

# Vigilancia de los sistemas de pago en AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE\*

RAÚL MORALES\*\*

En el marco de una mayor necesidad de sistemas de pago transfronterizos que involucran la participación de más de un sistema de pago nacional, contar con un marco cooperativo de vigilancia eficaz, sería de suma utilidad para abordar con antelación los desafíos que suponen la interrelación de dos o más sistemas de pago nacionales.

\*\* Del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), y miembro del equipo principal del Foro de Pagos y Liquidación de Valores del Hemisferio Occidental (FHO).

\* El trabajo se benefició de los valiosos comentarios y aportes de Javier Guzmán, director general del CEMLA, y de Klaus Löber, jefe de la Secretaría del Comité de Sistemas de Pago y Liquidación del Banco de Pagos Internacionales (BIS). Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan las de dicha institución. Boletín del CEMLA, enero-marzo de 2013.

## 1. INTRODUCCIÓN

En años recientes se ha llegado a un consenso en el plano internacional sobre la relación que existe entre el funcionamiento de los sistemas de compensación y liquidación de pagos (en adelante, sistemas de pago) y la estabilidad financiera. Asimismo, se ha demostrado que el buen funcionamiento de los sistemas de pago puede contribuir positivamente a la actividad económica, proveyendo a los mercados de mecanismos que permitan llevar a cabo transacciones entre los distintos agentes de manera segura y eficiente, incluyendo pagos pequeños entre individuos y empresas, y grandes pagos en el plano interbancario. En esta misma línea, se considera que en ausencia de sistemas de pago que funcionen apropiadamente, las posibilidades de que se produzcan riesgos sistémicos son mayores, lo que podría derivar en un potencial colapso del sistema financiero.

A la luz de estas interrelaciones, el funcionamiento de los sistemas de pago ha atraído mayor atención por parte de los bancos centrales, quienes además de ser responsables de preservar la estabilidad del sistema financiero, desempeñan regularmente el papel de regulador, supervisor, operador, usuario y promotor de estas infraestructuras.

Por otra parte, también se ha reconocido en escala internacional que es fundamental contar

con una formulación y una administración adecuadas de las infraestructuras para promover un funcionamiento confiable y eficaz de los sistemas de pagos, así como para generar certidumbre sobre los mecanismos e instrumentos empleados en ellos (CSPL, 2005).

De esta forma, cada vez más los bancos centrales y los principales actores de los sistemas de pago—entidades de crédito, supervisores financieros y de valores, administradores privados de infraestructuras financieras, entre otros— se han envuelto en un proceso continuo de desarrollo, instrumentación y mantenimiento de la planeación y operación de las infraestructuras que garanticen y promuevan su buen funcionamiento.

Para tales fines, en el caso de los bancos centrales, diferentes instrumentos permiten intervenir en los sistemas de pago, entre los que destacan: i) leyes y regulaciones para constituir un marco legal suficiente; ii) reglamentos y estatutos que proporcionen un marco operativo seguro y eficiente; y iii) políticas y mecanismos para fomentar desde diferentes ángulos la competencia y el buen funcionamiento de las infraestructuras. Dentro de este conjunto de instrumentos, la función de vigilancia se ha constituido como una herramienta de suma utilidad para los bancos

### CUADRO 1 Principios generales para la vigilancia de los sistemas de pago

#### 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 aplicarían.

#### 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 capacidad eficaces

Los bancos centrales deben contar con las potestades y la capacidad necer-

sarias 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.

### Principios generales 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 esta recaerá en el banco central 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.

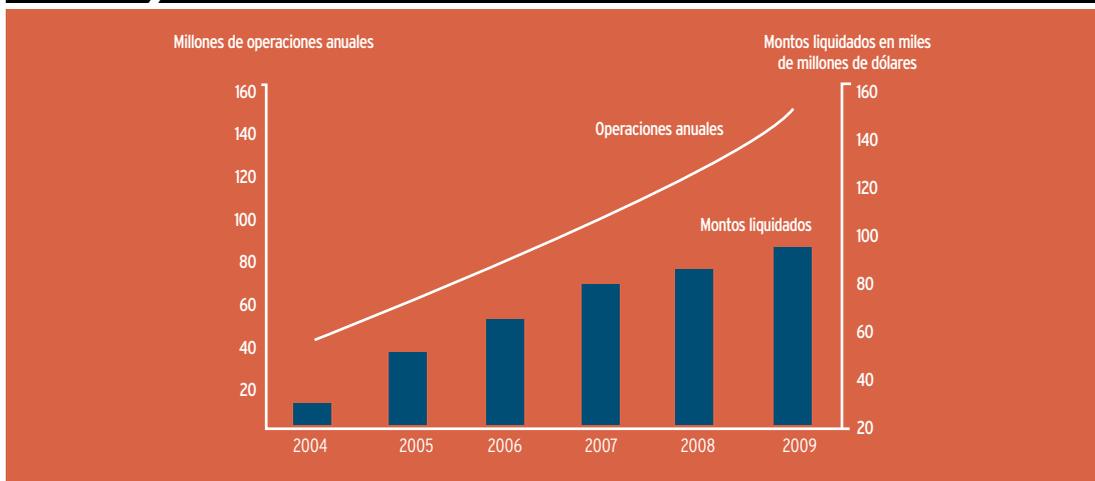
#### Principio de vigilancia cooperativa 4: Mecanismos de liquidación

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 desconfió de la solidez del diseño o la 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 este, por ejemplo identificando estas actividades como prácticas inseguras e inestables.

**GRÁFICO 1** ■ Transacciones por medio de los sistemas nacionales de pago de importancia sistémica de América Latina y el Caribe



FUENTE: CÁLCULOS CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DEL GTSP-ALC (2010); Y BIRF/ BANCO MUNDIAL (2011).  
 NOTA: SE INCLUYE INFORMACIÓN DE LAS OPERACIONES LIQUIDADAS POR LOS SISTEMAS DE LBTR DE ARGENTINA, BRASIL, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE ORIENTAL, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, GUATEMALA, MÉXICO, PARAGUAY, PERÚ, TRINIDAD Y TOBAGO, URUGUAY Y VENEZUELA.

centrales en vista de su mayor interés por evitar la aparición de riesgos sistémicos y corregir potenciales fallas de mercado y ante la mayor participación del sector privado en la operación de los sistemas de pago.

La vigilancia, como función de los bancos centrales, facilita el seguimiento de las operaciones que se liquidan por medio de diferentes instrumentos a través de las infraestructuras, permitiendo a las autoridades ajustar sus políticas en función del comportamiento actual de los sistemas y de sus propios objetivos, con medidas que pueden ir desde cambios en la regulación para una mejor administración de riesgos hasta campañas de educación financiera enfocadas en la promoción de medios de pago innovadores.

En este marco, resulta de la mayor relevancia contar con las facultades y capacidades apropiadas para llevar a cabo esta función. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), como se verá más adelante, la función de vigilancia ha entrado en un proceso de consolidación importante en años recientes. No obstante, este proceso también ha generado retos a quienes la ejercen o se encuentran aplicándola en sus respectivas infraestructuras financieras, por lo que es de esperarse que continúe el mejoramiento y la consolidación de esta herramienta entre los bancos centrales de la región.

Esta nota recoge algunos aspectos –normativos y de política pública– de la función de vigilancia, promovidos por el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Central Europeo y el Banco Mundial, destacando en la situación actual de esta función dentro los bancos centrales de América Latina y el Caribe. Las consideraciones presentadas en esta nota se apoyan –en gran medida– en información extraída del Foro de Pagos y de la Encuesta Global de Sistemas de Pago del Banco Mundial.

## 2. ASPECTOS GENERALES DE LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA

La vigilancia de los sistemas de pago dentro de los bancos centrales fue establecida con el propósito principal de promover una mayor seguridad y eficiencia en su funcionamiento, mediante un seguimiento de las infraestructuras existentes y por desarrollar; la evaluación del cumplimiento de los objetivos de confiabilidad y eficacia; y la promoción de mejoras cuando es necesario (CSPL, 2005).

Esta función de los bancos centrales, de acuerdo con el Banco Central Europeo (Kokkola, ed., 2010), se puede desglosar en tres tareas principales:

- El seguimiento de los avances en la industria de servicios y mecanismos de pago, que permita a los bancos centrales tener un conocimiento adecuado del funcionamiento de estos desarrollos y de su interrelación con el sistema financiero.
- La evaluación de las infraestructuras empleando un marco de trabajo (objetivos, estándares y una metodología) que permita medir el cumplimiento de los criterios establecidos por las autoridades.
- La promoción de mejoras en el diseño y la administración de los sistemas por medio de acuerdos, declaraciones y otros mecanismos de persuasión moral.

De acuerdo con esta concepción, la instrumentación y el ejercicio de la vigilancia contribuyen a alcanzar los objetivos de política pública de seguridad y eficiencia en los sistemas de pago. Asimismo, implica el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades del banco central para alcanzar tales objetivos y favorece la comunicación y cooperación con otros participantes de los sistemas, como lo son otras autoridades financieras que regulan o supervisan a las infraestructuras, los operadores privados y las

entidades financieras que las utilizan. En general, este proceso de instrumentación, ejercicio y fortalecimiento de la función de vigilancia, se puede describir de la siguiente forma:

- En primer lugar, llevar a cabo un seguimiento del funcionamiento de los sistemas (los que están en marcha y aquellos que estén por funcionar) abona para que las autoridades estén familiarizadas con el diseño y la operación del sistema —como lo son los mecanismos empleados para llevar a cabo sus funciones de compensación y liquidación— y además sirve para tener una mayor comprensión sobre los instrumentos de pago ofrecidos en el mercado.
- En segundo lugar, contar con un marco de evaluación que permita comparar el comportamiento de las infraestructuras con sus objetivos de seguridad y eficiencia, en cierta medida acredita esfuerzos por parte de las autoridades para elaborar metodologías y criterios de cuantificación del grado de cumplimiento de dichos objetivos, haciendo mucho más consistente y clara la política de vigilancia.
- Por último, poseer la autoridad para inducir cambios que promuevan un mejor funcionamiento de las infraestructuras es un elemento clave para llevar acciones concretas en el marco legal u operativo de las infraestructuras; si bien los mecanismos empleados pueden variar de manera significativa entre los países, en la mayoría de los casos la cooperación con otras autoridades relevantes y con el sector financiero es fundamental.

En 2005, el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación publicó un conjunto de principios generales (ver el Cuadro 1) para aplicar una vigilancia eficaz de los sistemas e instrumentos de pago nacionales y de las infraestructuras del mercado financiero que involucran más de una jurisdicción nacional, y que por consiguiente requieren de un marco de cooperación transfronteriza. La publicación de estos principios representó un avance significativo en el reconocimiento internacional de la

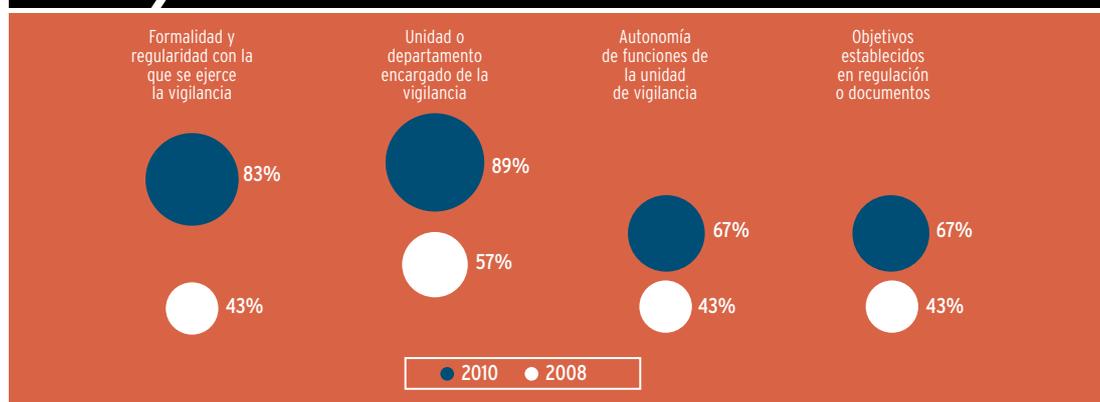
importancia que tiene esta herramienta para los bancos centrales en la búsqueda de un buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Los Principios Generales para la Vigilancia de los Sistemas de Pago han servido para orientar a los bancos centrales en la aplicación y el ejercicio de la función de vigilancia, brindando elementos normativos para el establecimiento de criterios y objetivos en función de las mejores prácticas internacionales y del grado de desarrollo de su sector financiero. No obstante, los bancos centrales se han enfrentado a diferentes retos en la instrumentación de la función de vigilancia que no pueden abordarse de manera directa en documentos y referencias sobre mejores prácticas internacionales.

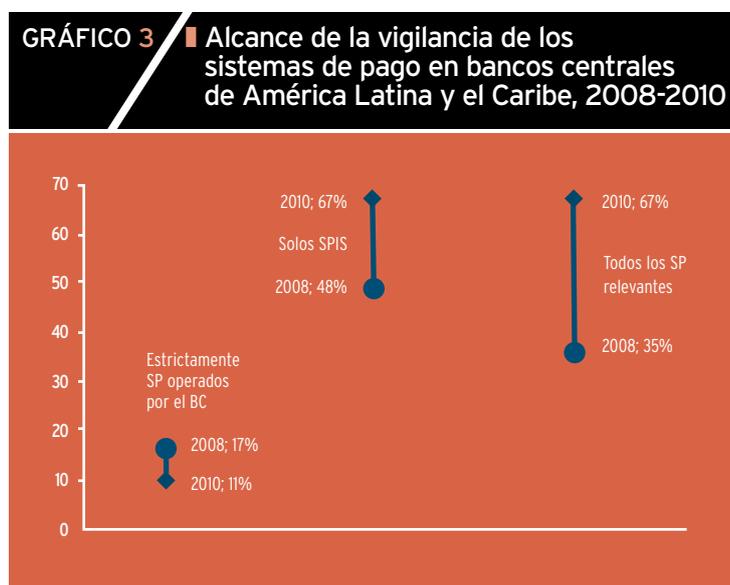
Uno de los desafíos que los bancos centrales han enfrentado es el de definir los objetivos y el alcance de la vigilancia. En cuanto a los objetivos de esta herramienta, los bancos centrales se han enfrentado al desafío de lograr un equilibrio entre seguridad y eficiencia en el funcionamiento de los sistemas de pago. Esto se debe principalmente a que los bancos centrales desempeñan varias funciones en lo que respecta a las infraestructuras financieras, lo que ha llevado a las autoridades a definir estrategias en las que es necesario establecer prioridades y metas en sus políticas de ejecución de la vigilancia. Algunos bancos centrales han optado por dar mayor prioridad a contener los potenciales riesgos sistémicos antes que corregir imperfecciones de mercado, especialmente cuando se trata de sistemas de pago de importancia sistémica. En contraste, algunos otros otorgan mayor prioridad a promover la competencia y protección al consumidor, lo cual es particularmente típico cuando se trata de promover el uso de un nuevo instrumento de pago, o incluso en sistemas de pago minoristas que carecen de un marco adecuado de protección al consumidor.

En cuanto al alcance de la vigilancia, para determinar qué infraestructura financiera es sujeta a seguimiento, evaluación y mejora, habitualmente los bancos centrales, y en general las autoridades rele-

**GRÁFICO 2** Aspectos generales del ejercicio de la función de vigilancia en bancos centrales de América Latina y el Caribe, 2008-2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DEL BANCO MUNDIAL.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DEL BANCO MUNDIAL.

vantes, han optado por asignar mayor prioridad a los sistemas que podrían generar riesgos sistémicos para el sistema financiero. A estos sistemas se les considera de importancia sistémica (SPIS) porque involucran transacciones de considerable apremio y cuantía para el mercado financiero, y por consiguiente, son de mayor importancia para las autoridades.

La evaluación sobre la importancia de cada sistema depende en gran medida de los criterios que cada banco central tenga establecidos. Si bien hay estándares para tales fines, un banco central puede decidir ampliar (o reducir) el ámbito de aplicación de la vigilancia y en consecuencia este aspecto puede variar de manera considerable en escala internacional. En general se puede señalar que la vigilancia a los sistemas de pago de importancia sistémica responde a objetivos de estabilidad financiera y de política monetaria por parte del banco central y no se limita a los sistemas de liquidación bruta en tiempo real, sistemas de compensación y liquidación de valores, sino que puede extenderse a otras infraestructuras (o instituciones) que por los montos que compensan y liquidan pueden representar un riesgo sistémico.

El creciente volumen y valor de transacciones que diariamente se canalizan por los diferentes sistemas de pago (por ejemplo, los de bajo valor), así como el mayor número de interdependencias que se han creado entre las diferentes infraestructuras, han incrementado la importancia relativa de sistemas de pago que no son considerados como sistémicamente importantes. En algunos casos, dicha importancia se acentúa como resultado de la progresiva participación del sector privado en la provisión de servicios de compensación y liquidación de pagos. Asimismo, los retos en materia de gestión de riesgos y la entrada de nuevos participantes no bancarios también han influido notablemente en la operación de las infraestructuras, volviendo mucho más complejas las

formas de monitorear y evaluar su buen funcionamiento y de determinar un balance apropiado entre seguridad y eficiencia. En este contexto, un número importante de bancos centrales ha decidido ampliar el ámbito de aplicación de la vigilancia a otras infraestructuras financieras no denominadas como SPIS como respuesta a este marco de mayores interrelaciones e implicaciones de los sistemas de pago, el sistema financiero y la economía en su conjunto. Un ejemplo de ello lo constituye la vigilancia de los sistemas de pago minoristas, habitualmente utilizados por individuos y empresas para llevar a cabo sus transacciones. Estos sistemas han ganado más peso en la actualidad gracias a factores tales como la innovación tecnológica, la dinámica del mercado de los servicios de pagos minoristas y las políticas de inclusión financiera promovidas en el gobierno (CSPL, 2012).

Ante este escenario, la tarea de los bancos centrales en materia de vigilancia de los sistemas de pago se ha vuelto considerablemente más desafiante, puesto que además de la exigencia de mantener un equilibrio entre seguridad y eficiencia del funcionamiento de las infraestructuras sistémicamente importantes, se ha ampliado el alcance de la vigilancia hacia otros sistemas de pago relevantes en el ámbito local, y han cobrado mayor importancia aspectos tales como la competencia, el acceso y la protección al consumidor de los distintos servicios de pago (BIRF/Banco Mundial, 2011).

### 3. LA VIGILANCIA DE LOS SISTEMAS DE PAGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los mercados financieros de América Latina y el Caribe han atravesado por un proceso de reforma considerable en años recientes, dentro del cual la modernización de los sistemas de compensación y liquidación de pagos ha tenido un papel relevante.

La evolución de los sistemas de pago ha permitido introducir mayor eficiencia y seguridad a la transferencia de fondos entre agentes económicos gracias a diversos mecanismos, entre los que se pueden mencionar: i) el funcionamiento de sistemas (de alto valor) de liquidación bruta en tiempo real (LBTR), cruciales para el mercado interbancario, el desarrollo del mercado de capitales y para las acciones de política monetaria del banco central; ii) el funcionamiento de diferentes sistemas (de bajo valor) de liquidación neta, relevantes para la agilización de transacciones que ocurren entre individuos y empresas; y iii) la oferta de servicios de pago electrónicos, relevantes para el fortalecimiento de la competencia entre los diferentes proveedores de dichos servicios.

En este contexto, el progreso de las infraestructuras ha sido de tal magnitud que hoy en día distintos sistemas de pagos de alto valor pueden llegar a liquidar operaciones que representan varias veces el producto interno bruto de la economía anualmente. Por mencionar algunos ejemplos, el cociente de las

operaciones canalizadas por el LBTR administrado por el Banco Central do Brasil entre el PIB de ese país, se ubicó en 44,9 veces durante 2009, mientras que en Chile dicho cociente se ubicó en 17,3 veces; en el caso de Trinidad y Tobago esta relación fue superior a tres veces y, en México, cerca de dos veces en el mismo año.<sup>1</sup> Esto ha representado que en términos absolutos se registre un creciente volumen de operaciones y de los montos que son transferidos mediante estas infraestructuras, como se advierte en el Gráfico 1.

Entre 2004 y 2009, el volumen total de transferencias electrónicas que anualmente canalizaron los sistemas de LBTR de algunos países de ALC se incrementó cerca del 300%, pasando de 40 millones a casi 160 millones de transacciones, en tanto los montos operados pasaron de 26 171 millones a 91 251 millones de dólares anuales, lo que significó un incremento del 250 por ciento.

En este escenario de mayor significancia de los sistemas de pago para la economía en su conjunto, los bancos centrales de América Latina y el Caribe han desempeñado un papel clave en la regulación, operación y promoción de las infraestructuras en el plano nacional y en algunos casos en escala regional. Es en este contexto que la función de vigilancia se ha constituido como una herramienta de suma utilidad para ampliar las capacidades de los bancos centrales en la búsqueda del buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Si bien es relativamente reciente el ejercicio de la función de vigilancia en los bancos centrales de la región, esta ha adquirido una relevancia notable en los últimos años. De acuerdo con el Gráfico 2, entre 2008 y 2010 el número de bancos centrales que habían ejercido la vigilancia de manera formal y sobre una base regular, pasó del 43% al 83%. Particularmente, el establecimiento de la función de vigilancia fue explícito en el 67% de los bancos centrales de ALC en 2010, mediante la divulgación de un documento de política y en algunos casos una regulación específica, mientras que en 2008 dicha proporción era apenas del 43 por ciento.

Paralelamente a la progresiva instrumentación formal de esta herramienta, la información disponible sugiere que se han llevado a cabo esfuerzos importantes para construir mayores capacidades institucionales para el ejercicio de la vigilancia, lo que se demuestra con el incremento en el número de bancos centrales—del 57% en 2008 al 89% en 2010—que han creado una unidad encargada de las tareas de seguimiento de las infraestructuras financieras en el marco de vigilancia del banco central. En el mismo tenor, también se advierte un aumento considerable en la independencia de funciones del área encargada de la vigilancia respecto del área operativa de los sistemas de pago, pasando del 43% en 2008 al 67% en 2010 (ver el Gráfico 2). Esto es de especial importan-

cia, debido a los posibles conflictos de interés entre el área operativa y la supervisora de los sistemas de pago (en especial en los casos en que el banco central administra un sistema de pagos, regularmente de alto valor).

Lo anterior denota algunas consideraciones positivas relacionadas con el fortalecimiento y reconocimiento de la función de vigilancia en los bancos centrales de la región. En primer lugar, se confirma un mayor interés, formalizado en una regulación o documento del banco central, en hacer uso de la vigilancia como un mecanismo de seguimiento y orientación del funcionamiento de los sistemas de pago. Del mismo modo, se observa una capacidad institucional en desarrollo como respuesta a las responsabilidades que genera la instrumentación de la función de vigilancia de los sistemas de pago y, complementariamente, se ha venido incrementando la autonomía de las áreas encargadas de esta función.

En lo que respecta a los objetivos de las tareas de vigilancia, en los casos en los que esta se ha puesto en marcha y se ejerce con regularidad, los bancos centrales de la región también han registrado cambios en años recientes, especialmente en lo relativo a la búsqueda de una mayor competencia y una gestión de la protección del consumidor de los servicios de pago. En esta materia, para 2010 la mitad de los bancos centrales que informaron llevar a cabo tareas de vigilancia, además de tener como objetivo la eficiencia y seguridad de los sistemas de pago relevantes para la economía, también informaron una ampliación de objetivos orientada a lograr un mayor grado de competencia entre los proveedores de los servicios de pago y la aplicación de buenas prácticas en lo que respecta a la protección del consumidor financiero (BIRF/Banco Mundial, 2011). Intuitivamente, esto puede constituir una señal de que los bancos centrales de la región tienen mayor interés en el funcionamiento de los sistemas de pago de bajo valor ante la dinámica que ha caracterizado a estos sistemas y que podría tener implicaciones para el bienestar económico, por ejemplo por malas prácticas de mercado.

Por otra parte, el alcance de las tareas de vigilancia también se ha extendido en los últimos años, aunque de una manera más modesta. Como se observa en el Gráfico 3, entre 2008 y 2010 se redujo el número de bancos centrales que sólo ejercían vigilancia de las infraestructuras que administran, pasando de un 17% en 2008 al 11% en 2010. En consecuencia, el número de sistemas de pago que se incluyeron en el marco de vigilancia por parte de las autoridades se incrementó por dos vías, a saber: i) aumento (19%) del número de sistemas de pago con importancia sistémica que son sujetos a seguimiento; y ii) ampliación (32%) del número y tipos de sistemas—inclu-

<sup>1</sup> Con información del Foro de Pagos <www.forodepagos.org>, 2010.

**GRÁFICO 4** ■ Herramientas empleadas para ejercer la vigilancia de los sistemas de pago en los bancos centrales de América Latina y el Caribe, 2008-2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DEL BANCO MUNDIAL.  
 NOTA: LA ESCALA DE LA GRÁFICA REFLEJA EL GRADO DE UTILIZACIÓN DE CADA INSTRUMENTO EN UNA ESCALA CRECIENTE (1=MENOS RELEVANTE, 3=MÁS RELEVANTE).

yendo aquellos que se consideran relevantes— a los que se efectúa un seguimiento regular.

Ante el aumento en el alcance de la función de vigilancia, los bancos centrales podrían estar encarando nuevos desafíos, particularmente en lo concerniente a la cooperación interinstitucional, ya que en muchos casos los participantes de sistemas de pago relevantes pueden ser regulados y supervisados por otras autoridades locales. Por ejemplo, en el caso de sistemas de pago minoristas, las compañías de telecomunicaciones, las tiendas departamentales y otras entidades no financieras pueden desempeñar un papel activo en la provisión de servicios de pago, lo que demanda una regulación y vigilancia —generalmente— fuera del alcance de un banco central. Esto obliga a contar con un marco de cooperación efectiva entre autoridades para un ejercicio eficaz de la vigilancia (Morales, 2011).

Sin embargo, la información disponible revela que esta mayor demanda por una cooperación entre los participantes de los sistemas de pago no ha sido acompañada de medidas apropiadas que contribuyan a fortalecer el marco actual de vigilancia. Un ejemplo de ello es la ausencia de instancias nacionales, consejos o comités, que permitan agrupar a las partes principales de un sistema de pagos con el objeto de discutir, analizar y mejorar diferentes aspectos normativos y operativos de las infraestructuras, sobre una base formal y regular. De un total de 23 bancos centrales, solamente el 40% cuenta con un consejo nacional de pagos como

una instancia formal para agrupar los intereses de todos los participantes que conforman los sistemas de pago; resulta más común la utilización de mecanismos menos formales como reuniones bilaterales esporádicas o la creación de grupos *ad hoc* para consultar o dialogar sobre temas específicos del funcionamiento de los diferentes sistemas de pago (BIRF/Banco Mundial, 2011). Adicionalmente, son pocos los bancos centrales que han suscrito acuerdos de entendimiento o normativa para asegurar un marco cooperativo formal, dejando un amplio margen para que la colaboración interinstitucional ocurra de manera informal, lo que podría conducir a resultados poco óptimos en términos de la aplicación y cumplimiento de estándares, normativa e instrumentos propios de la vigilancia.<sup>2</sup>

Otra aspecto por considerar sobre la situación actual del marco de vigilancia en la región es el conjunto de herramientas (y su grado de uso) empleadas por los bancos centrales para llevar a cabo las tareas de seguimiento de los sistemas de pago.

En 2010, las unidades encargadas de ejercer la vigilancia dentro de los bancos centrales informaron que la emisión de regulaciones y normas para conducir el buen funcionamiento de las infraestructuras fue el instrumento más relevante, seguido de las actividades de seguimiento —con énfasis en los riesgos operativos y financieros inherentes— y el uso de comunicaciones bilaterales y el diálogo como una manera de persuadir a los participantes. Instrumentos menos laxos como la aplicación de sanciones e inspecciones *in situ* fueron informados como de menor relevancia, mientras que la publicación de informes y estadísticas se ubicó como un instrumento de relevancia media.

En años anteriores (2008), la relevancia de los instrumentos fue muy semejante aunque menos intensa si se toma en cuenta que el uso de regulaciones y normas se consideraba menos significativa que el seguimiento regular de las infraestructuras. Este cambio podría denotar mayor formalidad por parte de los bancos centrales en el ejercicio de la vigilancia de los sistemas de pago, empleando mecanismos más rotundos y eficaces como la emisión de normas. Asimismo, dicho incremento podría ser el resultado de la aprobación de mayores facultades para los bancos centrales para el ejercicio de la vigilancia (ver Gráfico 4).

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Evidentemente, las tareas de vigilancia como parte de las herramientas de política del banco central pueden contribuir a conseguir una mayor

<sup>2</sup> Esta nota no aborda la situación actual del marco de cooperación internacional para sistemas de pago transfronterizo en América Latina y el Caribe, debido a la falta de información disponible que permita hacer consideraciones al respecto. Sin embargo, el autor considera que en vista del mayor número de interdependencias entre los mercados financieros y a la luz del funcionamiento de sistemas de pago transfronterizo (por ejemplo, el Sistema de Interconexión de Pagos de Centroamérica y la República Dominicana, SIP), es necesario contar con acuerdos de cooperación internacional formalizados, con funciones y responsabilidades definidas, y con metas y estándares comunes establecidos.

seguridad y eficiencia de las infraestructuras financieras, favoreciendo en última instancia al mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero.

Con base en la información presentada en esta breve nota, el marco actual de política de la vigilancia de los sistemas de pago en los bancos centrales de América Latina y el Caribe puede evaluarse de forma positiva, tomando en cuenta los avances logrados en diferentes materias, destacando las siguientes:

- El reconocimiento de la importancia de la vigilancia por parte de los bancos centrales de la región, que se refleja en un mayor interés y formalización de las autoridades, así como en el incremento de las capacidades institucionales correspondientes a tales funciones.
- El mayor alcance de la vigilancia a distintos sistemas de pago que son relevantes, incluyendo aquellas infraestructuras administradas por el sector privado que eventualmente podrían ser menos propensas a evitar externalidades negativas (o riesgos sistémicos).
- El mayor número de objetivos de la vigilancia, abarcando aspectos fundamentales como mitigar los riesgos sistémicos, garantizar la seguridad y promover la eficiencia de los sistemas, garantizar la credibilidad de la moneda y el uso de otros instrumentos de pago, proteger al consumidor y evitar prácticas anticompetitivas.

Estos avances también han permitido que los bancos centrales de la región adquieran experiencia y conocimiento de forma gradual para ejercer eficazmente esta responsabilidad. Es de esperarse que durante este proceso de aprendizaje, los bancos centrales de ALC estén obligados a trabajar con mayor ahínco en tres aspectos fundamentales: i) competencias legales suficientes; ii) arreglos institucionales internos y de cooperación interinstitucional apropiados; y iii) instrumentos adecuados para las actividades de seguimiento.

Adicionalmente, se pueden mencionar otros aspectos específicos que podrían mejorarse para lograr que la función de vigilancia se lleve a cabo de conformidad con los objetivos establecidos por las propias autoridades. Algunas de estos aspectos son los siguientes:

- Ante la mayor formalidad de la vigilancia, las autoridades podrían equilibrar su estrategia actual de cooperación interinstitucional, en particular fomentando la conformación de consejos u órganos nacionales que les permitan promover un diálogo permanente con todas las partes que involucran a las distintas infraestructuras.
- Frente al mayor número de objetivos e infraestructuras del marco actual de vigilancia, sería conveniente asegurar la consistencia de objetivos y por consiguiente determinar prioridades en su consecución en función del tipo de infraestruc-

tura (o servicio de pago) que se trate.

- Con mayores responsabilidades como vigilantes de los distintos sistemas de pago, los bancos centrales precisan de una mayor transparencia y rendición de cuentas que les permita adquirir credibilidad de dicho ejercicio, lo cual podría lograrse con medidas como la publicación de informes y estadísticas de manera periódica.

En este contexto, previsiblemente los bancos centrales se enfrentarán al enorme desafío de lograr un marco equilibrado de política para la vigilancia de los sistemas de pago, que incluya los diferentes elementos de seguridad, eficiencia, protección al consumidor y competencia, y que paralelamente sea compatible con las capacidades legales e institucionales vigentes. Para tales fines, será de la mayor utilidad que las máximas autoridades de los bancos centrales estén conscientes de la importancia que tiene la función de vigilancia y faculden debidamente a las unidades a cargo, como señal del compromiso de velar por el buen funcionamiento de las infraestructuras financieras.

Para concluir, a la luz de la mayor necesidad de sistemas de pago transfronterizos que involucran la participación de más de un sistema de pago nacional, contar con un marco cooperativo de vigilancia eficaz, sería de suma utilidad para abordar con antelación los desafíos que suponen la interrelación de dos o más sistemas de pago nacionales. En este tenor, la presencia de un órgano regional como el Grupo de Trabajo de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (GTSP-ALC), que cuenta con el soporte institucional del CEMLA y otros organismos internacionales, puede ser de utilidad para la preparación de una estrategia que aborde estos retos futuros.

#### REFERENCIAS

- **Banco Central Europeo (2003)**, Oversight Standards for Euro Retail Payment Systems, junio.
- **Banco Central Europeo (2009)**, Eurosystem Oversight Policy Framework, febrero.
- **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2008)**, Payment Systems Worldwide: A Snapshot. Outcomes of the Global Payment Systems Survey 2008, BIRF/Banco Mundial, Washington.
- **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2011)**, Payment Systems Worldwide: A Snapshot. Outcomes of the Global Payment Systems Survey 2010, BIRF/Banco Mundial, Washington.
- **Comité de Sistemas de Pago y Liquidación, CSPL (2005)**, Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems, BPI, mayo.
- **Comité de Sistemas de Pago y Liquidación, CSPL (2012)**, Innovations in Retail Payments, BPI, mayo.
- **Comité de Sistemas de Pago y Liquidación, CSPL, y el Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, iosco (2011)**, Principles for Financial Market Infrastructures, BPI-IOSCO, marzo.
- **Kokkola, Tom (ed.) (2010)**, The Payment System: Payments, Securities and Derivatives, and the Role of the Eurosystem, BCE, Fráncfort del Meno.
- **Morales, Raúl (2011)**, "Situación actual de los sistemas de pago de bajo valor en América Latina y el Caribe", Boletín del CEMLA, vol. LVII, núm. 3, julio-septiembre, pp. 107-116.
- **Secretaría del Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe (2010)**, Estadísticas Comparativas de Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe 1999-2009, CEMLA-FHO, México, octubre.