

**BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU)**

**LIBRO BLANCO SOBRE LA VIGILANCIA DE  
LOS SISTEMAS DE PAGO**

**MARZO DE 2010**

## ÍNDICE

I. Introducción.....	4
II. Porqué los Sistemas de Pago Necesitan de la Vigilancia.....	5
III. Porqué el Banco Central debe ser el Vigilante del Sistema de Pagos.....	20
IV. La Situación actual en Uruguay.....	26
V. Desarrollo de la Función de Vigilancia del Sistema de Pagos en Uruguay: los Fundamentos de la Función de Vigilancia.....	30
VI. Desarrollo de la Función de Vigilancia del Sistema de Pagos en Uruguay: Un Marco para la Vigilancia del Sistema de Pagos .....	34
VII. Prerrequisitos para Ejercer en forma Efectiva la Función de Vigilancia del Sistema de Pagos.....	48

### Cuadros en el Texto

Cuadro 1: Principios Lamfalussy para la vigilancia transfronteriza cooperativa de esquemas de neteo y liquidación multimonedas .....	6
Cuadro 2: Los Principios Básicos para Sistemas de Pago de Importancia Sistémica.....	7
Cuadro 3: Recomendaciones de CPSS-IOSCO para los Sistemas de Liquidación de Valores .....	9
Cuadro 4: Recomendaciones de CPSS- IOSCO para las Entidades de Contrapartida Central (ECCs).....	12
Cuadro 5: Objetivos de Política Pública del Banco Central para los Sistemas de Pago Minoristas.....	14
Cuadro 6: CPSS Principios para una vigilancia eficaz .....	16
Cuadro 7 CPSS Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional .....	18
Cuadro 8 CPSS- Banco Mundial Principios Generales para la provisión de Remesas.....	19
Cuadro 9: Cooperación entre el Vigilante del Sistema de Pagos y los Supervisores Financieros .....	23
Cuadro 10: Cooperación en el Sistema de Pagos.....	25

### Tablas en el Texto

Tabla 1: Marco para la Vigilancia del Sistema de Pagos.....	34
---	----

# BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

## LIBRO BLANCO SOBRE LA VIGILANCIA DE LOS SISTEMAS DE PAGO

### I. Introducción

El Banco Central del Uruguay (BCU) está inmerso en un proceso de modernización integral del sistema de pagos nacional que abarca acciones en el corto, mediano y largo plazo; esta visión integral contempla entre sus pilares el diseño e implementación de la función de vigilancia de los sistemas de liquidación de pagos y valores que será ejercida por el BCU.

Este documento es el Libro Blanco sobre la Vigilancia de los Sistemas de Pago, en cada una de las secciones se tratan temas que abarcan desde los fundamentos de la función de vigilancia, sus políticas, marco operativo y los requisitos previos para establecer la vigilancia de acuerdo a los estándares internacionales hasta el desarrollo de la función en el Uruguay incluyendo los objetivos generales, operativos e intermedios, su alcance, los instrumentos disponibles y las acciones necesarias para ejercerla en forma efectiva.

## II. Porqué los Sistemas de Pago Necesitan de la Vigilancia

La fluidez y confiabilidad de los mecanismos para transferir dinero afectan la eficiencia de la economía real y de los mercados financieros; también tienen un impacto sobre la función de prestamista de última instancia del banco central, la conducción de la política monetaria y la administración de la liquidez. Las fuerzas del mercado por sí mismas pueden no alcanzar los objetivos de eficiencia y confiabilidad del sistema de pagos debido a que los participantes y los operadores pueden no tener los incentivos suficientes para minimizar el riesgo de su propia quiebra o los costos y otros riesgos que imponen a otros participantes. Además, la estructura institucional del sistema de pagos puede no proveer los incentivos o mecanismos necesarios para un diseño y operación eficientes del mismo.

En particular, en la medida en que la producción e intercambio en expansión en una economía de mercado requieren de interconexiones crecientes entre unidades de decisiones diversas y generalmente anónimas, el desarrollo económico depende de manera crucial de la infraestructura que hace que estas interconexiones sean eficientes, estables y confiables. Esta infraestructura incluye el complejo total de sistemas técnicos, actores, reglas y procedimientos que definen el campo de acción donde los agentes negocian y llevan a cabo transacciones comerciales y financieras.

En los contextos en los que una multitud de agentes heterogéneos toman muchas decisiones, es necesaria una infraestructura eficiente, estable y confiable para asegurar que las transacciones se lleven a cabo bajo los términos y condiciones acordadas por las contrapartes que las originaron. La interconexión de los elementos de la infraestructura se vuelve también esencial a medida que las tecnologías modernas de comunicación y de la información hacen que los mercados sean independientes de ubicaciones físicas específicas. Especialmente en los casos en que el intercambio involucra un compromiso con obligaciones futuras – como es típico en el caso de los contratos financieros –, es necesario contar con elementos de infraestructura tales como el sistema legal y los mecanismos para hacer cumplir los contratos, para que las contrapartes de la negociación tengan suficiente seguridad de que los compromisos serán honrados de acuerdo con los términos y condiciones acordados.

El sistema de pagos es la infraestructura (compuesta por instituciones, instrumentos, reglas, procedimientos, estándares y medios técnicos) establecida para efectuar la transferencia de valor monetario entre dos partes para la liberación de las obligaciones mutuas. Su eficiencia técnica determina la eficiencia con la que el dinero transaccional se usa en la economía, así como los riesgos asociados con su uso. Un sistema de pagos eficiente reduce el costo de intercambiar bienes y servicios y es indispensable para el funcionamiento de los mercados interbancario, de dinero y de capitales. Un sistema de pagos débil puede ser un lastre importante para la estabilidad y capacidad de desarrollo de una economía; sus falencias pueden resultar en un uso ineficiente de los recursos financieros, el que los riesgos se compartan de manera inequitativa entre los agentes, que

los participantes sufran pérdidas y que se pierda la confianza en el sistema financiero y en el uso del dinero mismo.

En la medida en que muchos países están asumiendo proyectos para reformar y modernizar sus sistemas de pago, los encargados de las políticas en cada país enfrentan la tarea de diseñar infraestructuras de sistema de pago en ambientes rápidamente cambiantes en los ámbitos tecnológico e institucional. Estas tareas se vuelven crecientemente complejas conforme la competencia y la innovación llevan hasta el límite la búsqueda de mejores combinaciones de eficiencia, confiabilidad, seguridad y estabilidad del sistema en la provisión de servicios de pago a un gran número de individuos e instituciones usuarias.

Históricamente, los sistemas de pagos se han ubicado en el núcleo de la actividad bancaria. Conforme más y más países, en el siglo XIX y principios del XX, empezaron a centralizar las actividades de emisión de dinero en instituciones bancarias únicas, o bancos centrales, los pasivos de estas instituciones comenzaron a ser empleados por los bancos comerciales como instrumentos para liquidar sus obligaciones de pago. Para los bancos centrales resultó entonces natural pasar a ofrecer servicios de compensación y liquidación para los pagos de los bancos comerciales. Como consecuencia de esto, la eficiencia y seguridad de los sistemas de pagos se convirtió en una de las razones de ser de los bancos centrales. No obstante, hacia mediados del siglo XX, en la medida en que se estancaron los avances tecnológicos aplicables a los sistemas de pago, los asuntos relacionados con los sistemas de pago fueron considerados menos importantes que otros aspectos del sistema financiero y se veían más que nada como asuntos técnicos a ser tratados por subunidades de los departamentos de tecnologías de la información, tanto en los bancos centrales como en los bancos comerciales.

Sólo a partir de mediados de la década de 1980 los países con sistemas financieros más avanzados iniciaron un debate acerca de las políticas para la reforma de los sistemas de pago. La liberalización de los mercados financieros llevó a los agentes del sector privado y a los reguladores nacionales a identificar soluciones técnicas e institucionales para hacer frente a la demanda de nuevos servicios de pago, al mismo tiempo que se protegía a la economía de los riesgos derivados de un volumen de transacciones rápidamente creciente. Asimismo, la internacionalización de los mercados financieros y los episodios de crisis financieras incentivaron la cooperación entre los países industrializados y entre éstos y las economías emergentes sobre cómo fijar y hacer cumplir estándares para mejorar el desempeño de los sistemas de pago en términos de controles de riesgo y capacidad de respuesta a choques.

Debido a su largo historial en los sistemas de pago, los bancos centrales de los países industrializados se han convertido en los principales actores para impulsar el debate de política y en tomar pasos concretos para mejorar el desempeño de los sistemas de pagos nacionales y transfronterizos. Sólo basta con ver la enorme cantidad de informes y estudios producidos en el marco del Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (*Committee on Payment and Settlement Systems*, CPSS) de los países del G-10 para poder

observar el creciente esfuerzo de cooperación en marcha y los resultados hasta la fecha.<sup>1</sup> Dentro de estos esfuerzos se destaca el consenso emergente al interior de la comunidad internacional de bancos centrales sobre la necesidad de asegurar el funcionamiento fluido de los sistemas de pago por medio de una vigilancia apropiada.<sup>2</sup> El Informe del Comité sobre Esquemas Interbancarios de Neteo 1990 (conocido más comúnmente como el Informe Lamfalussy) lanzó definitivamente el debate internacional sobre la materia y contiene asimismo algunos principios básicos para la vigilancia transfronteriza cooperativa entre bancos centrales (véase el Cuadro 1)

**Cuadro 1: Principios Lamfalussy para la vigilancia transfronteriza cooperativa de esquemas de neteo y liquidación multimonedas**

El apartado D del Informe del Comité sobre Esquemas Interbancarios de Neteo (Informe Lamfalussy) establece un marco para la cooperación de los bancos centrales en la vigilancia de sistemas de pago transfronterizos y multimonedas. Los principales principios fijados fueron los siguientes:

- Cada banco central que identifique la operación actual o propuesta de un sistema de neteo o liquidación transfronterizo o multimonedas fuera del país en que se emite la moneda o monedas relevantes, deberá informar a otros bancos centrales que puedan estar interesados en el diseño y administración prudentes de tal sistema.
- Los sistemas de neteo y liquidación transfronterizos o multimonedas deben estar sujetos a la vigilancia de un banco central que acepte la responsabilidad primaria de tal vigilancia y debe presumirse que el banco central anfitrión asumirá esta responsabilidad primaria.
- La autoridad que asuma esta responsabilidad primaria de vigilancia de tales sistemas deberá revisar su diseño y operativa como un todo y consultar con otras autoridades relevantes sus conclusiones de la primera revisión así como las que emerjan cada cierto período en relación con los nuevos desarrollos de los sistemas.
- La valoración del buen funcionamiento de los procedimientos de liquidación, o los procedimientos ante algún fallo en la liquidación, deben ser una responsabilidad conjunta del banco emisor de la moneda y del responsable primario del sistema.
- Cuando no exista confianza acerca de la solidez del diseño o la gestión de cualquier sistema de neteo o liquidación transfronterizo o multimonedas, el banco central deberá desalentar el uso del mismo por parte de las instituciones sujetas a su autoridad y, si fuera necesario, advertir que el uso de, o provisión de servicios a, ese sistema constituye una práctica bancaria insegura.

Es necesario desarrollar y reforzar la función de vigilancia con el objetivo de asegurar la integridad financiera y técnica de los sistemas de pago, su robustez ante los posibles choques y su eficiencia general a través de reglas y estándares, monitoreo y la aplicación en la práctica de tales reglas y estándares. A este respecto, el CPSS ha producido importantes directrices sobre el diseño de los sistemas de pago y más recientemente ha emitido los Principios Básicos para los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica (SPIS) o sistemas que manejan grandes transacciones en relación con el tamaño de sus

<sup>1</sup> Véase la página web del BIS ([www.bis.org](http://www.bis.org))

<sup>2</sup> Muchos bancos centrales están actualmente clarificando su labor como vigilantes del sistema de pagos.

participantes. Además de los Principios Básicos para SPIS, el grupo de trabajo del CPSS ha identificado cuatro responsabilidades del banco central en la aplicación de los Principios Básicos, las cuales en efecto establecen las principales características de la función de vigilancia del sistema de pagos por parte de los bancos centrales. (Véase el Cuadro 2 para los Principios Básicos para SPIS del CPSS y las responsabilidades del Banco Central).

### **Cuadro 2: Los Principios Básicos para Sistemas de Pago de Importancia Sistémica**

En mayo de 1998 el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS) del Banco de Pagos Internacionales creó un grupo de trabajo para desarrollar principios básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica. El Grupo incluyó expertos en sistemas de pago de los bancos centrales del G-10, el Banco Central Europeo, 11 bancos centrales de países en diversos estadios de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En la preparación del informe el Grupo de Trabajo consultó a diversos expertos de banca central, incluyendo a muchos de economías emergentes. En diciembre de 1999 el Grupo de Trabajo circuló para comentarios del público en general un borrador de la Parte I del Informe (los Principios Básicos) y en julio de 2000 un borrador de una Parte II más descriptiva (Implementando los Principios Básicos). El informe final incluyó ambas partes y fue publicado en enero de 2001. El informe reconoce que los sistemas de pago seguros y eficientes son importantes para la estabilidad del sistema financiero y que la seguridad y eficiencia en los sistemas de pago de importancia sistémica (esto es, aquellos sistemas que presentan el potencial de riesgo sistémico) deben ser objetivos de política pública. El informe establece principios básicos para el diseño y operación de sistemas de pago de importancia sistémica en todo el mundo y las responsabilidades de los bancos centrales en la aplicación de estos principios. El informe refleja un amplio consenso internacional y los principios básicos están pensados para ser aplicables en países en diversos estadios de desarrollo económico. Los principios se expresan de una manera suficientemente general para ser universalmente aplicables.

#### ***Principios Básicos para los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica***

- I. El sistema deberá contar con una base jurídica sólida en todas las jurisdicciones pertinentes.
- II. Las normas y procedimientos del sistema deben permitir a los participantes comprender claramente el impacto que tiene dicho sistema en cada uno de los riesgos financieros en los que incurren a través de su participación en el mismo.
- III. El sistema debe contar con procedimientos claramente definidos sobre la administración de riesgos de crédito y de liquidez que especifiquen las respectivas responsabilidades del operador del sistema y de los participantes, y que brinden los incentivos adecuados para gestionar y contener tales riesgos.
- IV. \*El sistema deberá ofrecer una rápida liquidación en firme en la fecha valor, preferiblemente durante el día y como mínimo al final del día.
- V. \*Los sistemas donde se realicen neteos multilaterales deberán, como mínimo, ser capaces de asegurar la finalización puntual de las liquidaciones diarias en el caso de que el participante con la mayor obligación de liquidación incumpla.

- VI. Los activos utilizados para la liquidación deben ser preferentemente un derecho frente al banco central; cuando se utilicen otros activos, éstos deberán implicar un riesgo de crédito o de liquidez nulo o ínfimo.
- VII. El sistema deberá asegurar un alto grado de seguridad y fiabilidad operativa y deberá contar con mecanismos de contingencia para completar puntualmente el procesamiento diario de sus operaciones.
- VIII. El sistema deberá ofrecer medios para hacer pagos que sean prácticos para sus usuarios y eficientes para la economía.
- IX. El sistema debe tener criterios de admisión objetivos y públicamente disponibles, que permitan un acceso justo y abierto.
- X. Los acuerdos para el buen gobierno del sistema deben ser eficaces, responsables y transparentes.

*\* Los sistemas deben procurar exceder los criterios mínimos fijados en estos dos Principios Básicos.*

#### ***Las Responsabilidades del Banco Central en la Aplicación de los Principios Básicos***

- A. El banco central deberá definir claramente sus objetivos para los sistemas de pago y deberá informar públicamente sobre su función y sus principales políticas con respecto a los sistemas de pago de importancia sistémica.
- B. El banco central deberá asegurar que el sistema que opera cumple los Principios Básicos.
- C. El banco central deberá vigilar el cumplimiento de los Principios Básicos por parte de los sistemas que no opere, y estar capacitado para realizar tal vigilancia.
- D. El banco central, al promover la seguridad y la eficiencia del sistema de pagos mediante los Principios Básicos, deberá cooperar con otros bancos centrales y con cualquier otra autoridad extranjera o nacional que sea relevante a tal efecto.

Asimismo, los sistemas de liquidación de valores y su vigilancia han atraído una enorme atención en todo el mundo, hace unos años se estableció un nuevo grupo de trabajo CPSS/IOSCO para desarrollar arreglos institucionales para la confirmación, compensación y liquidación de las negociaciones con valores y la guarda segura de los mismos. El mandato del grupo fue promover la implementación, por parte de los sistemas de liquidación de valores, de medidas que puedan aumentar la estabilidad financiera internacional, reducir los riesgos y proporcionar salvaguardas a los inversionistas, por medio del desarrollo de recomendaciones (mínimas) para el diseño, operación y vigilancia de tales sistemas. El Grupo de Trabajo conjunto CPSS/IOSCO emitió sus recomendaciones en noviembre de

2001,<sup>3</sup> y éstas se presentan en el Cuadro 3. Como seguimiento de estos trabajos el Grupo de Trabajo CPSS-IOSCO preparó una metodología de evaluación de las recomendaciones para los sistemas de liquidación de valores. En noviembre de 2004<sup>4</sup> el Grupo de Trabajo CPSS-IOSCO emitió recomendaciones para las entidades de contrapartida central (ECCs), mismas que se han vuelto jugadores clave en el negocio de compensación y liquidación de valores (véase el Cuadro 4).

### **Cuadro 3: Recomendaciones de CPSS-IOSCO para los Sistemas de Liquidación de Valores**

#### **Recomendación 1 - Marco Legal**

Los sistemas de liquidación de valores deben tener una base legal bien establecida, clara y transparente en las jurisdicciones pertinentes.

#### **Recomendación 2 – Confirmación de la Negociación**

La confirmación de las negociaciones entre los participantes directos del mercado debe ocurrir tan pronto como sea posible después de que la negociación se ha llevado a cabo, pero no más tarde de la fecha de la negociación (T+0). Cuando se requiera que los participantes indirectos del mercado (tales como inversores institucionales) confirmen las operaciones, ello debería ocurrir tan pronto como sea posible después de que la negociación se haya llevado a cabo, preferentemente en T+0 pero no más tarde de T+1.

#### **Recomendación 3 – Ciclos de Liquidación**

La liquidación en plazo fijo posterior a la negociación (*rolling settlement*) debe ser adoptada por todos los mercados de valores. La firmeza en la liquidación debe ocurrir no después de T+3. Deben evaluarse los beneficios y costos de un ciclo de liquidación más corto que T+3.

#### **Recomendación 4 – Entidades de Contrapartida Central (ECC)**

Deben evaluarse los beneficios y costos de una Entidad de Contrapartida Central. Cuando se opte por introducir este mecanismo, la ECC debe controlar de forma rigurosa los riesgos que asume.

#### **Recomendación 5 – Préstamo de Valores**

El préstamo y toma en préstamo de valores (o acuerdos de recompra –repos- y otras operaciones equivalentes en términos económicos) deben promoverse como un método para facilitar la liquidación de las operaciones con valores. Las barreras que impiden la práctica del préstamo de valores para este propósito deben eliminarse.

#### **Recomendación 6 – Depositarios Centrales de Valores (DCVs)**

Los valores deben estar inmovilizados o desmaterializados y deben ser transferidos por medio de anotaciones en cuenta en DCVs en la medida de lo posible.

<sup>3</sup> Banco de Pagos Internacionales (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación) y Organización Internacional de Comisiones de Valores, Recomendaciones para los Sistemas de Liquidación de Valores (Noviembre de 2001)

<sup>4</sup> Banco de Pagos Internacionales (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación) y Organización Internacional de Comisiones de Valores, Recomendaciones para las Entidades de Contrapartida Central, (Noviembre de 2004).

**Recomendación 7 – Entrega contra Pago (ECP)**

Los DCVs deben eliminar el riesgo de principal vinculando las transferencias de valores con las transferencias de fondos de manera que se logre la entrega contra pago.

**Recomendación 8 – Momento de la Firmeza en la Liquidación**

La firmeza en la liquidación, en un esquema entrega contra pago, no debe ocurrir más tarde del final del día de la liquidación. Para reducir los riesgos debe lograrse que una liquidación sea firme de manera intra diaria o en tiempo real.

**Recomendación 9 – Controles de riesgo del DCV para tratar incumplimientos de los participantes**

Los DCVs que otorgan crédito intra día a los participantes, incluyendo los DCVs que operan sistemas de liquidación neta, deben establecer controles de riesgo que, como mínimo, aseguren la oportuna liquidación en caso de que el participante con la mayor obligación de pago sea incapaz de liquidar. El conjunto de controles más fiable consiste en una combinación de requisitos de garantías y límites.

**Recomendación 10 – Activos para la Liquidación de la Punta del Efectivo**

Los activos que se utilizan para liquidar las obligaciones finales de pago que surgen de las operaciones con valores deben tener poco o ningún riesgo de crédito o de liquidez. Si no se utiliza el dinero del banco central, deben tomarse las medidas necesarias para proteger a los miembros del DCV de las pérdidas potenciales y presiones de liquidez que puedan surgir de la quiebra del agente liquidador del efectivo cuyos activos son utilizados para este propósito.

**Recomendación 11 – Confiabilidad Operativa**

Las fuentes de riesgo operativo que surgen en el proceso de compensación y liquidación deben ser identificadas y minimizadas mediante el desarrollo de los sistemas, controles y procedimientos apropiados. Los sistemas deben ser fiables y seguros y deben tener la capacidad adecuada para procesar un mayor volumen de operaciones. Deben establecerse planes de contingencia y sistemas de respaldo que permitan la oportuna recuperación de las operaciones y completar el proceso de liquidación.

**Recomendación 12 – Protección de los Valores de los Clientes**

Las entidades que mantienen valores en custodia deben utilizar prácticas contables y procedimientos seguros que protejan plenamente los valores de los clientes. Es esencial que los valores de los clientes estén protegidos ante reclamaciones de los acreedores del custodio.

**Recomendación 13 – Buen Gobierno**

Los acuerdos para el buen gobierno de los DCVs y las ECCs deben estar diseñados para cumplir los requisitos de interés público y para promover los objetivos de los propietarios y de los usuarios.

**Recomendación 14 – Acceso**

Los DCVs y las ECCs deben tener criterios de participación objetivos y públicamente disponibles que permitan un acceso justo y abierto.

**Recomendación 15 – Eficiencia**

Al mismo tiempo que deben promover operaciones seguras, los sistemas de liquidación de valores deben ser efectivos en términos de costos al cumplir con los requerimientos de sus usuarios.

**Recomendación 16 – Procedimientos y Estándares de Comunicación**

Los sistemas de liquidación de valores deben utilizar o adoptar los procedimientos y estándares internacionales de comunicación oportunos para facilitar la liquidación eficiente de las operaciones transfronterizas.

**Recomendación 17 – Transparencia**

Los DCVs y las ECCs deben proporcionar a los participantes del mercado información suficiente para que éstos puedan identificar y evaluar de forma precisa los riesgos y costes asociados a la utilización de los servicios del DCV o la ECC.

**Recomendación 18 – Regulación y Vigilancia**

Los sistemas de liquidación de valores deben estar sujetos a una regulación y vigilancia transparentes y efectivas. Los bancos centrales y los reguladores de valores deben cooperar entre ellos, así como con otras autoridades pertinentes.

**Recomendación 19 – Riesgos en los Enlaces Transfronterizos**

Los DCVs que establezcan enlaces para liquidar operaciones transfronterizas deben diseñar y operar esos enlaces de manera tal que los riesgos asociados a las liquidaciones transfronterizas se reduzcan de manera efectiva.

**Cuadro 4: Recomendaciones de CPSS- IOSCO para las Entidades de Contrapartida Central (ECCs)**

**1. Riesgo legal**

Una ECC debe contar con un marco legal bien fundado, transparente y aplicable para cada uno de los aspectos de sus actividades en todas las jurisdicciones relevantes.

**2. Requisitos de participación**

Una ECC debe requerir a los participantes el tener recursos financieros suficientes y una capacidad operativa robusta para cumplir las obligaciones que surgen de su participación en la ECC. Una ECC debe tener procedimientos establecidos para asegurarse que los requisitos de participación sean cumplidos de manera continua. Los requisitos de participación de una ECC deben ser objetivos, estar públicamente disponibles y deben permitir el acceso justo y abierto.

**3. Medición y gestión de las exposiciones crediticias**

Una ECC debe calcular sus exposiciones crediticias con los participantes por lo menos una vez al día. Por medio de requisitos de garantías, otros mecanismos de control del riesgo o una combinación de ambos, una ECC debe limitar sus exposiciones a pérdidas potenciales por incumplimientos de sus participantes bajo condiciones normales en el mercado, de manera que las operaciones de la ECC no se vean interrumpidas y que los participantes que sí han cumplido no se vean expuestos a pérdidas que no pueden anticipar o controlar.

**4. Requisitos de garantías**

Si una ECC se basa en exigir garantías para limitar sus exposiciones crediticias con los participantes, tales requerimientos deben ser suficientes para cubrir las pérdidas potenciales bajo condiciones normales del mercado. Los modelos y parámetros utilizados para establecer los requisitos de garantías deben estar basados en el riesgo y deben ser revisados en forma regular.

**5. Recursos financieros**

Una ECC debe mantener recursos financieros suficientes para soportar, como mínimo, un incumplimiento del participante con el que tiene la mayor exposición bajo condiciones extremas, pero posibles, en el mercado.

**6. Procedimientos de incumplimiento**

Los procedimientos de incumplimiento de una ECC deben ser claros y transparentes y deben asegurar que la ECC pueda tomar acciones oportunas para contener las pérdidas y presiones de liquidez y que pueda continuar cumpliendo con sus obligaciones. Los aspectos clave de los procedimientos de incumplimientos deben estar públicamente disponibles.

**7. Riesgo de custodia y de inversión**

Una ECC debe mantener los activos en forma tal que se minimice el riesgo de pérdida o de demora en acceder a éstos. Los activos invertidos por una ECC deben mantenerse en instrumentos con un mínimo de riesgo de crédito, mercado y liquidez.

**8. Riesgo operativo**

Una ECC debe identificar las fuentes de riesgo operativo y minimizarlas mediante el desarrollo de sistemas, controles y procedimientos apropiados. Los sistemas deben ser confiables y seguros

y deben tener una capacidad suficiente y escalable. Los planes de continuidad del negocio deben permitir una rápida recuperación de las operaciones y el oportuno cumplimiento de las obligaciones de una ECC.

#### **9. Liquidaciones de dinero**

Una ECC debe emplear arreglos para las liquidaciones de dinero que eliminen o limiten en forma estricta los riesgos de su banco liquidador, es decir, los riesgos de crédito y liquidez que se introducen al usar a los bancos para efectuar las liquidaciones de dinero con sus participantes. Las transferencias de fondos a la ECC deben ser firmes desde el momento en que se realizan.

#### **10. Entregas físicas**

Una ECC debe establecer en forma clara sus obligaciones en relación con las entregas físicas. Los riesgos de estas obligaciones deben ser identificados y administrados.

#### **11. Riesgos en los enlaces entre ECCs**

Las ECCs que establecen enlaces para compensar operaciones, ya sea de tipo transfronterizo o en el ámbito doméstico, deben evaluar las fuentes potenciales de riesgo que pudieran surgir y asegurarse que son administradas en forma prudente y de manera continua. Debe existir un marco para la cooperación y coordinación entre los reguladores y vigilantes relevantes.

#### **12. Eficiencia**

Al mismo tiempo que se mantienen operaciones seguras, al buscar cumplir con los requerimientos de los usuarios las ECCs deben ser efectivas en términos de costos.

#### **13. Buen Gobierno**

Los arreglos para el buen gobierno de una ECC deben ser efectivos, claros y transparentes para satisfacer los requerimientos del interés público y para dar un soporte a los objetivos de los propietarios y usuarios. En particular, deben promover la efectividad de los procedimientos de administración del riesgo de la ECC.

#### **14. Transparencia**

Una ECC debe proveer a los participantes del mercado con suficiente información para que éstos puedan identificar y evaluar en forma precisa los riesgos y costos asociados con el uso de sus servicios.

#### **15. Regulación y vigilancia**

Una ECC debe estar sujeta a una regulación y vigilancia transparentes y efectivas. Tanto en el contexto doméstico como en el internacional, los bancos centrales y los reguladores de valores deben tener objetivos de regulación consistentes y deben cooperar el uno con el otro así como con otras autoridades relevantes.

En relación con los sistemas de pago minoristas, en marzo de 2003 el CPSS publicó un nuevo informe que identifica y explora asuntos de política para los bancos centrales y considera la posible contribución de los bancos centrales para establecer ciertos objetivos de política en esta área. Actualmente los bancos centrales están involucrados en los sistemas de pago minoristas de tres maneras principales: 1) en un papel operativo; 2) como vigilantes del sistema de pagos; o, 3) como catalizadores o facilitadores de la evolución del mercado y la respectiva reglamentación. Si bien el grado de involucramiento del banco central en los sistemas minoristas varía de un país a otro, el

informe sugiere que cada banco central debe examinar los desarrollos en sus mercados en forma periódica a la luz de diversas consideraciones de política ya identificadas (véase debajo) para formarse una opinión sobre si tales asuntos surgen en la práctica. Si se juzga que tales asuntos surgen en la práctica, las autoridades públicas relevantes (incluyendo los bancos centrales) pueden decidir tomar acciones dirigidas a establecer o reestablecer un equilibrio aceptable de los diversos aspectos de eficiencia y seguridad. Los objetivos de política pública, las acciones mínimas de los bancos centrales y el rango de posibles acciones adicionales para los bancos centrales identificados en el Informe del CPSS se resumen en el Cuadro. 5

### Cuadro 5: Objetivos de Política Pública del Banco Central para los Sistemas de Pago Minoristas

#### **Marco legal y reglamentario**

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

**Como mínimo, el Banco Central debe:**

- (i) Revisar el marco legal y reglamentario para identificar obstáculos que impiden mejoras en la eficiencia o seguridad;
- (ii) Cooperar con las entidades públicas y privadas pertinentes para que el marco jurídico y regulador no pierda de vista las circunstancias cambiantes y para superar los obstáculos antes citados.

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

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

#### **Estructura funcionamiento del mercado**

**Objetivo de Política Pública B:** Las políticas a conseguir pagos minoristas eficientes y seguros, habrán de diseñarse, cuando proceda, *con el fin de promover las condiciones y comportamientos competitivos en el mercado.*

**El Banco Central deberá como mínimo:**

- (i) Supervisar las condiciones y los comportamientos de mercado relacionados con los instrumentos y servicios de pago minoristas y evaluar su importancia;
- (ii) Cooperar con otras entidades públicas o privadas, según el caso, para fomentar la competitividad en el mercado y para solucionar cualquier asunto significativo para las políticas públicas relacionado con las estructuras y comportamientos del mercado.

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

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

#### **Estándares e Infraestructura**

**Objetivo de Política Pública C:** Las políticas destinadas a conseguir pagos minoristas eficientes y seguros habrán de diseñarse, cuando proceda, *con el fin de apoyar el desarrollo de estándares e infraestructuras eficientes.*

**El Banco Central deberá como mínimo:**

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

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

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

#### **Servicios del Banco Central**

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

**El Banco Central deberá como mínimo:**

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

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

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

El Informe del CPSS ha sido preparado a la luz de las tendencias en los mercados de pagos minoristas en los países del G10 y Australia. Es probable que en los países en desarrollo los bancos centrales y otras entidades públicas y privadas tengan que jugar un papel más proactivo y explorar en detalle la posibilidad de utilizar las acciones adicionales.

Además de estos estándares de mejores prácticas, el CPSS ha publicado otros informes importantes, en particular sobre el tema de los riesgos en la liquidación de las operaciones con divisas.

En mayo del año 2005 el CPSS publicó un informe sobre la vigilancia de los sistemas de pago en los países que forman el G10. El informe establece una serie de principios para ayudar a los bancos centrales a organizar y conducir una vigilancia efectiva. La Parte A contiene principios generales para todos los arreglos (arrangements) de la función de vigilancia que el banco central puedan encontrar útiles cuando revisan sus propios arreglos de la vigilancia. La Parte B los complementa con principios de cooperación entre bancos centrales y, cuando es aplicable, con otras autoridades. (Ver cuadro 6)

## Cuadro 6: CPSS Principios para una vigilancia eficaz

### **Parte A Principios Generales para la Vigilancia**

#### **Principio General de Vigilancia A: Transparencia**

Los bancos centrales deben establecer públicamente sus políticas de vigilancia, incluyendo los requisitos o normas para los sistemas y los criterios para determinar a qué sistemas se aplicarán.

#### **Principio General de Vigilancia B: Normas Internacionales**

Los bancos centrales deben adoptar, cuando sea relevante, normas reconocidas internacionalmente para los sistemas de pago y liquidación.

#### **Principio General de Vigilancia C: Potestades y capacidades eficaces**

Los bancos centrales deben contar con las potestades y la capacidad necesarias para desempeñar con eficacia sus responsabilidades.

#### **Principio General de Vigilancia D: Consistencia**

Las normas de vigilancia deben aplicarse con consistencia en sistemas de pago y liquidación similares, incluidos los sistemas operados por el banco central.

#### **Principio General de Vigilancia E: Cooperación con otras autoridades**

En su labor de fomento de la seguridad y eficiencia de los sistemas de pago y liquidación, los bancos centrales deben cooperar con otros bancos centrales y autoridades relevantes.

### **Parte B Principios para la vigilancia cooperativa internacional**

#### **Principio de vigilancia cooperativa 1: Notificación**

Todo banco central que haya identificado el funcionamiento actual o previsto de un sistema de pago o liquidación transfronterizo o multidivisa debe informar a otros bancos centrales que pudieran tener interés en el diseño y la administración prudentes de dicho sistema

#### **Principio de vigilancia cooperativa 2: Responsabilidad principal**

Los sistemas de pago o liquidación transfronterizos y multidivisa deben someterse a la vigilancia de un banco central que asuma por ello la responsabilidad principal, entendiéndose que ésta recaerá en el banco central en donde se ubica el sistema.

#### **Principio de vigilancia cooperativa 3: Evaluación del sistema en su conjunto**

En su vigilancia de un sistema, la autoridad con responsabilidad principal ha de evaluar periódicamente el diseño y funcionamiento del sistema en su conjunto. Para ello, deberá consultar con otras autoridades relevantes

#### **Principio de vigilancia cooperativa 4: Mecanismos de liquidación**

La adecuación de los procedimientos de un sistema para la liquidación y para el incumplimiento de la misma en una moneda específica la determinarán conjuntamente el banco central que emita la moneda y la autoridad que ostente la responsabilidad principal para la vigilancia del sistema.

#### **Principio de vigilancia cooperativa 5: Sistemas deficientes**

Si se desconfiaba de la solidez del diseño o gestión de un sistema de pago o liquidación transfronterizo o multidivisa, el banco central deberá desalentar, cuando lo estime necesario, el

uso del mismo o la prestación de servicios a éste, por ejemplo identificando estas actividades como prácticas inseguras e inestables..

Reconociendo la importancia de una reforma del sistema de pagos con un alcance integral, el CPSS publicó un reporte con unas guías u orientaciones para el desarrollo del sistema de pagos. El informe reconoce que no hay una receta única para un desarrollo efectivo del sistema de pagos, pero que las preguntas que se hacen los países que están en un proceso de reforma son muy similares. El reporte incluye 14 orientaciones con sus explicaciones (Ver Cuadro 7). El reporte 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 así como el FMI y el Banco Mundial.

**Cuadro 7 CPSS Orientaciones generales para el desarrollo de un sistema de pagos nacional****A. 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 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.*

**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.*

Finalmente en enero del año 2007 se emitieron los Principios Generales para la provisión de Remesas, este trabajo fue realizado por un grupo de trabajo internacional liderado por el Banco Mundial y el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (BIS)<sup>5</sup>. Los principios generales han sido elaborados por el G8, el G20 y el foro de estabilidad financiera y tanto los países receptores como emisores están urgidos de adoptarlos.

Los Principios Generales establecen directrices orientadas al logro de objetivos de política como la seguridad y eficiencia de los servicios de remesas internacionales. Para ello, los mercados que ofrecen estos servicios deberán ser transparentes, accesibles, sólidos y abiertos a la competencia.

#### **Cuadro 8 CPSS- Banco Mundial. Principios Generales para la provisión de Remesas**

##### **Transparencia y protección al consumidor**

Principio General 1. El mercado de servicios de remesas debe ser transparente y ofrecer una adecuada protección al consumidor.

##### **Infraestructura de los sistemas de pago**

Principio General 2. Debe instarse la mejora de aquellas infraestructuras de los sistemas de pago que permitan aumentar la eficiencia de los servicios de remesas.

##### **Marco jurídico y regulador**

Principio General 3. Los servicios de remesas deben contar en las jurisdicciones pertinentes con un marco jurídico y regulador sólido, predecible, no discriminatorio y proporcionado.

##### **Estructura del mercado y competencia**

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

##### **Buen gobierno y gestión del riesgo**

Principio General 5. Los servicios de remesas deben contar con el respaldo de prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión del riesgo.

##### **Funciones de los proveedores de servicios de remesas y de los poderes públicos**

A. Función de los proveedores de servicios de remesas. Los proveedores de servicios de remesas deberán participar activamente en la aplicación de los Principios Generales.

B. Función de los poderes públicos. Los poderes públicos deberán estudiar las medidas a adoptar para lograr sus objetivos mediante la aplicación de los Principios Generales.

<sup>5</sup> Este reporte esta disponible en [www.bis.org](http://www.bis.org) y [www.worldbank.org/paymentsystems](http://www.worldbank.org/paymentsystems)

### III. Por qué el Banco Central debe ser el Vigilante del Sistema de Pagos

Esta sección analiza porqué el banco central es el vigilante natural del sistema de pagos. La vigilancia del sistema de pagos ha sido desempeñada por los bancos centrales en todo el mundo como un hecho histórico, aunque sólo recientemente se le ha reconocido como una responsabilidad autónoma de política y sistémicamente estructurada. Existen razones importantes para el involucramiento del banco central: en los casos en que el banco central tiene la responsabilidad por la conducción de la política monetaria, con el propósito de establecer la confianza del público en el dinero, ha habido una tendencia para que el banco central ejerza algún control sobre el diseño y operación del sistema de pagos. Los vínculos entre la política monetaria, la operación del sistema de pagos y las necesidades de liquidez de la economía han venido justificando de manera bastante natural el papel del banco central como vigilante del sistema de pagos como una extensión de su función de emisor de dinero. De hecho, la prestación conjunta de servicios de compensación, liquidación y de provisión de liquidez a la comunidad bancaria da al banco central una ventaja de información única sobre las operaciones y participantes del sistema de pagos. Además, ya que en muchos países el banco central también ha tomado el papel de ser el operador de la red de seguridad, se refuerza el caso para que las responsabilidades de la vigilancia del sistema de pagos recaigan en él. Esto es especialmente evidente en las situaciones de préstamos de emergencia, cuando el banco central, como vigilante del sistema de pagos, tiene más información para decidir si ha de apoyar y cuándo a los participantes individuales, y para evaluar las implicancias sistémicas de no otorgar tales préstamos de emergencia.

A esto se debe añadir que al banco central comúnmente se le reconoce como “intermediario imparcial”, capaz de solicitar un diálogo en todo el sistema financiero, y su capacidad para entrar a cualquier mercado en casos de emergencia y mover a los más altos niveles del gobierno para que apoyen sus acciones. Así, la proximidad operativa e informativa con las actividades de pago son argumentos suficientes para una respuesta sin ambigüedades a la pregunta planteada en esta sección: el banco central es la entidad mejor posicionada para encargarse de la vigilancia del sistema de pagos.<sup>6</sup> Así, se le debe dar un mandato claro y firme para llevar a cabo esta actividad.<sup>7</sup>

Éstas son las razones por las cuales en todos los países el involucramiento del banco central en el sistema de pagos es un componente integral de su mandato general de asegurar la estabilidad del sistema financiero y de mantener la confianza en la moneda nacional. En este marco, los bancos centrales llevan a cabo diversas funciones en los arreglos de compensación, liquidación y pago del país. Estas funciones pueden incluir

---

<sup>6</sup> Como se mencionó antes, los Principios Básicos del CPSS suponen que las responsabilidades de la vigilancia del sistema de pagos recaen en el banco central.

<sup>7</sup> Como mínimo, el banco central debe tener poderes de vigilancia plenos sobre los sistemas que procesan transacciones de pago asociadas con operaciones de política monetaria, de manera que se pueda asegurar que las señales de política lleguen a la economía de manera eficiente y segura en todo momento.

involucrarse directamente en la administración de sistemas de compensación y liquidación y vigilar el sistema de pagos desarrollando las reglas, principios y mejores prácticas para la operación de los sistemas de pago privados. El papel de vigilancia del banco central está actualmente en el centro del debate internacional y la función está emergiendo como una actividad fundamental del banco central.<sup>8</sup>

El papel del banco central es particularmente relevante cuando el país está inmerso en una reforma de su sistema de pagos. En este caso el banco central tendrá que jugar un papel de liderazgo en el desarrollo de una visión del sistema reformado, en la etapa de coordinación con todas las partes interesadas y en la aplicación del plan de reforma. En todos los países el involucramiento directo del banco central en la gestión de sistemas de compensación y liquidación ha sido el primer paso para el buen gobierno de la estructura y operación completas del sistema de pagos nacional y para asegurar que el deseo de limitar el riesgo sistémico, especialmente en el área de los pagos de alto valor, sea debidamente tomado en consideración. En muchos casos este papel surge de la necesidad de asegurar una extensa adopción de tecnologías más avanzadas para los mecanismos de transferencia de fondos y para evitar posibles discriminaciones en el acceso a los servicios de pago. En todos los casos, para procurar la consecución del interés público en los sistemas de pago el banco central debe asegurarse que los sistemas que opere cumplan con los mismos principios y directrices que él como vigilante ha establecido para asegurar la confiabilidad (financiera y operativa) y eficiencia de los sistemas de compensación y liquidación que no opera. Es más probable que el papel de vigilante del banco central surja una vez que la reforma haya concluido y el banco central sea llamado para asegurar una supervisión adecuada y continua de la confiabilidad y eficiencia del sistema doméstico.

En años recientes, en un número creciente de países la vigilancia del sistema de pagos ha sido confiada en forma explícita al banco central en las leyes. El especificar los objetivos en la legislación relevante puede ser el medio más directo para contar con una base legal bien fundada para que el banco central pueda implementar sus políticas y para que rinda cuentas en relación con sus objetivos y su mandato en lo concerniente al sistema de pagos. Para los países que están enfrentando la implementación de la reforma del sistema de pagos es fundamental que el banco central cuente con una base legal bien fundada que defina en forma clara su papel y objetivos en relación con el sistema de pagos.

En cuanto al alcance de la función de vigilancia, en el ámbito internacional hay consenso en que los sistemas que pueden representar un riesgo sistémico deben quedar definitivamente bajo el control directo del vigilante. Algunos ejemplos típicos de tales sistemas son los que manejan operaciones de alto valor, tanto individuales como a nivel

---

<sup>8</sup> Algunos ejemplos recientes son la atención dada a las responsabilidades del banco central en los Principios Básicos del CPSS y en las Recomendaciones de CPSS-IOSCO y el documento sobre vigilancia del sistema de pagos del Banco de Inglaterra. Véase también Bossone-Cirasino, "The oversight of the payments system – A framework for the development and governance of payment systems in emerging economies", *Iniciativa de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental, Serie Investigaciones, Banco Mundial-Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Ciudad de México.*

agregado. Como se vio en la sección anterior, el Grupo de Trabajo del CPSS sobre los Principios Básicos identificó cuatro responsabilidades del banco central al aplicar los principios básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica.

Internacionalmente esta reconocido que la compensación y liquidación de valores como componentes relevantes del sistema nacional de pagos. La vigilancia de estos sistemas bien puede ser un esfuerzo cooperativo de dos o más autoridades reguladoras. En algunos países también los sistemas minoristas (de bajo valor) están sometidos al control de la autoridad que ejerce la vigilancia debido a la importancia que éstos tienen sobre la eficiencia general del sistema de pagos, su potencial impacto sobre la confianza del público en el dinero y por su papel preponderante de dar apoyo al objetivo último que se persigue: crecimiento económico.<sup>9</sup>

La evolución hacia un nuevo papel del banco central en los sistemas de pago requiere de una cuidadosa consideración de varios asuntos. En primer lugar, debe evaluarse la adecuación de los poderes legales para que el banco central pueda tomar acciones en el sistema de pagos. El papel del banco central en los sistemas de pago emana de su responsabilidad por la estabilidad financiera y la política monetaria. En muchos países el otorgar poderes legales claros al banco central en cuanto a su función como vigilante del sistema de pagos ha facilitado la consecución de sus objetivos en esta última área.

En segundo lugar, también puede ser importante evaluar la organización interna del banco central en lo relacionado con la vigilancia y la operación del sistema de pagos. La experiencia en muchos bancos centrales indica que se puedan lograr mejoras significativas al establecer una Unidad específicamente dedicada a asuntos de política de sistemas de pago. Típicamente esta unidad podría desarrollar un marco de política apropiado y las herramientas necesarias (recolección de información estadística, inspecciones periódicas, etc.) para evaluar qué tan apropiados son los sistemas de pago individuales. Esta función también podría realizarse coordinándose con, por ejemplo, la función de supervisión bancaria, la cual tiene un alto grado de competencia y experiencia en la inspección de algunos de los asuntos relevantes. Además, es importante que el personal que integre esta Unidad tenga los conocimientos apropiados. Los asuntos típicos a ser analizados como parte de la administración de la función de vigilancia incluyen los riesgos potenciales que surgen de las cámaras de compensación, la suficiencia de las medidas de control de riesgos que se aplican, las implicaciones potenciales de tener que recurrir a los procedimientos mediante los cuales se deshace la compensación, así como los asuntos relacionados con la eficiencia

Si el banco central es el vigilante del sistema de pagos entonces hay dos problemas que tratar: en primer lugar, quién vigila los sistemas propiedad de y que son operados por el banco central, y en segundo lugar cómo se ve afectada la vigilancia en aquellos casos en que la supervisión bancaria es realizada por instituciones distintas al banco central. En relación con el primer problema, se pueden seguir tres principios: (a) el banco central

<sup>9</sup> Existen muchos ejemplos de cómo un sistema de pagos minoristas ineficiente puede afectar la actividad económica. Por ejemplo, puede no acomodar las necesidades de los compradores y vendedores para ejecutar una transacción económica y como resultado la transacción podría no llevarse a cabo.

debe comprometerse públicamente a aplicar criterios de mejores prácticas y estándares a sus sistemas;<sup>10</sup> (b) el banco central podría solicitar evaluaciones periódicas de sus sistemas a equipos de auditores independientes; y (c) el banco central debe reportar al público los resultados de estas evaluaciones, incluyendo las indicaciones en relación con a cualesquiera de las acciones aplicadas. En general, el tener una total transparencia operativa e informativa y competencia con el sector privado ayudará en gran medida a imponer disciplina sobre el banco central.

En relación con el segundo problema, también presente cuando los bancos centrales tienen poderes de supervisión bancaria, es que el vigilante puede enfrentar severas limitaciones en el acceso a la información, especialmente en situaciones de manejo de crisis, debido a la falta de comunicación entre las distintas áreas. El sector responsable de la vigilancia del sistema de pagos tendría que basarse en la información de la supervisión bancaria y/o debería desarrollar su propio acceso independiente a la información para asuntos clave de la actividad o de los participantes del sistema de pagos. La primera opción transfiere de hecho la responsabilidad de desviar acciones de vigilancia a la autoridad supervisora. En cambio, la segunda opción aumenta el riesgo de duplicar las solicitudes de información, de acciones públicas inconsistentes y de costos adicionales para los participantes. El Cuadro 9 contiene más detalles sobre estos asuntos.

#### **Cuadro 9: Cooperación entre el Vigilante del Sistema de Pagos y los Supervisores Financieros**

La estabilidad del sistema financiero puede verse afectada por los riesgos que cargan consigo las instituciones financieras que participan en el sistema de pagos y por los riesgos generados en el sistema de pagos por los participantes individuales. En aquellos casos en los que las responsabilidades de la vigilancia del sistema de pagos y la supervisión financiera han sido asignadas a diferentes unidades dentro de una misma institución, o de plano a instituciones distintas, la cooperación entre ambas partes es clave para asegurar la preservación de la estabilidad financiera.

Por lo tanto, debe acordarse un marco para la cooperación entre ambas partes y en lo posible éste debe ser formalizado y revisado en forma periódica. Esto puede lograrse haciendo que ambas partes firmen un memorando de entendimiento por medio del cual ambas acuerdan cooperar en la realización de sus tareas y acuerdan proveerse entre ellas informaciones de rutina y puntuales conforme sea necesario, para permitir que cada una de las partes cumpla con sus labores.

El vigilante debe asegurarse que los supervisores estén enterados de los riesgos que traen consigo las instituciones financieras en relación con sus actividades de pagos y los supervisores deben informar al vigilante de los riesgos que la situación de los participantes individuales puede generar al sistema de pagos.

<sup>10</sup> Como mínimo, los sistemas que son propiedad del banco central y que son operados por éste deberían cumplir con los Principios Básicos del CPSS. En los casos en que los sistemas propiedad y operados por el banco central coexisten con sistemas privados o de propiedad conjunta, el banco central debe aplicar como mínimo los mismos estándares que aplica a su propio sistema.

La información típica de parte del vigilante podría incluir los problemas técnicos y operativos de sistemas de pago u otros eventos que pueden afectar en forma adversa a una o más instituciones, así como eventos que podrían indicar cambios negativos en el perfil de riesgo de una o más instituciones individuales (por ejemplo, persistencia de incapacidad para cumplir con la liquidación, el incumplimiento con las reglas del sistema, revisión de los límites de crédito otorgados por otras instituciones).

La información típica que proveen los supervisores incluye señales de eventos en las instituciones individuales que podrían perturbar la operación fluida del sistema de pagos. Esta información podría incluir la evaluación de la posición de riesgo y la capacidad para administrar los riesgos de la institución en cuestión.

El intercambio de información es especialmente relevante en situaciones de crisis o de precrisis, cuando la rápida comunicación de los hechos y la evaluación de las posibles consecuencias puede ayudar a cada agencia a planear un mejor curso de acción.

Por lo tanto, debe existir una cooperación efectiva entre el vigilante y los participantes del mercado, así como entre los reguladores domésticos y con las agencias internacionales de vigilancia. Un método efectivo para superar muchos de estos problemas consiste en estipular las reglas bajo las cuales se dará acceso al vigilante a la información que posee el supervisor bancario. La institucionalización de los acuerdos para compartir información puede reducir el riesgo de que las fricciones en la cooperación entre distintas instituciones perjudiquen los intercambios de información. Varias soluciones pueden adoptarse para este propósito, desde la firma de un memorando de entendimiento que especifique el marco de cooperación, hasta asegurar los contactos entre las instituciones por medio de participaciones mutuas en los respectivos directorios, o establecer un organismo que congregue a todas las instituciones con responsabilidades de regulación, vigilancia y supervisión de los mercados y las obligue a cooperar.

Debe también procurarse una estrecha cooperación entre el vigilante y el regulador de valores, debido a que la liquidación de valores es una parte integral del sistema de pagos y porque los problemas en la liquidación de los mercados de valores pueden fácilmente transmitirse al sistema de pagos y viceversa.

En muchos países se han establecido órganos cooperativos *ad hoc* para promover la cooperación entre todas las partes con algún interés en los sistemas de pago y de liquidación de valores. Estos Comités/Consejos frecuentemente son liderados por el banco central y tienen una representación amplia. Finalmente, la cooperación entre los participantes del mercado es cada vez más importante para definir asuntos tales como la estandarización de los instrumentos de pago, las necesidades de los usuarios y los arreglos para el buen gobierno de los sistemas. El Cuadro 10 entra en mayor detalle en lo referente al marco para la cooperación al interior del Sistema Nacional de Pagos.

**Cuadro 10: Cooperación en el Sistema de Pagos**

La cooperación efectiva entre los participantes del mercado, entre los reguladores y los participantes del mercado y entre los reguladores mismos es esencial para el desarrollo de un sistema de pagos sólido y eficiente. En particular, el elemento de “naturaleza atravesadora” que caracteriza a las transferencias de dinero y la “naturaleza sistémica” de los procedimientos operativos subyacentes hacen que la existencia y funcionamiento fluido del sistema de pagos requieran de una cooperación efectiva entre todos los participantes. Por un lado, el uso de los instrumentos de pago genera externalidades significativas por el lado de la demanda, dado que la utilidad de un instrumento se relaciona fuertemente con el grado en que tal instrumento es aceptado y utilizado para propósitos de pagos. En consecuencia, el uso extendido de nuevos instrumentos y servicios de pago se basa en la confianza que el público tiene en ellos. Por otro lado, al interior del sistema de pagos la oferta de servicios puede verse afectada por fallas en los mecanismos de cooperación por la existencia de conflictos de interés (y costos de información) o bien porque los intermediarios no desean cooperar. Esto puede llevar a equilibrios “sub-óptimos” en los arreglos organizativos en cuanto a la confiabilidad y eficiencia del sistema. Al vigilante del sistema de pagos se le asigna, por tanto, la función de compensar un tipo particular de falla en el mercado de servicios de pago: por ejemplo los fracasos en la coordinación. Los problemas de cooperación pueden ser especialmente relevantes al interior de los sistemas de compensación y liquidación interbancaria. De hecho, en estos sistemas los perfiles de riesgo – tanto al nivel del sistema con al nivel de los intermediarios individuales – pueden no ser adecuadamente evaluados por los participantes. Además, la preocupación de tener que coexistir con intermediarios menos confiables puede llevar a los grandes participantes a discriminar a los más pequeños, aún cuando desde el punto de vista técnico estos últimos sean elegibles para participar en el sistema. Finalmente, la industria de sistemas de pago también depende los acuerdos entre productores para asegurar que los distintos componentes del sistema sean compatibles. En años recientes, el surgimiento de nuevos tipos de intermediarios no bancarios y nuevos instrumentos de pago ha reforzado la necesidad de tener un amplio nivel de cooperación en el sistema de pagos.

En relación con la cooperación entre reguladores, los objetivos de seguridad y eficiencia de los sistemas de pago y de liquidación de valores pueden ser perseguidos por diversas autoridades del sector público además del banco central y la autoridad reguladora de valores. Algunos ejemplos de estos reguladores son los siguientes: autoridades legislativas, ministerios de finanzas, autoridades sobre competencia. También existen relaciones complementarias entre la vigilancia, la supervisión bancaria y el monitoreo de los mercados. Existen diversas maneras para lograr una adecuada cooperación entre supervisores. Por ejemplo, pueden llevarse a cabo intercambios de puntos de vista y de información entre las autoridades relevantes por medio de reuniones regulares o de tipo específico. Los acuerdos para compartir informaciones pueden ser útiles para tales intercambios.

## IV. La Situación actual en Uruguay

### A. Estructura del sistema financiero

A junio del 2009 el sistema financiero nacional se componía de 126 entidades financieras de los cuales dos son Bancos Estatales, doce son Bancos Privados, cinco son las Casas Financieras y una Cooperativa de Ahorro y Crédito, en tanto el resto de los participantes engloban instituciones como Financieras Externas, Casas de Cambio y Administradoras de Crédito. El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) tiene una posición dominante en el sector financiero. Este banco público contaba a junio del 2009 con el 39 % del total de activos de sistema bancario y 109 sucursales de un total de 332 existentes en el sistema. Los bancos privados son en su mayoría subsidiarias o sucursales de bancos internacionales, quedando un sólo banco privado de propiedad local. La mayoría de los bancos extranjeros concentran sus actividades como prestatarios principales en el mercado mayorista, ofreciendo créditos, principalmente en moneda extranjera, a corto plazo. El sistema financiero uruguayo, mantiene muy altos niveles de “dolarización”, con aproximadamente el 85 % de los depósitos y el 71% de los préstamos al sector privado denominados en esta moneda a junio del 2009. Sin embargo el indicador de riesgo de tipo de cambio implícito ha disminuido desde aproximadamente un 54% a un 34% en el período diciembre 03-junio 09.

El mantenimiento de saldos en cuentas corrientes y en cajas de ahorro es el principal mecanismo que los bancos utilizan para la captación de fondos. El número total de cuentas de depósito de clientes residentes, al 30 de junio del 2009 era de 1.292.153, de las cuales 849.724 se encontraban en el departamento de Montevideo y las restantes 442.429 en el interior del país. Según estos datos 399 de cada 1000 habitantes tienen una cuenta de depósito en el sistema financiero, cifra esta que se compone de 641 cuentas por cada 1000 habitantes para la ciudad de Montevideo y 231 cuentas para cada 1000 habitantes del resto del país.

### B. Infraestructura del sistema de pagos y valores

Para la liquidación de operaciones interbancarias, se cuenta con un Sistema LBTR (Ágata), operado directamente por el Banco Central del Uruguay. Este sistema funciona sustancialmente sobre la base de instrucciones de débito, y afecta las cuentas que mantienen las instituciones financieras en el BCU. La gran mayoría de los pagos están denominados en moneda local o en dólares americanos, aunque se pueden realizar transacciones en cualquier otra moneda.

Hasta la fecha la plataforma operacional Ágata ha incorporado funcionalidades para valores emitidos por el Gobierno y el BCU (abril 2005), operaciones derivadas del mercado de cambios (diciembre 2005), operaciones del mercado de dinero (febrero 2006), transferencias libres de fondos, operativas con valores en entidades internacionales de custodia, liquidación de operaciones de Repos y Reverse Repos (2007) y operaciones forward y swap de monedas (2009). Esta plataforma, brinda en forma conjunta las funcionalidades de liquidación bruta en tiempo real, y de registro de valores emitidos por el Gobierno y el Banco Central.

Con el objetivo de facilitar el funcionamiento del Sistema de Pagos, el BCU permite a las instituciones de intermediación financiera la libre utilización de las “cuentas de reserva”. Asimismo otorga un mecanismo de liquidez intradía cuyo monto máximo no puede superar el equivalente al valor actual de la cartera de instrumentos que a tales efectos se hayan registrado ante el Banco Central del Uruguay.

Efectivo y cheques son los medios más utilizados para realizar pagos al por menor en Uruguay. El país cuenta con una cámara compensadora de cheques en moneda local y en dólares americanos, organizada y reglamentada por el Banco Central del Uruguay y operada por la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay (BEVSA), entidad privada, propiedad del sector bancario. Los montos resultantes de la compensación, se liquidan en las cuentas de los participantes en el BCU. A efectos de la liquidación de la Cámara de Cheques, el BCU otorga el mecanismo de liquidez intradía, compra de valores públicos con compromiso de venta en el día, así como también el mecanismo de compra de divisas a término para la liquidación de la compensación electrónica en moneda nacional. A partir de la aprobación, en setiembre del 2009, de la Ley de Sistema de Pagos se pretende apoyar la creación de cámaras automáticas de compensación para operaciones de bajo valor que garanticen el cumplimiento de los principios del CPSS para estas transacciones. Asimismo los riesgos asociados se mitigarán a través de la constitución de garantías.

Considerando otros instrumentos de pagos sin movimiento de efectivo, el uso de las tarjetas de débito y crédito es limitado. Existen en el país seis grandes compañías de emisión de tarjetas de crédito, *American Express, Cabal, Diners, MasterCard, Oca y Visa*, (con distinto grado de participación en el mercado,) de un total de doce marcas. El mercado exhibe una alta concentración puesto que dos marcas acumulan el 73% del monto transado.

La liquidación de fondos por transacciones de las principales tarjetas se lleva a cabo en bancos comerciales. En cambio, para el caso de compras realizadas fuera del país, la liquidación se efectúa en instituciones del exterior.

Las tarjetas de débito son utilizadas casi exclusivamente para retiros de efectivo en las redes de cajeros, siendo sus participantes las mismas redes que para tarjetas de crédito.

Existen dos redes de cajeros automáticos, *RedBrou y BanRed* con 350 cajeros automáticos, todos ellos interoperables. A estos cajeros hay que sumar 435 dispensadores de efectivo, con lo que se obtiene un total de 785 terminales.

En Uruguay tienen presencia dos firmas que proporcionan servicios de cobro y pago contratados por organismos estatales y empresas públicas y privadas (cobro y pagos de impuestos y facturas), *Abitab y Red Pagos*, con aproximadamente 900 agencias a lo largo todo el país.

En lo que respecta a pagos al exterior, el BCU y los bancos comerciales están conectados a través de la red Swift. Normalmente los bancos envían fondos a sus corresponsales en

el exterior a través de BCU, pero también en casos relacionados con actividades de importación/exportación, los bancos comerciales y otras instituciones financieras no bancarias envían las instrucciones de pago directamente...

El mercado de valores en Uruguay está dominado por los valores del BCU y del Gobierno. El Gobierno emite instrumentos de corto plazo (Letras de Tesorería) e instrumentos a mediano y largo plazo (Bonos del Tesoro y Bonos Globales en los mercados externos). El BCU por su parte, emite valores de corto plazo en moneda nacional, con fines de política monetaria (Letras de Regulación Monetaria). En el sector privado los valores consisten en Certificados de Depósito y Obligaciones Negociables, Acciones todos ellos con un nivel de operaciones muy limitado. Los valores son emitidos en forma física o desmaterializados aunque existe una muy alta proporción de valores escriturales.

Las operaciones del mercado de valores se concentran en dos intermediarios, la Bolsa de Valores de Montevideo (BVM), creada en 1867 y la Bolsa Electrónica de Valores (BEVSA) creada en 1993. El volumen de operaciones registrado en ambas instituciones al final de junio del 2009, ascendió a aproximadamente USD 4.940 millones, de los cuales el 5,4% fue negociado a través de la BVM y el 94,6% a través de BEVSA. Del total de las operaciones de bolsa el 86,1% del valor fueron actividades del mercado primario y el 13,9% negociado en el mercado secundario. A inicio de 2009 la BVM – última información disponible -, contaba con 71 socios activos (Corredores de Bolsa y Sociedades de Bolsa) y 7 socios especiales (Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, 2 bancos públicos y 3 bancos privados). Por su parte BEVSA es propiedad de 26 accionistas, siendo 21 los que operan (16 bancos privados, 2 bancos estatales, una Cooperativa de Ahorro y Crédito, una Casa Bancaria, una Caja Paraestatal de Seguridad Social), y 6 operadores especiales (Banco Central del Uruguay, Banco de Seguros del Estado y las 4 Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional – AFAPS -).

La actividad de negociación en la BVM se desarrolla en dos ruedas físicas, en ellas las operaciones se registran a través de procesos no electrónicos. Los valores físicos (solo emitidos por el BCU y el Gobierno) se encuentran en custodia en el Banco Central y en el Nuevo Banco Comercial, en tanto los bonos emitidos bajo ley extranjera, se custodian en el Bank of New York.

BEVSA opera un sistema de negociación electrónica abierto, conectado en línea con el “Sistema Operativo Central” administrado por el BCU. Para los valores en que el BCU es agente de registro, su liquidación se lleva a cabo en una base bruta y en tiempo real, tanto para valores como para fondos.

### **C. Proceso de modernización integral del Sistema de Pagos Nacional**

El proceso de modernización del sistema de pagos en Uruguay, liderado por el Banco Central del Uruguay esta basado en los siguientes pilares:

Pilar 1 - El Sistema de Pagos de Uruguay, contará con un marco jurídico, que garantice su funcionamiento eficiente y seguro.

Pilar 2 – Los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica, cumplirán con los Principios Básicos del CPSS y funcionarán en condiciones de seguridad y eficiencia.

Pilar 3 – El mercado interbancario de dinero estará plenamente integrado al Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real y a los Sistemas de Registros de Valores.

Pilar 4 – El mercado interbancario de cambios estará plenamente integrado al Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real y operará sobre la base de liquidación pago contra pago (PvP).

Pilar 5 - Los Sistemas de Pago Minoristas, serán seguros, eficientes e ínter operables, y brindarán una amplia variedad de procesos de pago e instrumentos.

Pilar 6 - Los cobros y pagos del Gobierno serán procesados en forma electrónica, en un marco de mayor eficiencia y seguridad.

Pilar 7 – Los sistemas de Depósito, Compensación y Liquidación de Valores operarán en forma eficiente y segura, de acuerdo a los estándares internacionales contribuyendo al desarrollo del mercado de capitales.

Pilar 8 - La función de vigilancia y supervisión de los sistemas de liquidación de pagos y valores, se ejercerá por el Banco Central del Uruguay en función de las facultades establecidas legalmente.

Pilar 9 – El Sistema de Pagos de Uruguay, se desarrollará dentro de un marco formal de cooperación entre autoridades y participantes.

## V. Desarrollo de la Función de Vigilancia del Sistema de Pagos en Uruguay: los Fundamentos de la Función de Vigilancia

Como se mencionó anteriormente, en las economías modernas los sistemas de pago consisten básicamente de procesos de mercado mediante los cuales diversos tipos de proveedores privados usan infraestructuras comunes para ofrecer servicios de pago competitivos. Como es típicamente el caso en la industria de las comunicaciones, los servicios de infraestructura también pueden ser proporcionados por empresas con ánimo de lucro, aunque el sector público (a través del banco central) generalmente se reserva el derecho de proporcionar algunos servicios básicos de naturaleza estratégica (por ejemplo, la liquidación de los servicios de transferencias de fondos de alto valor).

Para el BCU, la vigilancia del sistema de pagos se refiere a asegurarse que los componentes de la infraestructura y los mercados en los que se proveen servicios de pago:

1. Funcionen en forma fluida, eficiente y justa para todos los participantes y usuarios.
2. Minimicen y controlen el riesgo de que se transmitan choques a través de la economía por la vía del contagio en el sistema de pagos por incumplimientos de participantes con sus obligaciones de liquidación.
3. Procuren tener el nivel de desarrollo tecnológico e institucional requerido para satisfacer las necesidades de pago de una economía abierta y en crecimiento.

En pocas palabras, dados los potenciales costos y ganancias inherentes en sus múltiples objetivos, *la función de vigilancia procura asegurarse que el sistema de pagos optimice su provisión de servicios a la economía conforme ésta se desarrolla en el tiempo.*

Según lo entiende el BCU, la racionalidad para vigilar los sistemas de pago se basa en la existencia de fallas de mercado—tales como externalidades, asimetrías en la información e imperfecciones en la estructura de mercado—que pueden evitar que se tenga una óptima provisión de servicios de pago por medio de la acción en exclusiva de la dinámica de la competencia en los mercados. Las fallas de mercado requieren entonces de acciones colectivas en áreas tales como la definición de reglas para el sistema y estándares, asignación de derechos y obligaciones, distribución de la renta y la provisión directa de servicios, con lo cual se pueden corregir o mitigar las distorsiones. Los argumentos de fallas de mercado dan un fundamento aún mayor para la vigilancia del sistema de pagos si esta última, como generalmente se reconoce, busca proteger la integridad del sistema como un todo más que la estabilidad de los participantes individuales.<sup>11</sup>

No obstante, los argumentos de fallas de mercado deben evaluarse en el contexto de los sistemas de pago. El sistema de pagos sirve a la economía como una red de interconexión

<sup>11</sup> Como se discute más adelante, el enfoque sistémico de la función de vigilancia no evita que el vigilante pueda inducir o imponer medidas al nivel de los participantes individuales.

y los usuarios del sistema de pagos valoran la cobertura (acceso a todos los puntos finales) de la red. Por lo tanto, todos los usuarios comparten el interés de cooperar de manera que la capacidad técnica del sistema pueda alcanzar el punto en que a nadie se le prohíba utilizarlo (por razones distintas al mal uso) y en que el uso por parte de un agente no entre en conflicto con el uso por parte de otros agentes. Por lo tanto, la oferta óptima de capacidad de la red de pagos requiere de la coordinación de los esfuerzos de varios agentes diversos que comparten el mismo interés de poder tener acceso a sus servicios.

Desde este punto de vista, el BCU a través del Área de Sistemas de Pago, tiene la intención de jugar el papel de un agente central que está en la mejor posición para resolver los problemas de coordinación que típicamente son tan comunes en los contextos de decisiones de agentes múltiples, por medio de la movilización de los participantes individuales, exhortándolos a actuar en forma colectiva cuando las circunstancias así lo requieren y facilitando el desarrollo de instituciones del sector privado bien equipadas para enfrentar los problemas de coordinación simples. En el último de los casos el BCU, como vigilante, tiene la intención de intervenir en forma directa para llenar los vacíos que pueda dejar una respuesta insuficiente del sector privado.

Este papel es particularmente importante para reducir el riesgo de transmisión sistémica de perturbaciones a lo largo de la economía, riesgo que es facilitado hoy en día por la alta capacidad de interconexión de las redes de sistemas de pago. Se requieren acciones colectivas cuando surgen vacíos entre los comparativos de riesgo/eficiencia a nivel individual y a nivel social: el costo de implementar nuevos dispositivos para controlar el riesgo puede ser percibido como muy alto por los agentes individuales cuando se le compara con un evento de riesgo que, si bien sería potencialmente serio, tiene una baja probabilidad de ocurrencia.

Asimismo, los problemas de coordinación pueden generar decisiones de control de riesgos inadecuadas: es probable que los agentes individuales comprendan que es necesario tomar acciones contra alguna posible fuente de riesgo sistémico; no obstante, pueden estimar (correctamente) que sus esfuerzos se perderían si los otros agentes no toman las mismas acciones en el mismo momento. Como resultado, nadie toma la iniciativa esperando que los otros la tomen, lo cual lleva a un fallo a nivel colectivo.

En este caso, el papel del Departamento de Vigilancia del Área de Sistema de Pagos encargado de la vigilancia será el de proponer o incluso forzar (si es necesario) acciones para que sean adoptadas medidas individuales o colectivas para la reducción del riesgo, mismas que de otra forma nunca se adoptarían. El vigilante podrá ir más allá y decidir proveer en forma directa los servicios de administración del riesgo; en la práctica, el sector público frecuentemente está involucrado en la provisión directa de servicios de pago. Sin embargo, en circunstancias normales el vigilante se apoyará en el sector privado para identificar soluciones técnicas factibles que no interfieran con los incentivos de mercado ni generen excesivos costos de bienestar en términos de una menor eficiencia o menores incentivos a la innovación en los productos o en los procesos.

En principio, *el BCU como vigilante del sistema de pagos no intentará hacer lo que el mercado puede hacer mejor*. Dado que los servicios de pago (incluida la provisión de servicios de red) pueden estandarizarse y ser tratados como cualquier producto de mercado con ánimo de lucro, la oferta de éstos puede ser dejada a los métodos de producción utilizados en el sector privado y a agentes con ánimo de lucro<sup>12</sup>. La competencia y la innovación deberían permitir mejorar la calidad de los servicios y reducir los precios para los usuarios finales.

Sin embargo, dado que las economías de escala y externalidades de red inherentes en los servicios de pago tienden a generar efectos de dominancia de mercado, existe el riesgo natural que la dinámica propia del sector privado eventualmente desemboque en posiciones y rentas monopólicas. Esto no sólo se traduciría en una pérdida neta de bienestar en la forma de mayores precios y menores cantidades ofrecidas, sino que también eliminaría a la competencia como el motor de la innovación en el sistema de pagos. Pero, a diferencia de los productos convencionales en el mercado, también pudiera ser que la búsqueda de ese poder monopólico actuara como un poderoso incentivo para el desarrollo del sistema de pagos. También podría darse el caso de que las costosas inversiones en infraestructuras sólo pudieran ser realizadas en mercados altamente concentrados para que las redes puedan alcanzar la masa crítica y los operadores puedan operar en una escala eficiente.

Por lo tanto, el Departamento encargado de la vigilancia operará en forma tal que puedan existir operadores dominantes pero evitando que estos jugadores dominantes realicen prácticas anticompetitivas que impongan barreras de entrada en el mercado o que frenen la innovación de otros agentes. En la medida en que los grandes operadores dominantes no sólo son deseables sino también necesarios, el vigilante debe ser responsable (y/o cooperar con las instituciones relevantes) por la protección de los usuarios frente a los posibles abusos de poder por parte de los grandes proveedores de servicios y permitir a los usuarios que ellos mismos se puedan proteger de los abusos mediante una mayor transparencia en la información y otros mecanismos reparadores.

Finalmente, el Departamento encargado de la vigilancia desempeñará otras dos funciones fundamentales. Por un lado, actuará como "guardián" del sistema para el caso de los sistemas de pago de importancia sistémica. En coordinación con todos los miembros del sistema, el vigilante procurará que todas las partes del mismo funcionen de manera fluida durante el horario de operaciones y que existan procedimientos para situaciones de emergencia tales como fallos técnicos de gravedad o el incumplimiento de alguna institución grande. En el largo plazo, se asegurará que el sistema de pagos se mantenga al día con los desarrollos tecnológicos e institucionales propios de una economía de mercado abierta y en expansión. Así, el vigilante preservará los incentivos para que el sistema de pagos desarrolle e incorpore innovaciones para tener servicios de pago más seguros y eficientes.

---

<sup>12</sup> Pueden considerarse en estas categorías aquellas instituciones del sector público que actúan como participantes del mercado al igual que las del sector privado.

El BCU, como vigilante del sistema de pagos, intentará lograr un equilibrio entre acciones individuales y colectivas. La teoría moderna de política financiera enfatiza que es deseable contar con enfoques regulatorios que exploten las complementariedades entre el sector privado y el público y que utilicen incentivos para inducir a los agentes a que internalicen la prudencia y honestidad en su estrategia de negocios de largo plazo.

## VI. Desarrollo de la Función de Vigilancia del Sistema de Pagos en Uruguay: Un Marco para la Vigilancia del Sistema de Pagos

### A. Objetivos Generales y Operativos de la Vigilancia

Como parte de la infraestructura global de supervisión financiera de la economía, la vigilancia del sistema de pagos contribuye a la estabilidad financiera y al desarrollo económico. El BCU entiende que éstos son los objetivos finales que la función de vigilancia del sistema de pagos comparte con todas las demás funciones de regulación/supervisión financiera. Debe enfatizarse que mientras los supervisores financieros se preocupan por la solidez de los agentes financieros considerados individualmente, el vigilante de los sistemas de pago debe asegurarse antes que otra cosa que sus sistemas puedan sobrevivir posibles incumplimientos de instituciones individuales. La preocupación del vigilante es que los sistemas tengan suficientes salvaguardas en contra de los problemas que pueden alterar la estabilidad de mismos. La prioridad en la atención del vigilante se centra en el funcionamiento fluido de la infraestructura de pagos. En la Tabla 1 se visualiza el marco para la función de vigilancia. Más adelante en el texto se comenta cada punto en detalle.

**Tabla 1: Marco para la Vigilancia del Sistema de Pagos**

<b>Papel del Vigilante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Desarrollar principios y reglas</li> <li>◆ Evaluar/hacer cumplir las reglas</li> <li>◆ Promover/coordinar acciones individuales y colectivas</li> <li>◆ Asegurarse del funcionamiento del sistema</li> <li>◆ Promover el desarrollo del sistema</li> </ul>		
<b>Objetivos Operativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Desarrollar sistemas de pago eficientes, confiables, seguros y estables</li> <li>◆ Prevenir abusos por posiciones de mercado dominantes</li> <li>◆ Ampliación de los servicios de pago</li> <li>◆ Prevención de los abusos de tipo ilícito</li> <li>◆ Evitar regulaciones excesivas</li> </ul>		
<b>Objetivos Intermedios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Condiciones competitivas en el mercado</li> <li>◆ Cooperación</li> <li>◆ Bases legales sólidas</li> </ul>		
<b>Instrumentos</b>	<b>Objetivos (blancos de acción)</b>	<b>Alcance de las acciones</b>	<b>Tipos de Acciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Reglas e incentivos</li> <li>◆ Diálogo de Política</li> <li>◆ Monitoreo</li> <li>◆ Análisis</li> <li>◆ Adecuado gobierno del Sistema</li> <li>◆ Provisión directa de los servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Acceso</li> <li>◆ Control de Riesgos</li> <li>◆ Transparencia de la Información</li> <li>◆ Políticas de precios</li> <li>◆ Viabilidad del Sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Proveedores de servicios, participantes y usuarios</li> <li>◆ Instrumentos y servicios</li> <li>◆ Infraestructuras técnicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Estructurales</li> <li>◆ Rutinarias</li> <li>◆ Administración de crisis</li> <li>◆ Antimonopolios</li> <li>◆ Investigación y Desarrollo</li> <li>◆ Movilización de recursos de Asistencia Técnica</li> </ul>

La vigilancia del sistema de pagos contribuye con los objetivos finales apuntando a un conjunto de **objetivos operativos** más concretos. Aquí se incluyen antes que cualquier otra cosa la *eficiencia y la seguridad* del sistema de pagos. No obstante, es importante señalar que el interés por estos objetivos operativos por parte de las autoridades de sistemas de pago en todo el mundo deriva de la comprensión de que una sólida infraestructura de comunicaciones en áreas clave tales como las comunicaciones, la información y las transacciones financieras es esencial para mantener la competitividad internacional de una economía. En un mundo en el que la competencia entre sistemas es cada vez más importante, los gobiernos cada vez están más preocupados de que la infraestructura sea diseñada de forma tal que se logre la mejor combinación posible de eficiencia y seguridad.

Antes ya se señaló que para armonizar la seguridad y eficiencia puede ser necesario que los mercados de servicios de pago estén altamente concentrados y eventualmente dominados por pocos o incluso por un único proveedor. Como consecuencia de lo anterior, el conjunto de objetivos operativos de vigilancia serán ampliados para incluir la *protección de los usuarios y participantes* frente a los posibles riesgos de prácticas monopólicas de los operadores dominantes. Cuando se tiene el beneficio de la presencia de muchos proveedores de servicios, los usuarios deben estar protegidos de provisiones contractuales que limiten su libertad para elegir o cambiar de proveedor. Los usuarios también deben estar informados de sus derechos y obligaciones como consumidores y de las características del servicio y debe dárseles la oportunidad de presentar quejas sobre servicios insatisfactorios o tratamiento injusto.

El BCU procurará garantizar a los usuarios la fiabilidad de los sistemas e instrumentos de pago empleados. De manera más general, la vigilancia apunta a verificar que los servicios de pago proporcionados se sujeten a la legalidad y que apoyen la confianza del público en la capacidad de los instrumentos de pago para liberar plenamente las obligaciones y circular en forma fluida en el sistema.

El BCU a través del Departamento de Vigilancia, se focalizará en obtener un convencimiento razonable de que los sistemas de pago son *justos*, esto es, que existe una distribución equitativa de derechos y obligaciones entre las partes de una transferencia de fondos. Un exceso de obligaciones sobre los proveedores del sistema o los usuarios puede ser injusto y puede llevar a un campo de juego desnivelado para las distintas partes. Si las obligaciones recaen en mayor medida sobre, por ejemplo, los usuarios, entonces los proveedores del sistema disfrutarán de **rentas extraordinarias** y tendrán menores incentivos para mejorar los servicios que prestan. En último término, si los usuarios o participantes potenciales perciben que el sistema es injusto, pueden ser reacios a usar o proveer servicios de pago.

*El ampliar la gama de servicios de pagos* es otro objetivo operativo para el BCU. En Uruguay este concepto se refiere a asegurar la disponibilidad de servicios mínimos o esenciales en áreas que no cuentan con esos servicios. Esto se puede hacer tanto mediante la provisión de un servicio público (de ser necesario bajo algún esquema con subsidios) o

contratando la provisión de servicios básicos a agentes privados o exhortando a los participantes a explotar las complementariedades entre los sectores financieros formal e informal y ampliar la cobertura del servicio a áreas en las que no operan instituciones formales. Este tipo de complementariedades podrían ayudar a dividir los servicios de pagos en componentes más pequeños que podrían ser ofrecidos por algunos proveedores sobre la base de incentivos económicos y ventajas comparativas. A este respecto, el Departamento encargado de la Vigilancia buscará lograr un equilibrio entre la necesidad de garantizar el acceso universal a servicios básicos, por un lado, y lograr este objetivo por la vía de mecanismos del sector público, que en el largo plazo podría retardar la innovación y el desarrollo, quitar incentivos a la competencia y asignar los recursos de forma ineficiente.

Otro objetivo operativo del BCU, el cual está adquiriendo una creciente relevancia, a medida que se incrementa el uso de instrumentos de dinero electrónico e internet, es la **protección en contra de delitos** al sistema de pagos. El abuso involucra el uso ilegal de servicios de pago y el uso de tales servicios para fines ilegales como el lavado de dinero. Las operaciones en internet que se realizan a través de sistemas de pago “abiertos” son especialmente vulnerables al fraude. En esta área el vigilante puede cooperar con las autoridades nacionales y extranjeras de seguridad y con las agencias de control para prevenir y combatir estas formas del crimen a nivel nacional e internacional.

Por último, un objetivo del BCU como vigilante es procurar **evitar que la regulación suponga una pesada carga para los agentes**, debido a que esto puede crear una desventaja competitiva tanto a nivel nacional como internacional y desincentivar la innovación en un sector caracterizado por el uso intensivo de la tecnología.

## **B. Objetivos Intermedios**

El Departamento de Vigilancia considera que el cumplimiento de los objetivos operacionales antes descritos, se realizará a través de un conjunto de objetivos intermedios más próximos que son fácilmente controlables y que guardan una cierta relación predecible con los objetivos operativos. Así, el primer objetivo intermedio es el de la **competencia**. Sin duda, las condiciones competitivas para la mayoría de los servicios de pago, incluidos los servicios de pago interbancarios, ofrecen los mejores resultados en términos de eficiencia e innovación. Así, el Departamento hará todos los esfuerzos necesarios para garantizar que las fuerzas del mercado puedan operar libremente en el sistema de pagos. Los participantes estarán protegidos de restricciones a la libertad para ofrecer nuevos servicios o precios más competitivos para los servicios ya existentes. Además, no tratará de evitar que los participantes puedan ofrecer nuevas plataformas técnicas o redes o que formen alianzas entre miembros del mercado que podrían mejorar el desempeño del sistema y la calidad de los servicios, siempre y cuando la nueva infraestructura y servicios estén en línea con los estándares aceptados (o que puedan mejorarlos), que no violen la libertad de contratación entre participantes y usuarios y que no supongan un trato discriminatorio en el acceso a los servicios para los usuarios y otros participantes. Por último, el mercado de servicios de pago debe estar abierto a la entrada de nuevos operadores.

Si surgen tendencias para que aparezca un monopolio natural, como es común para el caso del mercado de servicios de pago, el Departamento de Vigilancia—en cooperación con todas las instituciones regulatorias relevantes— tratará de garantizar que otros participantes o nuevos competidores puedan enfrentar al monopolio. Permitirá que participantes con estrategias de negocios competitivas y una sólida reputación enfrenten a los jugadores dominantes y puedan llegar a tomar su lugar en el mercado. Las condiciones competitivas incorporan mecanismos de disciplina de mercado que ayudan a promover el comportamiento sólido de los participantes individuales. La disciplina deriva de usuarios (informados) que escogen libremente entre los distintos proveedores; bajo incentivos apropiados, la disciplina también puede surgir a partir del monitoreo y presiones ejercidas sobre los proveedores por sus pares. Sin embargo, esta disciplina de mercado sólo funciona cuando la competencia tiene un horizonte de largo plazo que reduce el incentivo para la obtención de ganancias rápidas tomando riesgos excesivos o con base en el engaño. Como se explica anteriormente, la naturaleza de utilidad pública de la infraestructura de pagos impide que el Departamento de Vigilancia pueda basarse exclusivamente en la mera competencia entre agentes privados para garantizar la maximización del bienestar social.

La **cooperación** es esencial y por eso el BCU se propone exigir suficientes esfuerzos de cooperación de los participantes del sistema de pagos. La cooperación entre los participantes es el medio más efectivo para identificar funcionalidades técnicas eficientes para el sistema. Asimismo, la cooperación entre el vigilante y los participantes logrará que las reglas, estándares y acciones colectivas sean diseñadas en forma tal que se optimice la eficiencia del sistema. Mediante la cooperación se pretende también inducir a los agentes a asumir como propios los objetivos de política pública que en este terreno tiene el BCU. Entre los instrumentos para asegurar la cooperación al interior del sistema de pagos el BCU da una importancia particular al Consejo Nacional de Pagos, el cual habrá de convertirse en el foro de discusión para **todas** las partes con algún interés en el sistema de pagos.

Finalmente, será necesaria la cooperación con otros organismos responsables de control y regulación para garantizar la coordinación de acciones y que se comparta la información necesaria para que cada parte pueda tomar acciones oportunas y apropiadas cuando haga falta. El Departamento de Vigilancia promoverá esta cooperación creando los mecanismos apropiados (Ej., memorándum de entendimiento, grupos de trabajo conjuntos, etc.). Asimismo, considera que es igualmente importante que la cooperación esté enfocada a reducir el costo de la regulación para los participantes de cumplir con diversas formas de control y la duplicidad de controles, y asegurar la consistencia en las intervenciones públicas y en las reglas que inciden en el sistema de pagos.

El tercer objetivo intermedio es el **fundamento legal** para el sistema de pagos, objetivo con alto nivel de cumplimiento a la fecha. El marco legal que subyace en las actividades de pago tiene importantes implicancias para los objetivos de la vigilancia antes mencionados. Este marco afecta a la eficiencia, confiabilidad, seguridad y la estabilidad del sistema de pagos y es la base para la protección a los participantes y usuarios de una

distribución injusta entre los derechos y la comisión de delitos. También es crucial para cualquier intento de política pública para ampliar los servicios de pago a usuarios que no cuentan con ellos. En los países en desarrollo, en particular, los objetivos de la vigilancia del sistema de pagos pueden verse impedidos por un derecho comercial inadecuadamente articulado; la falta de procedimientos para el manejo de insolvencia o quiebra de un proveedor y pobres sistemas sancionatorios pueden hacer que el fraude sea una característica recurrente en las transacciones de pagos. Por tal motivo, se procuró establecer reglas legales para las transferencias de medios de pago de manera tal que se sirva el interés de las partes comerciales que usan el sistema de pagos para liquidar sus obligaciones financieras de forma predecible, segura, rápida y eficiente. En virtud de ello, fue que el BCU decidió impulsar una Ley sobre los Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores, la que fue promulgada por el Poder Ejecutivo con fecha 13 de setiembre de 2009, con el N° 18.573

En este orden, el BCU se compromete a tomar todas las acciones necesarias con las autoridades relevantes para promover la creación de normas claras que den certidumbre para los sistemas de pago y cooperar con todas las autoridades para asegurar el cumplimiento de la ley. Es un objetivo común de los bancos centrales, especialmente los de países industrializados, enfatizar la importancia de lograr certidumbre legal como un principio básico para la vigilancia del sistema de pagos. En su capacidad de vigilantes del sistema de pagos, los bancos centrales juegan un papel clave dando apoyo y consejo a las autoridades que crean las leyes nacionales para desarrollar y fortalecer las provisiones legales relacionadas con el sistema de pagos. Ha quedado comprobado que la cooperación internacional entre bancos centrales es clave para inducir los debates y reformas legales en los países, de manera individual, en el área de sistemas de pago.

Esto es así porque la ley también puede incrementar en forma importante la efectividad de la vigilancia del sistema de pagos al otorgar autoridad legislativa al vigilante para desarrollar estas tareas. Hasta hace poco muchos países desarrollados no tenían un marco legal en el que se reconociera en forma explícita la función de vigilancia del sistema de pagos, por lo que ésta se basaba sólo en la aplicación de una serie de prácticas basadas en la costumbre. Sin embargo, a medida que ha ido creciendo la conciencia de la necesidad de acciones colectivas en el sistema de pagos, especialmente en respuesta a la intensificación de la cooperación internacional en esta área. Por tal razón, el BCU ha fortalecido su vigilancia del sistema de pagos incluyendo de manera formal los objetivos, prerrogativas y poderes del vigilante en la Ley N° 18.573 sobre los Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores de fecha 13 de setiembre de 2009 y en la Ley 18.401 Carta Orgánica de Banco Central del Uruguay de 24 de octubre de 2008. Esta tendencia es común tanto en los países industrializados como en las economías emergentes.

### **C. Instrumentos de la Vigilancia**

Para alcanzar los objetivos intermedios el Departamento de Vigilancia usará un amplio conjunto de instrumentos operativos específicos, formales e informales con lo que promoverá la competencia y la cooperación en el mercado de pagos, asegurándose que existan los fundamentos legales y que se apliquen en la práctica las leyes y reglas.

Las **reglas e incentivos** son algunas de las herramientas típicas de la función de vigilancia. Éstas incluyen la aplicación de actos administrativos de alcance general y/o provisiones específicas. Las normas definirán las características de organización, funcionales y técnicas de los sistemas de pagos. Para los sistemas de alto valor incluirá estándares de seguridad para la infraestructura (Ej., para transmitir información, uso de la liquidez intradía y las colas en las órdenes de pago, anulación de los pagos y conciliación de saldos). Por el otro lado, para los sistemas minoristas (que en general se caracterizan por presentar un menor riesgo sistémico) las normas consistirán en la definición de requisitos mínimos de confiabilidad y eficiencia para los proveedores de servicios. La regulación también se usará para fijar estándares de seguridad y de interoperabilidad de los instrumentos y servicios de pago. También serán utilizadas para apoyar la competencia y asegurar que los proveedores de servicios usen políticas de precios transparentes que garantizan la plena recuperación de los costos.

Las regulaciones también cubrirán aspectos tales como los criterios de acceso al sistema, la conducta en los negocios, sanciones para casos de incumplimiento y compromisos de los participantes. Las reglas de acceso definirán criterios objetivos y transparentes para la selección del participante. Las sanciones serán graduales, en función del daño causado, y proporcionarán incentivos para la autocorrección, incluyendo un adecuado régimen que puede llegar incluso a la revocación de la autorización para operar en el sistema de pagos.

Los incentivos, incluirán compromisos de los participantes de tomar acciones pre establecidas (costosas) en caso de que ocurran contingencias específicas. Por ejemplo, para los sistemas de liquidación neta se exigirá a los participantes acordar en forma previa mecanismos para compartir liquidez y pérdidas, con lo cual se comprometen a movilizar sus recursos propios (por ejemplo, en la forma de las garantías depositadas) en caso de que alguno de ellos se vuelva ilíquido o insolvente. El comprometer de antemano recursos obviamente da a los participantes un incentivo para vigilar el comportamiento de los demás, anticipar la actitud hacia el riesgo de cada uno y adoptar medidas de control del riesgo. Así, ayudan a impulsar la disciplina del mercado.

El BCU se reserva el derecho de intervenir por medio de las herramientas normativas disponibles cuando la competencia, disciplina de mercado y/o la cooperación fallen y no produzcan las mejoras que se consideran necesarias para servir el interés general. En algunos casos, podría ocurrir que el vigilante decida proporcionar él mismo los servicios. No obstante, ambas formas de intervención serán en todo los casos, acciones de última instancia.

Las normas y los incentivos serán complementados con el **diálogo de política** permanente con todos los participantes del sistema de pagos, incluidos los usuarios. Este diálogo se considera necesario para tener en cuenta los intereses de todos los participantes públicos y privados y para crear un consenso sobre las decisiones de política. El diálogo, que podrá darse tanto a niveles formales como informales, se considera un canal múltiple para que el Departamento de Vigilancia provea a los agentes y al público con indicaciones sobre la orientación de su política, para ejercer la persuasión moral, para dar forma a su agenda de política utilizando la retroalimentación y para revisar, a través de los usuarios,

la eficiencia, confiabilidad y equidad de los servicios de pago proporcionados por el sistema. Podrá crearse un Consejo de Sistemas de Pago a los efectos de ofrecer un foro apropiado para dicho diálogo.

El canal de diálogo de política para ejercer la persuasión moral sobre los participantes y proveedores complementa, y en algunos casos evita, el tener que recurrir a acciones regulatorias rígidas. De hecho, se pretende hacer un importante uso de este canal para comunicar recomendaciones sobre mejores prácticas y promover la autorregulación en áreas críticas.

El Departamento de Vigilancia revisará periódicamente la integridad del sistema *monitoreando* el funcionamiento de la infraestructura técnica y de administración del riesgo (incluyendo los sitios de respaldo). Como vigilante, este Departamento podrá solicitar a los proveedores de servicios y a los participantes que le envíen información seleccionada de las diversas etapas y fases del procesamiento de los pagos. La información puede incluir los volúmenes y montos de las operaciones por tipo de instrumento, datos sobre costos, cómo se establecen los precios, créditos concedidos, utilización de la capacidad, situaciones en las que se sobrepasan los toques de crédito, rezagos en la liquidación y pago, la longitud de las colas, posibles bloqueos, escasez de liquidez, problemas con el registro de las operaciones y fallos técnicos u operativos. En su función de vigilante decidirá cómo recibir esta información, por medio de reportes regulares de los participantes y complementarla, si es necesario, con inspecciones *in situ*. Para los sistemas de pago de importancia sistémica, adoptará mecanismos de monitoreo en tiempo real de los flujos de los pagos y de la liquidación y de los niveles de riesgo, con mecanismos automatizados de alarma para detectar situaciones anormales. Cuando los sistemas sean operados por entidades privadas, el Departamento de Vigilancia deberá tener acceso oportuno a la información más relevante sobre las operaciones fundamentales que se estén desarrollando. Durante el horario de operaciones contará con puntos de contacto en todas las entidades relevantes que puedan activarse en caso de emergencia.

Por medio del *análisis* de datos y otras informaciones, se buscará desarrollar una clara comprensión de las debilidades y necesidades de desarrollo del sistema en sus diversas dimensiones (legal, operativa, financiera y tecnológica). A su vez, ya que un adecuado cumplimiento de la función de vigilancia así lo requiere, se procurará tener suficiente personal con capacidades adecuadas para llevar a cabo sus tareas en múltiples niveles. A través de la regulación, se pedirá a los participantes y proveedores de servicios proporcionar información relevante sobre su involucramiento en los sistemas de pago y de liquidación de valores.

El Departamento de Vigilancia hará análisis continuos de la *estructura de gobierno* deseable para el sistema de pagos. Esto incluye asuntos tales como la estructura de propiedad de los sistemas de pago, sus reglas, mecanismos de control, incentivos y obligaciones y rendición de cuentas al público. Se quiere enfatizar nuevamente sobre la necesidad de involucrar al sector privado en las decisiones técnicas cuando surgen los temas relacionados con la alteración de la relación eficiencia/seguridad en el sistema de pagos. El identificar la estructura de gobierno apropiada para el sistema de pagos es por

lo tanto un instrumento operativo crucial para dirigir al sistema rumbo a los objetivos operativos de la vigilancia deseados.

El Departamento de Vigilancia definirá una estructura de gobierno para el sistema de pagos que dé soporte al mayor involucramiento posible del sector privado en las decisiones de interés común y de relevancia sistémica (por ejemplo, estándares de infraestructura y de administración de riesgo) y que al mismo tiempo proteja la competencia y la flexibilidad en el mercado doméstico de servicios de pago. En los casos en que el sector privado no esté aún listo para jugar un papel mayor, se procurará este involucramiento de manera gradual, como parte de una estrategia clara de mediano plazo. Para acelerar el proceso y obtener ganancias de eficiencia rápidas, podrá abrir el mercado doméstico de servicios de pago a instituciones extranjeras que busquen asociaciones de negocios con instituciones domésticas. El marco del buen gobierno de los sistemas debe contemplar una clara división de tareas y responsabilidades entre las instituciones de pagos y la adopción de protocolos para las funciones de monitoreo del sistema y para enfrentar fallos, irregularidades y emergencias del sistema.

Es intención del Departamento de Vigilancia invitar a los proveedores de servicios a participar en emprendimientos cooperativos para establecer reglas y estándares de desempeño para los sistemas de pago. Se considera que los arreglos cooperativos son una buena opción para acomodar la necesidad de lograr una representación amplia y un diálogo abierto entre todas las partes con un interés en el sistema de pagos, ya que ésta parece ser la solución preferida en los países industrializados conforme éstos reorganizan la estructura de gobierno de sus sistemas de pago. Se entiende que el uso de organizaciones autorreguladas o de organizaciones cooperativas gremiales que proporcionan servicios de regulación a sus miembros, en combinación con la regulación del sector público, es consistente con el enfoque anterior y por ello, también podría ser una solución efectiva en términos de la compatibilidad de incentivos. Las organizaciones autorreguladas permiten a los participantes organizar las políticas comerciales y las reglas del mercado por medio de sus propios procedimientos de toma de decisiones y aplicación de las reglas. Las organizaciones autorreguladas pueden tener fuertes incentivos para promover una buena conducta entre los participantes por medio de herramientas como el monitoreo por parte de pares y la emisión de políticas propias. En el negocio de pagos las organizaciones autorreguladas pueden aplicar conocimientos especializados para diseñar reglas y estándares para los sistemas que incorporan las preferencias de los usuarios y mecanismos que reducen los costos de transacción mejor que si fueran diseñados por otros sin la experiencia práctica necesaria.

Especialmente en los casos en los que el comportamiento de los participantes individuales pudiera tener implicancias sistémicas (como en los sistemas mayoristas de neteo), las organizaciones autorreguladas pueden asumir la responsabilidad especial de asegurarse que las transacciones se ejecuten según las reglas preestablecidas y que los riesgos sean monitoreados en forma apropiada. Las organizaciones autorreguladas también pueden tener un papel principal en determinar las reglas de acceso y sancionar las conductas incorrectas; pueden tener información mejor y más oportuna que el vigilante acerca de los participantes individuales y es probable que puedan usar esta información de manera más efectiva para propósitos de administración del riesgo.

Asimismo, estando en una industria competitiva, las organizaciones autorreguladas tienen un incentivo para mantenerse actualizadas con los desarrollos institucionales y organizativos de otros sistemas que les compiten y para modernizar las infraestructuras para pagos según las demandas del mercado y los desarrollos tecnológicos. Obviamente, las organizaciones autorreguladas también presentan riesgos, tales como las posibles tendencias a crear carteles, prácticas discriminatorias en lo concerniente a la membresía y una estructura de gobierno interno poco balanceada. Por tal razón, el Departamento de Vigilancia se asegurará que las reglas de las organizaciones autorreguladas sean y se apliquen de manera justa, que sus mecanismos de gobierno y de toma de decisiones sean adecuados y equitativos y que el sistema que operan tenga capacidades técnicas, operativas y de administración del riesgo adecuadas. En particular, el Departamento tratará de alcanzar una seguridad razonable de que los incentivos de las organizaciones autorreguladas permiten a los gerentes perseguir los objetivos estatutarios y que ellos y los propietarios del sistema son plenamente responsables de sus acciones. A este respecto, el Departamento aplicará sanciones a los comportamientos que se desvíen del camino correcto.

El BCU podría llegar a intervenir en el sistema de pagos como **proveedor directo de los servicios**. De hecho, actúa como agente compensador y liquidador y opera sistemas de alto valor, podría ofrecer mecanismos de refinanciamiento a los participantes y apoyará la liquidación facilitando que la liquidez circule entre los participantes. Este papel directo surge del hecho de que las responsabilidades de la vigilancia del sistema de pagos generalmente están asignadas al banco central y que los bancos centrales históricamente han ofrecido una variedad de servicios a los participantes del sistema de pagos. La provisión directa de servicios de pago por parte del banco central generalmente ha estado relacionada con la incapacidad del sector privado de proveerse a sí mismo estos servicios en forma segura o eficiente. Es típico a este respecto el caso de la provisión de servicios de transferencia electrónica de fondos de alto valor y servicios de liquidación. Dado que el banco central es el proveedor de un activo de liquidación seguro y confiable, tiene un papel natural en la provisión de servicios de pago, al menos para las transacciones de alto valor.<sup>13</sup> Además, puede haber sinergias por explotar al combinar la vigilancia y las funciones de provisión directa de servicios de pago.<sup>14</sup>

No obstante, se reconoce la existencia de dos problemas críticos asociados con el papel del vigilante como proveedor directo de los servicios. Primero, en el caso que el vigilante es el propietario y operador de los mecanismos de pago, podría surgir un conflicto de interés entre sus distintas responsabilidades como propietario/operador y como vigilante, lo cual conduciría a que la vigilancia tuviera incentivos débiles. En segundo lugar, un

---

<sup>13</sup> Debido a que la liquidación en dinero del banco central da firmeza a los pagos, es conveniente que los sistemas de pago liquiden sus obligaciones directamente en cuentas en el banco central. Además, ya que los bancos mantienen cuentas de reserva en el banco central, es eficiente para los bancos liquidar sus obligaciones de pagos mediante transferencias de sus reservas en los libros del banco central.

<sup>14</sup> La provisión directa de servicios puede dar al vigilante información adicional sobre el desempeño del sistema. Al mismo tiempo, la provisión directa de facilidades de liquidez puede llevarse a cabo de manera más prudente en cuanto a los riesgos si el proveedor de ese servicio también tiene conocimientos de la función de vigilancia.

involucramiento importante del banco central podría hacer que se retrase el desarrollo del sector privado y obstaculice el crecimiento de la eficiencia en los sistemas de pago: el poder recurrir a la provisión directa de los servicios puede incrementar al vigilante la tentación de dejar de llevar a cabo la función de guiar al sistema por medio de un complejo trabajo consistente en buscar los incentivos correctos y en lugar de esto tratar de reemplazar al mercado o intentar estimar de manera poco seria lo que éste necesita o desea. Para evitar tales riesgos, el BCU ha decidido confinar su papel como proveedor directo de servicios relacionados con la operativa de Alto Valor y a aquellas actividades que de otra manera no serían desarrolladas en forma segura por otras entidades. No obstante, es intención del BCU dejar las nuevas áreas al sector privado. A este respecto, el Departamento de Vigilancia involucrará al sector privado tanto como sea posible y establecerá incentivos para movilizar una suficiente respuesta del mercado.

#### **D. Blancos a los que habrá de Apuntar la Vigilancia**

Los instrumentos de la vigilancia apuntan a blancos operativos específicos. Éstos son: el acceso, control del riesgo, transparencia en la información, políticas de precios y viabilidad el sistema.

El control del **acceso** al sistema de pagos es crucial para determinar los estándares de calidad de los participantes y los proveedores de servicio. Ayuda a proteger al sistema y sus participantes de instituciones que pudieran exponerlos a riesgos legales, financieros y operativos excesivos. No obstante, el administrar el acceso también puede conllevar a las situaciones derivadas de cualquier limitación al acceso libre: creación de rentas y posiciones protegidas. Por lo tanto, el acceso debe estar basado en criterios mínimos de elegibilidad que son necesarios para asegurar que los participantes y proveedores posean los requisitos (de reputación, financieros, de buen gobierno, técnicos y operativos) para ofrecer los servicios según los estándares aceptados. Una vez que hayan sido establecidos estos criterios, debe permitirse a todos los sujetos que cumplan con los mismos y que deseen participar en el mercado hacerlo sin consideraciones adicionales.<sup>15</sup>

El cumplimiento permanente con los criterios establecidos debe ser una condición para que los participantes y proveedores retengan sus privilegios de acceso. Esto implica que, para salvaguardar la viabilidad del sistema, el acceso podría ser suspendido y eventualmente revocado en casos de incumplimientos o violaciones a las regulaciones, dependiendo de la gravedad de la falta y de su potencial impacto en el sistema. Obviamente, la suspensión y exclusión deben ser considerados a la luz de los efectos que tendrían sobre el sujeto al cual se le aplicarían y sobre la percepción del mercado.

Además, el Departamento de Vigilancia se asegurará que los actuales participantes no protejan su posición rentista creando barreras económicas, técnicas o legales a competidores potenciales y que los proveedores no discriminen a los participantes o usuarios de maneras que limiten el acceso a sus redes y servicios de pago por razones distintas a los riesgos, control de la seguridad y confiabilidad del sistema. Esto es

<sup>15</sup> El Principio Básico IX contiene mayores detalles sobre la importancia de un acceso justo y abierto a un sistema de pago de importancia sistémica.

especialmente importante cuando la oferta de servicios está concentrada o cuando los servicios en cuestión son esenciales para que los usuarios puedan operar.

El **control del riesgo** al nivel individual y sistémico es otro blanco clave al que se apuntará con la vigilancia del sistema de pagos. Los riesgos en el sistema de pagos son de tipo financiero, operativo y legal. Los riesgos crecen con el volumen, valor y composición (doméstica en comparación con transfronteriza) de las transacciones financieras que hace posible la tecnología. La velocidad con la que los fondos pueden ser usados y reutilizados en el sistema antes de que ocurra la liquidación firme también incrementa esta colección de riesgos.

El controlar los riesgos involucra acciones individuales y colectivas. A los participantes individuales se les requerirá identificar formas para medir los riesgos en forma apropiada y asignar un nivel suficiente de capital económico a éstos. El BCU buscará no interferir directamente en la determinación de las posiciones de riesgo individuales: sino que se asegurará que los participantes adopten métodos consistentes para administrar los riesgos y que los sistemas tengan incentivos y salvaguardas suficientes para evitar que los participantes individuales tomen riesgos excesivos. No obstante, si es conveniente exhortará a los participantes a que definan su propia frontera de riesgo-eficiencia y que actúen en consecuencia.

El Departamento de Vigilancia inducirá acciones colectivas y, de ser necesario, podrá intervenir mediante la provisión directa de los servicios si se prueba que la cooperación reduce los riesgos vía las iniciativas de la industria (tales como nuevos tipos de contratos, nuevas reglas de liquidación, nueva infraestructura, reasignación de las obligaciones entre los participantes y la creación de cámaras de compensación o mecanismos para contingencias) más allá de lo que se podría lograr por medio de acciones no coordinadas de los participantes individuales. De hecho, las acciones colectivas en el área de control de riesgos (tales como mecanismos de garantías y acuerdos de liquidez para compartir pérdidas entre los participantes de un sistema de neteo) pueden lograr varios objetivos importantes de manera simultánea. El atar la posición de riesgo de cada participante al comportamiento de los otros promueve una mejor administración individual de los riesgos. Además, proporciona al sistema nuevas líneas de defensa distintas a la función de prestamista de última instancia del banco central, lo cual ayuda a debilitar la percepción de que pudieran darse intervenciones del sector público para salvar a participantes que son “demasiado grandes para quebrar”.

El tercer objetivo es la **transparencia en la información**. Esto es vital tanto para la competencia como para la protección de las distintas partes. Permite a los agentes tomar decisiones racionales y expresar sus preferencias en relación con servicios que compiten entre sí. Obliga a los participantes y proveedores de servicio a intentar ganar mercado produciendo servicios mejores, más convenientes y confiables que sus competidores. La transparencia en la información también da los incentivos correctos a los competidores potenciales para evaluar la conveniencia de entrar a participar en el mercado. Por tal motivo, el Departamento de Vigilancia inducirá a los proveedores a informar a los usuarios de todos los aspectos relevantes acerca de sus servicios: legales, operativos, financieros y costos. Los proveedores deben revelar regularmente información

actualizada sobre su situación y desempeño financiero y técnico así como sobre su porción de riesgo y de capital. Incluso podría implementarse en el futuro si se considerara de ayuda que, al igual que en otros servicios financieros, los proveedores de servicios de pago y los sistemas fueran revisados por agencias calificadoras independientes. Con relación a la transparencia, el Departamento de Vigilancia a través de los Documentos de Políticas (el presente Libro Blanco y el de Políticas sobre Riesgos en el Sistema de Pagos) establecerá claramente sus objetivos de política y utilizará además de los canales de comunicación oficiales como es esta publicación, los canales informales para explicar al público su orientación de política y sus acciones.

El Departamento de Vigilancia prevé además, establecer canales de información para recolectar evaluaciones de los servicios y quejas realizadas por los usuarios, a través de la coordinación de esfuerzos con el Departamento de Información y Atención a Usuarios del Sistema de la Superintendencia de Servicios Financieros, lo cual brindaría retroalimentación a los proveedores o motivaría a acciones correctivas por parte del vigilante. El Departamento de Vigilancia podrá además, solicitar evaluaciones independientes de los sistemas de pago domésticos a órganos internacionales con la debida experiencia y usar las evaluaciones como un insumo para su agenda de política.

La competencia y la protección de los participantes/usuarios también se procurará asegurando razonablemente que los proveedores apliquen políticas y prácticas de **asignación de precios** justas. En el largo plazo, los servicios e instrumentos de pago que tienen un precio adecuado permiten la reducción de los costos globales de provisión de servicios de pago en el país, ya que se logra una buena asignación de los recursos y se estimula la innovación. Este principio aplica tanto a los proveedores del sector privado como al BCU por los servicios de pago que presta. Para ello inducirá la adopción de reglas para la asignación de precios que permitan a los proveedores recuperar todos los costos y que distingan a los usuarios en función de los volúmenes de pagos que manejan, mientras que al mismo tiempo se asegura que un competidor no pueda proporcionar el mismo servicio a un costo más bajo a menos que su estructura de costos sea realmente más barata. Otras reglas permiten a los proveedores distinguir entre usuarios con diferentes elasticidades de demanda, lo cual permite a los primeros maximizar la extracción de rentas. Al tener un acceso regular a información de los proveedores de servicios en relación con los costos y volúmenes, así como manteniendo un contacto estrecho y continuo con el mercado, el Área de Sistema de Pagos monitoreará la evolución de las políticas de asignación de precios en el sistema y se asegurará que no se implementen prácticas injustas. La transparencia en la información (véase más arriba) ofrece un apoyo crucial a este objetivo debido a que los usuarios informados escogen naturalmente los servicios e instrumentos de pago que minimizan los costos en relación con los beneficios recibidos.

En circunstancias particulares y por períodos limitados, es probable que no se deseen cargar todos los costos a los usuarios. Esto es razonable cuando un país introduce instrumentos distintos al efectivo o redes para transferencias electrónicas de fondos y desea lograr economías de escala y externalidades para motivar su uso y generar suficiente volumen para hacer que estos mecanismos sean autofinanciables. En principio, los subsidios quedarán limitados a circunstancias de desarrollo específicas.

Los instrumentos le permiten a la función de vigilancia monitorear la **viabilidad del sistema** en cuanto sus aspectos técnicos y financieros. Para ello, se buscará asegurar que los responsables de los sistemas monitoreen los flujos de pagos y de liquidación, que tengan mecanismos de alerta suficientes que adviertan sobre anomalías en los circuitos de pago y que tengan procedimientos para emergencias probados. Esto permitirá que el sistema funcione de manera fluida en todos los puntos del proceso y que sea resistente a perturbaciones.

Finalmente, en cooperación con otros proveedores de servicios y otras partes interesadas, el Departamento de Vigilancia procurará que el sistema de pagos se desarrolle en forma suficientemente rápida para proporcionar a la economía los servicios de pago que ésta necesita. La promoción de la competencia en el mercado y, en general, el dejar al sector privado tomar el liderazgo en los asuntos de infraestructura y desarrollo de productos le quitará al Área de Sistema de Pagos la responsabilidad de llevar a cabo estas tareas en las cuales está menos especializado.

### **E. Alcance de la Vigilancia del Sistema de Pagos**

Como se mencionó, el centro de atención en los objetivos operativos, instrumentos y tipos de acciones de la vigilancia varía dependiendo de los distintos sistemas de pago a ser vigilados.

El Departamento de Vigilancia vigilará en forma estricta todos los sistemas que involucren **riesgos sistémicos** (sistemas de pago de importancia sistémica) y se asegurará que cumplan plenamente con los **estándares internacionales**.

Dada la creciente atención que se está dando a los sistemas de compensación y liquidación de valores como componentes relevantes del sistema de pagos global, lo cual resultó recientemente en la recomendaciones conjuntas CPSS/IOSCO para la seguridad y eficiencia de los sistemas de liquidación de valores, el Área de Sistema de Pagos planea vigilar también esos sistemas. La vigilancia de estos sistemas podrá requerir apoyo cooperativo de la Superintendencia de Servicios Financieros.

Además, debido a que los sistemas minoristas (de bajo valor) son importantes para la eficiencia general del sistema de pagos, tienen un impacto en la confianza del público en el dinero y son relevantes para el crecimiento económico, el Área de Sistema de Pagos, a través del Departamento de Vigilancia extenderá su autoridad de vigilancia también a estos sistemas. Los instrumentos de la vigilancia podrán variar según la naturaleza de cada sistema.

Un asunto importante en relación con el alcance de la vigilancia es cómo vigilar a las entidades no financieras (por ejemplo, una empresa de telecomunicaciones) que proveen servicios clave a los sistemas de pago. Este asunto se está volviendo crecientemente relevante con los nuevos desarrollos tecnológicos y el mayor papel del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura. En tales casos, el Departamento de Vigilancia se asegurará razonablemente que los arreglos operativos y contractuales entre el

proveedor y los participantes del sistema de pagos, especialmente en lo concerniente a la capacidad técnica y operativa y los procedimientos de emergencia, estén en línea con los principios de la vigilancia. También se involucrará al proveedor en el diálogo sobre asuntos técnicos relevantes y, si el proveedor es una empresa regulada, el vigilante interactuará con el regulador del proveedor para definir asuntos de interés común.

## F. Tipos de Acciones de Vigilancia

La siguiente clasificación de los tipos de acciones que caracterizan a la función de vigilancia está basada en las discusiones presentadas en las secciones anteriores. El vigilante está involucrado en acciones **estructurales** que buscan construir los fundamentos del sistema de pagos y dar forma a la calidad y cantidad de servicios que éste proporciona a la economía. Su papel en el diseño de las reglas y estructura de incentivos para el sistema claramente pertenece a la dimensión estructural de la política pública.

No obstante, el vigilante tiene su propia actividad **rutinaria**, en la cual se monitorea día a día la vida del sistema y se llevan a cabo revisiones en búsqueda de anomalías y fuentes de riesgo. El desempeño de esta función demanda recursos técnicos y humanos adecuados, ya que requiere de oportunidad, contactos continuos con el mercado y una cabal comprensión de la mecánica del sistema. Los riesgos o la prevención de crisis son el núcleo de la rutina del departamento que realiza la vigilancia. En las crisis, tales como fallas financieras o técnicas a gran escala que alteran o resquebrajan los circuitos de pago, el vigilante tiene que involucrarse sin retraso y ser parte del proceso de **administración de crisis**, por medio del cual se activan los procedimientos para emergencias y se toman decisiones para reestablecer condiciones ordenadas en el sistema. Aquí son esenciales una estrecha coordinación y un fluido intercambio de informaciones con los participantes y el proveedor del sistema.

Un tipo de acción que involucrará al departamento que realiza la vigilancia, aunque quizás en una posición subordinada respecto a las autoridades competentes, es el control del poder de mercado o las regulaciones **antimonopolios**. En cooperación con la autoridad competente, se preocupará que nadie esté en una posición que le permita constituirse en quien determina la entrada a puntos esenciales de los sistemas que otros participantes requieren acceder y utilizar. Respetando plenamente las fronteras institucionales, el vigilante se involucrará en, o promover, acciones que eviten comportamientos anticompetitivos o efectos anticompetitivos a partir de cambios en la estructura de propiedad del mercado.

Considerando su posicionamiento, la vigilancia llevará a cabo o promoverá, actividades de **investigación y desarrollo** sobre asuntos de sistemas de pago, en temas institucionales, tecnológicos y áreas de desarrollo de largo plazo, entre otros. No obstante, en esta área el sector privado tiene un papel primordial: la promoción y protección de la competencia en la provisión de servicios de pago que estimula a que las fuerzas del mercado experimenten nuevos servicios, productos y sistemas que los agentes del sector público no tienen incentivos para probar.

Finalmente, el Departamento de Vigilancia será el catalizador para obtener **asistencia técnica** externa de expertos, instituciones y agencias especializadas para tratar problemas tales como el uso de nueva infraestructura, innovaciones legales y regulatorias, capacitación del personal y fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales.

## **VII. Prerrequisitos para Ejercer en forma Efectiva la Función de Vigilancia del Sistema de Pagos**

### **A. Poderes Legales**

El BCU actualmente cuenta con los poderes legales necesarios para ejercer la función de vigilancia. Esto se configurará el marco de la reforma legal global para temas de pagos y liquidación de valores. En el momento adecuado, el BCU emitirá las regulaciones secundarias que reflejen los principios fundamentales descritos en la presente postura de política.

### **B. Capacidad apropiada**

Una vigilancia efectiva requiere contar con suficientes recursos humanos y financieros. El BCU asignará personal adecuado al Departamento de Vigilancia. Esto implica que el vigilante deberá contar con un conjunto de capacidades y conocimientos variado e integrado.

### **C. Capacitación**

El Departamento de Vigilancia contará con la capacitación adecuada para llevar a cabo sus funciones. Esto requiere la participación regular en actividades clave de capacitación que se desarrollan en todo el mundo y participación en foros regionales e internacionales. La capacitación también incluirá visitas regulares a sistemas de pago seleccionados de otros países.

### **D. Arreglos organizativos adecuados**

El Departamento de Vigilancia está posicionado al interior del BCU, en el área de Estabilidad Financiera. Dado que el BCU opera los principales sistemas de pago del país, la vigilancia está separada funcionalmente de los departamentos que se encargan de la operación de los sistemas de pago. El Departamento de Vigilancia establecerá arreglos organizativos e interacciones adecuadas con otros departamentos del BCU, especialmente con el área encargada de la supervisión bancaria. Las oportunidades de carrera deberán corresponderse con la importancia de la función y ser similares a las ofrecidas en otras áreas clave en el banco central.

### **E. Establecimiento de una Rutina**

En la primera fase de la reforma, el Departamento de Vigilancia jugará un papel de catalizador y liderará diversas actividades. Estos esfuerzos ayudarán al departamento a establecer una rutina de acciones que sea consistente con la postura de política presentada en las secciones anteriores.

El Departamento de Vigilancia establecerá y codificará sus actividades regulares y rutinarias. Algunas de éstas se describen en otros de los puntos de esta sección.

Además, el vigilante será responsable de la comunicación para clarificar a todos las partes y al público en general los objetivos y beneficios de la reforma. Con el tiempo, esta estrategia de comunicación será una actividad ordinaria del vigilante para involucrar a tantos jugadores como sea posible en el debate sobre asuntos de sistemas de pago.

El Departamento de Vigilancia vigilará tanto los sistemas operados por el BCU como los operados por otras entidades. Con este fin, el vigilante establecerá mecanismos adecuados para interactuar con el otro u otros departamentos del BCU a cargo de la operación de los sistemas de pago y con otros operadores privados. Se realizarán inspecciones anuales a todos los sistemas, estableciéndose una metodología para éstas. El alcance de esta actividad consiste en garantizar que todos los sistemas cumplen con los estándares internacionales y las mejoras prácticas así como con los otros objetivos expresados en esta postura de política.

### **F. Recolección de Información**

El Departamento de Vigilancia recolectará en forma rutinaria información apropiada sobre los flujos, servicios e instrumentos de pago, así como sobre el marco institucional. Con este propósito, el vigilante desarrollará una metodología y seleccionará los medios apropiados para divulgar estas informaciones. Se desarrollarán actividades regulares de investigación y reportes, las cuales serán de conocimiento público.

### **G. Arreglos para la Cooperación**

En esta fase crucial de la reforma, el Departamento de Vigilancia fortalecerá los arreglos para la cooperación. Todas las acciones en este campo serán realizadas con el objetivo de que los arreglos para la cooperación sean sostenibles aún luego de que haya concluido la primera fase de implementación.

El Departamento de Vigilancia actuará como Secretaría del Consejo Nacional de Pagos (una vez que se decida crear) y deberá garantizar que en este órgano estén representadas todas las partes que operen en el país con algún interés en el sistema de pagos. El vigilante determinará la agenda, guiará las discusiones y administrará las tareas de seguimiento de cada una de las reuniones del Consejo.

El Departamento de Vigilancia establecerá una cooperación efectiva con otros departamentos del BCU, en particular con el Departamento de Liquidación de Operaciones, el Departamento de encargado del Desarrollo e Implantación de Aplicaciones y con la Superintendencia de Servicios Financieros. Se mantendrán reuniones en forma regular y se elegirán los mecanismos apropiados.

El Departamento de Vigilancia cooperará con otros reguladores. Para esto, preparará memorandos de entendimiento y/o procedimientos de trabajo tomando las medidas proactivas para asegurar que la cooperación se mantenga en el tiempo.

A nivel internacional, el vigilante participará en las actividades del Foro de Liquidación de Pagos y Valores del Hemisferio Occidental y del Grupo de Trabajo de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC). Asimismo, participará en las actividades relevantes que organicen instituciones internacionales (Vg., Banco Mundial, CPSS, FMI).