararajan, V y G Sensenbrenner (1994): "Linkages between payment system reform and monetary policy: the recent experience in Russia and other former Soviet Union countries", en T J Balino y C Cottarelli (eds), *Framework for monetary stability*, FMI.

3.2 Planificación del desarrollo del sistema de pagos nacional

Como ya se ha indicado, el desarrollo de un sistema de pagos nacional es un proceso continuo que puede abarcar desde reformas profundas de los mecanismos institucionales e infraestructuras hasta la simple modificación de algunos de los mecanismos existentes. Cada medida evoluciona a su vez como un conjunto de proyectos paralelos o secuenciales emprendidos por el banco central, bancos privados o proveedores no bancarios de servicios de pago, ya sea a título individual o de mutua colaboración.

Las orientaciones para planificar el desarrollo de un sistema de pagos ayudan a formular iniciativas concretas que refuercen el sistema y orienten el impulso renovador. Estas orientaciones ponen de relieve que: (i) el sistema de pagos nacional debe contemplarse desde una perspectiva amplia; (ii) las iniciativas de desarrollo han de concentrarse en las necesidades incipientes de pago y en las capacidades de la economía; (iii) estas iniciativas se deben planear y priorizar de un modo estratégico; y (iv) el proceso de implementación del plan de desarrollo ha de estar perfectamente definido y organizado. Aunque todas y cada una de las principales partes implicadas deben participar —individual o colectivamente— en la planificación de iniciativas de desarrollo, los bancos centrales y la comunidad bancaria en su conjunto comparten intereses y responsabilidades a la hora de liderar el proceso.

Orientación 3. Reconocimiento de la complejidad: *la planificación debe basarse en un profundo conocimiento de todos los elementos centrales que componen el sistema de pagos nacional y de los principales factores que influyen en su desarrollo.*

Explicación: Como se ha explicado en la segunda Sección, al planificar reformas para el sistema de pagos nacional, debe tenerse en cuenta un amplio abanico de elementos y factores. Por desgracia, el desarrollo del sistema de pagos suele contemplar en términos demasiado limitados el diseño de los instrumentos, tecnologías e infraestructuras necesarios a tal efecto. Para que este desarrollo resulte sostenible, no sólo hay que tener en cuenta los principales elementos del sistema (mecanismos de mercado, marco jurídico y regulador, evolución del sistema de pagos) sino también otros factores que también son importantes para formular iniciativas de reforma.

El proyecto de desarrollo mejora cuando se contempla el sistema de pagos desde una perspectiva muy amplia, reflejando la interrelación entre infraestructuras de pago y mecanismos institucionales. Esta amplitud de miras también ayudará a evitar los imprevistos o contratiempos que suelen conllevar las reformas de las tecnologías e infraestructuras de pago.

Implementación: Al aplicar esta orientación, es fundamental hacer un balance en profundidad de la situación actual de los elementos centrales que componen el sistema de pagos nacional. De este modo, todas las partes interesadas tendrán un marco común al que referirse. El Anexo 3 describe en términos generales cómo realizar este balance, ejercicio similar al que realizan el CPSS y otros organismos internacionales regionales donde se describen desde un punto de vista estructural, institucional y estadístico los sistemas de pago y liquidación de distintos países.

(i) Consultas para el ejercicio de balance

El ejercicio de balance es el primer paso fundamental de cualquier programa de desarrollo. En él se analizan los instrumentos de pago, las principales infraestructuras e instituciones bancarias, financieras y de pago que son relevantes para el sistema de pagos nacional, así como las tendencias en torno a los factores fundamentales de desarrollo. Este balance mejora cuando se acomete de un modo cooperativo, con la participación de los principales interesados tanto del sector público como privado. En este sentido, podrían utilizarse cuestionarios, autoevaluaciones, entrevistas y visitas a las principales partes interesadas. Estas herramientas también pueden ser útiles para evaluar la capacidad actual del sistema para hacer frente a las incipientes necesidades de pago y solucionar problemas emergentes relacionados.

Este proceso de consulta permite a las partes pertinentes conocer mejor el contexto general en el que se inserta el sistema de pagos nacional, al tiempo que les “sensibiliza” sobre las necesidades de desarrollo, los proyectos de reforma y las políticas para todo el sistema. Esto último puede lograrse organizando mesas redondas o talleres con las partes interesadas tanto públicas como privadas, de modo que puedan estudiar objetivos y prioridades de desarrollo, lo que a su vez facilitará su aceptación y compromiso con el programa de desarrollo del sistema de pagos.

(ii) *Contribución del banco central*

Un ejercicio de balance pormenorizado sobre el sistema de pagos nacional ofrece una base de referencia excelente para valorar su evolución más reciente, además de un marco exhaustivo y actualizado para el análisis. Cuando sea necesario, el banco central podrá ser el principal contribuyente y posiblemente el catalizador de este ejercicio de balance y consulta en cada país, aunque como mínimo deberá participar activamente en el mismo. Su amplia experiencia y perspectiva, junto con su bagaje jurídico en este sentido, resultan inestimables para este proceso. El banco central suele seguir este desarrollo y consultar con las correspondientes partes interesadas para poder actualizar periódicamente su ejercicio de balance, lo que le permitirá estimar cómo pueden estar repercutiendo las innovaciones más recientes en la seguridad y eficiencia del sistema de pagos nacional.

A menudo se constata la escasa competencia para el desarrollo de un sistema de pagos nacional, en cuyo caso puede recurrirse a la contribución en este ejercicio de expertos del Banco Mundial, el FMI, otras instituciones financieras internacionales (incluido el BPI), o incluso otros bancos centrales. A modo de ejemplo, el Recuadro 6 presenta el tipo de asistencia que prestan el Banco Mundial y el FMI.

Recuadro 6

El Banco Mundial y el FMI: asistencia para el desarrollo de sistemas de pago

El **Banco Mundial** contribuye al desarrollo de sistemas de pago del siguiente modo:

Asistencia técnica

- Informes exhaustivos sobre la situación de los sistemas (estudios de balance)
- Asesoramiento experto sobre las necesidades y capacidades del sistema de pagos
- Planificación estratégica para el desarrollo del sistema de pagos
- Apoyo en la implementación de reformas

Asistencia financiera

- Concesión de préstamos para financiar reformas del sistema de pagos

Otro tipo de asistencia

- Apoyo a las Iniciativas Regionales de Pagos
- Participación en el CPSS, OICV y otros comités y grupos de trabajo similares
- Apoyo a los Programas de Evaluación del Sector Financiero en el área de sistemas de pago y liquidación de valores
- Coordinación de reformas del sector financiero para instituciones y servicios financieros, de pagos, valores y créditos
- Estudios y formación en torno a los sistemas de pago para sus países miembros

El **FMI** participa de diversos modos en el desarrollo y mejora de sistemas de pago en todo el mundo en aras de la estabilidad financiera, la correcta implementación de la política monetaria, la eficiencia y eficacia de los mercados financieros, así como el desarrollo económico:

Vigilancia

- Evaluación del cumplimiento de las normas, códigos y mejores prácticas internacionales en países desarrollados y en desarrollo, en el marco del Programa de Evaluación del Sistema Financiero
- Consultas en el marco del Artículo IV sobre el desarrollo económico y la estabilidad en el sistema financiero

Asistencia técnica

- Asesoramiento sobre planificación y reformas
- Desarrollo de infraestructuras para mercados financieros y la implementación de la política monetaria
- Objetivos y organización de la función de pagos en el banco central
- Desarrollo de fundamentos jurídicos para la vigilancia del banco central y su implementación
- Reconstrucción de sistemas e instituciones de pago nacionales en zonas que han atravesado por conflictos armados

Educación y consulta

- Educación y formación (por ejemplo a través de seminarios y cursos en su sede, el Instituto Conjunto de Viena o el Instituto Conjunto de África), a menudo en colaboración con el CPSS y el Banco Mundial
- Desarrollo de estándares y orientaciones a través de grupos de trabajo y de estudio, como los del CPSS y la OICV
- Consultas a través de iniciativas regionales organizadas por el Banco Mundial

De hecho, grupos de bancos centrales de países cercanos han puesto en marcha numerosas iniciativas regionales a fin de intercambiar experiencias sobre sistemas de pago, a menudo en colaboración con el Banco Mundial u otros organismos similares.

Orientación 4. Especial atención a las necesidades: *identificar y usar como guía las necesidades de pago de todos los usuarios del sistema de pagos nacional y las posibilidades que ofrece la economía.*

Explicación: Los sistemas de pago suelen desarrollarse con miras a ofrecer a sus usuarios mayor variedad de instrumentos de pago para un determinado tipo de operación. Por otro lado, los diversos instrumentos y servicios de pago disponibles pueden asociarse a un tipo específico de transacción. Por ejemplo, en el caso de grandes pagos, suele preferirse la transferencia de crédito automatizada; para pagos a distancia por Internet se utilizan tarjetas de crédito; mientras que para pagos cara a cara suele preferirse el efectivo. Así pues, la gama de instrumentos disponibles depende en cierta medida de las preferencias de los usuarios para cada tipo de operación. Las infraestructuras de pago existentes se reorganizan y si es necesario se introducen otras nuevas para que el procesamiento, compensación y liquidación de estos instrumentos de pago se realice de un modo más seguro y eficiente.

Las necesidades de pago que van surgiendo en la economía también suelen estar relacionadas con la tendencia y evolución de sus sectores comercial, industrial y financiero. La información sobre iniciativas de desarrollo públicas y privadas en estos ámbitos permite reconocer y comprender las incipientes necesidades de pago de los consumidores, empresas, instituciones financieras, agencias gubernamentales y el banco central. De ahí puede deducirse qué tipo de nuevas operaciones podrían surgir con estos participantes en un futuro cercano, algo que puede ser pertinente para la planificación de reformas en el sistema de pagos.

Las necesidades de cada participante en el sistema de pagos nacional dependerán de la función que desempeñe, que a veces varía según el mercado y la organización de pagos en los que participe, lo que hace que sus intereses también sean variados. Las entidades crediticias, por ejemplo, ofrecen instrumentos y servicios de pago a sus clientes minoristas, pero a su vez son usuarios de los servicios de compensación y liquidación que ofrecen los proveedores de infraestructuras. Los bancos centrales, por su parte, proveen servicios de liquidación interbancaria y utilizan servicios de infraestructura en sus operaciones de política monetaria, al tiempo que se encargan de la vigilancia de estos sistemas. Por consiguiente, la sección de pagos de una sociedad bancaria o del banco central no será la única interesada en las necesidades y capacidad de un determinado sistema de pago. Resulta pues fundamental comprender bien estas funciones para poder conocer los intereses en juego y las preocupaciones de los principales participantes frente a las distintas iniciativas de desarrollo. También resulta útil identificar quién soportará el grueso de los riesgos y costes, y quién se beneficiará más tras las reformas. El éxito de las mismas dependerá de que su diseño consiga distribuir adecuadamente estos riesgos, costes y beneficios entre las partes implicadas.

Implementación: Los dos ámbitos principales para la aplicación de esta orientación son un análisis realista de los requisitos de negocio y una revisión de los recursos necesarios y de la capacidad para obtenerlos. Cualquier solución realista a los problemas que afectan el desarrollo del sistema de pagos exige algún tipo de compromiso entre sofisticados mecanismos institucionales e infraestructuras en los que pueden interesarse algunas de las partes implicadas y la capacidad real de otras partes para participar en los nuevos mecanismos.

(i) Analizar los requisitos de negocio

El análisis de "requisitos de negocio" es la principal herramienta para identificar las necesidades de pago de las partes interesadas y la capacidad de la economía para suplirlas. Su objetivo principal es identificar necesidades empresariales futuras que pueden exigir iniciativas de reforma. Junto con el ejercicio de balance, debería ayudar a definir: (i) las tendencias incipientes en la oferta y demanda de instrumentos de pago y servicios de infraestructura; (ii) el riesgo legal y financiero al que se enfrentan los participantes; y (iii) las funciones concretas que desempeñan las principales partes implicadas, por ejemplo proveedores de servicios directos, usuarios y supervisores o reguladores de diversos mecanismos de pago. También deberían incluirse en este análisis nuevas tendencias y evolución previsible del marco institucional del sistema de pagos, como por ejemplo los mecanismos del mercado para la prestación de servicios y los ordenamientos jurídicos y reguladores que permiten un constante desarrollo. Este análisis también suele identificar los incentivos de los usuarios y proveedores de servicios para participar en las reformas del sistema, no sólo los beneficios "sociales"

que estas reportarían. El Recuadro 7 muestra algunos de los elementos que conforman el análisis de los requisitos de negocio que podrían ser pertinentes.

Para completar y configurar este análisis, será necesario consultar con las partes interesadas. A fin de que estas consultas se centren en aspectos del desarrollo que sean pertinentes para los grupos participantes, pueden asociarse las funciones que éstos desempeñan en el sistema a los diferentes mercados e infraestructuras de servicios de pago. De este modo, podrá establecerse un programa de estudios y reuniones de seguimiento con cada una de las partes implicadas.

Recuadro 7

Componentes de un estudio de los requisitos de negocio

- Las condiciones de la oferta de instrumentos de pago y sus servicios de infraestructura, incluidos requisitos sobre:
 - flexibilidad y adaptabilidad de las tecnologías y los diseños utilizados en las redes informáticas y de pago tanto en vigor como disponibles, para que se adapten a las futuras necesidades previsibles de los sistemas;
 - mecanismos de gestión de riesgos (legal, financiero, operativo, etc.) que limiten la participación y el riesgo sistémico en las infraestructuras de pago;
 - disponibilidad y condiciones de acceso de los sistemas de pago y el crédito interbancario;
 - plazos y procedimientos operativos; y
 - cumplimiento de las normas nacionales e internacionales.
- Las condiciones de la demanda de instrumentos y servicios de pago, identificando necesidades y expectativas sobre:
 - instrumentos de pago y su utilización en tipos de transacciones concretos;
 - riesgos de los instrumentos y procedimientos para la autenticación y seguridad de la información sobre pagos y cuentas; y
 - exigencias concretas para la utilización de ciertos instrumentos y servicios en determinadas transacciones, como operaciones de política monetaria, pagos del Gobierno y transferencias interbancarias de crédito para la liquidación de divisas y valores.
- Los mecanismos de mercado y otros esquemas institucionales, incluidos aspectos sobre:
 - disponibilidad y facilidad de acceso a instrumentos y servicios para el usuario final;
 - acceso a infraestructuras de pago y condiciones para la participación entre redes;
 - naturaleza y condiciones del acceso indirecto a diferentes infraestructuras de pago;
 - riesgos derivados de la participación directa e indirecta (legal, operativo y financiero);
 - relevancia, adecuación y transparencia de los derechos y obligaciones legales de los usuarios y proveedores de instrumentos e infraestructuras de pago (incluyendo normas y procedimientos); y
 - métodos para establecer el precio de los servicios e instrumentos y niveles de precios.
- Aspectos relativos a la regulación y vigilancia, incluida la transparencia de:
 - regulación y vigilancia del sistema (tipos de autoridades y sus competencias, así como los derechos y obligaciones de las entidades bajo su vigilancia y regulación);
 - mecanismos de regulación y vigilancia en caso de conflictos; y
 - responsabilidad reguladora.

(ii) Determinar los recursos necesarios y disponibles

Planificar las reformas del sistema en torno a las necesidades de los usuarios puede exigir también un adecuado desarrollo de los recursos tecnológicos y humanos del país. La situación actual y los programas de desarrollo de las principales infraestructuras no financieras, en concreto las telecomunicaciones y las tecnologías informáticas, son esenciales por ejemplo para la introducción de ciertas infraestructuras como las de pagos con tarjeta y a través de Internet. Incluso los programas para la mejora de los sistemas de transporte son importantes para determinados tipos e instrumentos de pago, ya que les afectan de forma directa (las redes de transporte pueden influir en la transferencia física interregional de documentos utilizados en los pagos a distancia), así como indirecta (pueden influir en el volumen de este tipo de pagos, y por ende, en la necesidad y justificación para desarrollar diversos instrumentos de pago).

Invertir en recursos humanos con capacitación y conocimientos adecuados resulta tan crucial para el desarrollo del sistema de pagos como el propio desarrollo de la infraestructura física de una economía. Así pues, los programas y facilidades destinados a capacitar al personal para el desarrollo, operación y gestión de tecnologías de pago cada vez más sofisticadas han de formar parte del plan de desarrollo general de sistemas de pago. Igualmente, los programas de educación continua sobre nuevos instrumentos y servicios de pago y sobre sus mecanismos institucionales e infraestructuras no sólo benefician a los usuarios sino también a los proveedores de servicios.

La consulta con las autoridades que participan en el desarrollo de infraestructuras no financieras fundamentales y de programas de formación y educación relacionados puede ayudar a formular un análisis bien documentado sobre las necesidades del negocio.

(iii) *Contribución del banco central*

El banco central deberá participar activamente en las principales consultas y sesiones educativas relacionadas con las exigencias y capacidades de negocio, pudiendo incluso organizar y facilitar este proceso cuando el sector privado no sea capaz de hacerlo por sí solo. Asimismo, puede animar a todas aquellas partes con intereses diversos que desempeñan múltiples funciones en el sistema de pagos a coordinar internamente sus puntos de vista con el fin de aportar consistencia a las reuniones.

Orientación 5. Establecimiento de prioridades claras: *planificar y establecer de manera estratégica las prioridades para el desarrollo del sistema de pagos nacional.*

Explicación: Un plan estratégico debe incluir la dirección, ámbito y meta específicos del programa de desarrollo del sistema de pagos nacional. Para ello, habrá que considerar el sistema de pagos desde una amplia perspectiva que abarque sus elementos institucionales e infraestructuras centrales, así como los factores clave que influyen en su desarrollo. El plan deberá reconocer las interrelaciones entre todos estos elementos y definir los objetivos y prioridades concretos de la reforma, a partir de un análisis en profundidad de las necesidades de pago concretas del país y de los recursos disponibles. Su formulación se hará a través de un amplio proceso de consulta y búsqueda de consenso para las reformas e iniciativas concretas, especialmente cuando conlleven cambios fundamentales a gran escala.

Aunque el plan estratégico se diseña específicamente para un país, al planificar las reformas pueden tomarse como modelo elementos concretos de sistemas de pago de otros países. Por ejemplo, podría adaptarse el diseño de los mecanismos institucionales o de las infraestructuras de un determinado país al programa de reforma de otro, aunque teniendo siempre presentes las necesidades de pago, la capacidad de los sistemas y los aspectos ambientales del país en cuestión, y mejorado al mismo tiempo la seguridad y eficiencia del sistema de pagos nacional. En el Recuadro 8 se presentan los principales elementos que conforman un plan estratégico para el desarrollo del sistema de pagos.

Recuadro 8

Componentes de un plan de desarrollo estratégico

- Una visión del resultado final perseguido en el horizonte temporal previsto para la planificación, que cuente con el consenso de las principales partes implicadas en torno a los objetivos fundamentales, principios orientadores, características, beneficios, riesgos y costes del futuro sistema de pagos.
- Una declaración formal de las funciones, compromisos y responsabilidades de los principales actores del sector público y privado que participan en el proceso de desarrollo.
- Objetivos precisos cuya consecución pueda determinarse aplicando baremos críticos y objetivos.
- Una presentación del diseño conceptual de la infraestructura planeada para la liquidación de pagos y valores, que podría incluir su relación con el sistema existente en cuanto a su estructura, principales características, funcionalidad y potencial de expansión y reorganización a medida que lo vaya exigiendo la evolución financiera.
- Una declaración de las estrategias para la implementación del plan que incluya las prioridades y procedimientos concretos para su puesta en práctica, el presupuesto necesario y sus esquemas de financiación, los objetivos intermedios a alcanzar y baremos observables para evaluar su consecución que puedan publicarse en informes de progreso.
- Una descripción de los procedimientos para la continua cooperación y coordinación entre los grupos implicados; de los procesos para resolver conflictos y diferencias que puedan surgir durante la implementación del programa y a posteriori; de los procedimientos para informar sobre el progreso y los logros alcanzados a lo largo del periodo de implementación.

Un plan estratégico exige un amplio y significativo programa de reformas, así como un esfuerzo de planificación considerable. También es importante que el plan presente diversas opciones entre las que elegir y que las reformas no vengan impuestas por una crisis en la que los problemas de orden lógico y práctico dicten acciones necesarias muy concretas. El Recuadro 9 presenta como ejemplo el plan de reforma para el sistema de pagos nacional de Sudáfrica, puesto en marcha a lo largo de la última década.

Recuadro 9

Ejemplo de un país: marco y estrategia para el sistema de pagos nacional de Sudáfrica

Principios

- La provisión de servicios para sistemas de pago no es dominio exclusivo de los bancos.
- La evolución de las infraestructuras del sistema de pagos es una responsabilidad compartida.
- Los riesgos y el grado de exposición a ellos son visibles.
- Los participantes son responsables de los riesgos que introducen en el sistema de pagos.
- Se mantiene un equilibrio entre reducción de riesgos y costes.
- En caso de problemas en el sistema de pagos, el banco central responderá velando siempre por el interés del sistema y no por el de los participantes.
- La vigilancia es necesaria para garantizar la seguridad y solidez del sistema de pagos.

Visión

- El sistema de pagos nacional es de acceso sencillo y resulta eficiente en términos de costes.
- Existe una saludable competencia entre los proveedores de servicios de pago.
- Existen infraestructuras adecuadas para pagos mayoristas y minoristas y para pagos relacionados con los mercados de divisas, productos básicos, capitales e instrumentos a corto plazo.
- Los participantes admitidos pueden utilizar los servicios de compensación y liquidación interbancaria en términos equitativos.
- Los pagos nacionales interbancarios se liquidan intradía.
- El sistema de pagos optimiza la liquidez disponible.
- El sistema de pagos utiliza sistemas electrónicos de pago contra entrega (para operaciones con valores) y de pago contra pago (para operaciones con divisas).
- Los plazos para la liquidación de pagos en operaciones comerciales se amoldan a las prácticas internacionales.
- El sistema de pagos es compatible con el de otros países y la comunidad internacional reconoce la eficacia del sistema.

Principales factores de éxito

- Medidas adecuadas para el control del riesgo y firmeza de los pagos.
- Sincronización de la entrega y el pago.
- Solidez de sus fundamentos jurídicos y adherencia a las normas, regulaciones y procedimientos nacionales.
- Confidencialidad y seguridad de la información sobre el pago y medidas eficaces para la prevención y detección del fraude.
- Amplia gama de instrumentos y servicios de pago al disposición del conjunto de la población.
- El público conoce las características del sistema de pagos.

Estrategias

- Delimitación clara de las funciones y responsabilidades de todos los participantes en el sistema de pagos.
- Revisión de las potestades legales del banco central sobre el sistema de pagos.
- Creación de estándares para sistemas de pago y revisión de las prácticas utilizadas en el mercado transfronterizo/de divisas.
- Introducción de un marco regulador para proveedores de servicios de compensación de pagos.
- Condiciones de acceso equitativas y transparentes.
- Creación de acuerdos de participación para la utilización de inversiones conjuntas en infraestructura.
- Introducción de medidas para limitar el riesgo de crédito en procesos de compensación masiva.
- Contacto permanente con bancos y autoridades financieras de la región y creación de un foro sobre el sistema de pagos en el que se analizan y resuelven asuntos pertinentes.

La inversión de tiempo y dinero necesaria para esta planificación dependerá del ámbito y tenor del programa de reformas. Incluso la modificación de un sólo elemento del sistema en vigor puede tener un impacto significativo en el sistema en general, dadas las relaciones que se establecen entre sus elementos. Los principios básicos para planificar y priorizar estratégicamente la reforma del sistema de pagos, tal y como se describe en las Orientaciones 3 a 6, son básicamente los mismos tanto si se modifican los mecanismos existentes como si se realizan reformas fundamentales en el sistema, a saber: (i) planear las iniciativas de reforma partiendo de una amplia perspectiva sobre el sistema; (ii) establecer una visión de futuro para el sistema donde las reformas se basen en las necesidades y capacidades de pago tanto actuales como emergentes; y (iii) establecer prioridades entre los distintos proyectos a partir de las necesidades paralelas o secuenciales del programa general de desarrollo y de una estimación realista de los beneficios netos a largo plazo para el sistema.

Implementación: El plan de desarrollo estratégico es fundamentalmente una herramienta para centrar y coordinar el desarrollo del sistema de pagos nacional en torno a iniciativas de reforma concretas. Aunque debe fijar el rumbo y orientar el desarrollo del sistema de pagos durante unos años, no puede ser tan rígido como para no reaccionar ante imprevistos considerables en torno a los principales factores y recursos de desarrollo a lo largo del horizonte planeado. En tales casos, puede hacerse necesario un cambio de prioridades o de plazos en las iniciativas de reforma, pero el plan deberá mostrar la flexibilidad suficiente como para, a partir de su amplia visión de la complejidad y necesidades de desarrollo del sistema, seguir avanzando en la dirección prevista.

(i) *Herramientas analíticas*

Para identificar las iniciativas de reforma más interesantes y establecer prioridades entre ellas, pueden utilizarse dos importantes herramientas analíticas: el análisis de brechas (*gap analysis*) y el análisis de costes-riesgos-beneficios.

Análisis de brechas: identificar las iniciativas de reforma

El análisis de brechas se utiliza para identificar qué elementos del sistema de pagos nacional necesitan una reforma. En primer lugar, se comparan los principales resultados del análisis de los requisitos de negocio con los del análisis de balance del sistema actual, ambos analizados en la sección anterior. Las “brechas” o diferencias identificadas en este análisis comparativo dejan al descubierto los elementos institucionales e infraestructuras que deben ser reformados. El análisis también señala qué elementos del sistema actual pueden cubrir ya algunas de las futuras necesidades de pago.

En segundo lugar, se comparan las “brechas” identificadas en el sistema de pagos con la capacidad emergente de la economía para cubrir las con nuevos productos, tecnologías y servicios de pago. Para ello, se tendrán en cuenta, por ejemplo, qué recursos humanos y financieros se necesitan para implementar diferentes tipos de reforma y cuál es la disponibilidad actual, considerando también la posibilidad de compartir costes mediante iniciativas concretas de financiación. Las “brechas” entre las necesidades y las capacidades previsibles permiten identificar qué iniciativas de reforma serán más eficientes para el programa de desarrollo.

Análisis de costes-riesgos-beneficios: priorizar las iniciativas

Aunque el análisis de brechas ayuda a identificar qué reformas pueden necesitarse en el sistema de pagos, no permite definir cuándo deben llevarse a cabo. En la práctica, no es posible implementar todas las iniciativas de reforma posibles, especialmente si son de largo alcance. Cuando los planes de desarrollo son ambiciosos y los recursos disponibles son limitados, la prioridad de cada iniciativa de reforma suele establecerse a partir de las necesidades más solicitadas, la capacidad del sistema de pagos para satisfacerlas y los costes, beneficios y riesgos que podría conllevar cada iniciativa para el sistema y los diversos grupos interesados. Determinando los costes, riesgos y beneficios, es posible establecer prioridades entre las posibles iniciativas de reforma que se han identificado con el análisis de brechas, al tiempo que ayuda a definir horizontes temporales, necesidades en cuanto a recursos financieros y de otro tipo, así como otras responsabilidades para las partes implicadas en cuanto a la implementación de las iniciativas prioritarias.

Mientras que el análisis de brechas puede señalar la necesidad de realizar reformas de calado en los mecanismos institucionales o infraestructuras existentes, el análisis de costes-riesgos-beneficios permite identificar como prioridades aquellos cambios de gran impacto y escaso coste relativo. A menudo, bastaría con modificar instituciones o infraestructuras concretas del sistema actual,

posibilidad ésta que no debe descartarse de inmediato, pues el desarrollo del sistema de pagos es un proceso evolutivo que puede servirse del sistema de pagos actual para satisfacer de un modo eficiente las incipientes necesidades de pago.

Ahora bien, no debe tenerse en cuenta sólo el aspecto económico, sino que también hay que prestar atención a los beneficios que reportarían reformas más fundamentales en el sistema de pagos y a los riesgos que conllevaría su no implementación (en especial los riesgos sistémicos, que podrían generar inestabilidad en todo el sistema financiero).

(ii) *Consenso a través de un compromiso razonable*

Puede resultar complicado poner de acuerdo a las principales partes implicadas en cuanto a las prioridades de la reforma, debido a la incertidumbre en torno a las previsiones de costes, riesgos y beneficios para cada una de ellas, así como a las diferencias en cuanto a sus necesidades de servicio y disponibilidad de recursos. Las prioridades pueden incluso variar en el seno de un mismo grupo. En la comunidad bancaria, por ejemplo, cada banco puede tener sus propias prioridades para la reforma del sistema de pagos, dado que sus respectivos clientes pueden ser muy diferentes y su acceso al capital puede ser también muy distinto. Por ejemplo, algunos bancos pueden estar más orientados hacia el consumidor y los pequeños negocios a escala local, mientras que otros pueden contar con una base adicional de clientes compuesta por empresas del sector comercial, industrial o incluso del extranjero. El consenso se suele conseguir con la disposición de las principales partes implicadas a encontrar una solución de compromiso aceptable para todos, lo que suele exigir a su vez un amplio esfuerzo de consulta.

Para conseguir y mantener este compromiso hacia el programa general de reforma, puede resultar crucial ordenar y secuenciar adecuadamente las iniciativas de reforma según su prioridad. A todas luces, una de estas prioridades consiste en resolver los problemas más acuciantes del sistema actual. Las reformas que solucionan problemas tangibles y generan ganancias de eficiencia para las principales partes interesadas, sin añadir con ello riesgo alguno, suelen ser las que más fácilmente consiguen el consenso necesario, pudiendo además dar cierto impulso a la realización de otras reformas en el futuro. Entre las opciones que resultan más atractivas para comenzar este proceso se encontrarían la ampliación de los sistemas de pago con tarjeta y las mejoras del proceso de automatización e interconexión de las cámaras de compensación, ya que los beneficios obtenidos se distribuyen ampliamente entre todas las partes implicadas, incluidos grandes y pequeños bancos. Otros proyectos, sin embargo, podrían reportar beneficios mucho mayores, pero para un grupo más reducido de participantes. A medida que se vayan llevando a cabo gradualmente estos otros proyectos de reforma, será necesario estudiar con detenimiento el reparto de sus costes, riesgos y beneficios para los grupos bancarios y para sus clientes.

(iii) *Contribución del banco central*

Cuando sea difícil encontrar la experiencia requerida para el desarrollo de sistemas de pago, el banco central será el más indicado para organizar, para dirigir o asesorar, y para consultar con los expertos independientes encargados de formular o ayudar a realizar los análisis de brechas y de costes-riesgos-beneficios. En tal caso, serán el propio banco central y las correspondientes partes implicadas (no los consultores) los que asuman la responsabilidad por las decisiones tomadas en el programa de desarrollo final, por ser los que mejor conocen las necesidades concretas del país y los factores de desarrollo relevantes para su sistema de pagos nacional. Asimismo, aunque los bancos centrales tengan que ejercer su liderazgo o incluso su autoridad cuando no se alcance un consenso entre las diferentes partes implicadas, se evitará en la medida de lo posible la imposición arbitraria de reformas sin consultar previamente con todas ellas y haber obtenido su consenso y consentimiento.

Cuando la reforma en cuestión esté liderada por el sector bancario, el banco central deberá al menos participar en las consultas con las partes interesadas para asesorar sobre la planificación y ordenación de las iniciativas de desarrollo de importancia sistémica. Las propuestas finales deberán reflejarse a ser posible en un acuerdo de consenso sobre las necesidades y capacidades presentes y futuras.

Orientación 6. Importancia de la puesta en práctica: asegurar la implementación eficaz del plan estratégico.

Explicación: El éxito de un proyecto de reforma sobre el sistema de pagos depende en buena medida de la buena organización y gestión de su proceso de implementación. A medida que van conociéndose los pormenores del proyecto de desarrollo, las estrategias para su implementación

deberán ir incorporándose a un plan explícito a tal efecto, en el que participarán diversos grupos interesados y donde se delimitarán sus respectivas funciones y responsabilidades.

Para que este plan de implementación resulte eficaz, deberá incluir los siguientes elementos: (i) mecanismos adecuados de buen gobierno; (ii) hitos cuantificables para medir el progreso; (iii) objetivos concretos bien definidos; (iv) procedimientos para contingencias y mecanismos de resolución de emergencias; (v) una estrategia de despliegue eficaz; y (vi) una estrategia realista para la gestión de recursos humanos y financieros, incluido un plan de recuperación de la inversión. En el Recuadro 10 se enumeran los requisitos básicos para el buen gobierno y la organización de grandes proyectos de reforma en un sistema de pagos.

Recuadro 10

Requisitos organizativos para la implementación de un proyecto

Dependiendo del ámbito y tenor del proyecto, su aplicación exigirá los siguientes elementos organizativos:

- al menos un patrocinador influyente de alto nivel que promueva y facilite el proyecto;
- un comité de coordinación encargado de la toma de decisiones, compuesto por un representante de cada uno de los principales grupos interesados;
- un director encargado del seguimiento del proyecto, que ayude a resolver problemas e informe sobre el progreso al comité de coordinación;
- un administrador que, a modo de contratista general, se encargue de la gestión diaria del plan de implementación;
- una adecuada definición de las funciones, responsabilidades y autoridad de los directores y administradores del proyecto;
- la adquisición de los conocimientos necesarios a partir de los grupos interesados, organismos internacionales como el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el Banco Mundial, el FMI, así como bancos centrales y consultores privados;
- coordinadores de equipo, que definan y gestionen iniciativas concretas para el equipo; y
- procesos y calendarios precisos para la preparación de informes, intercambio de información y asunción de responsabilidades por parte de cualquier participante, desde los coordinadores de equipo y administradores, hasta el director del proyecto y los miembros del comité de coordinación.

La organización aquí descrita se refiere principalmente a un proyecto de desarrollo a gran escala, aunque en el caso de iniciativas de menor alcance, también pueden aplicarse los principales elementos del plan de implementación y los mismos requisitos funcionales. Una diferencia esencial residiría en la magnitud de los recursos necesarios, ya que una iniciativa centrada por ejemplo en un elemento específico del sistema de pagos suele necesitar un único equipo de dimensiones muy reducidas. En tal caso, el patrocinador asume también las funciones del comité de orientación, mientras que las atribuciones de director, administrador y coordinador del proyecto se concentran en una misma persona. Sin embargo, habrá que delimitar igualmente las funciones, responsabilidades y autoridad de los miembros que conforman el grupo para la implementación del proyecto.

Implementación: Al margen de la planificación y organización del proyecto, su adecuada implementación depende sobre todo de la disponibilidad de recursos y de la fase de despliegue.

(i) *Adquirir los recursos necesarios*

La implementación de un proyecto de reforma sobre el sistema de pagos necesita la ayuda de expertos en gestión de proyectos y en sistemas de pago, quienes aportan sus conocimientos y competencia al respecto con el fin de ayudar a crear el bagaje interno necesario para el desarrollo del sistema en el futuro.

Habrà que determinar los recursos financieros, humanos y de otro tipo que son necesarios en cada proyecto. Algunos de estos expertos podrían pertenecer a grupos implicados en la reforma, como en el caso de expertos en derecho, en operaciones de pago y en administración de proyectos procedentes de la comunidad bancaria. Es importante que todos los principales beneficiarios se comprometan de alguna manera a aportar recursos —y por tanto a participar—, siempre en proporción a la disponibilidad relativa de dichos recursos y a los beneficios que se espera conseguir con la reforma. Antes de que comience el proceso de implementación, habrá que asegurar en la medida de lo posible la provisión de fondos por parte de los grupos interesados, al menos para los elementos del proyecto que más les atañan. El resto de la financiación necesaria podría conseguirse a través de aportaciones del Gobierno y de organismos oficiales externos como el Banco Mundial.

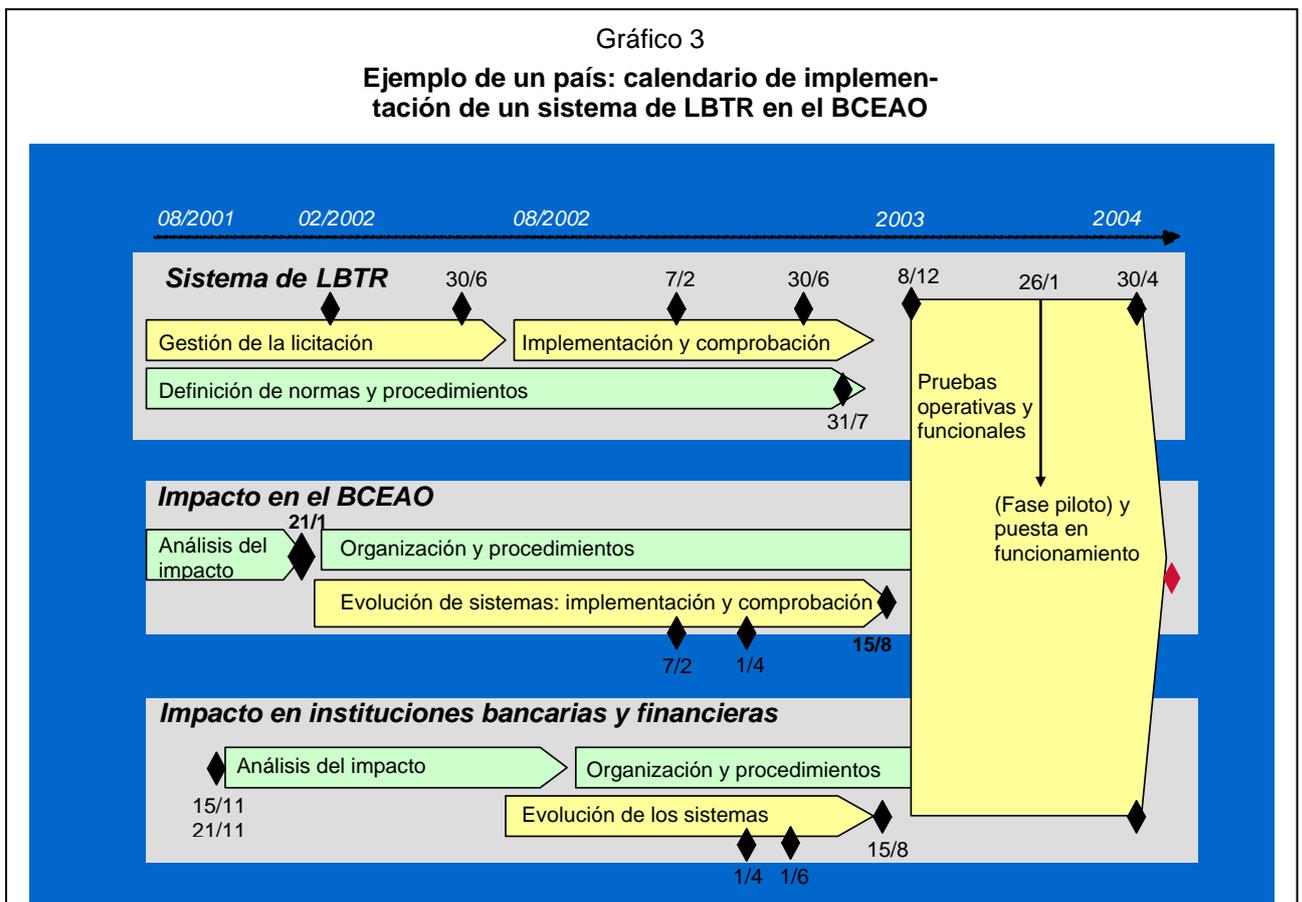
(ii) *Especificar una estrategia de despliegue*

La estrategia de despliegue del proyecto (roll-out) dependerá de la naturaleza del mismo. En algunos casos, como ocurre con las iniciativas para desarrollar nuevos instrumentos de pago, para modificar las tecnologías existentes o para reformar algunos procesos de infraestructura, podría resultar útil llevar a cabo pruebas piloto siempre que fuera factible, con el fin de identificar posibles problemas técnicos y resolverlos antes de que la reforma se aplique en todo el sistema. La aplicación práctica de este tipo de reformas en todo el sistema también puede secuenciarse para abarcar ciertas regiones o grupos interesados.

Cuando se trata de proyectos destinados a reformar la legislación, la regulación o el mercado, suele resultar menos factible la realización de pruebas piloto o la aplicación de una estrategia de despliegue secuencial. La entrada en vigor de nuevas leyes, reglamentos o convenciones de mercado suele producirse de forma simultánea en todas las regiones y en todos los mercados de servicios de pago pertinentes; al fijar una fecha común para todos ellos, se intenta asegurar que todos los participantes gocen de las mismas condiciones de participación. Ahora bien, en algunos casos, puede concederse un intervalo de transición o “periodo de gracia” antes de que deban implementarse las nuevas leyes, normas o reglamentos, con el fin de facilitar su adecuado cumplimiento. De este modo, las personas y organizaciones afectadas por estos cambios institucionales tendrán tiempo para ajustar sus propios sistemas y procedimientos según las exigencias del nuevo régimen, reduciendo con ello cualquier riesgo operativo o financiero que pudiera afectar al sistema.

Otra faceta crítica de la estrategia de despliegue es el marketing selectivo y la educación del producto. Para darle impulso al despliegue de las reformas habrá que explicar a los usuarios qué valor tendrá para ellos el nuevo instrumento o servicio de pago, sus beneficios generales con relación a los costes y riesgos que tendrán que soportar, y los procedimientos para adquirir y utilizar servicios relacionados.

El Gráfico 3 resume en un cuadro de Gantt la implementación del proyecto de desarrollo de un sistema de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) en el que participó el Banco Central de los Estados Africanos Occidentales (BCEAO).



(iii) *Contribución del banco central*

El banco central puede participar como líder y catalizador de la implementación del proyecto. Así, puede patrocinar, organizar, asesorar y participar en los grupos que integran el proyecto, según sea necesario. Puede participar en el comité de coordinación y organizar la colaboración del sector financiero del país y de organismos internacionales. Como mínimo, el banco central podría facilitar la puesta en práctica de iniciativas de reforma, planificando y coordinando la implementación de los cambios exigidos en sus propios procedimientos y políticas operativas, junto con otros aspectos del plan.

Ahora bien, el banco central no tendrá que soportar por sí solo todo el coste de la reforma del sistema de pagos. Incluso cuando la reforma repercuta a favor del sistema en su conjunto, a la larga beneficia a cada una de las partes implicadas. Estas, por su parte, pueden ser más exactas a la hora de establecer prioridades y presupuestar recursos cuando son ellas las que soportan una parte de los costes y riesgos proporcional a sus beneficios. Los bancos centrales deben diseñar estrategias de financiación y precios que les permitan recuperar una parte adecuada de sus costes cuando participen directamente en la instalación y manejo de nuevos sistemas y servicios.

En el Recuadro 11 se enumeran las funciones desempeñadas por el banco central de Indonesia en torno a la planificación e implementación de reformas llevadas a cabo recientemente en su sistema de pagos.

Recuadro 11

Ejemplo de un país: proyecto para el sistema de pagos nacional de Indonesia

Este proyecto de 1998 (*Blue Print Project*) supuso todo un esfuerzo interdepartamental por parte del banco central de Indonesia. En el documento principal, conocido como *INPS Blue Print*, se especifican:

- los componentes del sistema de pagos;
- los problemas relacionados con el desarrollo dentro y fuera de cada componente; y
- los métodos y proyectos para solucionar estos problemas en un plazo concreto.

El documento de planificación estratégica para el desarrollo de este sistema de pagos presenta 22 proyectos cuyo desarrollo está previsto durante los 10 años siguientes a la aprobación del *Blue Print*. Dichos proyectos abarcan los siguientes ámbitos:

- Instrumentos de pago, con proyectos para el desarrollo de un instrumento de pago electrónico.
- El ordenamiento jurídico, con proyectos para desarrollar orientaciones y reglamentos que aseguren:
 - la legalidad de los instrumentos de pago electrónicos;
 - la transparencia de los derechos y responsabilidades contractuales de todas las partes implicadas en la transferencia de fondos; y
 - la legalidad de la compensación de saldos en cuenta (neteo) y otros aspectos relativos a los esquemas de compensación y liquidación.
- Las infraestructuras informáticas, con proyectos para:
 - telecomunicaciones;
 - modernización del hardware y del software; y
 - estándares para proteger la seguridad de la información en los canales de pago.
- Riesgo de pago y liquidación, con proyectos para:
 - desarrollar un sistema LBTR;
 - reorganizar los ciclos de neteo; y
 - facilitar los pagos transfronterizos.
- Aspectos institucionales, incluida la creación de un Departamento de Sistemas de Pago dentro del Banco de Indonesia, con una unidad independiente de vigilancia, así como un Foro Nacional sobre Pagos.
- Aspectos relativos a la eficiencia, con proyectos para unir diversos operadores de pagos con tarjeta.

Durante los últimos seis años, se han completado y puesto en marcha 18 de estos proyectos.

El Banco de Indonesia está desarrollando ahora su segundo proyecto para el sistema de pagos nacional, que incluirá los proyectos pendientes del primer plan junto a una serie de proyectos nuevos destinados a desarrollar un sistema de pagos nacional aún más seguro y eficiente.

Lecturas recomendadas para planificar el desarrollo de sistemas de pago

Cirasino, M (2004): "Model of country assessment report for the clearing and settlement system", *Western Hemisphere Initiative, Working Paper n° 4*, abril.

Banco Central Europeo (2001): *Payment and securities settlement systems in the European Union*, junio.

Banco Central Europeo (2002): *Payment and securities settlement systems in accession countries*, agosto.

CPSS (2003): *Payment and settlement systems in selected countries*, Banco de Pagos Internacionales, abril.

CPSS (2005): *Statistics on payment and settlement systems in selected countries*, Banco de Pagos Internacionales, marzo.

EMEAP (2002) *Payment Systems in EMEAP Economies*, Executives' Meeting of East Asia – Pacific Central Banks and Monetary Authorities, julio.

Southern African Development Community (2002): *Guide to developing a strategic framework for payment system modernisation*, SADC Payment System Project, SADC Committee of Central Bank Governors, abril.

3.3 Desarrollo del marco institucional de un sistema de pagos nacional

Los programas de reforma para el sistema de pagos suelen centrarse principalmente en el desarrollo de las infraestructuras, si bien la experiencia demuestra que pronto se hacen necesarias reformas institucionales. La responsabilidad para el desarrollo y reforma del marco institucional básico para el sistema de pagos se reparte entre el banco central, la comunidad bancaria y otras autoridades relacionadas con las políticas públicas para el desarrollo del sistema bancario y de pagos.

En términos generales, el marco institucional para el sistema de pagos nacional incluye leyes, prácticas y esquemas organizativos que facilitan la transferencia de pagos. Esta sección se centra en: (i) los esquemas de mercado para servicios de pago; (ii) los mecanismos de consulta con las partes interesadas; (iii) la coordinación entre la vigilancia de los sistemas de pago y la regulación de los mismos; y (iv) el ordenamiento y mecanismos jurídicos para la realización de pagos.

Orientación 7. Fomento del desarrollo del mercado: *la expansión y fortalecimiento de los mecanismos de mercado para servicios de pago son fundamentales para el desarrollo del sistema de pagos nacional.*

Explicación: El desarrollo de esquemas de mercado seguros y eficientes para servicios de pago resulta esencial tanto para los usuarios como para los proveedores. Estos mecanismos, que coordinan la creación y valoración de instrumentos y servicios de pago, así como su entrega a los usuarios por parte de los proveedores de servicios, incluyen procedimientos, convenciones, regulaciones y contratos que rigen las relaciones y operaciones de pago entre proveedores y usuarios. A medida que evoluciona el sistema de pago nacional, se amplía la gama de instrumentos y servicios de pago disponibles, así como el número de proveedores y usuarios. Por consiguiente, el mercado de servicios de pago básicos suele diversificarse en términos de organización y funcionamiento, ofreciendo una creciente gama de instrumentos y servicios.

(i) Organización e interdependencia del mercado

Los servicios de pago y sus mercados suelen clasificarse en dos grupos: (i) esquemas de mercado “al por mayor” para infraestructuras de pago; y (ii) esquemas de mercado “minoristas” para el usuario final. Entre los primeros se encuentran servicios de compensación y liquidación para instituciones financieras. Los segundos incluyen pagos con tarjeta, cuentas con servicio de cheques o el pago a través de Internet o telefonía móvil. Cada uno de estos mercados abarca diversos servicios de pago, organizaciones y características.

Estos mercados están muy interrelacionados, dado que muchas de las instituciones financieras que son usuarias en un determinado mercado también son proveedoras en otro. En algunos casos, incluso los servicios de pago y sus mercados se complementan mutuamente, como ocurre cuando un banco ofrece servicios de tarjetas de débito a sus clientes en el mercado minorista al tiempo que utiliza servicios de compensación interbancaria. En otros casos, los instrumentos y servicios de pago son sustitutos, como ocurre con las distintas marcas de tarjetas de crédito o entre las tarjetas de crédito y los cheques. Además, los niveles de precios y servicios ofrecidos, por ejemplo, en los mercados de servicios de pago minoristas suelen depender del coste que conllevaría adquirir servicios complementarios en los mercados al por mayor, así como de la demanda relativa de los usuarios y de las cuotas que éstos abonan por servicios de pago sustitutos.

(ii) Cooperación y competencia en el mercado

Todos los esquemas de mercado para servicios de pago conllevan algún tipo de cooperación y competencia. Por ejemplo, las instituciones financieras que utilizan los servicios de compensación y liquidación que ofrece el mercado al por mayor suelen cooperar en la creación de estándares, normas operativas y procedimientos para establecer precios aceptables para sus servicios en red. También pueden cooperar con los operadores del sistema de pagos para fijar estándares de interoperabilidad entre infraestructuras rivales. Por otro lado, estas instituciones financieras compiten entre ellas en términos de precios, distribución de riesgos y prestaciones al ofrecer instrumentos y servicios de pago a los usuarios finales del mercado minorista.

Sin embargo, a título individual, los bancos suelen mostrarse reacios a introducir unilateralmente nuevos instrumentos o servicios de pago, o a modificar normas o procedimientos si con ello pueden perder clientes frente a un competidor, incluso aunque esto pudiera repercutir en favor del sistema en su conjunto. En ocasiones, esta actitud competitiva puede hacer necesaria una intervención pública que facilite una acción coordinada y cooperativa. Por consiguiente, el gran desafío para desarrollar

mercados eficaces de servicios de pagos reside en encontrar y fomentar un equilibrio adecuado entre cooperación y competencia en cada mercado. Cada mercado de servicios de pago tiene características propias que pueden mejorar o bien limitar su eficiencia, estabilidad y desarrollo futuro según su influencia en este equilibrio entre cooperación y competencia.

(iii) Estructura y funcionamiento del mercado

A menudo, los mercados más difíciles de desarrollar son aquellos que presentan interdependencias en forma de “externalidades de red” para sus participantes, como ocurre con las redes de tarjetas de débito, las redes compartidas de cajeros automáticos o los sistemas de pago de elevada cuantía. Estas interdependencias de red generan costes, riesgos y beneficios conjuntos para la participación en la red que se suman a los que ya soporta cada participante. Cuando un nuevo partícipe se une a la red, los socios actuales gozan de nuevas oportunidades de ingresos y menores costes de participación. Sin embargo, otras externalidades pueden disuadir a los participantes de invertir en nuevas tecnologías, estándares de servicios o mecanismos de interoperabilidad para la red. Por ejemplo, si los partícipes consideraran que sus costes o riesgos financieros por invertir en una nueva tecnología o en un nuevo procedimiento de control del riesgo son excesivos con respecto a los beneficios esperados, apenas tendrían incentivos para participar en dicha inversión. Incluso si sólo fueran algunos los que no estuvieran dispuestos a invertir, el resto se mostraría reacio a hacerlo, pues los beneficios de su inversión se repartirían en todo el sistema y de hecho podrían acabar subvencionando a todos aquellos que no invirtieron pero que compiten con ellos en mercados de servicios de pago relacionados. En tal caso, resulta esencial la colaboración mutua de todos los participantes para la adecuada distribución y recuperación de los costes de explotación y de capital en relación a los beneficios.

Algunas instituciones, casi siempre aquellas que gestionan volúmenes reducidos de pagos, adquieren de forma indirecta los servicios de infraestructura de pago que necesitan a través de otras instituciones que participan directamente en una determinada red de infraestructura. Incluso aunque todas estas instituciones compitan entre sí en algunos mercados minoristas prestando servicios a los usuarios finales, su participación indirecta en el mercado al por mayor suele estar justificada por motivos de eficiencia. Los participantes indirectos asumen el riesgo de que la institución intermediaria pueda tener incentivos contrapuestos al negociar sus precios, prestaciones y distribución de riesgos, algo que podría dejarles en desventaja competitiva en los mercados finales. No obstante, la competencia para ofrecer a los participantes indirectos acceso a los mercados al por mayor puede ayudar a limitar este riesgo de mercado.

Otro ejemplo sería la consolidación de infraestructuras de pago similares para crear un único proveedor de servicios. Esta solución podría reducir a corto plazo los costes operativos para los participantes en el mercado, aunque también podría erradicar a corto plazo los incentivos para invertir en tecnologías que permitan reducir costes, mitigar riesgos o mejorar los servicios. La competencia entre proveedores en los mercados mayoristas puede incentivar la innovación tecnológica y mejorar la calidad de los servicios a los usuarios, pero si las infraestructuras no están conectadas a mecanismos complementarios (por ejemplo a una red de liquidación interbancaria) o a mecanismos similares en otras regiones, los mercados de servicios de pago pueden quedar a veces fragmentados. De este modo, los usuarios pueden encontrar menos atractivo el sistema en su conjunto y, si el mercado es de dimensiones reducidas, el efecto sobre los costes para el usuario que genera la competencia entre sistemas puede verse anulado por el elevado coste de explotación de cada sistema debido a la fragmentación.

Implementación: Las estrategias para llevar a la práctica esta orientación deberán girar en torno a cuatro características esenciales de todo esquema de mercado eficaz: (i) coordinación de actividades entre usuarios y proveedores de servicios de pago en mercados aislados e interrelacionados; (ii) condiciones adecuadas para la fijación eficiente de precios en los mercados; (iii) transparencia y conocimiento en el mercado sobre instrumentos y servicios de pago; e (iv) igualdad de oportunidades e incentivos para que particulares y organizaciones similares participen en los mismos mercados de servicios de pago.

(i) Desarrollar mecanismos para la coordinación del mercado

La coordinación del mercado requiere que los proveedores y usuarios de servicios tengan la oportunidad de aceptar, rechazar o negociar los términos y condiciones de los servicios de pago. En la práctica, esto no lo deciden solamente el usuario y el proveedor, sino también las asociaciones bancarias, empresariales o de consumidores. En los mercados mayoristas y minoristas de servicios

de pago, es necesario establecer claramente cuál es el equilibrio aceptable entre cooperación y competencia tanto entre los representantes del sector (ej. asociaciones bancarias nacionales) como entre éstos y los grupos de defensa del consumidor. La colaboración entre los grupos bancarios y el resto de asociaciones puede contribuir a desarrollar marcos operativos eficaces para los mercados de servicios de pago, mediante la formulación de convenciones, estándares y procedimientos para operaciones de mercado. El Comité Central de Crédito de Alemania, descrito en el Recuadro 12, es un ejemplo de estos grupos de cooperación.

Recuadro 12

Ejemplo de un país: el Comité Central de Crédito de Alemania

El **Comité Central de Crédito (CCC)** del sector bancario es uno de los foros más importantes para el debate de asuntos relacionados con la banca y los sistemas de pago en Alemania. El CCC se compone de:

- el Subcomité de Gestión de la Actividad, encargado de los asuntos legales, las normas y los reglamentos con respecto a pagos y sistemas de pago; y
- el Grupo de Trabajo sobre Automatización (presidido por el Bundesbank), que coordina los debates en torno a la mejora de la eficiencia y seguridad de los pagos.

El Bundesbank colabora estrechamente con los grupos bancarios en materia de pagos, quienes se ocupan de:

- iniciar e implementar estándares y sistemas de tecnología punta para sistemas de pago; y
- establecer acuerdos para todo el sector relativos a estándares operativos, técnicos y legales para los pagos y su procesamiento, de obligado cumplimiento para el Bundesbank y los miembros de las asociaciones bancarias.

Como contribución de estos grupos al desarrollo del mercado podrían citarse los siguientes ejemplos: (i) códigos sectoriales de conducta y de protección del consumidor para proveedores de servicios de pago; (ii) estándares para el formato de los instrumentos de pago; (iii) coordinación de horas operativas entre proveedores al introducir y modificar sistemas de pago; y (iv) formulación de contratos modelo para servicios de pago. No es necesario que dichos contratos sean obligatorios, pero sí que deberán sugerir qué cláusulas son estándar y cuales están sujetas a la discrecionalidad de los bancos y pueden por tanto negociarse, como por ejemplo, el precio de los servicios y prestaciones. Estos grupos también pueden influir en el desarrollo de nueva legislación para los mercados de servicios de pago, pues constituyen un foro para el consenso entre los distintos participantes del mercado así como un grupo focal con el que las autoridades pueden consultar.

(ii) Promover condiciones eficientes para la determinación de precios en el mercado

Para que el sistema de pagos nacional funcione de un modo seguro y eficiente, debe gozar de unas condiciones de mercado que fomenten precios “justos” y “eficientes” en los servicios de pago. La eficiencia a la hora de determinar los precios depende en parte de los mecanismos estructurales básicos de cada mercado y de los costes de producción. En general, una estrategia eficiente para establecer el precio de los servicios de pago deberá tener en cuenta:

- los principales costes que conlleva organizar, producir y entregar instrumentos o servicios de pago a sus usuarios;
- los precios de cualquier instrumento o servicio casi sustitutivo, teniendo en cuenta cualquier diferencia en cuanto a la conveniencia para el usuario y la calidad del servicio;
- para los servicios de infraestructuras de pago, el efecto que tienen las externalidades de red positivas y negativas para los participantes y los proveedores de servicios.

En los sistemas de pago, cada mercado de servicio cuenta con sus propios mecanismos estructurales, por lo que diversas estrategias de precios pueden resultar igualmente eficientes según el mercado. Por ejemplo, un sistema de precios eficiente en mercados con servicios en red podría consistir en una cuota fija de acceso, a la que se sumarían otras comisiones por operación o volumen. También podría cobrarse un precio distinto según el tipo de participante (por ejemplo, en los sistemas de pago con tarjeta, se distinguiría entre la entidad emisora de la tarjeta y la parte que la adquiere). A medida que maduran estos mercados, también puede cambiar el impacto de los factores externos en los distintos participantes, por lo que estos sistemas de precios relativos en función del usuario

pueden tener que adaptarse para mantener una política de precios eficiente. Cuando quede claro que no se está consiguiendo dicha eficiencia, las autoridades deberán plantearse acciones de política factibles que, junto con otras condiciones del mercado descritas más adelante, permitan establecer las condiciones necesarias para que la formación de precios sea eficiente.

(iii) Desarrollar mecanismos para la educación y transparencia en el mercado

Los mercados no brotan espontáneamente en cuando se facilitan instrumentos y servicios de pago, sino que es necesario atraer a sus usuarios potenciales y explicarles cuáles son las características de estos nuevos instrumentos y servicios con relación a sus necesidades. La educación y transparencia en el mercado fomentan una adecuada competencia y disciplina, al hacer la información más accesible y comprensible.

En cuanto a la educación, los bancos en su conjunto podrían desarrollar y distribuir material informativo básico que describiera los nuevos instrumentos y servicios a disposición del cliente. Por su parte, cada banco podría completar este material con folletos o anuncios propios dirigidos a su clientela, respetando por supuesto la regulación vigente sobre la veracidad publicitaria. Así, podrían explicar en términos sencillos: (i) los procedimientos para adquirir los servicios; (ii) las mejoras que ofrecen en términos de conveniencia, costes y seguridad de los pagos; y (iii) las responsabilidades y obligaciones de los usuarios si se utilizan con fines ilícitos. Igualmente, en el caso de nuevos servicios de infraestructura de pagos, los programas educativos y formativos desarrollados por el operador de la infraestructura y la asociación bancaria son esenciales para estimular la demanda de los usuarios durante la implantación de los nuevos servicios.

También es esencial para la eficacia en el mercado la información sobre: (i) leyes para la defensa de la competencia y la protección del consumidor, donde se estipulen procedimientos para la denuncia y la resolución de conflictos y sus costes; (ii) estándares para contratos de servicios de pago, concretamente sobre los derechos de los consumidores y las obligaciones de los prestatarios; (iii) divulgación inequívoca de los términos y condiciones específicos de cada banco, especialmente las cuotas de los usuarios y las distintas prestaciones; y (iv) códigos de conducta y prácticas del sector. Otro tipo de información igualmente útil para los proveedores de servicios, y en especial para los bancos centrales, son los datos periódicos sobre el volumen y el valor de los pagos gestionados a través de las diversas infraestructuras, así como la información sobre la utilización de instrumentos de pago en operaciones financieras y comerciales. Datos como el precio que estarían dispuestos a pagar los usuarios para utilizar los diversos instrumentos y servicios de pago también servirían de referencia a los proveedores de estos servicios y a los propios usuarios.

(iv) Desarrollar condiciones adecuadas para el acceso a los mercados

Aunque la adecuada organización y transparencia del mercado de servicios de pago puede exigir un esfuerzo cooperativo de grupo, lo cierto es que las operaciones en el mercado son cosa de dos: el proveedor y el usuario. Los usuarios realizan su elección contando con un cierto grado de soberanía en el mercado, mientras que los proveedores están sujetos a la disciplina del mercado cuando los participantes pueden acceder a los mercados de servicios organizados en condiciones equitativas, es decir, cuando usuarios similares se enfrentan a las mismas condiciones de acceso, precios y riesgos. Algunas de estas condiciones vendrán determinadas por las normas del mercado, mientras que otras dependerán de las prácticas del mercado.

Las condiciones de acceso probablemente sean las que más influyen en el equilibrio entre cooperación y competencia en los mercados. Un amplio acceso a los mercados, con relativamente pocas restricciones reguladoras a la participación, suele promover la eficiencia competitiva. Ahora bien, el grado de apertura adecuado para la participación directa podría variar dependiendo del tipo de mercado. En algunos casos, suele ser necesario restringir en cierta medida el acceso a los servicios de pago por motivos prudenciales. La cooperación necesaria para hacer seguros y eficientes los sistemas de pago suele mejorar con la participación de instituciones sujetas a una regulación prudencial similar, pues conlleva generalmente cierta distribución de riesgos financieros. Así pues, los bancos o las instituciones financieras igualmente reguladas suelen ser los únicos que participan en los mecanismos de compensación y liquidación de pagos.

En otros casos, pueden existir restricciones en el mercado que nada tienen que ver con la contención del riesgo ni con las barreras reguladoras. Así ocurre, por ejemplo, cuando los participantes en una infraestructura de pago proponen normas disuasorias para la entrada de posibles competidores en el sistema. En tales casos, las políticas de defensa de la competencia pueden ayudar a mantener un adecuado equilibrio entre cooperación y competencia en estos mercados de servicios de pago.

(v) *Contribución del banco central*

El desarrollo de un mercado puede resultar largo y laborioso en lo que a cambios y costes se refiere. El banco central puede no obstante ejercer un papel crucial a la hora de llevarlo a cabo, por ejemplo cooperando o incluso participando con la asociación de banca y otros grupos del sector como catalizador para el desarrollo de las condiciones adecuadas en el mercado. También puede asegurarse de que los asuntos relativos al desarrollo de mercados de servicios de pago se debatan en el seno de los grupos correspondientes, incluidas políticas competitivas "justas" entre los proveedores de servicios. También podría promover la transparencia, proponiendo reformas legales o acuerdos voluntarios para que los proveedores de servicios de pago publiquen los términos y condiciones de sus acuerdos de servicio y para desarrollar mecanismos eficaces de resolución de conflictos y de verificación del cumplimiento.

En su capacidad de vigilancia, y siempre que sea pertinente para sus objetivos en ese ámbito, el banco central podría, por ejemplo, colaborar con otras autoridades para proponer que las leyes generales sobre competencia y protección del consumidor se amplíe a los mercados para pagos y otros servicios financieros cuando no exista legislación concreta en este sentido para el sector bancario. Si el banco central cuenta con la autoridad necesaria, podría ampliar la regulación sobre competencia y protección del consumidor a los mercados de servicios de pago o incluso instar a las asociaciones bancarias a crear sus propios servicios de defensa de los consumidores como complemento al código del sector para la protección de los mismos.

Cuando los bancos se muestren reacios a actuar a título individual por temor a la competencia, el banco central podría promover acuerdos voluntarios para todo el sistema o bien actuaciones obligatorias en materia de regulación y coordinación. Ahora bien, el banco central deberá reconocer que la demanda insuficiente en el mercado para un instrumento o servicio concreto, o la falta de disposición para proveerlo, no siempre serán indicios de un fracaso del mercado que le exija intervenir como regulador o como proveedor directo de dicho servicio. Tal vez las condiciones del mercado simplemente no se han desarrollado lo necesario todavía o los agentes del mercado no cuentan aún con suficiente información sobre dicha iniciativa. Así pues, la función catalizadora del banco central educando, coordinando y colaborando puede resultar más adecuada para resolver este tipo de problema.

Con respecto a la educación y concienciación del mercado, el banco central puede por ejemplo publicar y analizar estudios sobre políticas que promuevan la seguridad y eficiencia en el sistema de pagos. Así, podría contribuir a las publicaciones complementarias que emiten las asociaciones bancarias, infraestructuras y organismos públicos pertinentes, con el fin de informar tanto a ellas como al público en general sobre la evolución del sistema de pagos. También podría ayudar a coordinar la recopilación y procesamiento de información y datos relevantes del mercado negociando formatos y calendarios de publicación; dado que estas labores conllevan ciertos costes, las asociaciones del sector y sus miembros suelen mostrarse reticentes a la hora de realizarlas. Aun así, la información sobre utilización de instrumentos y servicios de pago disponible para todo el sector permite a los proveedores evaluar su propia competitividad y planificar mejor sus estrategias de negocio y de mercado. Siempre que sea necesario, el banco central podría incluso procesar y publicar los datos en nombre del sector, estableciendo siempre acuerdos de confidencialidad con cada institución.

Por último, el banco central también puede fomentar el desarrollo del mercado empleando el resto de sus funciones en el sistema de pagos. Como usuario de los servicios de pago, podría —siempre que resulte adecuado para sus propias operaciones— adaptar sus programas de pago, y si fuera posible también los de sus clientes (incluidas agencias gubernamentales), a los nuevos productos y servicios, para liderar así el desarrollo del mercado. Por último, el banco central también puede dar ejemplo en cuanto al acceso a los mercados asegurándose de que sus contratos de servicios no discriminan a ningún participante y son lo más estándar posible. También podría publicar información sobre sus propios servicios de pago y las condiciones de acceso a sus sistemas y servicios de pago, incluyendo sus políticas para la recuperación de costes y sus cuotas de servicio.

Orientación 8. Participación de las partes interesadas: *fomentar el desarrollo de un proceso de consulta efectivo entre las principales partes interesadas en el sistema de pagos nacional.*

Explicación: Como se indicó en las orientaciones anteriores, la consulta con las partes interesadas es una herramienta importante para la planificación estratégica y el desarrollo de mercados eficaces de servicios de pago, al fomentar la cooperación y el compromiso como medio para informar a los bancos centrales y a otras importantes partes interesadas sobre las políticas, propuestas e iniciativas

para este desarrollo. Además, es una forma eficaz de obtener información sobre nuevas tendencias y evoluciones.

Las partes pertinentes para el proceso de consulta pueden ser, además del banco central: (i) asociaciones bancarias, de valores y de pagos, así como algunos de sus principales representantes; (ii) organizaciones de infraestructuras financieras como las de operadores de sistemas de pagos y, para asuntos concretos, operadores bursátiles y de sistemas de liquidación de valores; y (iii) asociaciones de consumidores, de sistemas de pago minoristas y de gestión de efectivo públicas o privadas. En la Orientación 9 se analiza la consulta con otras autoridades públicas.

Las consultas pueden realizarse tanto en grupos estructurados como en foros menos formales. Las consultas bilaterales y multilaterales estructuradas son mecanismos excelentes para alcanzar consenso en torno a objetivos comunes y rumbo general de las reformas. Además, también pueden ayudar a mejorar el entendimiento y la confianza entre los principales grupos interesados, algo imprescindible para el desarrollo futuro.

Implementación: Un objetivo importante del proceso de consulta es mantener el diálogo vivo y centrado en los asuntos que competen al foro en el que se lleva a cabo. Los procesos de consulta pueden realizarse mediante diversos esquemas estructurales y organizativos, dependiendo del propósito concreto de la consulta y del tipo de participantes. A medida que evoluciona el sistema de pagos, también lo hacen los mecanismos de consulta más eficientes.

(i) *Organizar el proceso de consulta en torno a los propósitos*

Numerosos países han creado grupos asesores sobre pagos de diverso tipo. Se trata en general de grupos estratégicos de alto nivel, de carácter prospectivo, encargados de: (i) organizar la información de fondo y estudiar asuntos relacionados con los sistemas de pago; y (ii) asesorar sobre iniciativas de política que resuelvan estos asuntos y faciliten el desarrollo continuo del sistema de pagos nacional. Estos grupos asesores están integrados por representantes de instituciones que desempeñan diversas labores en el sistema de pagos, quienes contribuyen con puntos de vista diferentes sobre las operaciones con pagos, tesorería y valores y sobre el desarrollo del sector, para alcanzar finalmente una opinión amplia y coordinada sobre aspectos críticos para el desarrollo de servicios de pago. Además, puede ser importante la consulta con grupos de consumidores y empresarios, por ser los usuarios últimos de los servicios de pago.

También se están organizando delegaciones regionales de los bancos centrales con fines de cooperación (como el grupo Banco Mundial/CEMLA descrito en el Cuadro 13) que llevan a cabo funciones similares a las de esos grupos asesores.

Recuadro 13

Ejemplo de una región: cooperación en materia de sistemas de pago y liquidación de valores

En 1999, el Banco Mundial, en colaboración con el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), lanzó la Iniciativa sobre Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental (IHO). Uno de sus componentes principales es el Consejo Asesor Internacional (CAI), constituido por expertos en la materia procedentes de instituciones de otras regiones, como por ejemplo organismos internacionales, bancos centrales y comisiones de valores. En 2003, la IHO se convirtió en un foro permanente dirigido conjuntamente por el Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pagos de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC) (creado bajo los auspicios de la IHO), el CEMLA, el Consejo de Reguladores de Valores de las Américas (COSRA), el Banco Mundial y el CAI.

El foro tiene como objetivo describir y evaluar los sistemas de pago y de liquidación de valores América Latina y El Caribe, a fin de identificar reformas para mejorar su seguridad, eficiencia e integridad. Para llevar a cabo esta labor con la mayor calidad y eficacia posible, todos los estudios se realizan con la activa participación de las autoridades del país en cuestión y tienen en cuenta trabajos anteriores relacionados. Asimismo, a través del CAI, los expertos nacionales e internacionales aportan orientaciones, asesoramiento y alternativas a las prácticas en vigor.

Siguiendo este modelo, el Banco Mundial y algunos bancos centrales regionales crearon en 2004 la Iniciativa de Liquidación de Pagos y Valores de la Comunidad de Estados Independientes, y en 2005 la Iniciativa Árabe de Liquidación de Pagos y Valores, en colaboración con el Fondo Monetario Árabe.

También pueden establecerse otros grupos de consulta a modo de foros temáticos dedicados a elementos concretos del desarrollo del sistema de pagos, como pueden ser: (i) estrategias de planificación; (ii) tecnologías y estándares de pago; y (iii) desarrollo del mercado y gestión de riesgos. Para que estos mecanismos de consulta sean eficientes deben contar con una representación suficientemente amplia, pero sin que el número de participantes sea tan alto como para impedir una buena dinámica de trabajo.

(ii) *Contribución del banco central*

Por la posición que ocupa en el sistema de pagos, el banco central suele participar en numerosos mecanismos de consulta en torno a éste. De hecho, suele ser el organizador del foro que asesora en materia de pagos y uno de los organizadores de otros procesos de consulta estructurados, junto con las asociaciones de banca y otros representantes del sector. El banco central, con su amplia experiencia, puede ayudar a centrar los debates en torno a los asuntos más relevantes para cada grupo de consulta y a fomentar un entorno de visión, inclusión y receptividad, así como una orientación para la acción.

En cuanto al desarrollo de proyectos y reformas de política que atañen directamente a las diversas funciones del banco central en el sistema de pagos, éste puede no sólo participar directamente en grupos de consulta, sino también llevar a cabo un proceso formal de consulta pública, en el que anuncie la reforma propuesta y fije un plazo para enviar comentarios y sugerencias de las partes interesadas que le ayuden a alcanzar una decisión final. Este proceso permite a los bancos centrales recibir un amplio asesoramiento de una gran variedad de agentes, no sólo de los que participan en el sistema. También podría animar a las asociaciones bancarias y de pagos a seguir el mismo proceso a la hora de proponer reformas significativas en el sistema de pago.

Orientación 9. Colaboración para una vigilancia eficaz: *la adecuada vigilancia del sistema de pagos por parte del banco central a menudo requiere acuerdos de colaboración con otras autoridades.*

Explicación: Aunque el banco central asume la función de vigilancia del sistema de pagos nacional, puede no ser el único que influya en el sistema. En muchos países, otras autoridades y organismos reguladores también pueden contribuir a mejorar la eficiencia y competitividad en los mercados de servicios de pago, así como las prácticas de gestión de riesgos y las relaciones con el cliente en diversas instituciones financieras que utilizan dichos mercados. Estas agencias incluyen:

- supervisores bancarios, que evalúan y regulan las prácticas de gestión de riesgos financieros en las instituciones que participan en los mercados y proveen servicios de pago a los usuarios finales;
- reguladores de valores y organismos de autorregulación, encargados de supervisar las prácticas de gestión de riesgos y relación con el cliente empleadas por los intermediarios de valores y gestores de fondos, así como algunos aspectos del código de conducta de las organizaciones de valores;
- órganos de regulación de la competencia, encargados de detectar prácticas anticompetitivas por parte de organizaciones empresariales, incluyendo a los proveedores de servicios de infraestructuras para pagos;
- los ministerios de Hacienda o Finanzas responsables de las leyes y otros instrumentos legislativos en los que se asienta el marco jurídico y regulador del sistema de pagos; y
- oficinas de defensa del consumidor que influyen en los términos contractuales de las cuentas y servicios de pago y protegen los derechos de los clientes frente a sus respectivas instituciones financieras.

En algunos países, estas responsabilidades de regulación del sistema financiero se distribuyen por separado entre distintas agencias, mientras que en otros, muchas de ellas se asignan en exclusiva al banco central, aunque suelen recaer bajo la responsabilidad de diferentes divisiones. Cuando los mandatos del grupo de vigilancia del banco central y de estas otras autoridades presenten sinergias importantes, los acuerdos de colaboración podrían estructurarse en forma de interacción regular.

El desarrollo del sistema de pagos nacional puede ser más eficiente cuando los bancos centrales coordinan con otras autoridades reguladoras iniciativas relevantes para la creación de políticas. Al combinar la experiencia de los bancos centrales en los sistemas de pago con la de otras autoridades especializadas en el funcionamiento de las instituciones financieras y del mercado, suele mejorarse la

calidad de las políticas públicas que atañen a los sistemas de pago. Por ejemplo, otras autoridades pueden perseguir en ocasiones objetivos prudenciales de política bancaria y fiscal en el marco de las reformas del sistema de pagos, que sin embargo pueden acabar mermando la seguridad y eficiencia del sistema de pagos nacional, algo que podría evitarse mediante acuerdos de colaboración.

Implementación: Los acuerdos de colaboración entre los bancos centrales y otras autoridades podrían tener como objetivo: (i) analizar las tendencias e iniciativas de desarrollo en los sistemas de pago; (ii) determinar su interacción con la legislación y reglamentación actuales y sus implicaciones para las nuevas leyes y reglamentos; y (iii) coordinar las políticas de regulación y vigilancia de los sistemas de pago para facilitar e influir en el desarrollo del sistema. Existen acuerdos de colaboración en numerosos países, así como acuerdos internacionales entre ellos, que suelen organizarse en torno a los vigilantes del sistema de pago y liquidación, a los supervisores bancarios y a los reguladores de valores. En algunos países, también participan las autoridades de defensa de la competencia o representantes del Tesoro, así como agencias para la protección del consumidor, si sus respectivos mandatos les permiten influir directamente en los sistemas de pago y en sus esquemas de mercado.

(i) Estructuras para los mecanismos de colaboración

Los mecanismos de colaboración pueden adoptar diversas formas, dependiendo de los esquemas constitucionales y administrativos para la gobernabilidad del país y las preferencias de las agencias participantes. En ocasiones se trata de estructuras formales y multilaterales (establecidas por ley o mediante un memorando de entendimiento), mientras que en otros casos son acuerdos informales, puntuales y bilaterales. El Recuadro 14 recoge algunos elementos básicos de un acuerdo de colaboración estructurada.

(ii) Acuerdos de intercambio de información

Dado que los mecanismos de coordinación de políticas persiguen mejorar la consistencia y calidad de la política financiera en lo que atañe a los sistemas de pago, pueden hacerse necesarios acuerdos de intercambio de información entre las agencias pertinentes. Tal vez haya que establecer o modificar acuerdos en materia de divulgación y transmisión de información entre las autoridades reguladoras y las entidades que regulan, para permitir que el órgano regulador comparta información confidencial relevante para el sistema de pagos.

Recuadro 14

Bases para la colaboración entre autoridades

Los mecanismos de colaboración podrían:

- recoger el motivo y el propósito por el que se establece el comité (ej. puntual o permanente, intercambio de información, asesoría o cooperación en materia de políticas);
- precisar sus principios organizativos:
 - exención de responsabilidades legales individuales;
 - cumplimiento de los principios generales aceptados en acuerdos de cooperación para vigilancia (ej. Informe Lamfalussy de 1990 o los principios de vigilancia del CPSS de 2005);
- describir su estructura organizativa y sus pautas generales de funcionamiento, incluyendo:
 - principal organizador;
 - nivel de participación;
 - especificación de tareas;
 - responsabilidades y compromisos de los participantes;
 - transparencia de sus debates y recomendaciones;
 - política de comunicación.

(iii) Contribución del banco central

Se espera que el banco central, en su búsqueda de la mejor política para el sistema de pagos, lidere la promoción de cualquier cambio necesario para la cooperación entre agencias del sector público. Cuando ya existan mecanismos bilaterales o multilaterales con otras agencias para otros asuntos, como pueden ser los comités sobre el sector financiero o la estabilidad del sistema financiero, los bancos centrales podrán proponer que se incorporen a éstos cuando sea necesario el análisis de

políticas para el sistema de pagos. Cuando no exista este tipo de acuerdos, el banco central podrá organizar reuniones periódicas entre las autoridades de vigilancia del sistema de pago, los supervisores bancarios y otras agencias relacionadas con la coordinación de políticas para el desarrollo del sistema de pagos. Cuando el banco central sea el responsable de varias de estas funciones, habrá que establecer comités internos que permitan una coordinación eficaz de las políticas del sistema de pago.

Orientación 10. Fomento de la certeza jurídica: *desarrollar un marco jurídico transparente, sólido y completo para el sistema de pagos nacional.*

Explicación: El marco legal para el sistema de pagos nacional está integrado por el conjunto de normas que establecen los derechos y obligaciones de todos sus integrantes, y puede establecerse mediante legislación o cualquier otro instrumento legislativo, mediante derecho consuetudinario, administrativo o contractual (incluidas las normas que rigen el propio sistema), o mediante tratados y reglamentos internacionales. Este marco también incluye los procedimientos de transferencia y resolución de desacuerdos con respecto a instrumentos, servicios, acuerdos organizativos o procedimientos de gobernabilidad para transferir y liquidar obligaciones en firme. Cuando el sistema nacional de pagos se apoya en un sólido ordenamiento jurídico, se reduce la incertidumbre jurídica y el riesgo para los participantes en los mercados de infraestructuras y servicios de pagos. En el Recuadro 15 se presenta un marco jurídico de base para un sistema de pagos nacional.

Todo marco jurídico se compone de leyes de aplicación general (derecho de la propiedad, contractual, empresarial y concursal) que afectan al sistema de pagos, así como de legislación específica al mismo (normas para pagos, neteo y compensación). También incluye los esquemas legislativos y judiciales para promulgar, interpretar, aplicar y hacer cumplir dichas leyes. El Anexo 4 enumera los tipos de leyes y regulaciones que suelen considerarse importantes para el marco jurídico de un sistema de pagos nacional, facilitando ejemplos de algunos de ellos.

Recuadro 15

Un marco jurídico de base

Legislación de ámbito general aplicable a un sistema de pagos:

- Derecho contractual y de la propiedad: desarrollado a través del derecho consuetudinario (jurisprudencia) o la legislación aplicable (como el código civil), que confiere derechos y obligaciones de obligado cumplimiento para la realización y percepción de pagos.
- Derecho bancario y financiero: confiere derechos y obligaciones para las instituciones financieras que aceptan depósitos, conceden préstamos, otorgan o aceptan garantías, y mantienen y negocian valores.
- Derecho concursal: confiere derechos y obligaciones a los acreedores en caso de insolvencia de una entidad.
- Leyes sobre la utilización de crédito y garantías: incluye las condiciones de concesión de préstamos (tipos de interés, duración, derechos en caso de incumplimiento), los derechos del deudor y la creación, liquidación y orden de prelación del colateral.
- Leyes para determinar qué jurisdicción será competente, incluidas cláusulas sobre derecho aplicable y normas para la resolución de conflictos.
- Leyes sobre documentos electrónicos y firma digital.

Legislación específica al sistema de pagos:

- Legislación específica a los instrumentos de pago: leyes sobre divisas, letras de cambio y cheques, y pagos electrónicos; regulación que prohíbe los instrumentos y servicios de pago no equitativos; y normas que establecen estándares para instrumentos (volumen, configuración, codificación, etc.).
- Leyes para el cálculo y exención de obligaciones de pago, incluyendo compensación de saldos, novación y firmeza de los pagos y la liquidación.
- Leyes para casos de impago y desacuerdos en el pago: orden de prelación de los derechos de liquidación de pagos, garantías de liquidación y distribución de pérdidas; orden de prelación sobre el colateral para el crédito de liquidación; leyes probatorias sobre pagos electrónicos; y mecanismos de resolución de conflictos, como las cláusulas de arbitraje.
- Leyes relativas a las funciones, responsabilidades y potestades del banco central en el sistema de pagos nacional.
- Leyes relativas a la creación y conducta de proveedores y mercados de servicios de infraestructuras: creación y funcionamiento de mecanismos de compensación y liquidación, acceso y participación en las infraestructuras, precios de los servicios de infraestructura, normas para la emisión y cobro de dinero electrónico, así como protección de las entidades de contrapartida central frente a riesgos.
- Legislación sobre servicios de infraestructura para valores: desmaterialización e inmovilización de valores, registro contable y transferencia de valores, entrega contra pago y firmeza de las transferencias y liquidaciones.

Implementación: Para que el desarrollo del sistema de pagos sea seguro y eficiente, es necesario contar como mínimo con un marco básico compuesto por leyes de aplicación general. Cuando no se cuenta todavía con dicho marco, se dará prioridad al desarrollo del derecho contractual y de la propiedad, bancario y financiero, así como concursal. Entre los principales aspectos que habrá que considerar para realizar estas reformas se encuentran:

- el control del riesgo legal para usuarios, participantes y proveedores a través de instrumentos contractuales generales;
- el reconocimiento de derechos y obligaciones contractuales esenciales entre los participantes en los sistemas de pago, así como derechos y obligaciones de los acreedores según las leyes sobre insolvencia; y
- otros riesgos legales por utilizar el derecho general para conseguir objetivos específicos de política pública distintos del control del riesgo legal en los pagos.

(i) Adaptar el marco legal al desarrollo del sistema

El tipo de instrumento legal elegido (legislación contractual privada o derecho público) deberá responder a las necesidades del sistema y evolucionar a medida que éste lo hace. La reforma legal del sistema de pagos podría basarse en leyes "modelo" pertinentes desarrolladas por organismos jurídicos internacionales o en leyes similares de otros países, adaptándolas al sistema jurídico en vigor. Resulta especialmente importante que el marco jurídico reconozca adecuadamente los acuerdos internacionales del país en materia de pagos. No obstante, no deberían retrasarse otras iniciativas de reforma institucionales o de infraestructura a causa de la lentitud con la que se desarrollan las reformas legales, pudiéndose utilizar transitoriamente instrumentos jurídicos como acuerdos contractuales durante el intervalo de tiempo desde que se completan las reformas más rápidas del sistema hasta que puedan realizarse reformas jurídicas más satisfactorias.

Conforme evoluciona el sistema, podrían ir necesitándose leyes específicas para pagos que complementen el derecho general aplicable. Por ejemplo, en el caso de sistemas de pago de importancia sistémica, el control del riesgo legal para el sistema y sus participantes puede sobrepasar el ámbito de la legislación contractual general, de modo que la certitud que los contratos y el derecho consuetudinario no confieren podría alcanzarse a través de leyes específicas sobre pagos.

Un marco legal adecuado resulta especialmente importante para los sistemas de pago de importancia sistémica y de liquidación de valores, ya que sus participantes están expuestos a ingentes pérdidas para su nivel de liquidez y capital, lo que les expone al riesgo de fallos sistémicos en caso de demandas. Estos sistemas deberán contar con una sólida protección legal para la firmeza, el neteo de pagos, la liquidación y la seguridad de las garantías, con el fin de asegurar la certeza de la liquidación y limitar las pérdidas para el sistema en caso de incumplimiento.

Al crecer la gama de participantes en el sistema de pagos, las normas contractuales que rigen sus relaciones podrían bastar para asegurar sus derechos y obligaciones mutuos en caso de insolvencia de alguno de los partícipes del sistema. Sin embargo, no serían suficientes para regir los derechos y obligaciones de aquellos participantes indirectos y no participantes que también exigieran parte del haber del partícipe en quiebra. En este caso, podría ser necesario el desarrollo de nuevas leyes, ya sea mediante enmiendas a la legislación en vigor o el desarrollo de un nuevo ordenamiento.

(ii) Desarrollar el marco legal mediante consulta

El marco legal más eficaz es aquel que respalda las prácticas de pago positivas y prohíbe las perniciosas. Además, deberá ser suficientemente flexible para mantener su relevancia y aplicabilidad a medida que evolucionen los sistemas, sin necesidad de modificaciones frecuentes o significativas. Al reformar los fundamentos del marco jurídico, es necesario consultar con las partes implicadas (proveedores de servicios, usuarios, partícipes) y también con los reguladores y legisladores, limitando así el riesgo de que las iniciativas legales produzcan resultados imprevistos. La reforma legislativa también exige la consulta entre los legisladores y otras autoridades como el banco central y los expertos en derecho.

(iii) Hacer el marco jurídico transparente y accesible

Un marco jurídico es eficaz cuando sus leyes son transparentes para las partes concernidas. Para ello, es necesaria la redacción clara de las leyes, los reglamentos y las normas del sistema, así como la utilización de estándares de amplia aceptación. Las leyes y regulaciones pertinentes deberán estar

al alcance del público y su información más importante deberá estar fácilmente disponible para las partes interesadas. Además, deberán comunicarse correctamente a los órganos judiciales y sancionadores, contando siempre con el respaldo de mecanismos eficaces para hacer cumplir las leyes y sancionar, a través de normas de procesamiento civil, penal y administrativo.

(iv) *Ofrecer una base jurídica para las funciones del banco central*

El marco jurídico también es importante para las diversas funciones que desempeña el banco central en el sistema de pagos nacional, especialmente la de vigilancia. Los bancos centrales pueden derivar sus responsabilidades y potestades de vigilancia ya sea a partir de instrumentos contractuales o legislativos explícitos, o bien de acuerdos generales sobre su mandato funcional general. Independientemente de los instrumentos legales utilizados, el marco jurídico para el sistema de pagos debe reforzarse con la vigilancia por el banco central. Deberán elaborarse leyes u otros acuerdos legislativos con el fin de: (i) autorizar al banco central a vigilar, y posiblemente regular, el sistema de pagos, incluidas las operaciones de sistemas de pagos internacionales dentro de sus fronteras; (ii) asegurar que las instituciones financieras y sistemas de pago gestionan eficazmente su riesgo financiero y operativo; y (iii) exigir a los sistemas de pago e instituciones financieras que realicen sus operaciones de conformidad con los reglamentos aplicables.

(v) *Contribución del banco central*

Cuando el bagaje jurídico de otros órganos sobre sistemas de pago sea limitado, el banco central podría contribuir al seguimiento de la evolución en el ámbito jurídico e identificar aquellos aspectos que puedan influir en el sistema de pagos. En ciertas circunstancias, podría incluso informar públicamente a las partes interesadas sobre la fase en la que se halla el desarrollo del marco legal del sistema de pagos. Al hacerlo, especialmente cuando el sistema esté siendo objeto de cambios significativos, el banco central puede ayudar a determinar si algún aspecto concreto del mismo exige reformas o modificaciones de alguna ley o regulación específicas, o si de ello puede encargarse el sistema judicial, el derecho contractual privado o las prácticas del mercado.

El banco central podría tener que contribuir significativamente al desarrollo del marco jurídico para su potestad de vigilancia consultando con los legisladores y otras autoridades pertinentes. Para ello, podrá utilizar acuerdos entre las autoridades y los operadores del sistema de pagos, en los que se plasme por escrito los objetivos, el ámbito y los procedimientos de esta vigilancia (por ejemplo, mediante memorandos de entendimiento o protocolos). Este tipo de documentos puede enmendarse con mayor facilidad que los instrumentos legislativos, por lo que pueden sentar las bases de nuevos protocolos de vigilancia mientras que el marco legal prosigue su extenso proceso de reforma. Cuando sea necesario, el banco central deberá participar también en foros de consulta para la redacción de leyes y otros instrumentos legislativos sobre sistemas de pago especialmente relevantes para sus objetivos de vigilancia, pudiendo organizar incluso grupos de consulta puntuales para tal fin.

Lecturas recomendadas para desarrollar el marco institucional de un sistema de pagos

Balto, D y J McAndrews (1998): "Joint venture payment networks and public policy", in *Payment Systems in the Global Economy: Risk and Opportunities*, 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, 1998.

Banco de Pagos Internacionales (1990): *Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the central banks of the Group of Ten countries* (the Lamfalussy Report), noviembre.

Banco de Inglaterra (2005): *Payment System Oversight Report 2004*, enero.

Bhala, R (1994): "Legal foundations of large-value transfer systems", in B J Summers (ed), *The payment system: design, management and supervision*, FMI.

Cirasino, M (2002): "Cooperation within payment systems: terms of reference for Payments Council", *Western Hemisphere Initiative Working Paper n° 4*, abril.

Banco Central Europeo (2000): *Role of the Eurosystem in the field of payment systems oversight*, junio.

Banco Central Europeo (2004a): *Assessment of euro large-value payment systems against the Core Principles*, mayo.

- Banco Central Europeo (2004b): *Standards for securities clearing and settlement in the European Union*, septiembre.
- CPSS (1999): *Retail payments in selected countries: a comparative study*, Banco de Pagos Internacionales, septiembre.
- CPSS (2005): *Central bank oversight of payment and settlement systems*, Banco de Pagos Internacionales, abril.
- Crawford, B (2002): *Payment, clearing and settlement in Canada*, Canada Law Book Inc.
- Geva, B (2003): *The law of electronic funds transfers*, Matthew Bender & Co.
- Grupo de los Diez (2001): "The effects of consolidation on payment and settlement systems", *Report on Consolidation in the Financial Sector*, R W Ferguson Jr (Presidente), Banco de Pagos Internacionales, enero.
- Heinrich, G. (1997): "International initiatives toward legal harmonization in the field of funds transfers, payments and payment systems – annotated bibliography", en W Hadding y U H Schneider (eds) *Transboundary payment transactions in the European single market*, Bundesanzeiger, Bonn.
- Humphrey, D y L Pulley (1998): "Retail payments instruments: costs, barriers and future use", in *Payment Systems in the Global Economy: Risk and Opportunities*, 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Payment System Advisory Committee (1997): "Access to payment networks in the Canadian payment system", *Bank of Canada and Department of Finance Discussion Paper 3*, julio.
- Shy, O. (2001): *The economics of network industries*, Cambridge University Press.
- Vesala, J (1998): "Delivery networks and pricing behaviour in banking: an empirical investigation using Finnish data", *Bank of Finland Discussion Paper 18/98*, agosto.

3.4 Desarrollo de las infraestructuras del sistema de pagos nacional

Las infraestructuras centrales de un sistema de pagos nacional se componen de mecanismos para el procesamiento, compensación y liquidación y están integradas por proveedores de servicios, servicios de red, tecnologías informáticas, procedimientos operativos y normas. Todos ellos están desarrollados para prestar servicios ya sea a las instituciones financieras o bien, como ocurre a veces con las infraestructuras de procesamiento, directamente a los clientes de las instituciones participantes. El banco central y el sector bancario, al ser propietarios, operadores, proveedores y usuarios de servicios en estas infraestructuras, suelen ser los principales copatrocinadores del desarrollo de los mecanismos descritos en el Recuadro 16.

Recuadro 16

Servicios que proporcionan las infraestructuras de pagos

La infraestructura de procesamiento presta servicios para crear, validar y transmitir instrucciones de pagos:

- comprobando la identidad de las partes que participan en la operación, utilizando en ocasiones técnicas de encriptación;
- validando el instrumento de pago con respecto a los estándares del sistema;
- comprobando la capacidad del pagador de atender el servicio de sus pagos;
- autorizando la transferencia de fondos entre las instituciones financieras del beneficiario y del pagador;
- archivando y procesando la información sobre el pago; y
- transmitiendo información entre instituciones.

La infraestructura de compensación proporciona servicios para transmitir, conciliar y en algunos casos confirmar instrucciones de pago entre instituciones financieras y calcular las posiciones de liquidación entre ellas:

- clasificando y emparejando instrucciones de pago entre instituciones;
- recabando, procesando y agregando los datos sobre pagos para cada institución;
- almacenando datos sobre los pagos y transmitiéndolos a cada institución; y
- calculando la posición de liquidación (deudora o acreedora) en términos brutos o netos para cada institución.

La infraestructura de liquidación ofrece servicios de transferencia interbancaria de fondos:

- recaudando y comprobando el importe de las liquidaciones;
- verificando la disponibilidad de fondos para liquidación en las cuentas que mantienen las instituciones participantes en el banco de liquidación;
- liquidando las obligaciones mediante la transferencia de fondos desde dichas cuentas; y
- archivando la liquidación e informando de ello a las instituciones participantes.

Esos servicios de infraestructura gestionan todo tipo de pagos, aunque la naturaleza concreta de los servicios y el diseño de las infraestructuras que los proporcionan pueden variar según el país o incluso dentro de un mismo sistema nacional dependiendo del instrumento de pago en cuestión. Las diferencias más palpables en las infraestructuras de pago se perciben entre los sistemas de pago minoristas y los de grandes pagos. Por ejemplo, en los primeros, las infraestructuras de procesamiento suelen ser específicas al instrumento y, por tanto, se van diversificando a medida que evoluciona el sistema. En cambio, en los sistemas de pago de elevada cuantía, los únicos instrumentos de pago suelen ser las transferencias de crédito electrónicas, y la infraestructura de transacción a menudo es propiedad exclusiva de cada banco y está muy informatizada.

La reforma de las infraestructuras suele conllevar cambios tecnológicos en el procesamiento y comunicación de la información, si bien el aspecto tecnológico no debe ser el único fin. Aunque las infraestructuras de los sistemas de pago actuales se basan en soluciones informáticas para el tratamiento de la información y las telecomunicaciones, estas soluciones sólo constituyen el medio (y no la razón) para su desarrollo. El objetivo último consiste en mejorar la seguridad y eficiencia de los servicios que prestan las infraestructuras de pago, rigiéndose en todo momento por las necesidades que justifican la reforma. No obstante, cuando las tecnologías existentes no consigan alcanzar este objetivo de un modo eficiente o fiable, la mejor solución podría ser adoptar nuevas tecnologías de pago.

La reforma de las infraestructuras para grandes y pequeños pagos y para valores puede resultar fundamental para el desarrollo financiero y económico de un país, pero cuando los recursos escasean, no es fácil determinar donde es mejor invertir. Por ejemplo, podría darse prioridad al desarrollo de cámaras de compensación automatizadas en los sistemas de pago minoristas, o bien a la creación de un sistema especializado en grandes pagos. También, el sistema de pagos de elevada cuantía podría desarrollarse antes que el sistema de liquidación de valores, o bien simultáneamente. Desgraciadamente, no existe una única fórmula sencilla y universal que pueda aplicarse en todos los países, aunque, una vez más, la respuesta depende de una evaluación realista de las necesidades de pago actuales e incipientes y de las capacidades de cada país.

Las orientaciones sobre infraestructuras que se presentan a continuación estipulan las condiciones y métodos generales para:

- desarrollar infraestructuras para grandes y pequeños pagos;
- planear el desarrollo de infraestructuras para sistemas de grandes pagos y valores; y
- coordinar los procesos de liquidación en los sistemas centrales.

Orientación 11. Mayor disponibilidad de servicios de pago minoristas: *ampliar y mejorar las infraestructuras de pagos minoristas para incrementar así la disponibilidad y variedad de instrumentos y servicios de pago distintos del efectivo que sean seguros y eficientes para los consumidores, empresas y Administraciones Públicas.*

Explicación: El desarrollo de los sectores comercial, industrial e incluso financiero de un país suele aumentar la demanda de mayor variedad de instrumentos y servicios de pago distintos de efectivo. Así pues, las iniciativas de reforma para pagos minoristas deberán centrarse en mejorar el acceso de los usuarios del sector público y privado a diversos instrumentos y servicios para pequeños pagos y en promover la seguridad y eficiencia en el procesamiento, compensación y liquidación de operaciones. Para ello, es necesario contar con infraestructuras fiables, seguras y eficientes.

Las iniciativas para el desarrollo de sistemas de procesamiento minoristas pueden centrarse en:

- ampliar la disponibilidad de los instrumentos de pago, a lo largo de todo el día y en más ubicaciones;
- agrandar la gama de instrumentos de pago estándar en papel o en formato electrónico, especialmente para instrumentos de transferencia de crédito;
- mejorar la seguridad y confidencialidad en la transmisión de información sobre pagos;
- establecer acuerdos de servicio legalmente vinculantes para proveedores y usuarios para la utilización de cuentas e instrumentos de pago y la participación en el sistema; y
- mejorar la interoperabilidad entre las redes de procesamiento en el punto de venta para determinados instrumentos de pago, especialmente redes de tarjetas de pago y de cajeros electrónicos.

En el caso de mecanismos para la compensación y liquidación, estas iniciativas deberían intentar:

- mejorar la compensación y liquidación de pagos entre regiones interconectando las cámaras de compensación y, a ser posible, las entidades de compensación nacionales.
- utilizar sistemas integrados para la gestión de cuentas de liquidación en las sucursales regionales del banco central y desarrollar en última instancia un sistema nacional centralizado para la administración de cuentas; y
- crear estándares comunes para instrumentos de pago concretos, así como estándares y procedimientos comunes para las cámaras de compensación aplicables a diversos tipos de instrumentos de pago minoristas.

Las iniciativas de reforma más importantes para todas las infraestructuras centrales podrían conllevar:

- enunciar políticas claras que aseguren el acceso equitativo a los servicios de infraestructura, en especial para las instituciones que participan directamente en el sistema;
- mejorar la transparencia de las políticas sobre precios, las normas y procedimientos operativos, así como los riesgos operativos y financieros;

- fortalecer, cuando sea necesario, los mecanismos para el control y la distribución de riesgos, así como los niveles de resistencia y los planes de contingencia para las operaciones que se realizan en la red; y
- reexaminar y, cuando sea necesario, reforzar el buen gobierno para reflejar así las necesidades de todas las instituciones participantes.

Implementación: Tanto el sector bancario como otros proveedores de servicios privados (por ejemplo empresas de telecomunicaciones) participarán en gran medida en la puesta en práctica de estas reformas. Ahora bien, no todas las reformas de infraestructuras deberán estar organizadas por el sistema bancario, sino que podrían estar lideradas por terceros operadores independientes, por ejemplo cuando se trate de infraestructuras para el acceso de particulares y sociedades a los servicios de pago de sus bancos, como ocurre con los sistemas de procesamiento. Estos operadores independientes ofrecen a las instituciones servicios de red para pagos que pueden utilizar conjuntamente sus clientes, ya sean personas físicas o jurídicas. Al margen de quién inicie y aplique las reformas en las infraestructuras de pago minoristas, estas iniciativas también pueden exigir cambios institucionales en: (i) las normas y procedimientos operativos de los mecanismos en red; (ii) las convenciones, procedimientos, acuerdos y participación en el mercado de servicios; y (iii) el marco legal para los sistemas de pago minoristas.

(i) *Estandarizar, automatizar e interoperar*

En general, existen tres formas de ampliar el acceso de los usuarios a estos instrumentos de pago a través de sistemas de procesamiento y sus correspondientes mecanismos de compensación y liquidación, que permiten al mismo tiempo mejorar la seguridad y eficiencia de los mismos. Las opciones son: estandarizar los instrumentos, automatizarlos mediante la adopción de tecnologías informáticas, e interoperar las redes. Todas ellas se recogen en el Recuadro 17, donde se explican algunas técnicas para su aplicación práctica.

Recuadro 17

Iniciativas de desarrollo en infraestructuras para pagos minoristas

Automatizar y estandarizar las infraestructuras para el procesamiento de pagos: las redes de comunicación electrónica, utilizadas por diversos tipos de tarjetas de crédito y sistemas de telebanca y de pagos por Internet, permiten al cliente iniciar y autorizar sus pagos minoristas en tiempo real. Entre las iniciativas más comunes para el desarrollo de estas redes se incluyen:

- (i) la creación de procesos estandarizados para procesar instrumentos en papel;
- (ii) la introducción de redes de procesamiento para pagos electrónicos que reduzcan los costes para el usuario; y
- (iii) la implantación de tecnologías y procesos para digitalizar u obtener imágenes electrónicas de los instrumentos de pago en papel y poder así compensarlos y liquidarlos electrónicamente.

Interoperar las infraestructuras de procesamiento: la interoperabilidad o consolidación entre infraestructuras de procesamiento puede conseguir economías de escala y de alcance, reduciendo así el coste para el usuario mediante:

- (i) la adopción de estándares comunes para los instrumentos, las comunicaciones y la seguridad de las transmisiones en todas las redes con el fin de ofrecer servicios interoperables;
- (ii) la mejora de la interconexión entre redes exclusivas, sobre todo las de cajeros automáticos y las de terminales para la transferencia electrónica de fondos en el punto de venta (EFTPOS); y
- (iii) la adopción de estándares comunes para los equipos informáticos (*hardware* y *switch*) y el software, para permitir la interoperabilidad en el punto de venta (es decir, cajeros automáticos, lectores de tarjetas, conectores de Internet) entre redes de la competencia.

Interoperar y automatizar las infraestructuras para la compensación y liquidación de pagos minoristas: mediante tecnologías informáticas comunes interconectadas y, a menudo, la centralización o consolidación de los mecanismos existentes. Entre las iniciativas más comunes para el desarrollo de estas infraestructuras se incluyen:

- (i) el establecimiento de cámaras de compensación nacionales o regionales automatizadas e interconectadas para aumentar la velocidad y fiabilidad de los pagos minoristas; y
- (ii) la interoperabilidad o centralización de la compensación y liquidación entre bancos y entre sucursales del mismo banco a través de centros regionales y nacionales.

(ii) *Desarrollar mecanismos institucionales de apoyo*

Aunque muchas de las iniciativas de reforma diseñadas para mejorar la automatización e interoperabilidad parecen sobre todo de carácter técnico y de procedimiento, en realidad pueden

exigir cambios jurídicos y reguladores. Podrían citarse como ejemplos la elaboración de fundamentos jurídicos para pagos electrónicos y la autorización de proveedores no bancarios de servicios de pago. En este sentido, deberían utilizarse los mecanismos de consulta con las partes interesadas y de coordinación de políticas recogidos en la Orientación 8 para iniciar y facilitar la eliminación de cualquier obstáculo jurídico o regulador que dificulte el acceso al mercado, la automatización y la interoperabilidad. Estas consultas y coordinación también pueden ofrecer una herramienta para capacitar y educar a los integrantes del sistema que utilizan las nuevas tecnologías y servicios.

Entre los impedimentos jurídicos y reguladores que pueden tener que eliminarse se encuentran aquellos que imposibilitan:

- la autorización de proveedores no bancarios que proporcionan instrumentos de pago y servicios de procesamiento a los usuarios finales, o incluso su acceso indirecto a los mecanismos de compensación;
- la digitalización, captación digital de imágenes y migración de instrumentos en papel hacia pagos electrónicos estándar;
- el traspaso de algunos pagos de elevada cuantía, como los del Gobierno, hacia instrumentos e infraestructuras seguros y eficientes; y
- la adopción integral de estándares internacionalmente aceptados para pagos electrónicos y diseño de infraestructuras.

La adopción de nuevas normas, procedimientos y estrategias de marketing podría estimular todavía más la demanda de nuevos instrumentos y servicios de pago y fomentar su adopción. Por ejemplo, algunos países han desarrollado normas que prohíben a las cámaras de compensación tramitar grandes volúmenes de pagos en papel, con el fin de instar a los bancos y a sus clientes a trasladar sus grandes pagos desde los sistemas minoristas de compensación y liquidación hacia los sistemas para grandes pagos, que son más seguros y eficientes. Otros países que han desarrollado cámaras de compensación automatizadas para el procesamiento electrónico de transferencias directas de débito y crédito prohíben la transferencia de pagos en papel (ej. cheques) para su compensación, con el fin de fomentar el desarrollo del truncamiento de cheques y su presentación electrónica para el cobro, así como la transferencia electrónica de crédito y débito.

(iii) Contribución del banco central

El banco central también puede tener que participar en el proceso, posiblemente instando al sector privado y a otras autoridades a aplicar ciertas reformas. Para cierto tipo de pagos (como retribuciones salariales o pagos minoristas comerciales), los bancos centrales pueden convertirse en usuarios activos de nuevos instrumentos e infraestructuras seguros y eficientes para pagos minoristas. Además, como agente fiscal del Gobierno, también puede asesorarle sobre los mejores procedimientos para el procesamiento, compensación y liquidación de sus pagos minoristas a través de estos nuevos sistemas. De este modo, los pagos del Gobierno no sólo se procesarían, compensarían y liquidarían de un modo más eficiente y seguro, sino que con ello también se contribuiría a establecer nuevas iniciativas para mejorar las infraestructuras actuales e incluso fomentar otras en el futuro.

El banco central también puede facilitar algunas de estas reformas a través de su función operativa. Así, por ejemplo, debería al menos ofrecer servicios para la liquidación de obligaciones interbancarias derivadas de operaciones del sistema bancario con pequeños pagos. Estos servicios mínimos incluirían cuentas de liquidación y mecanismos adecuados para las operaciones de crédito del banco central. Asimismo, podría desarrollar políticas para que los nuevos proveedores autorizados de instrumentos y servicios de pago minoristas puedan acceder a sus facilidades de compensación y liquidación. En algunos países, estos mínimos pueden incluso ser obligatorios para el banco central.

Además, el banco central también podría operar infraestructuras para grandes y pequeños pagos ya sea de forma independiente o junto con el sistema bancario. Así, podría reexaminar periódicamente su actividad operativa en los sistemas de pago y determinar la capacidad de los mercados privados para llevar a cabo dichas funciones. Cuando sea adecuado, puede contemplar el desarrollo de un plan junto al sistema bancario con el fin de subcontratar e incluso privatizar sus operaciones de infraestructura en los pagos minoristas. Como mínimo, el banco deberá reexaminar y, si fuera necesario, actualizar sus políticas de servicios con el fin de competir en términos justos con los mecanismos del sector privado que prestan servicios similares.

Por último, el banco central también podría colaborar a través de su función de vigilancia y articulación de políticas, ayudando a diseñar y vigilar normas tecnológicamente neutrales para los principales instrumentos e infraestructuras de pago minoristas. Para aislar el sistema de pagos minoristas frente a riesgos sistémicos a medida que crece el volumen y el valor de los pagos al por mayor, el banco central podría, cuando exista un sistema para grandes pagos, fijar límites al valor de los pagos individuales que se aceptarían para la compensación y la liquidación minoristas.

Orientación 12. Adaptación de los sistemas de grandes pagos a las necesidades empresariales: *desarrollar un sistema de grandes pagos basado principalmente en las necesidades de los mercados financieros y en el aumento de los pagos interbancarios con plazo de ejecución crítico.*

Explicación: A medida que evolucionan los mercados financieros nacionales, la mejor opción para transferir pagos entre bancos es un sistema de pagos de elevada cuantía o grandes pagos. Con la ampliación de los mercados financieros, cada vez hay más pagos interbancarios de elevada cuantía relacionados con operaciones financieras. La rapidez con la que se realizan estos grandes pagos suele ser crítica para las operaciones financieras en curso, a causa de su impacto en las posiciones de liquidez intradía de los participantes.

Ahora bien, el valor y volumen de los pagos asociados a operaciones financieras y de otro tipo pueden ser suficientemente elevados para amenazar las posiciones de liquidez y de capital de las instituciones financieras que participan directamente en estas operaciones o en la provisión de servicios de pagos de elevada cuantía. En un sistema menos especializado y más sencillo, el incumplimiento de las obligaciones de liquidación de un participante puede llevar a otros a incumplir también las suyas. Estos incumplimientos en serie son contagiosos, dado que pueden acabar “contaminando” otras redes de pago y mercados financieros. Este riesgo podría resultar sistémico para aquellos mecanismos de liquidación que no están diseñados para mitigar riesgos financieros en todo el sistema y entre sistemas. Así pues, uno de los principales motivos para desarrollar un sistema específico de grandes pagos es poder controlar el grado de exposición sistémica de los participantes a posibles pérdidas de liquidez y de crédito.

Será necesario analizar minuciosamente qué tipo de sistema de pago de elevada cuantía es el más indicado en cada caso, cuyo diseño dependerá de las necesidades específicas de pago y de las posibilidades que ofrezca la economía. En muchos casos, los sistemas de pago de elevada cuantía están diseñados para equilibrar tres objetivos: (i) liquidación rápida de pagos con plazo de ejecución crítico (independientemente de su valor); (ii) máxima reducción del riesgo sistémico; y (iii) consecución de los mínimos costes operativos y de liquidez posibles para los participantes.

A pesar de no ser directamente parte de un sistema de pagos de elevada cuantía, los mercados crediticios interbancarios permiten redistribuir fondos del banco central desde allí donde sobran hacia donde más se necesitan, facilitando así la liquidación interbancaria de un modo eficiente y puntual. Además, dado que la mayoría de operaciones financieras (y no sólo las transferencias de pagos) conlleva algún tipo de crédito intradía, a un día o a corto plazo, el mercado crediticio interbancario puede ayudar a las instituciones a financiar las necesidades de liquidez de sus clientes para poder realizar sus pagos, acelerando con ello la entrega del pago en los mercados finales. Por último, a medida que evoluciona el sistema financiero, también pueden aumentar sus necesidades de liquidez por lo que el mercado crediticio interbancario ayudaría a reducir la cantidad de fondos del banco central que necesita cada participante.

Implementación: Existen tres elementos centrales para la aplicación de esta orientación: (i) análisis de la pertinencia económica del modelo (“*business case*”) y otros análisis durante la fase de planificación; (ii) diseño adecuado para el sistema de pagos de elevada cuantía, y (iii) la función del banco central.

(i) *Analizar de forma realista la conveniencia económica de la infraestructura*

Al considerar una nueva infraestructura, este análisis permitiría determinar si hay necesidad inmediata de desarrollar un sistema especializado de grandes pagos o si en cambio sería posible adaptar de un modo eficiente las infraestructuras de compensación y liquidación existentes para procesar el volumen actual y previsto de grandes pagos. Para que dicho análisis se formule en términos realistas, habría que considerar los siguientes factores:

- el volumen y el valor actuales y previstos para pagos de elevada cuantía y con plazo de ejecución crítico;
- aquellas iniciativas para el desarrollo de mercados financieros, como los de valores o préstamos interbancarios, que podrían disparar la demanda de servicios de liquidación para grandes pagos;

- la probabilidad de que la liquidación de grandes pagos con los sistemas actuales genere riesgo sistémico³;
- el coste de modificar el sistema actual para que pueda liquidar los pagos minoristas por un lado y los pagos de elevada cuantía y con plazo de ejecución crítico por el otro, comparándolo con el coste que conllevaría crear un sistema especializado para estos últimos pagos;
- la naturaleza y el coste de los servicios de infraestructuras y facilidades de crédito que ofrece el banco central en otros sistemas de grandes pagos; y
- la importancia de un sistema de grandes pagos para poder participar en acuerdos y organizaciones transfronterizas de naturaleza comercial o financiera.

El coste de la tecnología necesaria para instalar un sistema de grandes pagos con un diseño relativamente sencillo no tiene por qué ser prohibitivo. Los costes más importantes podrían derivarse de los cambios tecnológicos y de procedimiento necesarios en los sistemas internos de los participantes, así como otros costes menos obvios relacionados con el desarrollo e implementación de reformas institucionales necesarias.

(ii) *Elegir un diseño de infraestructura adecuado a las necesidades de pago*

El desarrollo de un sistema de pagos de elevada cuantía no siempre conlleva cambios sustanciales en los mecanismos existentes, sino que en algunos casos es posible adaptar los servicios y tecnologías existentes a las exigencias concretas de seguridad y eficiencia que exige la liquidación de este tipo de pagos, como en el caso de operaciones de política monetaria. Por ejemplo, puede tener que desarrollarse un sistema multicanal con al menos uno de sus canales dedicado a pagos de elevada cuantía y con plazo crítico. Ahora bien, si el sistema de grandes pagos se desarrollara dentro de una infraestructura existente, tendría que contar con sus propias normas y sus propios controles para la cobertura de riesgos, específicamente diseñados para la liquidación segura y eficiente de dichos pagos.

Sin embargo, un análisis realista podría indicar que es necesario desarrollar un sistema aparte especializado en grandes pagos. El informe del CPSS de 2005, titulado *New developments in large-value payment systems*, describe diversos diseños para sistemas especializados en grandes pagos. En él se examinan algunos tipos de sistemas de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) y otros sistemas que combinan las características de LBTR con las de sistemas de liquidación neta diferida.

Sea cual sea el diseño elegido, los sistemas para grandes pagos deben cumplir íntegramente los Principios Básicos del CPSS para sistemas de pago de importancia sistémica (2001⁴). La contención del riesgo financiero en todos estos sistemas exige una base jurídica bien cimentada que incluya: (i) la firmeza de la liquidación interbancaria y del pago individual subyacente; (ii) acuerdos de compensación de saldos en cuenta ("neteo"); y (iii) la seguridad del colateral para el crédito, la provisión de liquidez, la distribución de pérdidas y las garantías de liquidación. Por su parte, la contención del riesgo operativo conllevaría sólidos mecanismos para la continuidad de la actividad de conformidad con las "mejores prácticas" internacionales relativas a copias de seguridad, tiempo máximo para la recuperación, seguridad física de las instalaciones, protección de la información y seguridad cibernética. También será necesario identificar los riesgos de crédito y de liquidez y gestionarlos adecuadamente; además, el activo de liquidación será siempre dinero del banco central u otro tipo de activos que ofrezcan similar seguridad. Mecanismos tales como los algoritmos para las colas de pagos o los acuerdos de compensación de saldos en cuenta deberán ser compatibles con los mecanismos para la contención de riesgos y con sus fundamentos jurídicos.

Al establecer un nuevo sistema, deberá comenzarse con aquellos elementos que más urgen para satisfacer las necesidades concretas de sus usuarios. El diseño del sistema deberá ser

³ Existen diversos métodos para calcular los riesgos sistémicos, de liquidez y de crédito en un sistema de pagos. Los más sencillos son las medidas retrospectivas de la exposición a pérdidas en términos absolutos y relativos, en vez de utilizar medidas prospectivas de la pérdida probable. Otros métodos más sofisticados consisten en utilizar "modelos de simulación" de sistemas de liquidación de pagos que incorporan el patrón que siguen los flujos de pago bilaterales entre los participantes de la red para evaluar su exposición al riesgo de crédito y de liquidez con respecto a sus posiciones de liquidez y capital, así como la probabilidad de que los impagos de los participantes tengan efectos secundarios.

⁴ Puesto que los Principios Básicos recogen estándares mínimos, las autoridades de un sistema de pagos nacional pueden optar por normas más estrictas con el fin de limitar los riesgos operativos y financieros en sus infraestructuras para pagos de elevada cuantía y otros sistemas críticos relacionados.

suficientemente flexible y adaptable para satisfacer las necesidades de desarrollo en el futuro. Ahora bien, las instituciones financieras participantes con menos recursos tal vez deban esperar hasta poder invertir en módulos más sofisticados y en la formación de su personal.

(iii) Contribución del banco central

El banco central tendrá que contribuir sustancialmente al desarrollo del sistema de pagos de elevada cuantía. Por ejemplo, en su capacidad operativa, el banco central deberá al menos desarrollar sus propias prestaciones de: (i) cuentas de depósito para ser utilizadas como activo de liquidación entre las instituciones participantes; (ii) crédito de liquidación intradía y a un día para los participantes; y (iii) asesoramiento sobre el diseño de procedimientos de control y gestión de riesgos para el sistema. Normalmente, su labor operativa en los sistemas de pagos de elevada cuantía es incluso mayor, pudiendo ser su propietario u operador. Numerosos países cuentan con un sólo sistema especializado en grandes pagos, aunque en otros puede haber más de uno.

El banco central puede decidir ser el propietario y operador de un sistema de pagos de elevada cuantía por diversos motivos. En ocasiones, el diseño del sistema (como en el caso de un sistema de liquidación bruta en tiempo real) puede integrarse fácilmente en los sistemas internos del banco central encargados de las cuentas de liquidación y crédito que allí mantienen las instituciones participantes. Esta opción también puede resultar eficiente para la implementación de medidas prioritarias de política monetaria cuando el banco central es el operador del sistema de grandes pagos. De hecho, tanto si el banco central opera el sistema como si no, todas sus operaciones de política monetaria y otras operaciones interbancarias, junto con los pagos de elevada cuantía y masivos de las agencias gubernamentales, deberían liquidarse en cualquiera de los sistemas existentes de grandes pagos seguros y eficientes. Por último, dada la importancia de estos sistemas para el conjunto del sistema financiero, el banco central puede optar por ser su operador con el fin de garantizar que los participantes cumplen las normas y procedimientos aplicables.

Tanto si el sistema de grandes pagos es privado, como si es propiedad del banco central y está operado por él, éste se encargará siempre de su vigilancia, sirviéndose para ello de normas de aceptación internacional para el diseño y operación de estos sistemas, como son los Principios Básicos del CPSS. Al hacerlo, el banco central deberá considerar: (i) los fundamentos jurídicos en los que se apoya el sistema; (ii) su diseño técnico, operativo y organizativo para gestionar los riesgos de crédito, liquidez y operativo; (iii) su eficiencia, comprobando por ejemplo las prestaciones para los agentes de liquidación, y posiblemente las políticas y métodos para determinar los precios; (iv) las condiciones de acceso a las facilidades de liquidación; y (v) sus mecanismos de buen gobierno.

Incluso cuando el banco central no sea propietario ni operador del sistema de pagos de elevada cuantía, puede participar en el proceso de diseño y reforma como catalizador de las acciones de otras organizaciones y autoridades. Así por ejemplo, podría facilitar el proceso de consulta con:

- organizaciones bancarias, para ayudar a identificar y evaluar sus necesidades y preferencias específicas con respecto a diferentes mecanismos para reducir costes y riesgos en el sistema;
- expertos en informática y proveedores de servicios informáticos, para el desarrollo de soluciones concretas de TI;
- expertos en derecho y agencias de regulación relevantes, para formular un marco jurídico y regulador sólido para el sistema; y
- autoridades y organismos encargados de los sistemas de valores, para ayudar a integrar sus infraestructuras con las de grandes pagos, con el fin de facilitar los pagos seguros y eficientes en las transacciones financieras.

Aunque haya que cooperar principalmente con el sistema bancario a la hora de desarrollar tecnologías, procedimientos, contratos estándar y convenciones de mercado para adquirir y transferir fondos interbancarios, el banco central también podría contribuir al desarrollo de mercados crediticios internos. Asimismo, debe admitir la influencia de sus políticas crediticias en el desarrollo de mercados crediticios interbancarios, y cuando sea necesario, deberá reexaminar sus políticas y mejorar sus sistemas operativos internos a fin de facilitar la transferencia de fondos entre bancos mediante cuentas de liquidación para préstamos interbancarios u otras operaciones del mercado monetario.

Orientación 13. Sintonización del desarrollo de los sistemas de pago y de valores: *coordinar el desarrollo de los sistemas de grandes pagos y de valores para conseguir un sistema financiero seguro y eficiente.*

Explicación: Como se describe en el Recuadro 18, las infraestructuras para sistemas de valores pueden incluir diversos proveedores de servicios de procesamiento, registro, custodia, depósito, compensación y liquidación.

Los sistemas de grandes pagos y los de valores dependen el uno del otro. Para poder conseguir la entrega contra el pago, la liquidación del tramo con valores en el sistema de liquidación de valores está condicionada a la liquidación del tramo de efectivo, que suele realizarse en un sistema de grandes pagos. Igualmente, la concesión de crédito en estos sistemas suele depender de la provisión de colateral a través de un sistema de valores. Así pues, la interacción entre estas infraestructuras ha de ser eficiente, fiable y segura.

Las normas y procedimientos para los sistemas de grandes pago y de liquidación de valores deben perseguir sus objetivos comunes de liquidación segura y eficiente. Además, el momento en que se alcanza la firmeza debe ser el mismo en ambos sistemas. Por lo tanto, las infraestructuras para las operaciones con valores no pueden desarrollarse al margen de aquellas para grandes pagos.

Recuadro 18

Infraestructura para el sistema de valores

Sistemas de negociación

- Los sistemas de negociación minoristas ponen en contacto a los clientes con los intermediarios a través de una serie de sistemas de telecomunicación específicos para colocar y confirmar las órdenes, al tiempo que conectan entre sí a los intermediarios que realizan las operaciones de los usuarios a través de sistemas de procesamiento centralizados y descentralizados. A estos sistemas sólo pueden acceder los intermediarios que son miembros y suelen consistir en sistemas electrónicos de negociación y administración de operaciones.
- Los sistemas de negociación al por mayor están diseñados para realizar operaciones de gran volumen y valor entre intermediarios, a menudo por cuenta propia. Los más básicos son los sistemas telefónicos o los computarizados basados en pantallas.
- Existen otros sistemas, a veces llamados alternativos, como los de contratación a partir del precio de cotización, los de carteras de órdenes electrónicas y los de casación de operaciones. Los sistemas minoristas que permiten el acceso directo de clientes individuales muestran los precios de compra y venta y los volúmenes negociados; las operaciones bilaterales se registran y confirman a través de Internet. También se utilizan sistemas similares para las operaciones entre intermediarios.

Registro y custodia

- El registro de valores permite a los emisores anotar la identidad del propietario de cada valor emitido y sus posiciones de cara a la distribución de beneficios (pago de intereses y dividendos; derechos, *warrants* y opciones) a sus tenedores. También permite emitir certificados de valores, ya sean físicos o electrónicos, para los propietarios inscritos o sus agentes (intermediarios, comisionistas o custodios en representación de los tenedores del valor).
- La custodia de valores permite a los tenedores (propietarios o tenedores de colateral) o sus agentes gestionar sus cuentas de inventario de valores y ofrece servicios de transferencia física o contable. Los bancos custodios también ofrecen a sus clientes servicios de administración de cuentas de valores.
- Los bancos que prestan servicios de custodia también pueden ofrecer servicios relacionados con pagos.

Depositarios de valores

- Las instituciones depositarias mantienen valores en nombre de sus miembros, entre los que suelen contarse bancos y agentes de custodia, comisionistas, intermediarios de inversión y gestores de fondos de inversión. Todos ellos están autorizados a mantener cuentas de valores con la institución.
- Los depositarios de valores suelen mantener cuentas de corresponsalía entre ellos, o bien a través de un banco custodio común, para facilitar la entrega entre instituciones a través de anotaciones contables.
- Todas las transferencias entre miembros suelen realizarse mediante anotaciones en cuenta (es decir, sin entrega física) y los valores emitidos pueden estar no sólo inmovilizados en la institución depositaria, sino también "desmaterializados", es decir, emitidos por el emisor y su entidad de registro en forma de anotaciones contables y no en papel.

Sistema de liquidación de valores

- Un sistema de liquidación de valores (SLV) ofrece servicios de compensación y liquidación a sus miembros, entre los que se cuentan el banco central, bancos comerciales y custodios, comisionistas, intermediarios inversionistas y gestores. Sus miembros mantienen cuentas de valores, y posiblemente también una cuenta de efectivo/colateral, con la institución que opera el sistema de liquidación de valores o con su agente de liquidación.
- La compensación y liquidación de valores consiste en calcular las obligaciones mutuas de entrega de valores y efectivo para las partes que realizan la operación, una vez confirmadas las operaciones con diversos valores. Los valores pueden liquidarse operación por operación o bien en términos netos utilizando el correspondiente débito de la cuenta de valores y de efectivo/colateral del miembro que participa en la operación. La transferencia de los valores se realizará contra el pago del efectivo (normalmente, entrega contra pago) en la fecha de liquidación.
- En algunos sistemas, ciertas operaciones se realizan a través de entidades de contrapartida central (ECC), que actúan de contraparte legal entre los miembros de la liquidación. La ECC suele mantener una cuenta de liquidación de efectivo en el agente de liquidación, es decir, el banco de liquidación del sistema, que suele ser el banco central. De este modo, recibe los fondos de la parte que debe entregar el efectivo y los entrega a la parte que entrega los valores en la fecha de liquidación.

Implementación: Aunque es preferible que el desarrollo del sistema de liquidación de valores y el del sistema de pagos de elevada cuantía coincidan, la limitación de recursos puede obligar al desarrollo intensivo de sólo uno de ellos. Dado que los sistemas de grandes pagos resultan cruciales para otras operaciones además de aquellas con valores (especialmente préstamos interbancarios y operaciones de política monetaria), los proyectos de reforma y desarrollo suelen centrarse en ellos. Aun así, sabiendo que las reformas del sistema de valores serán las siguientes en la lista, es necesario planear el desarrollo de ambas infraestructuras sin perder de vista ninguna de ellas. Teniendo en cuenta que el presente documento está dedicado al desarrollo del sistema de pagos nacional, la implementación de esta orientación concreta girará en torno a lo que debe aportar el desarrollo de las infraestructuras de valores para que el sistema de liquidación de grandes pagos sea seguro y eficiente.

(i) *Promover la interoperabilidad segura de las infraestructuras centrales de valores*

La eficiencia, fiabilidad y seguridad de las operaciones que se realizan en los sistemas de registro y custodia revisten la misma importancia para el sistema de grandes pagos que para el sistema de compensación y liquidación de valores. En algunos casos, el participante mantiene por separado sus cuentas de valores y de efectivo: las primeras en un sistema de liquidación de valores y las segundas en un sistema de pagos de elevada cuantía. Para permitir la entrega con el pago, las tecnologías informáticas de ambos sistemas deben ofrecer una elevada interoperabilidad.

Si las diferentes infraestructuras con valores pertenecen a organizaciones distintas, pueden contemplarse iniciativas para mejorar la eficiencia entre los sistemas de valores y de grandes pagos, como por ejemplo:

- tecnologías informáticas para la transferencia contable de valores (en vez de la entrega física), para facilitar la entrega contra el pago y el procesamiento automatizado de principio a fin, que a su vez reducen los errores de procesamiento;
- normalización e interoperabilidad de su tecnología de información y comunicación; o
- posible centralización de algunos servicios, como los de depósito, compensación, liquidación y contrapartida central.

La integración técnica o la centralización organizativa de algunos servicios pueden contribuir a reducir los aspectos del riesgo operativo relacionados con la coordinación de sistemas dispares, aunque también podrían aumentar la concentración de riesgos financieros y operativos en una plataforma tecnológica unificada o en una única entidad de operación. Por ello, cuanto mayor sea el grado de interoperabilidad entre las infraestructuras centrales de los sistemas de pago de elevada cuantía y de valores, más importante será que los programas de desarrollo hagan hincapié en la flexibilidad y continuidad de todas estas infraestructuras en caso de imprevistos.

(ii) *Diseñar el sistema de liquidación de valores para que la liquidación del pago en efectivo sea segura y eficiente*

Existen diversas variantes de sistemas de liquidación de valores que pueden interconectarse de un modo eficiente y seguro con los sistemas de pagos de elevada cuantía. En algunos de ellos, el participante mantiene tanto valores como una cuenta de efectivo, por lo que la entrega contra el pago resulta sencilla en operaciones individuales. Sin embargo, si la liquidación en firme no cuenta con protección jurídica y financiera, el tramo de efectivo de cada liquidación puede presentar más riesgos en estos casos que en un sistema donde la liquidación en efectivo se realiza en fondos del banco central. Normalmente, las transferencias desde y hacia las cuentas de efectivo en tales sistemas se realizan a través de sistemas de pago de elevada cuantía. Así, los sistemas de liquidación de valores que no ofrecen a los participantes cuentas de efectivo deberán estar muy ligados a un sistema para grandes pagos que les permita asegurar la liquidación de valores mediante la entrega contra el pago.

Al igual que ocurre con los sistemas de pagos de elevada cuantía, existe toda una gama de sistemas de liquidación de valores que combinan seguridad y eficiencia de distintas formas. El diseño que mejor se adapta a cada país depende de las necesidades y capacidad de su sistema financiero, de la organización de otros acuerdos de infraestructura y, hasta cierto punto, del diseño de su sistema para grandes pagos.

Sea cual sea el tipo de sistema de liquidación de valores que mejor se adapta a las necesidades y la capacidad del sistema financiero del país, su desarrollo deberá adaptarse a las Recomendaciones CPSS-OICV para Sistemas de Liquidación de Valores y a las Recomendaciones para Entidades de

Contrapartida Central. Todos ellos tendrían que ofrecer algún tipo de entrega contra pago y de firmeza en la liquidación de valores y pagos. Algunos diseños también pueden incluir diversos métodos para la gestión de riesgos, como: (i) máximos de débito neto y límites de crédito bilateral; (ii) colateralización legalmente vinculante de las obligaciones de liquidación aplicando márgenes adecuados al colateral con valores; y (iii) mecanismos de distribución de pérdidas y garantías de liquidación. Otros sistemas más elaborados incluirían información en tiempo real sobre las posiciones de liquidación con valores y efectivo de los participantes, ayudándoles así a gestionar mejor sus posiciones intradía y mejorando la capacidad de los operadores para determinar la disponibilidad de fondos y valores para la liquidación de operaciones.

(iii) *Mecanismos institucionales para facilitar la liquidación del efectivo en operaciones con valores*

El marco legal para un sistema de valores debe ser prioritario en cualquier reforma institucional y deberá ser tan sólido como el del sistema de grandes pagos, por lo que ambos tendrán que ser consistentes y reforzarse mutuamente. Habrá que establecer con rapidez un marco legal consistente para la transferencia y el registro de los valores mediante anotaciones en cuenta, asentando al mismo tiempo las bases jurídicas para la emisión, custodia, pignoración, transferencia y liquidación de las operaciones con valores. Al igual que en un sistema de pagos de elevada cuantía, los fundamentos jurídicos de la liquidación con valores exigen: (i) la firmeza de dicha liquidación; (ii) la compensación de saldos en cuenta y la novación de contratos; (iii) controles de riesgos, derechos sobre el colateral y acuerdos de distribución de pérdidas, todos ellos de obligado cumplimiento; y (v) mantenimiento y transferencia de valores mediante anotaciones contables, lo que puede conllevar también la desmaterialización de los mismos.

Con respecto a los mecanismos de mercado pertinentes para un sistema de valores, será necesario coordinar cuanto antes en la reforma los marcos jurídicos, reguladores y de política para el acceso de agentes que participan a la vez en las infraestructuras centrales de liquidación de valores y de grandes pagos. También deberán revisarse los acuerdos contractuales entre los proveedores y usuarios de servicios en las infraestructuras de valores y de grandes pagos, para comprobar su solidez legal y su consistencia funcional. Las barreras jurídicas y reguladoras al acceso y a la provisión de servicios a los participantes que utilizan ambos sistemas pueden mermar la seguridad y eficiencia que reportan las reformas técnicas y de procedimientos destinadas a integrarlas.

(iv) *Contribución del banco central*

El banco central puede desarrollar y operar, o contribuir a que el sector privado desarrolle y opere, un sistema de valores que interactúe de manera eficiente y segura con el sistema para grandes pagos. Al menos, deberá colaborar y asesorar activamente en el desarrollo de infraestructuras de compensación y liquidación de valores, además de promocionar las reformas necesarias en el ordenamiento jurídico y regulador que las rige. Muchas de las reformas llevadas a cabo se han concentrado primero en los títulos de deuda pública, lo cual puede ser útil para permitir después su uso para títulos de empresa.

Incluso si el banco central no opera directamente las infraestructuras de valores, podría tener que participar en ellas y prestarles sus servicios. En concreto, debería: (i) utilizar los servicios de las infraestructuras de valores pertinentes para realizar sus propias operaciones; (ii) actuar como banco liquidador en el sistema de valores; y, cuando corresponda, (iii) conceder crédito a las instituciones financieras para sus liquidaciones con valores.

Cuando sea competente, el banco central debe formular una política de vigilancia para la liquidación de valores, prestando especial atención al control y distribución de riesgos en todo el sistema. También podría establecer un acuerdo con los reguladores de valores para la vigilancia de los sistemas de liquidación de valores.

Orientación 14. Coordinación de la liquidación en los sistemas de pequeños y grandes pagos y de valores: *los procesos de liquidación en los sistemas centrales deben coordinarse a nivel operativo con el fin de gestionar adecuadamente las necesidades de liquidez y los riesgos de liquidación mutuos.*

Explicación: A medida que evolucionan las infraestructuras para pagos minoristas y de elevada cuantía y para la liquidación de valores, las principales instituciones financieras del país suelen comenzar a participar en todas ellas. Por lo tanto, la liquidación en un sistema puede afectar a la seguridad y eficiencia de la liquidación en el resto. La adecuada coordinación de los procesos de

liquidación en las infraestructuras centrales puede reducir los costes de liquidez y operación, mitigando también los riesgos de liquidación para las instituciones financieras participantes. Por ejemplo, los pagos minoristas suelen agruparse en lotes y liquidarse en términos netos diferidos para conseguir así la mayor eficiencia posible. El valor de las obligaciones interbancarias que surgen de estos pagos minoristas por lotes puede ser sustancial y su plazo de ejecución crítico, por lo que podría liquidarse entre bancos mediante un sistema de pagos de elevada cuantía. Asimismo, las obligaciones de pago interbancarias derivadas de operaciones con valores o divisas también pueden liquidarse de manera eficiente y segura utilizando un sistema de grandes pagos.

Por otro lado, la coordinación entre sistemas también puede aumentar (i) la interdependencia entre ellos; (ii) el riesgo operativo común; y (iii) la posibilidad de que los episodios de grandes necesidades de liquidez, provocados por un flujo de pagos inesperado en uno de los sistemas, se contagien al resto. El potencial para que se produzcan estos riesgos entre sistemas (ya sea riesgo legal, operativo, financiero o sistémico) debe ser objeto de seguimiento y adecuada gestión en todo momento. Para ello, podrían tener que coordinarse los procedimientos, los diseños para la conexión entre redes, los programas de reacción y planes de continuidad de la actividad, todo ello para reducir el riesgo sistémico y la posibilidad de contagio.

Implementación: Para poner en práctica esta orientación, es necesario coordinar las horas y procesos de liquidación, además de gestionar los riesgos entre sistemas.

(i) Coordinar las horas y procesos de liquidación

La conexión y coordinación de diferentes procesos de liquidación no exige que las diversas infraestructuras adopten una misma plataforma técnica, sino que los sistemas pueden conectarse directamente a través de interfaces. La coordinación de las horas designadas para la liquidación de pagos minoristas y de pagos en operaciones con valores o divisas (ej. CLS) a través del sistema de pagos de elevada cuantía dependería normalmente de las horas hábiles en los mercados de liquidez y de la disponibilidad de fondos intradía. Los participantes en el sistema de pagos al por mayor deben contar con tiempo suficiente para financiar sin problema sus necesidades de liquidación intradía. Por ejemplo, las horas de liquidación en el sistema CLS están bastante condicionadas por la necesidad de acomodar la liquidación en múltiples divisas. Los sistemas de valores pueden tener que liquidar operaciones a últimas horas del día para acomodar las operaciones “mismo día” en el mercado monetario y las transferencias de colateral para crédito intradía en los sistemas de liquidación de grandes pagos. Por consiguiente, la liquidación interbancaria de pagos minoristas podría tener que programarse en horas suficientemente tempranas para que los participantes puedan acceder fácilmente a la financiación y tengan la oportunidad de reponer su liquidez. De todo ello se desprende que:

- las horas de liquidación en los diferentes sistemas han de establecerse con sumo cuidado, especialmente cuando todos ellos utilicen el sistema de pagos de elevada cuantía;
- las normas y procedimientos operativos para estos sistemas han de estar estrechamente coordinados y, a ser posible, diseñados para facilitar el procesamiento completamente automatizado de las instrucciones de pago; y,
- las horas hábiles en los diversos sistemas y mercados de liquidez han de programarse para facilitar la coordinación de los distintos procesos de liquidación.

Las reformas de las convenciones y procedimientos operativos para los mercados de liquidez probablemente tendrán que basarse en los mecanismos institucionales desarrollados para la coordinación, transparencia y acceso al mercado.

En Gráfico 4 presenta el caso de Francia como ejemplo de interconexión entre las infraestructuras centrales.

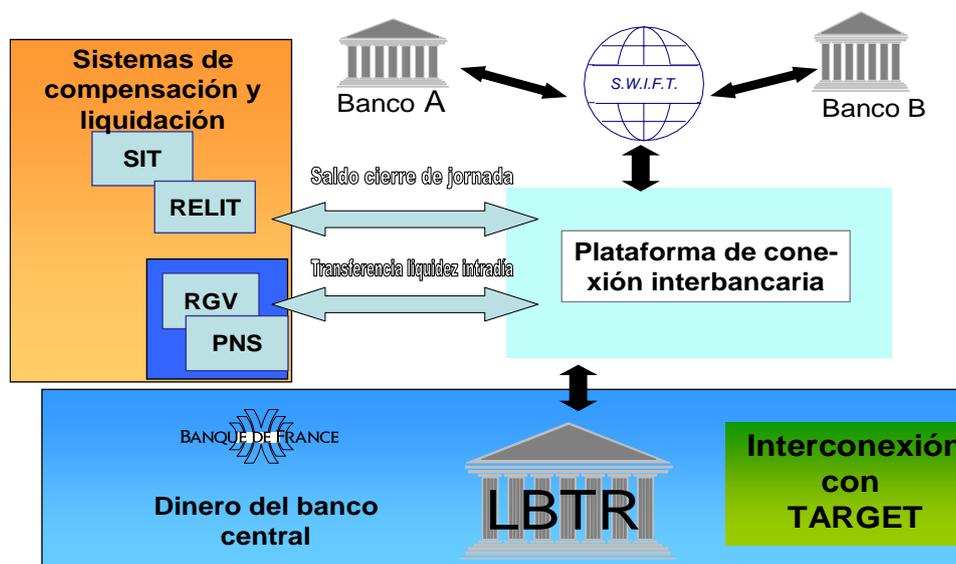
Gráfico 4

Ejemplo de un país: integración de infraestructuras en Francia

Infraestructuras

La arquitectura del sistema de pagos francés se compone de cuatro sistemas de liquidación interbancaria, todos ellos de importancia sistémica, cada uno de los cuales está especializado en órdenes de pago de un cierto tipo y valor.

- Las operaciones con grandes pagos se liquidan a través del TBF (Transfert Banque de France), un sistema de liquidación bruta en tiempo real que forma parte del sistema europeo TARGET, o bien a través de PNS (Paris Net Settlement), un sistema de liquidación neta en tiempo real. A ambos sistemas se accede a través de una misma plataforma operada por la CRI (Centrale des Règlements Interbancaires), el Centro para la Transferencia de Fondos Interbancarios.
- Todos los pagos minoristas (cheques, transferencias de crédito inferiores a 800.000 euros, débito directo) se gestionan a través de un mismo sistema.
- Existe un sistema de liquidación de valores que ofrece dos canales: uno revocable (RELIT) para las operaciones minoristas y otro irrevocable para las operaciones de política monetaria y grandes pagos, sobre todo para valores de renta fija (RGV).



Gestión integrada de liquidez y colateral

Los días y horas hábiles en todos ellos se coordinan a través de un calendario con plazos de compensación y con ventanas de liquidación de sistemas auxiliares.

Además, existe un canal en tiempo real entre los principales sistemas de pagos y valores (RGV, TBF y PNS) para la utilización compartida del dinero del banco central, que permite la transferencia irrevocable e incondicional de liquidez entre todos ellos, en cualquier momento del día.

Procedimientos de contingencia coordinados

Existe un Comité de Coordinación de Crisis Financieras, compuesto por representantes de los sistemas de liquidación de pagos y valores, encargado de asegurar que:

- todos los sistemas cuentan con procedimientos generales de contingencia adecuados y consistentes; y
- se comprueban con regularidad la migración simultánea hacia las instalaciones de emergencia.

(ii) Gestionar el riesgo entre sistemas

Resulta crucial identificar las fuentes de riesgo entre sistemas y diseñar controles y procedimientos adecuados para gestionarlos adecuadamente. Como mínimo, las estrategias para gestionar el riesgo entre sistemas deberán incluir:

- un acuerdo sobre estándares y formatos de comunicación, a ser posible mediante la adopción de normas reconocidas internacionalmente;
- comunicaciones eficientes, rápidas y fiables entre sistemas interrelacionados;

- acuerdos entre los sistemas interconectados para la distribución de riesgos legales y financieros relacionados con el contagio de pérdidas en caso de problemas en alguno de los sistemas;
- procedimientos para hacer frente con coherencia a la indisponibilidad de las instalaciones principales de cada sistema (normalmente a través de copias de seguridad) o en caso de indisponibilidad total del sistema (por ejemplo, mediante la utilización excepcional de los sistemas de pagos minoristas); y
- procedimientos para reaccionar ante la caída de los sistemas informáticos internos de los principales participantes, lo cual impediría su comunicación con los sistemas de valores, el sistema de grandes pagos e incluso los sistemas de pagos minoristas.

Además, también podrían coordinarse los planes de continuidad de la actividad de todos los participantes, comprobando por ejemplo sus mecanismos de contingencia y de continuidad. Para ello, las instituciones participantes podrían recurrir momentáneamente a sus instalaciones de emergencia y comprobar si funcionan sus mecanismos para la recuperación de información y la reanudación de la actividad.

(iii) *Contribución del banco central*

Los principales responsables de aplicar esta orientación serían los propietarios, operadores y participantes de la infraestructura, teniendo en cuenta que el banco central podría ser sólo uno de ellos. Aun así, debe acomodar las necesidades de liquidación del sistema a través de sus servicios, coordinando, por ejemplo, sus propios procedimientos con los de otras instituciones centrales y ofreciendo su experiencia y asesoramiento en las iniciativas de integración. Todo ello exigiría incluso mayor flexibilidad en sus actuales procedimientos operativos y horas hábiles, así como su disposición a adoptar nuevas tecnologías y procedimientos que posibiliten nuevos mecanismos de liquidación en las infraestructuras centrales.

El banco central también debería facilitar el diálogo y las iniciativas entre los operadores de las diversas infraestructuras que participan en mecanismos de liquidación coordinados. Su principal objetivo sería desarrollar una estrategia coherente en todo el sistema para gestionar la integración y el riesgo operativo entre las infraestructuras centrales.

Lecturas recomendadas para el desarrollo de la infraestructura de un sistema de pagos

Adams, R M, P W Bauer y R C Sickles (2004): "Scale economies, scope economies and technical change in Federal Reserve payment processing", *Journal of Money Credit and Banking*, vol 36, n° 5, octubre.

Arango, C y J Bernal (2003): "Sistemas de pago de importancia sistémica en América Latina y el Caribe: resultados de los ejercicios de autoevaluación", *CEMLA/Banco Mundial Serie Investigaciones sobre Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores*, junio.

Banco Central Europeo (1998): *Assessment of EU securities settlement systems against the standards for their use in ESCB credit operations*, septiembre

Banco Central Europeo (1999): *Improving cross-border retail payment services in the euro area - the Eurosystem's view*, septiembre.

Banco Central Europeo (2001): *Towards an integrated infrastructure for credit transfers in euro*, noviembre.

Banco Central Europeo (2003a): *Oversight standards for euro retail payment systems*, junio.

Banco Central Europeo (2003b): *Towards a single euro payments area - progress report*, junio.

Banco Central Europeo (2004a): *The use of central bank money for settling securities transactions*, mayo.

Banco Central Europeo (2004b): *Standards for securities clearing and settlement in the European Union*, noviembre.

CPSS (1992): *Delivery versus payment in securities settlement systems*, Banco de Pagos Internacionales, septiembre.

- CPSS (1996): *Settlement risk in foreign exchange transactions*, Banco de Pagos Internacionales, marzo.
- CPSS (1997): *Real-time gross settlement systems*, Banco de Pagos Internacionales, marzo.
- CPSS (2000): *Clearing and settlement arrangements for retail payments in selected countries*, Banco de Pagos Internacionales, septiembre.
- CPSS (2001): *Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica*, Banco de Pagos Internacionales, enero.
- CPSS (2003): *Implicaciones de los pagos minoristas para las políticas de los bancos centrales (extracto)*, Banco de Pagos Internacionales, marzo.
- CPSS (2005): *New developments in large-value payment systems*, Banco de Pagos Internacionales, abril.
- CPSS-IOSCO (2001): *Recomendaciones para los sistemas de liquidación de valores*, Banco de Pagos Internacionales, noviembre.
- CPSS-IOSCO (2004): *Recomendaciones para entidades de contrapartida central*, Banco de Pagos Internacionales, noviembre.
- Deutsche Bundesbank (2005): Recent trends in individual payments, *Deutsche Bundesbank Monthly Report*, septiembre.
- Guadamillas, M y R Keppler (2001): "Securities clearing and settlement systems: a guide to best practices", *Policy Research Working Paper 2581*, El Banco Mundial, Washington DC, abril.
- Heller, S (2002-03): "The new CHIPS: intraday finality - revolutionary or evolutionary?" en *Banking and Finance Law Review*, vol 18.
- Kemppainen, K (2003): "Competition and regulation in European retail payment systems", *Bank of Finland Discussion Paper 16/2003*, junio.
- Grupo de los Treinta (2003): *Global clearing and settlement: a plan of action*, Washington, DC.
- Leinonen, H (2000): "Re-engineering payment systems for the e-world", *Bank of Finland Discussion Paper 17/2000*, noviembre.
- Northcott, C A (2002): "Estimating settlement risk and the potential for contagion in Canada's automated clearing settlement system", *Bank of Canada Working Paper 2002-41*, diciembre.
- O'Connor, S (2003): "Developments, issues and initiatives in retail payments", *Bank of Canada Review*, otoño.

Anexos

Anexo 1: Compendio de las orientaciones

Anexo 2: Caso práctico de Sri Lanka

Anexo 3: Componentes de un ejercicio de balance

Anexo 4: Marco legal y leyes modelo sobre pagos

Anexo 5: Glosario

Anexo 6: Composición del Grupo de Trabajo

Anexo 1: Compendio de las orientaciones

A. El sistema bancario

Orientación 1. El banco central como núcleo del sistema: *dada su responsabilidad general respecto a la solidez de la moneda, el banco central desempeña una labor esencial en el desarrollo de la utilización del dinero como medio de pago eficaz.*

Orientación 2. Fomento de la labor que desempeña un sistema bancario sólido: *las cuentas, instrumentos y servicios de pago a disposición del usuario final los proporcionan las entidades de crédito y otras instituciones financieras similares, quienes, aunque compiten individualmente, a menudo necesitan actuar conjuntamente como un único sistema.*

B. Planificación

Orientación 3. Reconocimiento de la complejidad: *la planificación debe basarse en un profundo conocimiento de todos los elementos centrales que componen el sistema de pagos nacional y de los principales factores que influyen en su desarrollo.*

Orientación 4. Especial atención a las necesidades: *identificar y usar como guía las necesidades de todos los usuarios del sistema de pagos nacional y las posibilidades que ofrece la economía.*

Orientación 5. Establecimiento de prioridades claras: *planificar y establecer de manera estratégica las prioridades para el desarrollo del sistema de pagos nacional.*

Orientación 6. Importancia de la puesta en práctica: *asegurar la implementación eficaz del plan estratégico.*

C. Marco institucional

Orientación 7. Fomento del desarrollo del mercado: *la expansión y fortalecimiento de los mecanismos de mercado para servicios de pago son fundamentales para el desarrollo del sistema de pagos nacional.*

Orientación 8. Participación de las partes interesadas: *fomentar el desarrollo de un proceso de consulta efectivo entre las principales partes interesadas en el sistema de pagos nacional.*

Orientación 9. Colaboración para una vigilancia eficaz: *la adecuada vigilancia del sistema de pagos por parte del banco central requiere acuerdos de colaboración con otras autoridades.*

Orientación 10. Fomento de la certeza jurídica: *desarrollar un marco jurídico transparente, sólido y completo para el sistema de pagos nacional.*

D. Infraestructuras

Orientación 11. Mayor disponibilidad de servicios de pago minoristas: *ampliar y mejorar las infraestructuras de pagos minoristas para incrementar así la disponibilidad y variedad de instrumentos y servicios de pago distintos del efectivo que sean seguros y eficientes para los consumidores, empresas y Administraciones Públicas.*

Orientación 12. Adaptación de los sistemas de grandes pagos a las necesidades empresariales: *desarrollar un sistema de grandes pagos basado principalmente en las necesidades de los mercados financieros y en el aumento de los pagos interbancarios con plazo de ejecución crítico.*

Orientación 13. Sintonización del desarrollo de los sistemas de pago y de valores: *coordinar el desarrollo de los sistemas de grandes pagos y de valores para conseguir un sistema financiero seguro y eficiente.*

Orientación 14. Coordinación de la liquidación en los sistemas de pequeños y grandes pagos y de valores: *los procesos de liquidación en los sistemas centrales deben coordinarse a nivel operativo con el fin de gestionar adecuadamente las necesidades de liquidez y los riesgos de liquidación mutuos.*

Anexo 2: Caso práctico de Sri Lanka

La modernización del banco central de Sri Lanka y su impacto en el desarrollo de su sistema de pagos

1. Introducción

La creciente complejidad de los sistemas financieros, las nuevas tendencias en materia de política económica y el papel del banco central en un mundo en constante evolución hicieron necesario un cambio en los bancos centrales de todo el mundo para hacer más eficiente su actuación en sus respectivas economías. Al constatar estas necesidades, el Banco Central de Sri Lanka (CBSL) se embarcó a finales del año 2000 en un proyecto de modernización que le permitiera superar tales desafíos.

El propósito de este proceso, lanzado oficialmente en 2001, era crear un banco central moderno y ágil en torno a sus objetivos y funciones centrales, actualizando sus sistemas, procedimientos y mecanismos de buen gobierno, capacitando a sus empleados y estableciendo una infraestructura central en el sistema financiero que satisficiera las necesidades de una economía evolutiva, equilibrando al mismo tiempo objetivos tan variados como la reducción de costes operativos, el aumento de la eficiencia, la mejora de la seguridad y la disminución del riesgo de crédito, de liquidez y sistémico. Dado que la eficiencia del banco central es fundamental para la creación de un sector financiero competitivo y prudente, la modernización del CBSL también formaba parte importante de las reformas del sector financiero en este país. Por su parte, la reforma del sistema de pagos era uno de los componentes principales del plan de modernización del CBSL.

2. Nuevos objetivos

Siguiendo el programa de modernización, el CBSL redefinió sus objetivos centrales y adoptó dos nuevos: (a) la estabilidad económica y de precios; y (b) la estabilidad del sistema financiero con miras a fomentar y promocionar el desarrollo de los recursos productivos de Sri Lanka a través de una enmienda a la Monetary Law Act (MLA) en diciembre de 2002.

Junto a la adopción de estos nuevos objetivos centrales, el Banco emprendió también otras muchas reformas organizativas y gerenciales, como el desarrollo de reformas de las infraestructuras y el sistema de pago y la delegación de funciones no esenciales, como la compensación de cheques para pequeños pagos.

3. El sistema de pagos de elevada cuantía e importancia sistémica y las enmiendas legislativas

Para reducir los riesgos de liquidación que conlleva un sistema de pagos de elevada cuantía e importancia sistémica y facilitar así la liquidación de valores de conformidad con las mejores prácticas, y para desarrollar el mercado de deuda pública, el CBSL decidió en 2001 introducir un Sistema integrado de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) y de Liquidación de Valores Digitales (LVD).

La introducción del Sistema LBTR/LVD necesitó enmiendas a numerosas leyes, como la MLA (que rige el funcionamiento del CBSL), la Local Treasury Bills Ordinance (LTBO) y la Registered Stocks and Securities Ordinance (RSSO).

Hasta diciembre de 2002, el CBSL ofrecía servicios de liquidación para la transferencia de fondos entre bancos comerciales e intermediarios primarios a través de cuentas corrientes que éstos mantenían en el Banco Central. Ante la necesidad de introducir el Sistema LBTR/LVD para las

operaciones de gran valor y la liquidación en tiempo real, se introdujeron enmiendas a la ley MLA con el fin de:

- crear el sistema y determinar los correspondientes derechos y responsabilidades;
- permitir la provisión de liquidez intradía por el Banco Central a cambio de garantías, para asegurar el buen funcionamiento del Sistema LBTR/LVD;
- posibilitar la firmeza e irrevocabilidad en las operaciones;
- reconocer la validez de los registros y operaciones electrónicos y garantizar su implementación;
- subcontratar servicios relacionados con el pago y la liquidación; y
- proteger las operaciones realizadas a través de estos sistemas en caso de insolvencia.

El Sistema de LBTR, que comenzó a funcionar el 8 de septiembre de 2003, ha facilitado las transferencias de valor y ha reducido los riesgos en torno a los pagos de elevada cuantía con plazo de ejecución crítico. El órgano elegido para operar el Sistema LBTR/LVD fue el Departamento de Pagos y Liquidación (PSD), creado en 2002.

El mercado de deuda pública funcionaba mediante la emisión de letras y bonos del Tesoro en papel, que exigía endoso y entrega para transferir la titularidad cada vez que se negociaba alguno de estos títulos. El certificado en papel tenía que ser endosado por sus tenedores y refrendado por un intermediario primario o un banco, necesitándose a continuación su transporte físico a su destino final. Al vencimiento, el pago de intereses y la amortización del capital se realizaban manualmente, una vez comprobado uno por uno cada bono o letra. Todo ello suponía un pesado proceso administrativo, que a su vez imposibilitaba el desarrollo de los mercados primario y secundario para títulos del Estado. Además, los valores debían imprimirse en un tipo de papel especial y mantenerse en un custodio, labor que desempeñaban los intermediarios primarios a cambio de una comisión. Sin embargo, no había garantía alguna de que los valores no fueran a extraviarse, colocarse en el lugar equivocado o utilizarse erróneamente. Así pues, el proceso resultaba ineficiente y elevaba el coste por operación para intermediarios e inversionistas, al tiempo que disuadía a inversionistas de otros países de adquirir deuda pública de Sri Lanka.

Para facilitar la introducción del Sistema de Liquidación de Valores Digitales, el CBSL tuvo que enmendar sendas leyes: la LTBO y la RSSO. Estas enmiendas, aprobadas por el Parlamento a finales de 2003, autorizaban al Banco Central a emitir, registrar, transferir, liquidar y amortizar valores desmaterializados (digitales) electrónicamente mediante anotaciones en cuenta, así como a mantener cuentas de valores para intermediarios primarios y sus clientes (propietarios finales). Cuando se realizan operaciones con valores que no existen en papel, lo que se hace es transferirlos desde y hacia la cuenta que mantiene el correspondiente tenedor en la entidad depositaria central y que está gestionada por el banco central, todo ello dentro del Sistema LVD. Estos valores se negocian emparejando o “casando” las operaciones y el pago se realiza de inmediato a través del Sistema de LBTR mediante el pago contra la entrega. El sistema integrado LBTR/LVD comenzó a funcionar el 3 de febrero de 2004. Con el Sistema de LVD, todos los intermediarios primarios mantienen cuentas en la entidad de depósito central por cuenta propia y también a nombre de sus clientes. Así pues, el Banco Central actúa como registro y entidad de depósito central para todos los valores del Estado, registrando la titularidad jurídica de cada valor. El sistema también permite desmaterializar valores en papel para convertirlos en anotaciones contables, al tiempo que cumple el principio de entrega contra pago, cuando otorga los títulos a los inversores a cambio del pago de efectivo. El sistema en su conjunto ha reducido los riesgos que conlleva la liquidación de letras y bonos del Tesoro en papel y ha conseguido que las transferencias y operaciones resulten más rápidas, seguras y eficientes. El Sistema de LVD cubre todo el ciclo de vida del título valor, desde su emisión hasta su amortización final, y también permite calcular y efectuar el pago de intereses y del capital.

4. Delegación de funciones no esenciales

El Banco Central de Sri Lanka decidió subcontratar ciertas funciones no esenciales, como las operaciones de los sistemas de pago minoristas que suelen realizarse mediante cheques (el segundo sistema de pagos de mayor importancia sistémica). Por consiguiente, la Cámara de Compensación Automatizada de Sri Lanka, que desde 1988 formaba parte del Departamento de Tecnología

Informática del CBSL, pasó a llamarse LankaClear (Pvt) Limited en abril de 2002 y a ser propiedad conjunta del Banco Central y los bancos comerciales. El objetivo de esta escisión era mejorar la eficiencia del sistema de compensación y transferencia electrónica de fondos operado por la Cámara de Compensación, empleando para ello soluciones tecnológicas y gerenciales innovadoras y eficientes. Desde entonces, LankaClear ha obtenido excelentes resultados y ha logrado reducir el coste de sus servicios y el tiempo de compensación, al tiempo que ha mejorado su eficiencia.

El Banco Central sigue trabajando para resolver algunas ineficiencias y riesgos asociados a los procesos de compensación de pagos minoristas de escaso valor mediante cheques regionales, que se liquidan entre t+3 y t+7. El banco central y LankaClear han comenzado a tomar medidas conjuntas para introducir un sistema de captación de imágenes digitales para cheques que elimine riesgos y mejore la eficiencia. Esta iniciativa exige enmendar dos leyes (Bills of Exchange Ordinance y Evidence Ordinance) para autorizar la presentación electrónica de cheques para su cobro y la aceptación de comprobantes electrónicos. El CBSL ha adoptado medidas para promulgar una ley por separado para pagos y liquidación de valores, cuya aprobación por el Parlamento se espera para el año 2005.

5. La función supervisora

La Enmienda de 2002 a la MLA hacía responsable al Banco Central de Sri Lanka de la administración, supervisión y regulación de los sistemas monetario, financiero y de pago del país, incluida la vigilancia del sistema de pagos. Tras haber creado un sistema de pago y liquidación sólido y eficiente y haber subcontratado algunas de sus responsabilidades operativas al respecto, el CBSL se concentra ahora en su labor de vigilancia del sistema de pagos. En la actualidad, el Banco se esfuerza en asegurar el funcionamiento seguro, eficiente y fluido de todos los sistemas de pago y liquidación, mantener la confianza de los consumidores y proteger los canales de transmisión y los instrumentos de transferencia de valor relacionados con la política monetaria. Para cumplir su objetivo en torno a la estabilidad del sistema financiero, donde los pagos desempeñan un papel tan importante, el CBSL vigila los sistemas de pago mediante normas, reglamentos, leyes, directivas, orientaciones y —de manera informal— la disuasión moral.

Las normas y reglamentos para estas actividades se basan en los estándares de vigilancia enunciados por el CPSS en 10 Principios Básicos y por CPSS-OICV para la liquidación de valores. Así pues, los métodos de vigilancia incluyen el seguimiento a distancia de diferentes sistemas e instrumentos de pago mediante la compilación de estadísticas y la realización de consultas periódicas con operadores y participantes del sistema.

El PSD vigila la compensación nacional de cheques en rupias y la compensación de cheques en dólares de EEUU llevados a cabo por LankaClear. La responsabilidad de vigilar *in situ* estas actividades recae en una unidad del Departamento de Supervisión Bancaria (BSD) encargada de asegurar que el Sistema LBTR/LVD operado por el CBSL en régimen de propiedad cumple las normas y reglamentos pertinentes. El CBSL también ha publicado normas y procedimientos para el mercado, así como un “Libro Rojo” para Sri Lanka, en colaboración con el BPI, que estipula los mecanismos actuales de pago y liquidación del país.

Anexo 3: Componentes de un ejercicio de balance

En este anexo se presentan a grandes rasgos los elementos más importantes de un ejercicio de balance (*stocktaking*). Hay que tener presente que no todos ellos serán pertinentes en todos los casos.

1. Instrumentos y medios de pago

- Efectivo
- Cheques y otros instrumentos en papel (órdenes de pago, giros bancarios, etc.)
- Transferencias automatizadas de crédito y débito
- Tarjetas de pago (de crédito, de débito y de valor almacenado)
- Otros

2. Infraestructura para el sistema de pagos

Infraestructuras

- Sistemas de procesamiento
 - Sistemas bancarios exclusivos (sucursales, cajeros automáticos, banca electrónica)
 - Sistemas de red compartida (terminales para la transferencia electrónica de fondos en el punto de venta o EFTPOS, cajeros automáticos, pagos electrónicos)
- Sistemas de compensación y liquidación (operados por el banco central o privados)
 - Compensación y liquidación de pagos minoristas
 - Sistemas de liquidación de pagos de elevada cuantía

Principales elementos

- Participantes en el sistema
- Tipos de operaciones llevadas a cabo
- Operaciones y normas operativas del sistema de transferencia
- Sistemas de copias de seguridad
- Procedimientos de liquidación
- Riesgos de crédito y de liquidez
- Políticas de precios

Principales infraestructuras no financieras

- Telecomunicaciones
- Transporte (terrestre, marítimo y aéreo)
- Fuentes de energía (electricidad, petróleo, gas, carbón)

3. Aspectos institucionales

- Entidades financieras y no financieras que ofrecen servicios de pago
 - Bancos centrales (ej. facilidades y servicios de liquidación, necesidades de los usuarios, vigilancia)
 - Bancos comerciales
 - Empresas constructoras
 - Servicio postal
 - Sociedades de tarjetas de crédito
 - Otros proveedores no financieros de servicios de pago y otros servicios relacionados (ej. SWIFT, terceros consolidadores, terceros procesadores, proveedores de servicios de redes informáticas)
- Conexiones entre redes y mercados de servicios
 - Participación común
 - Enlaces contractuales o de servicios (directos o a través de terceros proveedores)
 - Políticas de precios
- Otras entidades públicas o privadas
 - Consejo de banqueros
 - Operadores de cámaras de compensación
 - Asociaciones de pagos
 - Asociación de usuarios SWIFT
 - Foro de operadores del Tesoro
 - Asociación de Emisores de Tarjetas de Crédito
- Marco jurídico y regulador
 - Principal legislación y reglamentación para pagos

4. Utilización del sistema de pagos para operaciones financieras

Presentación general de las operaciones financieras (crédito interbancario, mercado monetario, divisas y valores)

- Sistemas de negociación de valores
 - Mercados de valores (renta fija y variable)
 - Mercados de futuros y derivados
 - Sistemas de negociación extrabursátiles y automatizados
- Sistemas de compensación y liquidación de valores
 - Entidades depositarias de valores y organismos de compensación
 - Mecanismos de registro y custodia
 - Sistemas de liquidación de valores
- Principales elementos
 - Participantes en el sistema

- Tipos de operaciones llevadas a cabo
- Operaciones y normas operativas de los sistemas
- Sistemas de copias de seguridad
- Procedimientos de liquidación
- Riesgos de crédito y de liquidez
- Políticas de precios

Infraestructuras para operaciones financieras y pagos multdivisa y transfronterizos

- Procesamiento, compensación y liquidación para operaciones internacionales minoristas y de elevada cuantía
- Principales elementos
 - Participantes en el sistema
 - Tipos de operaciones llevadas a cabo
 - Operaciones y normas operativas de los sistemas
 - Sistemas de copias de seguridad
 - Procedimientos de liquidación
 - Riesgos de crédito y de liquidez
 - Políticas de precios

5. Novedades en torno al sistema de pagos

- Creación de mecanismos para el buen gobierno en los sistemas de pago y para consulta
- Iniciativas nacionales y regionales para el desarrollo de infraestructuras de procesamiento, compensación y liquidación y de mercados de servicios para sistemas de grandes y pequeños pagos, así como de valores
- Reformas legislativas y reguladoras para sistemas de pago y de valores

6. Estadísticas sobre el sistema de pago

- Cuando sea posible, se utilizarán datos sobre tendencias y desarrollo en los principales elementos del sistema de pagos nacional, lo cual puede ayudar a dirigir y respaldar reformas eficaces

Anexo 4: Marco legal y leyes modelo sobre pagos

1. Marco legal para instrumentos de pago

Legislación sobre la moneda, para:

- estipular la moneda oficial emitida o respaldada por el banco central;
- regular la aceptación de pagos en la moneda oficial: denominaciones relativas al valor de la operación y operaciones admisibles (es decir, leyes sobre la moneda de curso legal); y
- prohibir y penalizar la falsificación de la moneda oficial y el blanqueo de dinero, y autorizar el seguimiento y la notificación de pagos sospechosos.

Todos estos aspectos se regulan mejor por ley que mediante contrato.

Legislación sobre cheques (instrumentos negociables), para:

- regular la emisión, aceptación y negociación de cheques (en un principio puede regirse por derecho consuetudinario o contractual, pero con el tiempo debe estarlo por ley);
- determinar los derechos y obligaciones del pagador y del beneficiario en caso de fraude, incluyéndolos en el código penal o en la legislación sobre cheques; y
- permitir la presentación electrónica de cheques para su cobro, truncamiento y captura en imágenes (dado que suele requerir la modernización de leyes en vigor, es preferible la vía legislativa).

Legislación sobre transferencia de crédito, para:

- autorizar las transferencias de crédito en papel y electrónicamente; y
- regular asuntos como la firmeza del pago, la malversación o el fraude de pagos, y la disponibilidad de fondos para el cliente (hasta cierto punto puede regirse mediante derecho contractual y consuetudinario, pero es preferible la vía legislativa).

Legislación sobre tarjetas, para:

- determinar los derechos y obligaciones del emisor, el titular y el comercializador de las tarjetas, si no queda estipulado por una ley contractual en vigor.

Algunos aspectos de esta relación, como la protección al consumidor, pueden regirse completamente por el derecho contractual o consuetudinario, o bien puede optarse por la vía legislativa.

Legislación sobre comercio y pagos electrónicos, para:

- regular la emisión y utilización de dinero electrónico; y
- asegurar la extinción de la obligación de pago mediante liquidación con dinero electrónico, cuando este aspecto no quede cubierto por la legislación sobre la moneda.

Para ello, suelen necesitarse leyes, dado que la legislación en vigor en muchos países no suele abarcar las operaciones con dinero electrónico.

Derecho probatorio:

- ofrece comprobantes sobre la autenticación del pago electrónico mediante la firma digital u otro instrumento que sirva para autorizar un pago electrónico.

Ejemplos de leyes y regulaciones:

- Uniform Commercial Code, UCC: Artículo 4A (sobre transferencia automatizada de fondos) (Estados Unidos)
- Directiva 97/5/EC de la UE en materia de transferencias de crédito transfronterizas
- Currency Act, (sobre la moneda oficial) (Canadá)
- Bills of Exchange Act (sobre cheques) (Canadá y Reino Unido)
- Check 21 Act (sobre cheques electrónicos) (Estados Unidos)

2. Marco legal para la liquidación de obligaciones de pago

Legislación sobre neteo y novación (es preferible legislación específica al derecho contractual), para:

- permitir el neteo de pagos en sistemas de compensación y liquidación y en contratos financieros bilaterales (incluido el cierre de posición por neteo) y asegurar que las cantidades netas resultantes no pueden ser revertidas, especialmente en casos de insolvencia (preferible la vía legislativa al derecho contractual o consuetudinario);
- regular los procesos de neteo y reversión, y definir los derechos y obligaciones de los participantes en un esquema de neteo (ya sea mediante contrato o legislación); y
- proteger las cuentas de liquidación en el banco central o en un banco comercial frente a cualquier medida de ejecución forzosa (“inmovilización”) en caso de insolvencia de alguno de los participantes en un sistema de pagos.

Cuando se aplique la novación, podrían aprobarse leyes que garanticen su fuerza legal (preferiblemente a través de legislación).

Legislación sobre liquidación (preferible la vía legislativa a la contractual), para:

- determinar la firmeza de la liquidación;
- determinar la firmeza e irrevocabilidad del pago, salvo en circunstancias especiales; y
- proteger el servicio de liquidación sin riesgos que ofrece el banco central frente a medidas como la inmovilización o el embargo por acreedores de instituciones titulares de cuentas de liquidación.

Ejemplos de leyes y regulaciones:

- Payment Systems and Netting Act (Australia)
- Payment System Law (10, 214) (Brasil)
- Payment, Clearing and Settlement Act (Canadá)
- Uniform Commercial Code (UCC): Artículo 4A (Estados Unidos)
- Regulation J, Federal Reserve System (Estados Unidos)
- Regulation 15/2002/CM/UEMOA Regarding Payment Systems in the Member States (Unión Económica y Monetaria de África Occidental)
- Directiva 98/26/ED de la UE en materia de firmeza de la liquidación en sistemas de pago y liquidación de valores.

3. Marco legal para garantías y crédito

Legislación sobre el crédito, para:

- regular la relación entre el acreedor y el deudor en operaciones comerciales.

Puede establecerse mediante derecho consuetudinario, derecho contractual, el código civil o leyes específicas (ej. ley sobre usura, estatutos bancarios, estatutos acreedor-deudor).

Legislación sobre prendas y garantías, para:

- establecer y hacer respetar derechos sobre las garantías, de ser posible a través de leyes específicas o de ámbito general, mejor que derecho contractual o consuetudinario; y
- establecer el orden de prioridad entre los distintos derechos garantizados y no garantizados sobre los mismos activos para casos de incumplimiento o insolvencia (exige legislación específica o de aplicación general).

Ejemplos de leyes y regulaciones:

- Uniform Commercial Code (UCC): Artículo 9 (Estados Unidos)
- Directiva 2002/47/EC de la UE sobre acuerdos de garantía financiera
- 1997 OHADA Uniform Law on Security Rights
- 1994 BERD Model Law on Secured Transactions
- CNUDMI Legislative Guide on Secured Transactions
- Cape Town Convention on International Interests in Mobile Equipment
- Regulation 15/2002/CM/UEMOA Regarding Payment Systems in the Member States (Unión Económica y Monetaria de África Occidental)

4. Marco legal para la organización de redes de pago y la participación en ellas

Legislación (leyes, reglamentos o contratos) en materia de:

- organización (como entidad legal) y gobierno corporativo del operador del sistema o red;
- derechos y obligaciones mutuos de los participantes y operadores con respecto a la red (ej. responsabilidad, indemnizaciones y confidencialidad);
- participación en la red;
- funcionamiento de la red (horarios, comisiones, sanciones, entrega, formatos, etc.);
- incumplimiento de algún participante o alguna entidad de contrapartida central;
- controles para el riesgo operativo y financiero y planes de continuidad de la actividad; y
- distribución de pérdidas financieras.

Ejemplos de leyes y regulaciones:

- normas para sistemas como CHIPS, Fedwire, CHAPS, Clearstream y otros sistemas de liquidación y compensación;
- acuerdos marco para *repos* (International Securities Dealers Association).

5. Marco legal para sistemas de liquidación de valores

Además de las leyes mencionadas en los apartados 2, 3 y 4 anteriores:

- legislación para la inmovilización, titularidad, transferencia y pignoración de valores (o de derechos sobre valores) en forma de anotaciones en cuenta en una entidad de depósito de valores o en otros intermediarios de valores;

- legislación en materia de emisión, titularidad y transferencia de valores "desmaterializados" o "no certificados" en soporte electrónico en vez de en papel; y
- legislación o contratos que validen las operaciones subyacentes con valores, como derivados financieros, operaciones con pacto de recompra, préstamos de valores y otras transacciones relacionadas con la custodia, transferencia y pignoración de los valores subyacentes.

Ejemplos de leyes y regulaciones:

- Uniform Commercial Code (UCC): Artículo 8, Revisado (Estados Unidos)
- UNIDROIT Study Group on Harmonisation of Substantive Law Rules Regarding Indirectly Held Securities
- Uniform Securities Transfer Act (borrador de Canadian Securities Administrators) (Canadá)

6. Conflicto entre legislaciones

- Reglas para determinar qué jurisdicción será competente en diversos aspectos transfronterizos de los sistemas de pago (ej. participación foránea, pagos y garantías transfronterizos, valores de otros países);
- Para decidir qué jurisdicción tiene competencia, puede bastar con aplicar el derecho contractual o consuetudinario, aunque podría ser preferible la vía legislativa.

Ejemplos de normas:

- Uniform Commercial Code (UCC): Artículo 8, Revisado (Estados Unidos)

Convenciones internacionales

- Convenio sobre la ley aplicable a ciertos derechos sobre valores depositados en un intermediario.

7. Base jurídica para la vigilancia por el banco central

Instrumentos jurídicos en los que se asienta la autoridad de vigilancia: legislación, regulación, contratos, memorandos de entendimiento.

Instrumentos jurídicos en los que se asienta el ejercicio de la autoridad de vigilancia: regulaciones, directivas, órdenes y dictámenes, y orientaciones e interpretaciones no vinculantes.

Ejemplos de legislación:

- Payment Systems Regulation Act (Australia)
- Payment, Clearing and Settlement Act (Canadá)

8. Normas jurídicas internacionales pertinentes para sistemas de pagos

Normas sobre la utilización de la moneda con fines delictivos:

- Las Cuarenta Recomendaciones del GAFI (para la lucha contra el blanqueo de dinero)
- Recomendaciones Especiales del GAFI sobre Financiación del Terrorismo
- Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo

Normas y leyes modelo sobre contratos:

- UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts
- Comisión de derecho contractual europeo: Principios del Derecho Contractual Europeo

- ISDA, acuerdos marco para *swaps* de tipos de interés y de divisas, derivados sobre materias primas y otras operaciones con *swaps* y derivados
- Contratos modelo de Bond Market Association

Normas y leyes modelo sobre instrumentos de pago:

- CNUDMI, Convención de las Naciones Unidas sobre Letras de Cambio Internacionales y Pagarés Internacionales
- Ley Modelo de la CNUDMI sobre Transferencias Internacionales de Crédito
- Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (en materia de autorización, firma y comprobantes en operaciones comerciales electrónicas)
- Directiva 97/5/EC de la UE en materia de transferencias transfronterizas de crédito
- Directiva 200/31/EC de la UE en materia de comercio electrónico
- Directiva 99/93/EC de la UE sobre un marco comunitario para la firma electrónica

Normas y leyes modelo sobre compensación y liquidación:

- Directiva 98/26/ED de la UE en materia de firmeza de la liquidación en sistemas de pago y liquidación de valores
- UNIDROIT Study Group on Harmonisation of Substantive Law Rules Regarding Indirectly Held Securities

Normas y leyes modelo sobre garantías:

- Cape Town Convention on International Interests in Mobile Equipment
- Directiva 2002/47/EC de la UE sobre acuerdos de garantía financiera
- 1997 OHADA Uniform Law on Security Rights
- 1994 BERD Model Law on Secured Transactions
- 2002 Model Inter-American Law on Secured Transactions
- CNUDMI Guía Legislativa sobre las Operaciones Garantizadas

Normas en caso de conflicto entre legislaciones:

- Convenio de La Haya sobre la ley aplicable a ciertos derechos sobre valores depositados en un intermediario

Anexo 5: Glosario

Término	Definición
acceso o admisión	el derecho o posibilidad de que una institución utilice los servicios de un sistema de pagos para liquidar pagos por cuenta propia o en nombre de sus clientes.
acuerdo de reparto (o asignación) de pérdidas	un acuerdo entre los participantes de un sistema de compensación o de liquidación para la distribución de cualquier pérdida que surja por el incumplimiento de un participante del sistema o del propio sistema.
banca corresponsal	un acuerdo mediante el cual un banco (el corresponsal) mantiene depósitos propiedad de otros bancos (los corresponsales) y realiza pagos y otros servicios para éstos. Tales acuerdos también se conocen como relaciones de agencia o de mandato en algunos contextos nacionales. En la banca internacional, los saldos que se mantienen de un banco extranjero pueden utilizarse para liquidar operaciones de divisas. Las relaciones recíprocas de banca corresponsal pueden implicar el uso de cuentas denominadas “nostro” y “vostro” para liquidar las operaciones de divisas.
cajero automático	dispositivo electromecánico que permite a los usuarios autorizados (generalmente mediante tarjetas de plástico que la máquina puede leer) retirar dinero en efectivo de sus cuentas y/o acceder a otros servicios tales como consultas de saldo, transferencias de fondos o aceptación de depósitos. Los cajeros automáticos pueden ser operados tanto en línea, con acceso en tiempo real a una base de datos a efectos de autorización, como fuera de línea.
cámara de compensación automatizada	un sistema de compensación electrónico en el que las órdenes de pago son intercambiadas entre instituciones financieras, principalmente a través de medios magnéticos o redes de telecomunicación, y son administradas por un centro de procesamiento de datos. Véase también <i>compensación</i> .
central depositaria de valores, CDV	un servicio (o institución) que mantiene los valores y que permite procesar las operaciones con los mismos mediante anotaciones en cuenta. Los títulos físicos pueden estar inmovilizados en el depositario o pueden estar desmaterializados (es decir, existen sólo como registros electrónicos). Además de la custodia, una central depositaria de valores puede realizar funciones de comparación o conciliación, compensación y liquidación.
compensación	el proceso de transmitir, conciliar y, en algunos casos, confirmar las órdenes de pago e instrucciones de transferencia de valores antes de la liquidación, posiblemente incluyendo el neteo de las instrucciones y el establecimiento de las posiciones finales de cara a la liquidación. Algunas veces este término se utiliza (de manera imprecisa) para incluir la liquidación.
confirmación	el proceso mediante el cual un participante del mercado notifica a sus contrapartes o clientes los detalles de una operación y, por lo general, les deja tiempo para aceptarla o cuestionarla.

continuidad de la actividad	medidas o acuerdos en un sistema de pagos cuyo fin es asegurar que éste cumple con los niveles de servicio acordados aun si uno o más componentes del sistema fallan o si éste se ve afectado por alguna circunstancia externa anormal. Incluye medidas y acuerdos preventivos para hacer frente a contingencias.
contraparte	la parte contraria en una operación financiera, como una operación de valores o un acuerdo de canje o permuta (<i>swap</i>).
crédito intradía	crédito que se otorga por un período inferior a un día hábil. En un sistema de transferencia de crédito con liquidación en firme al final del día, una institución receptora otorga tácitamente un crédito intradía si acepta y actúa sobre una orden de pago aun cuando no reciba los fondos definitivos hasta el final del día hábil. También se le llama sobregiro del día, exposición del día o crédito del día.
custodia	la guarda y administración de valores y otros instrumentos financieros en nombre de otros.
depositario	un agente cuyo papel fundamental consiste en registrar valores, ya sea en forma física o electrónica, y llevar un registro de la propiedad de tales valores.
desmaterialización	la eliminación de certificados o documentos de titularidad físicos que representan la propiedad de los valores, de modo que éstos existen solamente como registros contables.
entidad de contrapartida central, ECC	una entidad que actúa como comprador para todo vendedor y como vendedor para todo comprador para una serie específica de contratos, por ejemplo, aquellos que se ejecutan en un mercado o bolsas particulares.
entrega contra pago	un nexo entre un sistema de transferencia de valores y un sistema de transferencia de fondos que garantiza que la entrega de valores ocurre única y exclusivamente si se realiza el pago.
facilidad de crédito (liquidez) del banco central	un servicio crediticio con disponibilidad inmediata que puede ser utilizado por determinados titulares de cuentas (ej. bancos) en el banco central. En algunos casos este servicio puede ser utilizado de forma automática a iniciativa del titular de la cuenta, mientras que en otros casos el banco central puede retener cierto grado de discreción. Los préstamos generalmente se realizan en forma de adelantos o de sobregiros a la cuenta corriente del titular y pueden estar garantizados por valores otorgados en prenda (también conocidos como préstamos lombardos en algunos países europeos) o del tradicional redescuento de letras u otros valores a corto plazo.
firmeza	calidad de irrevocable e incondicional.
garantía (colateral)	un activo o un compromiso de un tercero que un participante acepta para asegurar una obligación que el otorgante tiene con él.
infraestructura de pagos	el conjunto de servicios, tecnologías y procedimientos en red para acceder y procesar instrumentos de pago y para procesar, compensar y liquidar los pagos relacionados.
infraestructura de pagos minorista	mecanismos utilizados para el procesamiento, compensación y liquidación de pagos no urgentes de escaso valor relativo mediante instrumentos de pago como cheques, transferencias de crédito, débito directo y tarjetas de pago.
infraestructura de valores	el conjunto de mecanismos para la negociación, registro y custodia de valores y para la confirmación, compensación y liquidación de operaciones con valores.

inmovilización	colocación de certificados físicos para valores e instrumentos financieros en una central depositaria de valores, de manera que las transferencias siguientes se pueden realizar mediante anotaciones en cuenta.
interoperabilidad	una situación en la que los instrumentos de pago que pertenecen a un determinado esquema pueden ser utilizados en sistemas instalados por otros esquemas. La interoperabilidad requiere la compatibilidad técnica entre los sistemas, pero sólo puede producirse una vez que se hayan llevado a cabo acuerdos comerciales entre los modelos en cuestión.
liquidación	un acto por el que se saldan obligaciones con respecto a transferencias de fondos o de valores entre dos o más partes.
liquidez intradía	fondos a los que se puede acceder durante la jornada hábil, generalmente para que las instituciones financieras puedan realizar pagos en tiempo real.
lote	la transmisión o procesamiento como un todo de un grupo de órdenes de pago y/o instrucciones de transferencia de valores en intervalos de tiempo concretos.
mecanismos institucionales	prácticas y esquemas organizativos con los que las instituciones financieras y otras entidades ofrecen diversos tipos de servicios de pago a sus usuarios. Incluyen esquemas de mercado, el marco jurídico y regulador, así como mecanismos de consulta y coordinación entre las partes implicadas en el sistema de pagos nacional.
mercado de servicios de pago	mecanismo para coordinar la creación y valoración de instrumentos y servicios de pago, así como su entrega a los usuarios por parte de los proveedores de servicios. Cada mercado se caracteriza por sus propias prácticas, proveedores y usuarios, así como por ciertos factores que influyen en la oferta y demanda de servicios específicos.
neteo o compensación de saldos (<i>netting</i>)	un acuerdo para compensar posiciones u obligaciones por parte de los participantes o socios de una operación, que permite reducir el número de posiciones u obligaciones individuales. Puede adoptar diversas formas, cada una con un grado distinto de fuerza legal en caso de incumplimiento de alguno de los participantes.
novación	el reemplazo de obligaciones existentes por otras nuevas entre las partes actuales u otras partes sustitutas, de tal manera que se extinguen satisfactoriamente las obligaciones originales a efectos legales.
operaciones de red	todos los procesos y mecanismos relacionados con el funcionamiento de una red (horas de negociación, comisiones, sanciones, entrega, formatos, etc.).
orden (instrucción) de pago	una orden o mensaje que solicita la transferencia de fondos (en forma de derechos monetarios girados sobre una parte) a la orden del beneficiario. La orden puede referirse a una transferencia de crédito o de débito. También se llama instrucción de pago.
pago	la transferencia por parte del pagador de un derecho monetario sobre terceros para ser aceptado por el beneficiario. Generalmente este derecho adopta la forma de billetes bancarios o de depósitos mantenidos en una institución financiera o en un banco central.

pago minorista	un pago no urgente entre consumidores, empresas y administraciones públicas por un importe relativamente bajo y con poca urgencia. Incluye todos aquellos pagos que no encajan en la definición de pago de elevada cuantía (<i>véase pagos de elevada cuantía o grandes pagos</i>).
pagos de elevada cuantía o grandes pagos	un pago, por lo general de importe o valor muy elevado, que se intercambia principalmente entre bancos o entre participantes de los mercados financieros y que suele requerir una liquidación urgente y rápida. A menudo se utilizan para operaciones importantes en el mercado financiero, como transacciones en los mercados monetario o cambiario, así como en actividades comerciales.
parte interesada o implicada	en un sistema de pago, son las partes cuyos intereses se ven afectados por la operativa del sistema.
procesamiento automatizado de principio a fin	el procesamiento completamente automatizado de operaciones o pagos, incluyendo la automatización para la confirmación de órdenes, su calce o case, creación, compensación y liquidación.
riesgo de crédito	el riesgo de que una parte no liquide una obligación por su valor completo, ya sea al vencimiento o en cualquier momento posterior. En los sistemas de intercambio de valores, la definición por lo general incluye el riesgo de coste de reposición o reemplazo y el riesgo de principal.
riesgo de liquidación	término general utilizado para designar el riesgo de que una liquidación en un sistema de transferencia no se produzca según lo esperado. Este riesgo puede incluir tanto el riesgo de crédito como el de liquidez.
riesgo de liquidez	el riesgo de que una contraparte (o un participante en un sistema de liquidación) no liquide una obligación por su valor total a su vencimiento. El riesgo de liquidez no implica que una contraparte o participante sea insolvente, dado que existe la posibilidad de que pueda liquidar sus obligaciones deudoras de pago en una fecha posterior no determinada.
riesgo de principal	el riesgo de que el vendedor de un valor entregue dicho título pero no reciba el pago, o que el comprador de un valor realice el pago pero no reciba a cambio dicho título. En este caso, el valor completo del principal (capital) de los valores o de los fondos transferidos está en riesgo.
riesgo legal	el riesgo de pérdida debido a la aplicación inesperada de una ley o regulación, o a causa de un contrato cuyo cumplimiento no puede exigirse legalmente.
riesgo operativo	el riesgo de que deficiencias en los sistemas de información o en los controles internos puedan resultar en pérdidas inesperadas.
riesgo sistémico	el riesgo de que el incumplimiento de obligaciones por parte de un participante en un sistema de transferencia (o en general en los mercados financieros) pueda hacer que otros participantes o instituciones financieras no sean capaces a su vez de cumplir con sus obligaciones (incluidas obligaciones de liquidación en un sistema de transferencia) al vencimiento de las mismas. Tal incumplimiento puede causar problemas significativos de liquidez o de crédito, lo que podría amenazar la estabilidad de los mercados financieros.
servicios de infraestructuras de pagos	servicios que ofrecen una infraestructura de pago para acceder y procesar instrumentos de pago y para procesar, compensar y liquidar los pagos relacionados.

sistema bancario	el conjunto de instituciones financieras dedicadas principalmente a aceptar depósitos, conceder crédito y/o ofrecer servicios de pago directamente a los usuarios. También incluye el banco central.
sistema de liquidación bruta	un sistema de transferencia en el que las instrucciones de liquidación de los fondos o de transferencia de valores tienen lugar individualmente (instrucción a instrucción).
sistema de liquidación neta	un sistema en el que la liquidación interbancaria en firme de las órdenes de transferencia ocurre en términos netos en uno o más momentos específicos y predeterminados durante la jornada hábil.
sistema de pagos	un conjunto específico de instrumentos, procedimientos bancarios y sistemas de transferencia interbancaria de fondos (ej. compensación y liquidación) que asegura la circulación del dinero.
sistema de pagos de elevada cuantía	un sistema que procesa principalmente grandes pagos.
sistema de pagos de importancia sistémica	un sistema de pagos reviste importancia sistémica cuando, en caso de no estar suficientemente protegido contra riesgos, los problemas que llegasen a presentarse en él pudieran detonar o transmitir otros efectos negativos entre los participantes o en el conjunto del sector financiero.
sistema de pagos nacional	los mecanismos de las instituciones e infraestructuras de un sistema financiero, utilizados para iniciar y transferir derechos monetarios en forma de pasivos de un banco comercial o del banco central.
sistema de valores	los mecanismos institucionales y de e infraestructuras para la emisión y administración de valores, la administración y custodia de carteras de emisiones de valores, y para la iniciación, confirmación, emparejamiento, transferencia y liquidación de operaciones con valores.
transferencia en tiempo real	la transmisión, procesamiento y liquidación de instrucciones de transferencia de fondos o de valores en el momento en que se inician.
usuario	los usuarios de un sistema de pagos son entidades, compuestas tanto de participantes institucionales en redes de infraestructuras como de sus clientes en los mercados finales, que adquieren y utilizan diversos servicios de pago.
usuario final	un cliente al que su institución financiera le proporciona instrumentos y servicios de pago para facilitarle la realización de operaciones comerciales o financieras.
vigilancia	una función que permite al banco central promover la seguridad y la eficiencia en los sistemas de pago y liquidación mediante el seguimiento de los sistemas actuales y previstos, comprobando que estos sistemas cumplen ambos objetivos; y, cuando sea necesario, induciendo cambios en los mismos.

Anexo 6: Composición del Grupo de Trabajo

Para la elaboración del presente informe, el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación contó con la inestimable ayuda de uno de sus grupos de trabajo, compuesto por:

Presidente (Banco de Canadá)	Sean O'Connor
Banco Central de Brasil	Luciano Andrade Frois
Banco de Canadá	Monique Ménard Robert Turnbull
Banco Popular de China	Song Pan
Banco de la República (Colombia)	Joaquín Bernal
Banco Central Europeo	Tom Kokkola Jean-Michel Godeffroy (hasta septiembre 2004)
Banco de Francia	Christine Sampic Jaqueline Lacoste (hasta julio 2004)
Deutsche Bundesbank	Markus Gross
Banco de Indonesia	Dyah N K Makhijani
Banco de Italia	Paola Giucca
Banco de Japón	Akiko Kobayashi Tomohiro Usui (hasta julio 2004)
Centro de Liquidación Interbancaria de Kazajstán del Banco Nacional de la República de Kazajstán	Alexander Shishlov
Banco Central de la Federación Rusa	Nikolay Geronin
Banco de la Reserva de Sudáfrica	David Mitchell
Banco Central de Sri Lanka	Ranee Jayamaha
Banco Central de Trinidad y Tobago	Caramae Farmer
Banco de la Reserva Federal de Nueva York	Lawrence M Sweet
Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal	Jennifer Lucier Yao-Chin Chao (hasta junio 2005) Manuel Rubiralta (hasta marzo 2004)
Banco Central del África Occidental (BCEAO)	Fatimatou Zahra Diop
Fondo Monetario Internacional	Jan Woltjer
Banco Mundial	Massimo Cirasino Mario Guadamillas
Secretaría (Banco de Pagos Internacionales)	Benjamin Hanssens

También contribuyeron los participantes en: Payment Systems Seminar, de la Asociación Africana de Bancos Centrales; Payment Week de los Bancos Centrales Árabes; Payment Week de la Comunidad de Estados Independientes; Payments Conference de CPSS/SADC; la reunión del Grupo de Trabajo Consultivo del Consejo Monetario Centro Americano; CPSS/Black Sea Regional Payments Workshop; ICCI Payments Conference; reunión SEACEN de Directores de Pagos; y la Semana de Pagos del Hemisferio Occidental. Diversos bancos centrales, organizaciones de pagos y otras partes interesadas también contribuyeron con valiosos comentarios durante la fase de consultas.