

# Desarrollos y Modernizaciones del Sistema de Pagos en Chile

PRESENTACIÓN DE LUIS ÓSCAR HERRERA B., GERENTE DIVISIÓN POLÍTICA FINANCIERA DEL BANCO CENTRAL DE CHILE, EN EL SEMINARIO "RADIOGRAFÍA DE LA BANCA CHILENA", ORGANIZADO POR EL BANCOESTADO, EL 8 DE AGOSTO DE 2003.

## I. Introducción

---

El objetivo de esta exposición es analizar un tema que es de gran interés para la banca chilena y el Banco Central: el proyecto de modernización del sistema de pagos.

En el último tiempo hemos estado trabajando intensamente en este proyecto, conjuntamente con la Superintendencia de Bancos y, en general, con las instituciones financieras. Esta semana, el Grupo de Trabajo del Sistema de Pagos del Banco Central publicó un documento que explica los contenidos de este proyecto, y presenta para consulta las reformas a la normativa que se contempla introducir. Esperamos que este plan entre en funcionamiento en el primer semestre del próximo año.

Todos ocupamos diariamente el sistema de pagos, aunque muchos no conozcan en detalle su funcionamiento. Esta es una señal positiva, porque cuando el sistema de pagos funciona bien, es predecible y no está en las noticias. Si depositamos un cheque con fondos, esperamos que el dinero estará disponible en nuestra cuenta corriente el día siguiente, y no hay nada más que saber. Sin embargo, cuando esto no ocurre, los problemas e inconvenientes son múltiples, y es seguro que el sistema de pagos estará en las noticias.

El sistema de pagos es parte de la infraestructura de la economía. El "sistema de pagos" comprende el conjunto de arreglos y procedimientos que permiten a los agentes económicos realizar transferencias de "dinero" para pagar por los bienes, servicios o valores financieros que adquieren en el mercado. El intercambio requiere contar con algún sistema de pagos. Una economía

moderna, desarrollada e integrada al exterior debe contar con un sistema de pagos barato y confiable.

Cuando el mencionado sistema funciona bien, las transacciones se completan en forma segura y oportuna, los riesgos financieros se distribuyen de manera eficiente y predecible entre los participantes, los precios son más informativos y la asignación de los recursos mejora. Si el sistema de pagos funciona mal, el intercambio se reduce, disminuye el nivel de bienestar de la economía y su potencial de crecimiento.

Este sistema es un mecanismo complejo y delicado, cuyo buen funcionamiento requiere mantener la confianza de las personas: confianza en la estabilidad del valor de la moneda y en las instituciones que permiten a las personas, empresas y entidades financieras efectuar sus pagos. El objetivo fundamental del Banco Central es preservar esa confianza.

El Banco Central tiene la responsabilidad de velar por la estabilidad del valor de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Asimismo, cuenta con un conjunto de facultades para regular y operar diversos aspectos del sistema de pagos.

En virtud de estas responsabilidades y facultades, el Consejo del Banco anunció, a fines 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.

En esta presentación, quiero explicar la importancia de este proyecto y sus alcances para el sistema financiero y la economía chilena. En primer lugar, me referiré a la trascendencia del sistema de pagos para la economía. Luego, a los estándares y recomendaciones internacionales que existen en la materia. En la sección siguiente, examinaremos brevemente las principales características de los actuales sistemas de pagos en Chile. Y para terminar, expondré sobre los aspectos centrales del programa de modernización que está realizando el Banco Central. En esta sección, hablaré con más detalle de los dos aspectos centrales de esta reforma: el nuevo sistema de transferencias de pagos electrónicos entre bancos, denominado sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) y la nueva normativa para las Cámaras de Compensación de Alto Valor (CCAV).

## II. La importancia del sistema de pagos

---

Cada día se realizan millones de transacciones en una economía como la chilena. En cada una de ellas, las personas y las empresas intercambian bienes, servicios o valores financieros por "dinero". La definición de lo que es "dinero" depende del tipo de transacción. El

efectivo —billetes y monedas — es práctico para las compras de montos menores, pero no para la gran mayoría de las transacciones. En las economías modernas, la mayor parte de los pagos se efectúa intercambiando las mercancías por “dinero bancario”, a través de cheques, tarjetas plásticas u órdenes electrónicas, y vales-*vista* o vales-*cámara*. Estos medios de pago son instrucciones a los bancos para que hagan cargos y abonos en las cuentas corrientes bancarias del pagador y el pagado, respectivamente.

La ejecución de los pagos con dinero bancario requiere que, en última instancia, los bancos se conecten con otros bancos para poder enviar o recibir dinero. Sin embargo, en el caso de los bancos, se entiende por “dinero”, el traspaso de los fondos depositados en sus cuentas corrientes en el Banco Central.

El conjunto de arreglos que permite realizar estos pagos corresponde al sistema de pagos interbancario. El objetivo principal de las reformas que está realizando el Banco Central es la modernización de este componente fundamental del sistema de pagos.

Otro concepto importante es el que se refiere a la diferencia entre los sistemas de pagos de “bajo valor” y de “alto valor”.

Los sistemas de pagos de “bajo valor” típicamente procesan un gran número de pagos entre individuos y/o empresas, pero cada uno de ellos tiene un bajo monto individual. Los pagos que se efectúan a través de cheques, tarjetas de crédito o débito, y los retiros de cajeros automáticos pertenecen a dicho sistema.

Aquellos sistemas de pagos de “alto valor” procesan transacciones cuyo valor individual o agregado es significativo con relación al tamaño del balance o el capital de los bancos u otros intermediarios financieros.

Los pagos de “alto valor” corresponden a transacciones en los mercados monetario, cambiario, de renta fija o accionario, y típicamente se realizan por medios electrónicos, aunque en el caso de Chile operan a través de instrucciones en papel, vales-*vista* y vales-*cámara*.

La seguridad y oportunidad de los pagos de “alto valor” es crítica para el sistema financiero. Los mecanismos de pagos normalmente tienen un componente de crédito. El traspaso inmediato de “dinero contante y sonante” se sustituye por esquemas que difieren el pago definitivo en varias horas e, incluso, días.

Este tipo de esquemas es útil porque facilita la gestión de la liquidez de todos los participantes, pero puede transformarse en el talón de Aquiles del sistema de pagos y del sistema financiero. Si por cualquier razón una institución financiera no lograra efectuar sus pagos en forma oportuna, podría poner en riesgo la liquidez y solvencia de

muchas otras instituciones, con consecuencias graves para la intermediación financiera y, potencialmente, para el empleo y el producto.

La preocupación por contener este tipo de riesgo sistémico o contagio financiero a través del sistema de pagos es la preocupación fundamental de todos los bancos centrales en el mundo, y también del Banco Central de Chile, así como de todos los actores involucrados.

Sin embargo, el interés público es mayor que la suma de los intereses individuales. Cada participante no considera los problemas de liquidez que sus dificultades pueden traer a otros bancos, hay dificultades de coordinación entre los participantes y, por último, puede existir la expectativa entre los participantes de que “alguien”, el Banco Central, resolverá las dificultades inyectando liquidez cuando se presenten los problemas.

El diseño del sistema de pagos debe apuntar a que todos los participantes identifiquen, midan, controlen y mitiguen los riesgos contractuales, financieros y operativos que son inherentes al sistema de pagos.

Las reformas en curso buscan perfeccionar los procedimientos existentes para incorporar métodos más modernos, eficaces y eficientes de gestión del riesgo.

Asimismo, estos perfeccionamientos también son importantes para la efectividad de la política monetaria, por cuanto las operaciones monetarias del Banco Central fluyen al mercado a través del sistema de pagos. La eficacia de la política monetaria para guiar las tasas de interés depende del buen funcionamiento del mencionado sistema.

Por todas estas razones, el proyecto de modernización del sistema de pagos es prioritario para el Banco Central. El objetivo es llevar los niveles de seguridad y eficiencia de los pagos de alto valor a los más altos estándares internacionales.

### III. Recomendaciones internacionales sobre sistemas de pagos

---

La importancia de estos sistemas dentro de la infraestructura financiera ha motivado un esfuerzo internacional por identificar los principios básicos que deben gobernar el diseño y operación de los sistemas de pagos de “alto valor”. Este esfuerzo ha estado radicado en el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación de Basilea, al alero del Banco de Pagos Internacionales.

El Comité de Pagos publicó en 2001 el documento *Principios Básicos para Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica*, que resume las

recomendaciones internacionales en la materia y sirve como estándar internacional para evaluar el sistema de pagos.

El Comité identificó dos objetivos fundamentales para el diseño y operación de los sistemas de pagos: seguridad y eficiencia. La estabilidad del sistema financiero depende, entre otros aspectos, de la confiabilidad o seguridad de los sistemas de pagos. Además, los costos de un sistema de pagos seguro deben ser razonables, para que los participantes no desvíen las transacciones hacia otros esquemas de pagos menos onerosos, pero más riesgosos.

Asimismo, el Comité identificó los diez principios básicos que deben cumplir los sistemas de pagos de alto valor o sistémicamente importantes con el fin de implementar los objetivos de seguridad y eficiencia. Estos diez mandamientos cubren todos los aspectos relacionados con la identificación, medición, control y gestión de los riesgos legales, contractuales, de crédito, de liquidez y operativos en los sistemas de pagos, así como también los aspectos de eficiencia, equidad en el acceso y transparencia de su funcionamiento.

El proyecto de modernización en ejecución por parte del Banco Central tiene como directriz fundamental implementar este conjunto de recomendaciones internacionales y principios básicos.

#### IV. El sistema de pagos en Chile

---

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

En estas cámaras de compensación, los bancos canjean, compensan y cobran los documentos de pago por cuenta propia o de sus clientes. Los resultados netos de estos procesos —con excepción de la cámara de moneda extranjera— se liquidan finalmente en las cuentas corrientes que mantienen las instituciones financieras en el Banco Central.

Las cámaras están reguladas por la normativa establecida por el Banco en virtud de las facultades que le otorga su Ley Orgánica, la Ley General de Bancos y la normativa promulgada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Las principales cámaras son: la de Operaciones Interfinancieras y la de Cheques y otros documentos en moneda nacional.

La Cámara de Compensación de Operaciones Interfinancieras procesa los denominados “vales-cámara”. La principal característica de estos documentos es que solo pueden ser emitidos en favor de

instituciones financieras y se canjean, compensan y cobran en el mismo día de su emisión.

El número de vales-cámara que se procesa diariamente es relativamente bajo, pero el monto de los recursos involucrados es significativo, y su liquidación es crítica para el buen funcionamiento del mercado monetario. Durante el primer semestre del presente año, el valor promedio de los documentos presentados a cobro a esta cámara superó los 1.000 millones de dólares diarios.

La Cámara de Compensación de Cheques y otros Documentos en moneda nacional compensa las órdenes de pagos efectuadas a través de cheques, vales-venta y otros documentos. Estas órdenes se liquidan, como regla general, al día hábil bancario siguiente de su presentación a la Cámara.

Esta cámara procesa un número de documentos y valores muy significativos porque el uso de los cheques y vales-venta como medio de pago es muy amplio en la economía chilena, mucho más que en otras economías. Durante el año 2002, esta cámara procesó más de un millón de cheques diarios, con un valor total del orden de 3.000 millones de dólares al día.

El esfuerzo de modernización del sistema de pagos está orientado a perfeccionar algunos aspectos de su funcionamiento.

Por una parte, reemplazar los instrumentos de pagos materiales —como el vale-venta o el vale-cámara— por instrumentos electrónicos y desmaterializados, con menores riesgos operativos y menores costos de procesamiento.

La tendencia internacional es que los sistemas de pagos de alto valor funcionen sobre la base de instrumentos desmaterializados y con información en línea del emisor del instrumento.

Esta tendencia también se observa en los pagos de “bajo valor” o minoristas. En los sistemas financieros más avanzados, la mayor parte de los pagos de los clientes minoristas ha migrado desde instrumentos en papel como el cheque a esquemas electrónicos en línea, que utilizan tarjetas de crédito y débito, pagos automáticos y transferencias electrónicas vía Internet. Incluso, en algunos lugares, el uso del efectivo ha comenzado a ser reemplazado por “dinero electrónico”, almacenado en una “tarjeta inteligente” o en el teléfono celular.

En Chile, el uso del cheque ha venido perdiendo importancia en los últimos años, pero aún domina al resto de los medios de pago. Este proceso de sustitución debería continuar en los próximos años y, probablemente, se acelerará.

El segundo perfeccionamiento principal se refiere a modernizar los procedimientos de gestión del riesgo en los sistemas de pagos de alto valor.

En la actualidad, los créditos de pago se van acumulando dentro del día y sólo se conocen y liquidan al final del mismo y, en algunos casos, al día siguiente. En el futuro, la infraestructura de los mecanismos de pagos incorporará innovaciones técnicas que permitan a los bancos gestionar directamente los riesgos de sus operaciones de pago en tiempo real y en línea.

## V. Programa de modernización del sistema de pagos

---

En consideración de todos estos aspectos, en septiembre del año 2000 el Consejo del Banco resolvió adoptar un plan de acción con el propósito de modernizar el sistema de pagos del país. Sus objetivos principales son 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 que se anunció en su oportunidad contemplaba los siguientes elementos fundamentales:

Poner en operaciones un sistema de licitaciones de pagarés y otras operaciones de mercado abierto por vía electrónica.

Introducir modificaciones al reglamento de la cámara de compensación de cheques y otros valores en moneda nacional, de modo de hacer el proceso más expedito y lograr que sus resultados fuesen conocidos dentro del día de su liquidación final.

Modernizar el sistema de cuentas corrientes que las entidades financieras mantienen en el Banco Central, incorporando funcionalidades para poder entregar información en tiempo real sobre los saldos contables durante la jornada bancaria.

Definir las condiciones mínimas de seguridad, transparencia, competencia y administración de riesgos que deben cumplir los mecanismos de pagos 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.

Adoptar las medidas, acciones y normas que permitan habilitar un sistema de pagos interbancarios en el que los pagos se liquiden en forma bruta y en tiempo real.

Las tareas contempladas en los puntos 1 a 3 anteriores se completaron exitosamente en el período 2001-2002.

Desde entonces a la fecha, 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. El objetivo es lograr que estas adecuaciones estén finalizadas dentro de la primera parte del próximo año.

A continuación me quiero detener en los dos componentes fundamentales de esta modernización. El sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real, LBTR, y las Cámaras de Compensación de Alto Valor.

La normativa de los nuevos sistemas, así como un documento que explica en más detalle sus contenidos, han sido publicados por el Banco Central en su página *web* para conocimiento y comentarios de todos los interesados.

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

El sistema LBTR opera en las cuentas corrientes de los bancos en el Banco Central, y permitirá a las instituciones financieras enviar órdenes de transferencia electrónica en favor de otros participantes del sistema.

Estas instrucciones de pago se procesarán una a una y en cuanto sean recibidas en el Banco Central. La liquidación se llevará a cabo si y solo si la institución que paga tiene fondos suficientes en su cuenta en el Banco Central, y estos se transferirán inmediatamente al receptor. La operación, una vez cursada, será final e irrevocable.

La característica principal de este sistema es que la liquidación se producirá en forma inmediata con la existencia de fondos. Por lo tanto, el riesgo de crédito en una operación de pago a través del sistema LBTR será cero.

Este tipo de sistemas, sin embargo, puede crear mayores necesidades de liquidez para la banca. Para precaver esta situación, el sistema LBTR incorporará una serie de mecanismos para facilitar la administración de liquidez, incluyendo la posibilidad de otorgar préstamos por horas, o minutos, a través de operaciones *repo*, compra de instrumentos con pacto de retroventa al cierre del mismo día.

Los bancos podrán liquidar en el Sistema LBTR operaciones de pago por cuenta propia o de sus clientes. Esto permitirá, por ejemplo, que el sistema LBTR curse los pagos por operaciones efectuadas entre los bancos o entre terceros en los mercados financieros.

Esto es importante porque permitirá, por ejemplo, establecer mecanismos de "entrega contra pago" para las transacciones en el mercado de valores y de "pago contra pago" en el mercado de divisas, que son estándares para los mercados financieros más desarrollados.

El Sistema LBTR del Banco Central de Chile operará en condiciones de alta seguridad y confiabilidad, incluyendo los sistemas de mensajería que comunicarán a los participantes con el Sistema. De igual forma, se dispondrá de un sitio de procesamiento alternativo o de respaldo y procedimientos para solucionar contingencias operativas.

En la actualidad, el Banco Central está realizando todos los desarrollos de infraestructura tecnológica y de comunicaciones para implementar este sistema. Las primeras pruebas tecnológicas del nuevo sistema comenzarán a fines de año.

## V.2 Cámaras de Compensación de Pagos de Alto Valor (CCAV)

Además de la puesta en marcha del Sistema LBTR, se reconoce la utilidad que los esquemas de compensación pueden prestar para liquidar pagos interbancarios. Estas cámaras, en caso de establecerse, no serán operadas por el Banco Central, sino por entidades privadas sujetas a la regulación y supervisión que establece la normativa dictada por el Banco Central.

La actual normativa de las cámaras de compensación de pagos interbancarios se perfeccionará para incorporar mecanismos de gestión de los riesgos de crédito y liquidez, según los principios del Comité de Pagos de Basilea.

La propuesta de nueva normativa establece que las Cámaras de Alto Valor deberán contar con mecanismos para medir las exposiciones de riesgos en tiempo real, y para controlar que estas no excedan de ciertos límites que establecerán las propias instituciones en función de sus políticas de riesgo.

La cámara también deberá contar con disponibilidad de recursos líquidos con el fin de asegurar la ejecución de los pagos, incluso en caso de falencia por parte de uno o más de sus participantes.

La propuesta de normativa también establece que las condiciones de acceso, tanto económicas como operativas, a la Cámara deben ser razonables, justificadas y equitativas para toda institución financiera que solicite participar en ella. No se podrán establecer diferencias en el tratamiento de los participantes según estos sean o no accionistas de la entidad que opera la Cámara. Esto, con el

objeto de asegurar la mantención de un ambiente de sana competencia dentro del sistema bancario y en los mercados financieros.

También están en estudio otras modificaciones a la actual Cámara de Cheques y otros documentos con el fin de asegurar que las reglas para el tratamiento de los pagos de altos montos sean parejas en todos los esquemas de pagos.

Estas reformas se harán en forma gradual y sincronizada con la puesta en marcha del Sistema LBTR, velando porque el proceso de modernización de los pagos ocurra en forma fluida y sin afectar la normal operación de los mercados financieros.

Finalmente, para los sistemas de bajo valor o minoristas, la experiencia internacional indica que es poco práctico exigir que ellos cumplan con todos los principios que se exigen a los sistemas de alto valor.

La experiencia internacional también indica que los principales problemas de políticas públicas para este tipo de sistemas se presentan en el plano de la competencia. Las fuerzas del mercado, por las economías de redes o economías de escala por el lado de la demanda, pueden llevar a que la provisión de este tipo de servicios se concentre en unos pocos proveedores o en uno solo. En ocasiones, este tipo de situación puede afectar la competencia en el mercado. Las políticas públicas deben velar por mantener un ambiente competitivo y transparente, que permita al mayor número de usuarios acceder a servicios de pago confiables y baratos.

## VI. Conclusiones

---

En resumen, las modernizaciones en curso tienen por objeto promover mayor seguridad y eficiencia para el funcionamiento del sistema de pagos. Esperamos que al finalizar este proyecto, las personas, las empresas, los intermediarios financieros y los bancos dispondrán de una gama más amplia, más confiable y más eficiente de opciones para efectuar sus pagos, en relación con los estándares internacionales en la materia. Esta modernización contribuirá a una mayor estabilidad y desarrollo de la economía chilena y de su sistema financiero.

---