

Recuadro V.1: **Modernización de los sistemas de pagos en Chile**

I. Sistemas de pagos

Un sistema de pagos comprende el conjunto de instrumentos, normas y procedimientos por medio de los cuales se efectúan las transferencias de fondos entre agentes económicos. Los sistemas de pagos son componentes esenciales de la infraestructura del sector financiero, y su operación bajo condiciones de eficiencia y seguridad es un aspecto vital para el buen funcionamiento de la economía, para la estabilidad y desarrollo del sistema financiero, y para la efectividad de la política monetaria.

Un sistema de pagos se define como de importancia sistémica cuando es el único disponible en la economía o, bien, cuando procesa y liquida pagos críticos o de “alto valor”. Es el caso de aquellos pagos asociados a operaciones interbancarias y a transacciones en los mercados de valores y de divisas en los que cada intermediario financiero requiere de la oportuna recepción de los fondos para poder cumplir, a su vez, con sus propias obligaciones.

Un inadecuado funcionamiento del sistema de pagos puede entrañar riesgos para sus participantes, y sus efectos tienen el potencial de propagarse hacia otros agentes o sectores del sistema financiero o de la economía. Esta posibilidad de transmisión de riesgos “sistémicos” constituye una de las principales razones de la creciente preocupación por el buen funcionamiento de estos sistemas a nivel internacional.

Riesgos y recomendaciones internacionales en los sistemas de pagos

Los agentes que participan en un sistema de pagos están expuestos a riesgos de distinta naturaleza: de tipo legal, de liquidez, de crédito y de tipo operacional.

El creciente interés por la eficiencia y seguridad de los sistemas de pagos motivó al Banco de Pagos Internacionales (BIS) a organizar, en 1998, un grupo de trabajo orientado a establecer un conjunto básico de principios y recomendaciones para el diseño y operación de sistemas de pagos de importancia sistémica. Como resultado de lo anterior, en el año 2001, el Comité sobre Sistemas de Pagos y Liquidación del BIS publicó el documento “Principios Básicos para Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica”^{2/}.

^{2/} “Principios básicos para los sistemas de pagos de importancia sistémica”, Comité de sistemas de pagos y liquidación, Banco de pagos internacionales, enero 2001. (www.bis.org/publ/cpss43/htm).

Los *Principios Básicos* constituyen el conjunto de recomendaciones o estándares internacionales para el diseño y funcionamiento de sistemas de pagos relevantes desde una perspectiva sistémica. En materia de *riesgo legal*, estas recomendaciones ponen énfasis en la necesidad de disponer de un marco legal robusto en la jurisdicción pertinente. Asimismo, se plantea la conveniencia de que los participantes y el operador del sistema entiendan claramente los riesgos financieros a los cuales están expuestos, así como la necesidad de que el sistema disponga de normas y procedimientos claramente establecidos.

Para una adecuada administración y control de los riesgos de crédito y de liquidez, los *Principios Básicos* enfatizan la importancia de que los procedimientos establecidos especifiquen las responsabilidades y obligaciones tanto del operador como de los participantes. Recomendán también que los sistemas de pagos de importancia sistémica estén en condiciones de efectuar la liquidación de las operaciones durante el día o, como mínimo, al final del día, y que los activos que se usen para efectos de liquidación sean preferentemente obligaciones del respectivo banco central³/. Establecen, asimismo, que el sistema debe asegurar la finalización puntual de las liquidaciones diarias, aun en el caso de incumplimiento del participante con la mayor obligación, cuando éste utiliza esquemas de neteo multilateral.

En materia de riesgo operacional, los *Principios Básicos* recomiendan disponer de sistemas con un alto grado de seguridad y confiabilidad operativa, así como de planes de contingencia, a objeto de completar puntualmente el procesamiento diario. Asimismo, estos sistemas deben ofrecer un medio práctico para efectuar pagos a sus usuarios y eficiente para la economía en su conjunto.

Por último, recomienda establecer criterios objetivos y públicos de participación, que permitan un acceso equitativo y abierto a todos los participantes, así como reglas de operación efectivas, responsables y transparentes.

En relación con los bancos centrales, se les reconoce una función de vigilancia y de implementación de los *Principios Básicos*, tanto para los sistemas de pagos que operan directamente como para aquéllos operados por terceros, por su contribución a la estabilidad financiera y a la efectividad de la política monetaria.

II. Proyecto de modernización de los sistemas de pagos de alto valor

La Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile dispone que el Instituto Emisor debe “velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”. En el marco de dicho mandato, en el año 2000 su Consejo resolvió adoptar un programa de

³/ En caso de utilizar otros activos para la liquidación, éstos no deberían estar afectos a riesgos significativos de crédito o de liquidez.

modernización orientado a hacer converger los sistemas de pagos del país a los estándares internacionales vigentes en esta materia, teniendo como principal objetivo aumentar la eficiencia y la seguridad de los sistemas de pagos de alto valor que operan en el país.

Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR)

Uno de los hitos más relevantes del programa de modernización de los sistemas de pagos del Banco Central ha sido la puesta en marcha del Sistema LBTR a partir del pasado 2 de abril.

El Sistema LBTR, operado por el propio Banco Central, y en el que participan todas las entidades bancarias establecidas en el país, es un sistema electrónico de pagos interbancarios bajo modalidad de liquidación bruta y en tiempo real, que opera por medio de transferencias de fondos entre las cuentas que las entidades bancarias mantienen en él. Con anterioridad a la puesta en marcha del Sistema LBTR, las obligaciones asociadas a transacciones de alto valor se pagaban mediante transferencias de fondos a la vista en el sistema bancario, también a través de cheques y vales vista emitidos por entidades bancarias, y la liquidación efectiva y final de los pagos se efectuaba diariamente por medio de compensación o neteo multilateral al final de la jornada.

El concepto de liquidación bruta en tiempo real se refiere a que las Instrucciones de Tránsito de Fondos (ITF) que envían las instituciones financieras participantes a través de mensajería de alta seguridad, se procesan una a una en cuanto son recibidas, y en tanto exista disponibilidad de fondos en la respectiva cuenta de liquidación. Una vez efectuada, la liquidación es definitiva e irrevocable.

En el Sistema LBTR se liquidan los importes en moneda nacional correspondientes a las ITF que envían las entidades bancarias tanto por cuenta propia como por cuenta de sus clientes, así como también los resultados netos provenientes de las cámaras de compensación de pagos a las que concurren los bancos, y las operaciones entre el Banco Central y los participantes para cuya liquidación se requiere efectuar cargos o abonos en las cuentas que mantienen en el Instituto Emisor^{4/}.

En caso que la liquidación de una ITF no pueda llevarse a cabo por insuficiencia de fondos en la cuenta del participante que la envía, ésta queda pendiente en una fila de espera hasta que la mencionada cuenta disponga de fondos suficientes o hasta que la instrucción sea revocada por el participante que la emitió. Los participantes pueden establecer prioridades y eliminar las instrucciones mientras estén en fila de espera. De igual forma, el Sistema LBTR dispone de mecanismos automáticos de inspección de los pagos en fila de espera a objeto de resolver eventuales atascamientos o *gridlocks*, respetando el orden de llegada y las prioridades establecidas por los participantes.

^{4/} Operaciones de mercado abierto, licitaciones periódicas, recompras y vencimientos de instrumentos financieros emitidos por el Banco Central.

Para proveer de fondos líquidos y facilitar la operación del Sistema, las entidades bancarias participantes pueden acudir a una “Facilidad de Liquidez Intradía” (FLI) que ofrece el Banco Central, y que opera diariamente mediante compras de instrumentos financieros con pacto de retroventa en el mismo día.

El Sistema LBTR cumple con los estándares recomendados internacionalmente para sistemas de pagos de importancia sistémica y opera en condiciones de alta seguridad y confiabilidad, incluyendo los sistemas de mensajería que comunican a los participantes con el Sistema^{5/}. De igual forma, dispone de un sitio de procesamiento alternativo o de respaldo y de los procedimientos necesarios para solucionar las posibles contingencias operativas que puedan presentarse en el Sistema y que puedan afectar su normal operación.

Cámaras de Compensación de Pagos de Alto Valor (CCAV)

Sin perjuicio de la puesta en funcionamiento del Sistema LBTR, el Banco Central reconoce la utilidad que los esquemas de neteo o compensación pueden prestar en la provisión de servicios de liquidación de pagos. Éstos deben ajustarse a las recomendaciones internacionales mencionadas.

La normativa que regulaba el funcionamiento de las cámaras de compensación de pagos interbancarios adolecía de ciertas deficiencias, relacionadas con la falta de mecanismos adecuados para mitigar el riesgo de liquidación que enfrentaba un banco por el eventual no pago oportuno de una obligación por parte de otro. Por lo anterior, en el mes de marzo último, el Consejo aprobó la normativa relativa a la operación de *Cámaras de Compensación de Pagos de Alto Valor (CCAV)*, la que establece las condiciones para la operación eficiente y de adecuada seguridad de mecanismos de liquidación de pagos por neteo, de modo que estos sistemas también contribuyan a la estabilidad y desarrollo del sistema financiero nacional.

En materia de control del riesgo de liquidación de una CCAV, la normativa exige el establecimiento de procedimientos que permitan asegurar la liquidación final de los resultados netos de cada ciclo de compensación en el Sistema LBTR en forma puntual, incluso en el caso que el participante que exhiba el mayor saldo deudor no cuente con recursos suficientes para su liquidación^{6/}. Para efectos de lo anterior, estas Cámaras, o sus operadores, deberán estar en condiciones de realizar más de un ciclo de compensación durante la jornada; requerir a cada participante el establecimiento de límites máximos bilaterales y multilaterales para cubrir posiciones netas deudoras que pueda acumular éstos en un determinado ciclo de compensación; y establecer los mecanismos que aseguren la disponibilidad de recursos para efectuar la liquidación en caso de insuficiencia de fondos por parte de uno o más de sus participantes.

^{5/} Sistema S.W.I.F.T. Fin-Copy en modalidad “Y” y red de comunicaciones TCP/IP del Banco Central.

^{6/} Esta condición, conocida como “Principio de Lamfalussy”, ha sido incluida por el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación de Basilea en sus recomendaciones para sistemas de pagos de alto valor por neteo (Principio Básico V).

En la normativa se distinguen dos procesos de liquidación: uno “normal”, que ocurre cuando todos los participantes con saldo neto deudor disponen de fondos suficientes en el Sistema LBTR y se procede a efectuar los respectivos cargos y abonos en las cuentas de los participantes, dándose así por finalizada la liquidación; y un proceso de liquidación “excepcional”, que ocurre cuando uno o más participantes que presentan saldo neto deudor no disponen de fondos suficientes para cubrir su obligación. En este último caso, el operador debe activar los procedimientos^{7/} establecidos en el Reglamento Operativo de la Cámara.

Cabe destacar que en materia de condiciones de acceso, económicas como operativas, la normativa establece que éstas deben ser generales y no discriminatorias, no pudiendo establecerse diferencias en el tratamiento de los participantes según sean o no accionistas de la entidad que opera la Cámara.

Finalmente, es importante mencionar que el cumplimiento de los Principios Básicos es un requisito esencial a considerar por el Banco Central para autorizar el funcionamiento de una CCAV.

Proceso de migración de los pagos a los nuevos sistemas (SPAV)

Conjuntamente con la puesta en marcha del Sistema LBTR y la promulgación de la normativa para el funcionamiento de las CCAV, se dio inicio a un programa gradual de transición de los pagos de alto valor a los nuevos sistemas. Este programa está orientado a familiarizar a las entidades bancarias y al mercado financiero en general con las facilidades y oportunidades que esos sistemas ofrecen, permitiendo a los participantes introducir los ajustes necesarios a sus modelos internos de negocios y de operación de pagos.

Con anterioridad a la puesta en marcha del Sistema LBTR, el sistema de pagos se organizaba a través de cuatro cámaras de compensación: la de operaciones interfinancieras, la de cheques y otros documentos en moneda nacional, la de operaciones efectuadas a través de cajeros automáticos y la de operaciones (cheques y otros documentos) en moneda extranjera. Dado que la cámara de operaciones interfinancieras y la de cheques compensaban pagos de alto valor, el Banco Central inició el programa gradual de transición de pagos, para que estas cámaras compensen, en el corto plazo, solo pagos de bajo valor. Dicho programa de transición también tiene por objeto lograr, en un período razonable, la migración de los pagos de “alto valor”, definidos como aquellos de valor igual o superior a \$50 millones, a los nuevos sistemas de liquidación (Sistema LBTR y CCAV).

^{7/} Procedimientos de administración y control de los riesgos asociados a los procesos de compensación y liquidación (límites bilaterales, multilaterales, garantías).

Gráfico V.12

Pagos diarios liquidados en el sistema LBTR (*)
(abril y mayo 2004)

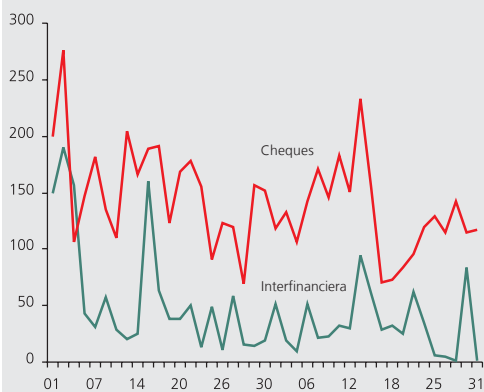


(*) Pagos interbancarios y del Banco Central de Chile (incluye facilidad de liquidez intradía).

Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico V.13

Cámaras de compensación, evolución diaria de saldos netos deudores, abril y mayo del 2004
(miles de millones de pesos)



Fuente: Banco Central de Chile.

El proceso de transición abarca los siguientes aspectos:

- El cierre de la Cámara de Compensación de Operaciones Interfinancieras, después de un período de funcionamiento en paralelo con el Sistema LBTR.
- La introducción de adecuaciones a las reglas de funcionamiento de la actual Cámara de Compensación de Cheques, con el objeto de que los pagos que se cursan por esa vía y que corresponden a operaciones críticas del mercado financiero, migren gradualmente a los nuevos SPAV.
- La eliminación gradual de las facilidades de crédito (créditos intradía y a un día) no colateralizadas a la que pueden acceder las entidades bancarias en el Banco Central.

Habiendo completado los primeros dos meses de operación del Sistema LBTR, la evolución observada en lo relativo al proceso de migración es altamente positiva. El gráfico V.12 presenta la evolución de los pagos liquidados en el Sistema LBTR desde su puesta en marcha el pasado 2 de abril. Durante el mes de mayo se liquidaron un total de 13.220 operaciones, que sumaron un monto total de \$52.524 mil millones, lo que representó un promedio diario de 661 pagos de \$3.973 millones cada uno.

La rápida adaptación de los bancos participantes en el Sistema LBTR se ha reflejado también en la significativa reducción en los saldos netos deudores registrados en las cámaras de compensación de pagos interbancarios. El gráfico V.13 presenta la evolución de los saldos netos deudores de la Cámara de Cheques y de la Cámara de Operaciones Interfinancieras. En el caso de esta última, se ha observado una reducción significativa de los saldos netos, los que hasta antes de la puesta en marcha del Sistema LBTR alcanzaban, en promedio, a \$170 mil millones diarios. En el mes de abril se observó una notoria disminución, la que se explicó por la migración de estos pagos (vales cámara) al nuevo Sistema.