

DOCUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

BANCO CENTRAL DE CHILE



Modernización del Sistema de Pagos

Grupo de Trabajo del Sistema de Pagos
Banco Central de Chile

N.º 6 - Agosto 2003

ECONOMIC POLICY PAPERS

CENTRAL BANK OF CHILE



BANCO CENTRAL DE CHILE

CENTRAL BANK OF CHILE

La Serie de Documentos de Política Económica, del Banco Central de Chile, divulga el pensamiento de las autoridades de la institución sobre la economía chilena y la conducción de la política monetaria. Esta Serie es una instancia de difusión y discusión de tópicos relevantes para los objetivos y el accionar del Banco Central, dirigida a un público más amplio que el de los especialistas.

The Series of Economic Policy Papers of the Central Bank of Chile presents views and analyses of the Chilean economy and the conduct of monetary policy prepared by Bank authorities. This series, aimed at the general public, disseminates and discusses topics that are relevant to the goals and operations of the Central Bank.

Documentos de Política Económica del Banco Central de Chile
Economic Policy Papers of the Central Bank of Chile
ISSN 0717 - 7151

Huérfanos 1175, primer piso.
Teléfono: (56-2) 6702475; Fax: (56-2) 6702231

MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS

*Grupo de Trabajo del Sistema de Pagos
Banco Central de Chile*

I. Introducción

El sistema de pagos es un componente esencial de la infraestructura económica y financiera. Su eficiente funcionamiento permite que las transacciones se completen en forma segura y oportuna, condición necesaria para el buen desempeño de todos los mercados y de la economía en general. Sin embargo, los sistemas de pagos también pueden entrañar riesgos para sus participantes, y pueden transformarse en un canal de propagación de los problemas de un sector de la economía o del sistema financiero hacia otros sectores. Esta posibilidad de transmisión de “riesgo sistémico” constituye la preocupación fundamental de los bancos centrales por el adecuado funcionamiento de los sistemas de pagos.

El Banco Central de Chile tiene la responsabilidad de velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, al disponer de facultades para regular los sistemas de pagos y para operar algunos aspectos de los mismos, incluyendo la provisión de sus propios pasivos (billetes y monedas, así como depósitos de las empresas bancarias) como activos libres de riesgo para la liquidación final de las transacciones.

En virtud de estas responsabilidades y facultades, el Instituto Emisor inició en septiembre de 2000 un programa de modernización de los sistemas de pagos orientado a elevar sus niveles de eficiencia y seguridad a los más altos estándares internacionales, siguiendo las pautas del Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación de Basilea.

Este documento presenta los aspectos centrales del proyecto de modernización del sistema de pagos que está desarrollando el Banco Central. El documento está dividido en cuatro secciones. La primera revisa los conceptos básicos asociados a los sistemas de pagos y los riesgos inherentes a los mismos. Luego, se examinan las recomendaciones internacionales del Comité de Pagos y Liquidación de Basilea para controlar y mitigar este tipo de riesgos. La tercera sección describe brevemente los principales sistemas de pagos que operan en Chile, y la cuarta presenta los aspectos centrales del programa de modernización del sistema de pagos que impulsa el Instituto Emisor, incluyendo la implementación del Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR), la nueva normativa para la operación de Cámaras de Compensación de Alto Valor (CCAV), y un breve análisis de los riesgos asociados a la operación de las cámaras de compensación de cheques y documentos similares.

II. El sistema de pagos y la economía

Un sistema de pagos comprende el conjunto de arreglos que permiten transferir “dinero” entre sus participantes. Cada día, los agentes económicos realizan una enorme cantidad de transacciones. Cada una de ellas involucra el intercambio de bienes, servicios o valores financieros por “dinero”. La definición de lo que constituye “dinero” no es tan precisa y puede variar en el tiempo, entre países, o incluso entre mercados de un mismo país. En el caso de las empresas y personas, “dinero” normalmente se refiere a efectivo (billetes y monedas) y obligaciones a la vista en instituciones bancarias (“dinero bancario”). En el caso de las instituciones bancarias, la definición de dinero también puede incluir los fondos que mantienen depositados en el Banco Central.

En las economías modernas, la mayor parte de los pagos se efectúa a través de la transferencia de “dinero bancario”, normalmente a través de movimientos (cargos y abonos) en las cuentas corrientes que las partes que efectúan una transacción mantenidas en instituciones bancarias por las partes que efectúan una transacción. Típicamente, el obligado al pago emite una orden para que su banco transfiera los fondos al banco del beneficiario. Esta instrucción puede tomar diversas formas, ya sea en papel, cheque o vale vista; o bien en forma electrónica, a través de una tarjeta de débito o una transferencia electrónica. En algunos casos, es el beneficiario o receptor del pago quien presenta la orden al banco del emisor, o bien instruye a su banco para que lo haga por él. En otros casos, es el emisor quien instruye a su banco para que transfiera directamente los fondos al banco del beneficiario.

Todas estas operaciones requieren que las instituciones financieras estén conectadas entre sí para poder realizar las transferencias de dinero a nombre propio o de sus clientes. El conjunto de arreglos que permite realizar estas conexiones constituye un sistema de pagos, e incluye los instrumentos o instrucciones de pago y los mecanismos y redes que conectan a los participantes, así como el conjunto de procedimientos y normas que gobiernan el uso de esta infraestructura.

La eficiente operación de los sistemas de pagos es un aspecto esencial para el buen funcionamiento de los mercados financieros y de la economía en general, al permitir completar en forma segura y oportuna las transacciones. Las empresas los utilizan en el proceso de compra o venta de bienes o servicios; y las personas, para recibir sus salarios y pagar por sus compras en el comercio o por los servicios que contratan. Las instituciones e intermediarios financieros utilizan estos sistemas para liquidar los pagos asociados a las operaciones que realizan en los mercados: monetario, de renta fija, de acciones, moneda extranjera y otros. El Fisco, a su vez, utiliza los sistemas de pagos para recaudar impuestos, pagar por las compras de bienes y servicios y efectuar transferencias. El Banco Central, por último, también utiliza el sistema de pagos en sus operaciones monetarias y de administración de la liquidez global de la economía.

Figura 1
Ejemplo de una Transacción en un Mercado

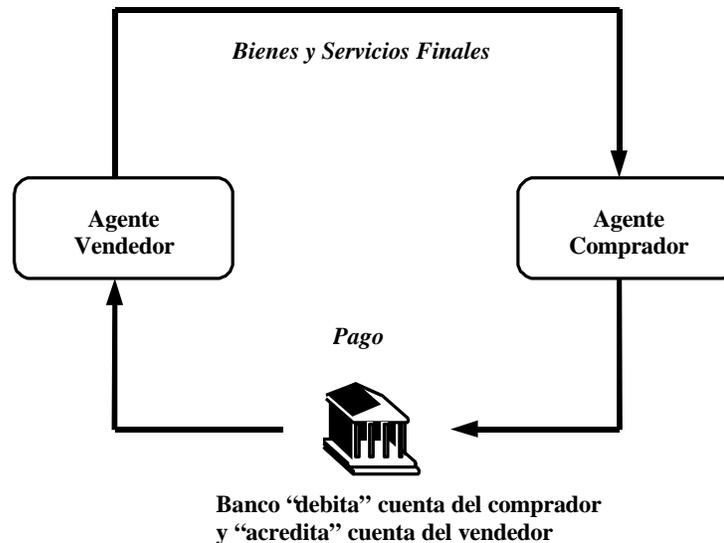


Figura 1: El vendedor entrega bienes y servicios al comprador. Este último, a su vez, le entrega un documento (un "cheque") para ser presentado a cobro en el banco en el que el comprador tiene su dinero depositado (en una "cuenta corriente").

El inadecuado funcionamiento de los sistemas de pagos aumenta los costos de transacción, reduce la eficiencia en el intercambio entre los agentes económicos y afecta la liquidez de los mercados financieros. Además, puede generar efectos indeseados a nivel sistémico si cada participante confía en la recepción oportuna de los fondos esperados para poder hacer frente a sus propios pagos a otros participantes.

Los sistemas de pagos se pueden clasificar según los montos y la naturaleza de las transferencias de dinero que procesan. Los sistemas de pagos de "*bajo valor*" típicamente procesan un gran número de transferencias, aunque cada una tiene bajo valor individual. Los sistemas de pagos de "*alto valor*", en cambio, procesan un número menor de transacciones, pero el valor individual o agregado de éstas es significativo en relación con el tamaño del balance o con el capital de los participantes que los utilizan. Por lo anterior, la seguridad y oportunidad de los pagos en los sistemas de "*alto valor*" son factores críticos para el normal funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, y de la economía en general.

Otro criterio de clasificación de los sistemas de pagos se basa en la identificación de la parte que inicia el proceso. Así, en un "sistema de transferencias de débito" el proceso se inicia con la presentación que hace el beneficiario (o su banco) del instrumento que ha emitido la parte obligada al pago (un cheque, por ejemplo) al banco en el que este último mantiene su cuenta corriente, resultando así en un cargo o débito en esa cuenta.

En un “sistema de transferencia de crédito” en cambio, es la parte obligada la que instruye a su banco la transferencia de los fondos, desde su cuenta a la cuenta del beneficiario, ya sea en el mismo banco o en otro.

II.1 Riesgos en los sistemas de pagos

La participación en un sistema de pagos entraña riesgos financieros para sus miembros. Si las entidades participantes se otorgan créditos, implícita o explícitamente, por los pagos esperados antes de que haya ocurrido la liquidación definitiva de los mismos, quedan expuestas a un riesgo de crédito respecto de otros miembros del sistema. Por otra parte, si los pagos efectivamente se liquidan, pero con atraso respecto de lo esperado, los participantes quedan expuestos a un riesgo de liquidez para afrontar sus propios pagos.

En este contexto, los sistemas de pagos pueden actuar como mecanismos de propagación de las dificultades financieras que enfrenta un participante en el sistema hacia otros participantes. Ello porque un participante puede necesitar de los pagos que otro le debe efectuar para, a su vez, disponer de los fondos necesarios para cumplir con sus propias obligaciones. Así, la falencia de un participante en un sistema de pagos puede, en ciertos casos generar un efecto “dominó” sobre otros participantes o sectores de la economía. Esta cadena de propagación de los problemas financieros es un ejemplo de **riesgo sistémico**, e ilustra la importancia de que los sistemas de pagos estén adecuadamente organizados y dispongan de adecuados mecanismos de control y contención de estos riesgos.

La relevancia de los potenciales efectos sistémicos hace que algunos sistemas de pagos sean calificados como **sistémicamente importantes**. Un sistema de pagos es sistémicamente importante cuando es el único disponible en la economía, o cuando procesa pagos de “alto valor”, como es el caso de aquellos asociados a transacciones en los mercados monetarios, de valores o de divisas, en los que cada intermediario financiero puede requerir de la oportuna recepción de los fondos para poder, a su vez, cubrir sus propias obligaciones de pago.

Dado lo anterior, el adecuado funcionamiento de un sistema de pagos requiere que cada participante sea capaz de identificar, medir y controlar los siguientes tipos de riesgo:

Riesgo de crédito: es el riesgo asociado a que un participante en el sistema no esté en condiciones de cumplir plenamente con sus obligaciones de pago en el momento de vencimiento, así como tampoco en el futuro.

Riesgo de liquidez: es el riesgo asociado a que un participante en el sistema no esté en condiciones de cumplir plenamente con sus obligaciones de pago en su debida oportunidad, aun cuando sí pueda hacerlo en algún momento en el futuro.

Riesgo operacional: es el riesgo de que fallas en el funcionamiento de los sistemas operativos, producto de errores humanos, técnicos o de otra naturaleza, originen o aumenten los riesgos de crédito o de liquidez.

Riesgo legal: es el riesgo de que incertidumbres o disputas de tipo legal o contractual, puedan crear o aumentar los riesgos de crédito o de liquidez.

II.2 Estándares y recomendaciones internacionales

La importancia de los sistemas de pagos en la infraestructura financiera motivó al Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación y al Banco de Pagos Internacionales¹ a organizar, a partir de 1998, un grupo de trabajo orientado a proponer los principios o criterios que deberían gobernar el diseño y operación de los sistemas de pagos de importancia sistémica. Como resultado de lo anterior, el BIS publicó en 2001 el documento “*Principios Básicos para Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica*”², que contiene las conclusiones y recomendaciones de ese grupo de trabajo en la materia y que han sido adoptadas como estándares internacionales para evaluar los sistemas de pagos.

Al respecto, se identifican dos objetivos fundamentales a considerar en el diseño y operación de los sistemas de pagos: seguridad y eficiencia. El primero, por cuanto la estabilidad del sistema financiero depende en parte de la confianza de los agentes económicos en la adecuada y oportuna operación de los sistemas de pagos. El segundo, por que los sistemas de pagos deben proveer sus servicios al menor costo posible para todos los participantes, de modo que su funcionamiento contribuya a reducir los costos de transacción y a aumentar la eficiencia global en la asignación de recursos en la economía.

Relacionado con lo anterior, el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación del BIS ha identificado diez principios básicos que deben cumplir los sistemas de pagos de importancia sistémica.

Principios básicos para sistemas de pagos de importancia sistémica:

1. El sistema debe contar con una base legal bien fundada en todas las jurisdicciones relevantes.
2. Las normas y procedimientos del sistema deben permitir a sus participantes comprender claramente el impacto en el sistema de cada uno de los riesgos financieros en los que incurren a través de su participación.

(1) Bank for International Settlements (BIS).

(2) “*Core Principles for Systemically Important Payment Systems*”, Committee on Payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, January 2001.

3. El sistema debe contar con procedimientos claramente definidos para la administración de los riesgos de crédito y de liquidez, que especifiquen las respectivas responsabilidades del operador del sistema y de los participantes, y brinden las iniciativas apropiadas para administrar y contener tales riesgos.
4. El sistema debe ofrecer una liquidación final en el día, preferentemente durante el día y, como mínimo, al final de la jornada.
5. Aquellos sistemas en los que se efectúan neteos multilaterales deben, a lo menos, ser capaces de asegurar la finalización de las liquidaciones diarias en el caso de que un participante con la mayor obligación de liquidación no pueda cumplir.
6. Los activos utilizados para la liquidación deben ser preferentemente obligaciones del respectivo banco central. En caso de utilizarse otros activos, estos no deben implicar riesgo de crédito alguno, o uno muy pequeño de liquidez.
7. El sistema debe garantizar un alto grado de seguridad y confiabilidad operativa y debe contar, además, con planes de contingencia para completar puntualmente el procesamiento diario.
8. El sistema tiene que ofrecer un medio para efectuar los pagos que sea práctico para sus usuarios y eficiente para la economía.
9. El sistema debe tener criterios de participación objetivos y conocidos, que permitan un acceso equitativo y abierto.
10. Los mecanismos de gobierno del sistema deben ser efectivos, exigibles y transparentes.

Estos diez principios básicos (“*core principles*”) recomendados por el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación de Basilea se orientan a asegurar que en el diseño y operación de cada sistema de pagos de importancia sistémica se cautelen adecuadamente los riesgos señalados en la sección II.1, contribuyendo al eficiente funcionamiento de la economía y de sus mercados financieros.

Así, el principio 1 se refiere al riesgo legal y los principios 2 a 6 tienen relación con la gestión y control de los riesgos de crédito y liquidez. El principio 7, por su parte, hace referencia a los riesgos operativos. Finalmente, los principios 8 a 10 se orientan a los aspectos de eficiencia, equidad y transparencia que deben estar presentes en las reglas de funcionamiento de estos sistemas de pagos.

II.3 Rol de los bancos centrales

Dada la importancia de los sistemas de pagos como mecanismos que facilitan las transacciones y transferencias de dinero en la economía, los bancos centrales están especialmente interesados en su adecuado funcionamiento, así como en las normas y mecanismos diseñados para cautelar su seguridad y eficiencia. Si bien existe un interés de todos los participantes en alcanzar un sistema de pagos eficiente y seguro, la existencia de riesgos sistémicos y/o dificultades de coordinación implica que el interés público puede ser mayor que la suma de los intereses individuales.

Por otra parte, el adecuado funcionamiento de los sistemas de pagos es esencial para la efectividad de la política monetaria, por cuanto a través de ellos se realizan las operaciones monetarias del Banco Central, y la eficiencia del mercado monetario depende del buen funcionamiento del sistema de pagos.

En concordancia con lo anterior, el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación del BIS ha efectuado cuatro recomendaciones a cumplir por un banco central en materia de funciones y responsabilidades en la aplicación de los Principios Básicos:

- A. Debe definir claramente los objetivos en materia de sistemas de pagos y establecer públicamente su papel y sus principales políticas respecto de los sistemas de pagos sistémicamente importantes.
- B. Debe asegurar que los sistemas con que opere cumplan con los Principios Básicos.
- C. Debe supervisar el cumplimiento con los Principios Básicos en los sistemas con que no opere, y debe tener la capacidad de realizar esta supervisión.
- D. Al promover la seguridad y la eficiencia de los sistemas de pagos a través de los Principios Básicos, debe cooperar en estas materias con otros bancos centrales y con las autoridades nacionales o extranjeras relevantes.

III. El sistema de pagos en Chile

En Chile, así como en muchos otros países del mundo, las obligaciones asociadas a transacciones de menor valor entre personas y/o empresas se pagan mediante distintas maneras: efectivo, cheques girados contra una cuenta corriente bancaria, cargos directos a la misma efectuados por medio de dispositivos electrónicos, cargos en tarjetas de crédito, y otros. En el caso de transacciones de mayor valor, los pagos se efectúan mediante transferencias de fondos a la vista en el sistema bancario, a través de cheques y vales vista emitidos por una entidad bancaria. En el caso de operaciones entre bancos, los pagos se efectúan vía transferencias finales de los fondos disponibles que mantienen depositados en el Banco Central.

La liquidación efectiva y final de los pagos en que interviene el sistema bancario, ya sea por cuenta propia o por cuenta de sus clientes, se efectúa diariamente por medio de esquemas de compensación o neteo multilateral. Estos esquemas corresponden a arreglos preestablecidos en los que cada banco presenta a cobro los documentos recibidos que son de cargo de las otras instituciones, las que a su vez le presentan los documentos por ellas recibidos y que son de cargo del primero. El proceso de compensación finaliza con el cálculo de los saldos netos finales, los que corresponden a las posiciones deudoras o acreedoras netas que cada banco tiene contra el conjunto de las restantes instituciones. Esta información es transmitida al Banco Central, donde se procede a cargar o abonar, según corresponda, los respectivos importes en las cuentas que los bancos mantienen en el Instituto Emisor. Terminado este proceso, cada banco está en condiciones de efectuar, a su vez, los correspondientes cargos o abonos en las cuentas que sus clientes mantienen en esa entidad.

III.1 Normativa

Los sistemas de pagos interbancarios se regulan de acuerdo con la normativa establecida por el Banco Central de Chile en virtud de las facultades que le otorga su Ley Orgánica, por las normas que sobre la materia dispone la Ley General de Bancos y por la reglamentación establecida por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para tal efecto.

El artículo 3º de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) del Banco Central de Chile, le otorga al Instituto Emisor la responsabilidad de **“velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”**. Por otra parte, el artículo 35º de la LOC señala que en materia de regulación del sistema financiero y del mercado de capitales, son atribuciones del Banco Central, **“autorizar la creación y reglamentar el funcionamiento de las cámaras de compensación de cheques y de otros valores a que concurran empresas bancarias y sociedades financieras”**. En ejercicio de estas facultades, el Instituto Emisor ha reglamentado el funcionamiento de dichas cámaras en el **“Compendio de Normas Financieras”**, el que además recopila la normativa dictada por el Banco Central en otras materias relevantes para el funcionamiento del sistema de pagos, tales como los requerimientos de encaje monetario y reserva técnica, la emisión de tarjetas de crédito y de débito, y el acceso a las facilidades de liquidez que ofrece regularmente el Banco Central a las instituciones financieras con fines de administración y control de la liquidez de la economía.

Por otra parte, la Ley General de Bancos (LGB) contiene varias disposiciones esenciales en materia de sistemas de pagos. Por un lado, establece a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras como una institución autónoma con funciones de fiscalización y supervisión de las empresas bancarias y entidades financieras. La LGB regula también la constitución de las sociedades de apoyo al giro bancario, algunas de las cuales cumplen importantes funciones de apoyo en el sistema de pagos, tales como la operación de los sistemas de tarjetas de crédito bancarias y las redes de cajeros automáticos. Asimismo, en la LGB se establece el sistema de garantía de pago a los depósitos a la vista de las empresas bancarias y sociedades financieras, basado en los conceptos de reserva técnica y preferencia de pago, así como también las disposiciones relativas a la regularización de la situación de los bancos en caso de inestabilidad o insolvencia financiera.

Por último, la “Recopilación Actualizada de Normas” de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras contiene, entre otras materias, el conjunto de regulaciones específicas relativas al sistema de pagos, y que son aplicables a las instituciones financieras que operan en el país, tales como las normas sobre cuentas corrientes y cheques, valores en cobro, canje y compensación y otras.

III.2 Cámaras de compensación de pagos interbancarios

En la actualidad, el sistema de pagos interbancario se organiza a través de cuatro cámaras de compensación: la de operaciones interfinancieras, la de cheques y otros documentos en moneda nacional, la de operaciones efectuadas a través de cajeros automáticos y la de operaciones (cheques y otros documentos) en moneda extranjera.

Como se señaló anteriormente, en las cámaras de compensación se efectúa el proceso de canje, compensación y cobro de los documentos u operaciones entre bancos o por cuenta de terceros. Los resultados netos de estos procesos, con excepción de la cámara de compensación de cheques y otros documentos en moneda extranjera, cuyos resultados netos se liquidan mediante cheques emitidos en dólares sobre la plaza de Nueva York, se informan diariamente al Banco Central para los efectos de su liquidación final en las respectivas cuentas corrientes que mantienen las instituciones financieras en el Instituto Emisor, lo que representa su pago definitivo.

Si alguna institución financiera, luego de liquidarse los resultados netos de las cámaras de compensación, presenta un déficit en su saldo en cuenta corriente en el Banco Central, éste debe ser cubierto antes del cierre del día. Para estos efectos, la institución deficitaria puede solicitar préstamos interbancarios, los que una vez acordados entre las partes deben ser informados al Instituto Emisor para efectuar las transferencias correspondientes. Opcionalmente, la institución deficitaria puede recurrir a las facilidades normales de financiamiento que ofrece el Banco Central. Finalmente, en caso de que el uso de los mecanismos anteriores no permita cubrir completamente el déficit en cuenta corriente, el Banco Central puede cubrirlo en forma excepcional, en las condiciones que determine expresamente el Consejo del Instituto Emisor para tal efecto.

- **Cámara de Compensación de Operaciones Interfinancieras en M/N:** En esta cámara se canjean y compensan los denominados “vales-cámara”, que son los documentos utilizados por los bancos para pagar las obligaciones en moneda chilena originadas en sus operaciones interbancarias. Los vales-cámara sólo pueden ser emitidos por las instituciones financieras a favor de otras instituciones financieras, no pudiendo ser endosados a otras entidades o personas por la institución a cuyo favor se encuentran extendidos, debiendo ser canjeados, compensados y cobrados el mismo día de su emisión.

Por la naturaleza de las operaciones que le dan origen, el número de documentos que se compensa en esta cámara es relativamente bajo, unos 400 y 500 al día. Sin embargo, los montos de recursos involucrados son significativos. Así, durante el primer semestre del

año en curso, el valor promedio de los documentos presentados a cobro a esta cámara superó los 850.000 millones de pesos diarios, y el valor promedio de los saldos diarios resultantes, para aquellas entidades con obligaciones netas en contra, fue cercano a los 171.000 millones.

- **Cámaras de Compensación de Cheques y otros Documentos en M/N:** Esta cámara tiene la función de canjear y compensar las obligaciones originadas en documentos emitidos contra depósitos y obligaciones a la vista (cuentas corrientes) que han sido depositados por el público en una institución financiera distinta a aquella en la que el girador mantiene su cuenta corriente (la institución “librada”). El proceso se inicia cada día hábil bancario en la “primera reunión”, en la que se presentan a cobro y canje los documentos recibidos en el día. Al inicio de la jornada del día siguiente, tiene lugar la “segunda reunión”, en la que se procede a rectificar posibles errores incurridos durante la primera. A media mañana, se inicia la “tercera reunión” en la que las instituciones libradas devuelven los documentos rechazados por falta de fondos u otra causa. Terminado ese proceso, se determinan los saldos o posiciones netas finales a ser informados al Banco Central para su liquidación en las cuentas que mantienen los bancos en el Instituto Emisor.

Típicamente, esta cámara compensa cheques bancarios y vales vista. En el caso de los cheques, durante el año 2002 se estima que se procesaron del orden de 305 millones de cheques, por un valor diario promedio de 2,1 billones de pesos, cifra equivalente a unos 3.160 millones de dólares.

El vale vista, por su parte, es un documento emitido por una institución financiera a favor de un tercero, y puede generarse solamente contra la entrega de dinero en efectivo por parte del tomador, o contra fondos disponibles mantenidos en cuenta corriente o en otra forma de depósito a la vista. El vale vista es un documento de amplia utilización para transacciones por importes elevados como es el caso de las operaciones que se efectúan en los mercados de valores.

Los cheques y vales vista adolecen, sin embargo, de algunas deficiencias en términos de seguridad y eficiencia para sus usuarios. Por tratarse de documentos materializados en papel, están sujetos a riesgos de robo y falsificación. Por otra parte, su procesamiento representa un costo operativo importante para el sistema financiero, lo que impacta en último término en las tarifas, comisiones y tasas de interés que las entidades financieras deben cobrar a sus clientes. Dado lo anterior, en los mercados financieros más desarrollados se observa una tendencia creciente a la migración hacia sistemas electrónicos, especialmente en el caso de pagos de “alto valor”. Adicionalmente, en los últimos años, esta tendencia se ha hecho extensiva a los pagos minoristas o de “bajo valor”, a través de sistemas de tarjetas de débito con cargo directo en cuenta corriente, así como con el desarrollo de nuevos esquemas de “dinero electrónico” basados en el uso de redes vía Internet.

- **Cámara de Compensación de Operaciones efectuadas a través de Cajeros Automáticos:** Como su nombre lo indica, en esta cámara se efectúa el neteo de las operaciones en moneda nacional efectuadas por los usuarios en cajeros automáticos distintos a aquellos de propiedad de la institución financiera en la cual mantienen su cuenta corriente. La compensación opera todos los días hábiles bancarios por medio de un sistema electrónico de transmisión de información y procesamiento de datos autorizado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Por tratarse de operaciones de “bajo valor” relativo, los resultados netos del proceso diario de compensación de esta cámara son menores en comparación con la cámara interfinanciera o la de cheques. En un día normal de operaciones, una entidad bancaria puede terminar el proceso de compensación con una obligación neta a favor del resto de entre 1.000 y 3.000 millones de pesos, no obstante que en algunos días se pueden generar obligaciones netas superiores a ese rango.
- **Cámara de Compensación de Cheques y otros documentos emitidos en Moneda Extranjera:** Esta cámara tiene como propósito efectuar el intercambio diario de documentos emitidos en moneda extranjera, que han sido girados contra cuentas corrientes abiertas en bancos radicados en Chile, o emitidos por dichas entidades con arreglo a disposiciones legales y normas de cambios internacionales impartidas por el Banco Central. Terminado el proceso, los bancos deudores proceden a cancelar los saldos en su contra mediante cheques emitidos en dólares sobre la plaza de Nueva York, a favor de los respectivos bancos acreedores.

Figura 2
Flujo del Sistema de Compensación de Pagos Interbancarios

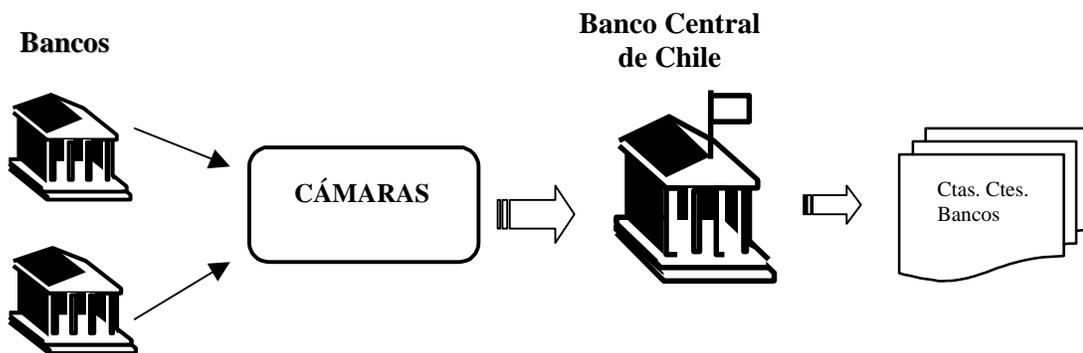


Figura 2: Cada institución financiera presenta en las cámaras de compensación los documentos recibidos y que constituyen obligaciones de otras instituciones financieras. En la cámara se efectúa el proceso de canje y compensación, determinándose los saldos netos (a favor o en contra) de cada institución. Este resultado se envía al Banco Central, donde se procede a realizar los correspondientes cargos o abonos en las cuentas corrientes que mantienen en el Instituto Emisor.

IV. Programa de modernización del sistema de pagos

En septiembre del año 2000, el Consejo del Banco Central de Chile resolvió adoptar un plan de acción con el propósito de impulsar la modernización del sistema de pagos del país. Este programa de modernización tiene como objetivos principales aumentar la eficiencia y seguridad de los sistemas de pagos interbancarios de alto valor, adoptando para ello los estándares y recomendaciones del Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación de Basilea.

El Programa de Modernización del Sistema de Pagos anunciado contemplaba los siguientes elementos fundamentales:

1. Poner en operaciones en el Banco Central, y a contar de marzo del 2001, un sistema de licitaciones de pagarés y otras operaciones de mercado abierto por vía electrónica.
2. Introducir modificaciones al reglamento de la cámara de compensación de cheques y otros valores en M/N, de modo de hacer el proceso más expedito y que el resultado de la compensación fuese conocido el mismo día en que el Banco Central efectúa la liquidación final.
3. Modernizar el sistema de cuentas corrientes que las entidades financieras mantienen en el Banco Central, incorporando funcionalidades que permiten la obtención directa de sus saldos contables durante la jornada bancaria.
4. Definir las condiciones mínimas de seguridad, transparencia, competencia y administración de riesgos, así como otras características que deben cumplir los mecanismos de pago de alto valor que operen en el país, en concordancia con los estándares recomendados por el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación de Basilea.
5. Adoptar las medidas, acciones y normas que permitan habilitar un sistema de pagos interbancarios en el que éstos se puedan liquidar en forma bruta y en tiempo real (sistema LBTR ó RTGS por sus siglas en inglés).

Las tareas contempladas en los puntos 1 a 3 anteriores se completaron satisfactoriamente en el período 2001-2002. Desde entonces, el Banco Central ha concentrado su trabajo en la consecución de los puntos 4 y 5. Esto es, en la modernización de los sistemas de pagos interbancarios de alto valor.

IV.1 Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR)

Se denominan sistemas LBTR a aquellos sistemas electrónicos de pagos interbancarios que operan en tiempo real y bajo la modalidad de liquidación bruta. Esto es, sistemas en los que las instrucciones de pago electrónicas que envían las instituciones financieras se procesan

una a una y en cuanto son recibidas. La liquidación, final e irrevocable, se lleva a cabo al momento en que, verificada la disponibilidad de fondos en la cuenta que la institución financiera mantiene en el Banco Central, se cursa la instrucción, debitando la cuenta del participante obligado y acreditando la del beneficiario.

El Sistema LBTR, cuya puesta en operaciones se ha programado para los primeros meses del próximo año, será de propiedad y operado por el Banco Central de Chile. En este sistema se liquidarán, entre otros, los importes en moneda nacional correspondientes a las “Instrucciones de Transferencia de Fondos” que envíen las entidades bancarias, los resultados netos provenientes de las cámaras de compensación de pagos a las que concurren los bancos y los pagos asociados a operaciones entre el Banco Central y los participantes para cuya liquidación se requiere efectuar cargos o abonos en las cuentas que mantienen en el Instituto Emisor³.

Podrán participar en el Sistema LBTR las entidades bancarias autorizadas para operar en el país por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en tanto el Banco Central apruebe la respectiva solicitud y se suscriba el respectivo contrato de adhesión.

Los participantes podrán liquidar operaciones en el Sistema LBTR por cuenta propia o por cuenta de cualquier otro comitente. Así, el Sistema permitirá las transferencias de fondos que resultan de operaciones efectuadas entre terceros que pueden requerir efectuar pagos de alto valor en efectivo y en el día. Con ello, será posible avanzar rápidamente hacia el establecimiento de mecanismos de “entrega contra pago” (*delivery versus payment ó DVP*) para la liquidación de transacciones en el mercado de valores y de “pago contra pago” (*payment versus payment ó PVP*) para la liquidación de transacciones en el mercado de divisas, operaciones que en la actualidad se realizan contra la entrega de vales vista⁴.

En la normativa del Sistema se incluirá una definición explícita del concepto de liquidación, esto es, “el acto por medio del cual se extingue una obligación de pago entre dos participantes en el Sistema LBTR, y que se perfecciona mediante la transferencia de los correspondientes fondos desde una cuenta de liquidación de un participante a una cuenta de liquidación de otro participante, o al Banco Central cuando corresponda”. De esa forma, la liquidación de cualquier operación en el Sistema LBTR se habrá llevado a cabo o perfeccionado una vez efectuada la correspondiente transferencia de fondos entre las cuentas de los participantes involucrados. Una vez perfeccionada la liquidación, ésta será definitiva e irrevocable y, por tanto, no podrá ser anulada, revertida o modificada.

(3) Operaciones de mercado abierto, licitaciones periódicas y recompras de instrumentos emitidos por el Banco Central, pago de los mismos a la fecha de su vencimiento y otras.

(4) Por lo que la transferencia de fondos se realiza efectivamente al día siguiente, una vez que el vale vista se compensa en la cámara de cheques y el banco que lo presenta efectúa el abono de los fondos en la cuenta corriente del beneficiario.

Figura 3
Flujo Operativo del Sistema LBTR

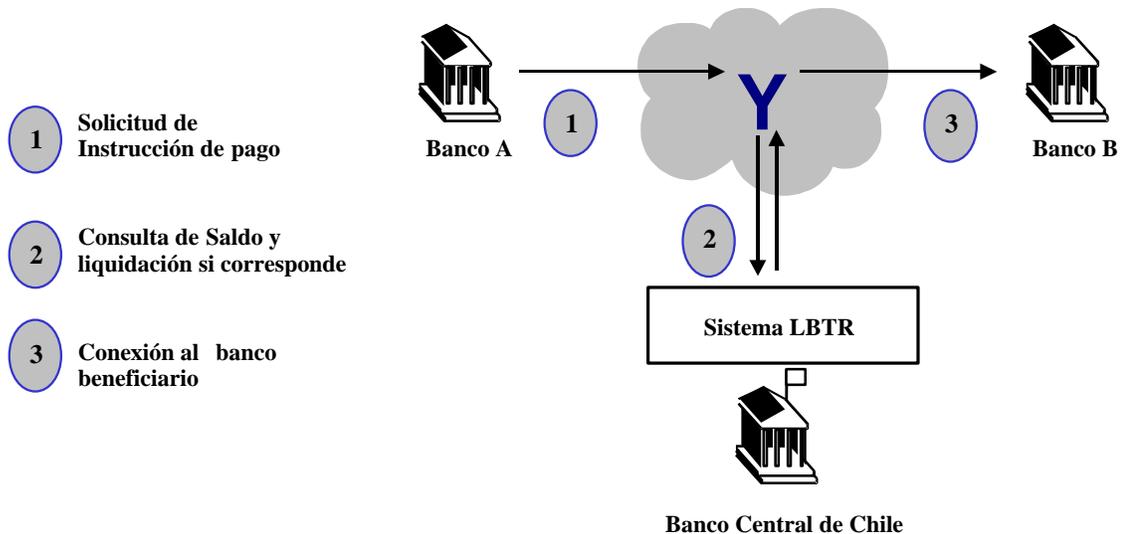


Figura 3: El Banco A envía una instrucción al Sistema LBTR para que debite un determinado monto de su cuenta de liquidación en el Banco Central y lo acredite en la del Banco B. El sistema verifica si el Banco A dispone de recursos suficientes en su cuenta y, de ser el caso, procede a efectuar el traspaso e informar al Banco B.

Dada su naturaleza, en los sistemas de liquidación bruta y en tiempo real es posible que al momento de solicitarse el curso de una operación, el participante emisor no disponga de fondos suficientes en su cuenta. En tal situación, en el Sistema LBTR esas operaciones serán puestas en una “fila de espera” hasta que se produzca la disponibilidad de fondos o sean revocadas por el participante que las envió. Para proveerse de fondos líquidos y facilitar la operación del sistema, las entidades bancarias participantes podrán acudir al mercado interbancario o bien a una “Facilidad de Liquidez Intradiaria” que ofrecerá el propio Instituto Emisor. Por medio de esta facilidad, las instituciones financieras podrán acceder a la liquidez necesaria para operar en el Sistema LBTR mediante la venta de instrumentos financieros al Banco Central con pacto de retrocompra en el mismo día.

En todo caso, al término del horario de operaciones de cada día, el Sistema LBTR eliminará de la fila de espera toda instrucción de transferencia de fondos con fecha de liquidación en ese día que no haya sido revocada por su propio emisor. Para todos los efectos legales, normativos o reglamentarios, dicha eliminación importará la revocación de la misma por parte del participante que la emitió.

De igual forma, el Sistema LBTR dispondrá de mecanismos automáticos de inspección de las operaciones en fila de espera, a objeto de resolver eventuales atascamientos (“gridlocks”),

respetando siempre el orden de llegada de las instrucciones y las prioridades establecidas por los participantes.

El Sistema LBTR del Banco Central de Chile cumplirá con los estándares recomendados internacionalmente para sistemas de pago de importancia sistémica y operará en condiciones de alta seguridad y confiabilidad, incluyendo los sistemas de mensajería que comunicarán a los participantes con el Sistema⁵. De igual forma, se dispondrá de un sitio de procesamiento alternativo o de respaldo y de los procedimientos necesarios para solucionar las posibles contingencias operativas que puedan presentarse en el sistema y que puedan afectar su normal operación.

IV.2 Cámaras de Compensación de Pagos de Alto Valor (CCAV)

Sin perjuicio de la puesta en marcha del Sistema LBTR, el Banco Central reconoce la utilidad que los esquemas de neteo o compensación pueden prestar en la provisión de servicios de liquidación de pagos interbancarios. Por ello, la política del Instituto Emisor en esta materia se orienta a proveer el marco normativo necesario que permita su operación eficiente y bajo condiciones de adecuada seguridad, de modo que estos esquemas contribuyan efectivamente a la estabilidad financiera. Estas cámaras, en caso de establecerse, deberán ser operadas por entidades privadas, sujetas a las regulaciones que en la materia establecerá el Instituto Emisor.

La normativa que actualmente regula el funcionamiento de las cámaras de compensación de pagos interbancarios adolece de ciertas deficiencias, relacionadas con la falta de mecanismos adecuados para mitigar el riesgo de liquidación que enfrenta un banco por el eventual no pago de una obligación por parte de otro en su debida oportunidad. Por lo anterior, el Banco Central ha estimado apropiado establecer una nueva normativa para las cámaras a las que concurran las entidades bancarias a compensar pagos de alto valor, que incorpore adecuados esquemas de gestión y control del riesgo de liquidación existente en estos procesos de neteo, así como también procedimientos para el control de los riesgos operativos y reglas claras y equitativas de acceso.

En materia de **control del riesgo de liquidación**, la nueva normativa establecerá que estas cámaras deberán disponer de procedimientos que permitan asegurar la liquidación final de los resultados netos de cada ciclo de compensación en el Sistema LBTR en forma puntual, incluso en el caso de que el participante que exhiba el mayor saldo deudor no cuente con recursos suficientes para su liquidación.⁶

Para efectos de lo anterior, estas Cámaras, o el Operador en su caso, deberán estar en condiciones de establecer más de un ciclo de compensación durante la jornada; requerir a

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

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

cada participante el establecimiento de límites máximos para el saldo neto acreedor que dicho participante esté dispuesto a asumir con cada uno de los otros participantes en un determinado ciclo de compensación (límites bilaterales); establecer límites máximos para la posición deudora neta multilateral que pueda acumular cada participante en un determinado ciclo y establecer los mecanismos que aseguren la disponibilidad de recursos para efectuar la liquidación en caso de insuficiencia por parte de uno o más de sus participantes. La disponibilidad de recursos deberá ser, como mínimo, igual al mayor de los límites máximos multilaterales antes referidos.

Una vez concluido un ciclo de compensación, los resultados netos del mismo deberán ser informados al Banco Central para su liquidación en el Sistema LBTR. El **proceso de liquidación** se iniciará cuando el Operador comunique en forma simultánea al Instituto Emisor y a cada uno de los participantes los resultados netos que se procederán a liquidar. Recibida dicha comunicación, los participantes dispondrán de un período prudencial de tiempo para verificar su disponibilidad de fondos en el Sistema LBTR y, en caso de ser ellos insuficientes, adoptar las medidas necesarias para superar tal situación.

En la operación de estas Cámaras se deberán distinguir dos procesos de liquidación. El primero (“*Liquidación Normal*”) corresponderá al caso en el que todos los participantes con saldo neto deudor dispongan de fondos suficientes en el Sistema LBTR. En tal situación se procederá a efectuar los respectivos cargos y abonos en las cuentas de los participantes dándose así por finalizada la liquidación.

El segundo proceso de liquidación (“*Liquidación Excepcional*”) corresponderá al caso en que uno o más de los participantes que presentan saldo neto deudor no disponga de fondos suficientes para cubrir su obligación. En este caso, el proceso de liquidación se suspenderá y el Sistema LBTR notificará de tal situación al Operador, el que deberá activar los procedimientos previstos para estos casos. En el caso de que aplicados los procedimientos previstos por la Cámara se mantenga la insuficiencia de fondos, el Banco Central declarará fallido el proceso de liquidación y notificará de ello al Operador. Para todos los efectos legales, se considerará que las instituciones financieras cuya insuficiencia de fondos en el Sistema LBTR causó la falla del proceso de liquidación, han cesado en el pago de una obligación. Por lo anterior, dichas instituciones deberán atenerse a lo señalado en el artículo 121 y siguientes de la Ley General de Bancos⁷.

Las Cámaras de Compensación de Pagos Alto Valor deberán disponer de un **Reglamento Operativo**, preparado por su Operador y aprobado por el Banco Central, en el que deberán necesariamente incluirse las siguientes materias:

(7) El artículo 121 de la Ley General de Bancos señala que, “si un banco cesa en el pago de una obligación, el gerente dará aviso inmediato al Superintendente, quien deberá determinar si la solvencia de la institución subsiste y, en caso contrario, adoptará las medidas que corresponda aplicar de acuerdo con la ley. Lo anterior es sin perjuicio del derecho del acreedor afectado para recurrir a la Superintendencia con este objeto”.

- Los derechos y obligaciones tanto de los participantes de la Cámara como del Operador.
- Las condiciones económicas y operativas de acceso y participación de una institución financiera.
- Los procedimientos de administración y control de los riesgos de liquidación de los resultados netos de la Cámara.
- Los procedimientos de operación en condiciones de Liquidación Normal y en condiciones de Liquidación Extraordinaria.
- Las causales y los procedimientos para la suspensión, exclusión y cualquier otra modificación en las condiciones de participación de un participante.
- Los procedimientos para la preservación, integridad, exactitud, oportunidad y confidencialidad en el envío, recepción y procesamiento de la información respecto a los pagos que se presentan a compensación.
- Los procedimientos de operación ante contingencias y situaciones de riesgo operativo.
- Los procedimientos de solución de controversias entre participantes, y entre éstos y el Operador.
- El modelo de Contrato de Adhesión a la Cámara.
- Las tarifas a las que estarán sujetos los participantes, los criterios que rigen su determinación y el período de vigencia de las mismas.
- Los procedimientos por los cuales se podrá modificar el Reglamento Operativo.

Finalmente, cabe destacar que en materia de **acceso**, la normativa del Banco Central establecerá que las condiciones de acceso, tanto económicas como operativas, a una CCAV deberán ser razonables, justificadas y equitativas para toda institución financiera que solicite concurrir o participar en ella, no pudiendo establecerse diferencias en el tratamiento de los participantes según éstos sean o no accionistas de la entidad que opera la Cámara.

IV.3 Modificaciones a la normativa de la actual Cámara de Cheques y Otros Documentos en M/N

La experiencia internacional indica que en los sistemas de compensación que procesan pagos de bajo valor o minoristas (en la forma de cheques y de otros instrumentos de débito similares), puede ser difícil o poco práctico establecer diseños que cumplan con cada uno de los “Principios Básicos” recomendados por el Comité del BIS. Por lo anterior, las recomendaciones en la materia son:

- i) incentivar el uso de sistemas de transferencia de fondos en los cuales el que inicia la operación es la parte que hace el pago (denominados “sistemas de transferencias de crédito”⁸⁾) y/o,

⁽⁸⁾ Por ejemplo, sistemas en los que el obligado al pago inicia, electrónicamente y desde el punto de venta, la transferencia de fondos desde su cuenta corriente a la cuenta del beneficiario.

- ii) canalizar los pagos de alto valor mediante un sistema separado de transferencias de créditos.

El objetivo de estas recomendaciones es impedir que el funcionamiento de los sistemas de compensación de cheques y documentos de débito similares importe un riesgo sistémico, que requiera la incorporación en ellos de mecanismos de control del riesgo de liquidación más exigentes, afectando de esa forma su utilidad práctica para los usuarios finales.

En la actual cámara de cheques, sin embargo, se compensan todos los vales vista girados en el sistema financiero que se depositan en un banco distinto al librado o emisor. Algunas de estas operaciones, tales como aquellas originadas en transacciones en los mercados de valores o de divisas, representan pagos de importancia sistémica, no existiendo mecanismos adecuados para mitigar el riesgo de liquidación.

Por lo anterior, el Banco Central estudia introducir modificaciones a la normativa de la cámara de cheques, las que estarán orientadas a mejorar los sistemas de control y mitigación del riesgo de liquidación de los procesos de compensación que se efectúan en esa cámara. Ello permitirá, además, nivelar los costos e incentivos que enfrentarán las entidades participantes al elegir el sistema por el cual desea se liquide un pago (cámara de cheques, LBTR o CCAV).

La implementación de las modificaciones normativas que en definitiva se adopten a objeto de mejorar los sistemas de control y mitigación del riesgo de liquidación de la cámara de cheques se hará en forma sincronizada con la puesta en marcha del Sistema LBTR, de modo de cautelar que ese proceso de implementación, así como el proceso de migración de los pagos de alto valor hacia los nuevos sistemas de liquidación, ocurran en forma fluida y sin afectar la normal operación de los mercados financieros.

De esta forma, al término del programa de modernización del sistema de pagos que iniciara el Banco Central en el año 2000, las personas, las empresas, los intermediarios financieros y las entidades bancarias que operan en el país dispondrán de una gama más amplia, más segura y más eficiente de opciones para la liquidación de pagos, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia y que contribuirá efectivamente a la estabilidad y desarrollo de la economía chilena y de su sistema financiero.

