



El 11 de septiembre y el sistema de pagos

Christine M. Cumming

¿Qué lecciones se derivan de los sucesos del 11 de septiembre que ayuden a proteger el sistema financiero contra posibles catástrofes en el futuro?

LOS SUCESOS del 11 de septiembre afectaron de manera sin precedente al funcionamiento del sistema de pagos en dólares en Nueva York. La definición más amplia de un sistema de pagos es la red de bancos, bancos centrales, agencias bursátiles, y empresas de servicios comerciales y públicos que aseguran la transferencia eficiente de fondos por transacciones empresariales y financieras y la liquidación a tiempo de las transacciones bursátiles. El núcleo de la red está integrado por los dos sistemas principales de pagos en gran escala, Fedwire y CHIPS (siglas en inglés del sistema compensatorio de pagos interbancarios), los bancos participantes, los sistemas de liquidación para valores públicos que administran el Sistema de la Reserva Federal y dos grandes bancos de compensación, y los organismos de compensación y liquidación para valores empresariales y de otro tipo. Para la liquidez y gestión del riesgo, así como las corrientes de transacciones, el sistema depende de mercados financieros que funcionen bien y de una extensa red de comunicaciones.

Las Torres Gemelas, uno de los blancos del ataque lanzado el 11 de septiembre, albergaban varias agencias bursátiles mayoristas e importantes salas de negociación que desem-

peñan un papel esencial en los mercados financieros. Algunas compañías sufrieron una pérdida devastadora de empleados. Además, la red de comunicaciones y la actividad primaria de muchos servicios de pagos situados en las cercanías se vieron perturbadas por el fuego, los escombros y el agua que destruyeron o dañaron gran parte de la infraestructura local del servicio eléctrico, de comunicaciones y de transporte. Las personas que trabajaban en las intermediaciones tuvieron que abandonar los edificios inmediatamente o en el transcurso de la jornada, pues las autoridades municipales cerraron el acceso a esa zona para dejar pasar únicamente a los equipos de rescate, emergencia y seguridad.

Dada la magnitud de las pérdidas humanas y materiales, el sistema de pagos en dólares funcionó bien tras el ataque. Fedwire y CHIPS estuvieron abiertos durante todo el 11 de septiembre y los días siguientes gracias en parte a que algunas de sus centrales no eran locales. Algunos componentes cruciales del sistema de compensación y liquidación de valores públicos atravesaron graves dificultades durante algún tiempo, pero la negociación de valores públicos pudo restablecerse el 13 de septiembre. La amortización y renovación de efectos comerciales quedaron

temporalmente suspendidas, pero la negociación de acciones efectuada en los días anteriores al 11 de septiembre se tramitó y liquidó en su totalidad. El 17 de septiembre, con la reapertura de las principales bolsas estadounidenses, los sistemas de pago y liquidación bursátil pudieron absorber el mayor volumen de negociación ocurrido en un solo día en la historia de la Bolsa de Nueva York.

La capacidad del sistema de pagos mayorista, que en gran medida es de índole electrónica, para resistir los daños directos e indirectos causados por los atentados es muy notable a la luz del complejo carácter del sistema. Lo ocurrido el 11 de septiembre y otras catástrofes anteriores causadas por incendios, tormentas y apagones indican que hay tres elementos cruciales para evitar el atasco del sistema financiero.

Planificación para contingencias

La planificación de cara a posibles contingencias y la redundancia de capacidad operativa se han considerado desde hace tiempo como elementos importantes de la estrategia comercial de las instituciones financieras. Dos objetivos críticos son la capacidad de recuperación rápida de la actividad empresarial y la protección de datos financieros y sobre transacciones.

Si bien la planificación tradicional frente a contingencias procura reducir al mínimo el tiempo que transcurre entre la interrupción y la reanudación de la actividad, en los principales sistemas de pago y liquidación se considera que es crucial evitar un corte incluso momentáneo del servicio. Los proveedores de servicios de pagos instalan centrales contingentes en redes eléctricas y de telecomunicaciones que están separadas del centro principal de procesamiento. Registran simultáneamente los datos en un segundo centro, y la disponibilidad de datos en tiempo real les permite traspasar el procesamiento de un centro a otro con gran rapidez. Los sistemas clave de gestión del riesgo y contabilidad que complementan los sistemas de procesamiento deben estar disponibles en caso de necesidad.

La planificación para contingencias recibió un gran impulso con el cambio de siglo (el llamado efecto 2000). En esa ocasión los niveles directivos debieron plantearse cómo funcionaría toda la actividad empresarial (no solo los centros neurálgicos) si el cambio de siglo creaba perturbaciones. En una carta dirigida a las instituciones financieras en marzo de 2000, las autoridades federales que regulan a los bancos apuntaron que en los planes para contingencias por el efecto 2000 se especificaba el nivel mínimo de funcionamiento y servicios que hacía falta para cada uno de los procesos empresariales principales.

Es indudable que la instalación de centros de reserva, la prueba de planes para contingencias y la simulación de catástrofes ayudaron a muchas empresas a hacer frente a las extraordinarias circunstancias de un atentado terrorista. Con todo, la catástrofe del 11 de septiembre exigió un replanteamiento considerable de las prioridades. La primera preocupación fue la seguridad de las personas; de las que se vieron directamente afectadas por la destrucción de las Torres Gemelas y de los neoyorquinos en general. El acceso al sur de Manhattan se limitó radicalmente para facilitar la labores de

rescate y recuperación y para evitar daños. Se interrumpió el tránsito en los túneles de entrada a la ciudad y en las carreteras y los puentes de acceso.

Como resultado de estas medidas, numerosas instituciones quedaron sin acceso a sus oficinas y pusieron en marcha planes para contingencias, viéndose en la necesidad de transportar personal a los centros de reserva. Las operaciones comerciales normales se interrumpieron de súbito, surgiendo problemas para la conciliación de transacciones, sobre todo en el mercado de valores públicos. Las empresas disfrutaron de poco margen para llevar a cabo los preparativos que normalmente se habrían hecho ante otro tipo de catástrofe, como una tormenta o una inundación, y sus empleados tuvieron dificultades para acudir a los centros contingentes.

La falta de acceso a las oficinas puso de relieve la conveniencia de disponer de centros para contingencias que estén bastante alejados del lugar de los daños, de manera que las instituciones financieras puedan continuar su actividad en un entorno seguro. Los centros de reserva que duplican continuamente las transacciones del centro primario desempeñaron un papel crucial.

“Dada la magnitud de las pérdidas humanas y materiales, el sistema de pagos en dólares funcionó bien tras el ataque.”

Los daños de magnitud sin precedente ocasionados en los canales de comunicaciones frustraron también los planes para mantener la actividad de los pagos. Los problemas en los primeros días después del 11 de septiembre obedecieron no solo a la destrucción de una importante central telefónica local y de una parte de la red de telefonía móvil sino también al aumento del número de llamadas. Además, el rápido incremento y el encaminamiento aleatorio de las líneas telefónicas durante décadas de servicio, más el uso compartido de líneas por diferentes compañías, dieron por resultado que muchos clientes que creían disponer de líneas redundantes descubrieron lo equivocados que estaban. Incluso empresas lejos de la zona del desastre quedaron sin servicio de teléfono. Aunque se restableció en gran parte el servicio de telefonía móvil gracias a la instalación de antenas provisionales, la reactivación de la red de telefonía básica se vio complicada por la magnitud de la tarea y la complejidad del sistema.

Una vez que se hubo dotado de personal a los centros para contingencias, fue necesario restablecer los enlaces de voz y datos para que pudiera funcionar el sistema de pagos. La reubicación de muchas empresas y la interrupción de las comunicaciones el 11 de septiembre dificultaron la localización de las contrapartes en las demás instituciones financieras.

La conectividad fue otro grave problema. La activación simultánea de múltiples planes para contingencias significó que, por primera vez, los centros de reserva tuvieron que

conectarse con otros centros de reserva. Los planes tradicionales habían previsto la incapacitación de una empresa o de unas pocas, de manera que las pruebas de comunicación se habían limitado en gran medida a la conexión entre los centros primario y de reserva de una empresa, y entre los centros de reserva y los servicios de pagos.

Liquidez

El sistema de pagos es también un complejo sistema de gestión de la liquidez. Se procesan transacciones diariamente por un valor de billones de dólares, aunque la base de liquidez que se utiliza para facilitar estos pagos es una pequeña fracción de ese volumen. En gran parte, las necesidades principales de liquidez se reducen gracias a la simultaneidad del pago electrónico; es decir, el recibo de fondos de una fuente financia el pago de fondos a otra. El desajuste temporal del flujo de fondos se compensa en algunos sistemas, como el de Fedwire, mediante créditos en el día.

Un atasco operativo del sistema de pagos descoloca este equilibrio cuidadosamente calibrado. Algunos operadores pueden acabar con un excedente de recursos líquidos mientras que otros registran insuficiencias. El atasco puede atrapar liquidez en un extremo del sistema de pagos y la perturbación extenderse rápidamente a todo el sistema financiero.

El 11 de septiembre se produjeron grandes desajustes, sobre todo en la liquidación de operaciones con valores públicos. El valor y volumen de las transacciones de Fedwire reflejaron el alcance de las perturbaciones. El 11 de septiembre, el valor de las transacciones de Fedwire se redujo un 24% frente a su nivel "normal" (medido por el promedio del mes de agosto), recuperando ese nivel al día siguiente. En volumen, las transacciones de Fedwire descendieron inicialmente mucho más frente al promedio de agosto, aproximadamente el 40%, recuperándose gradualmente durante el resto de la semana hasta alcanzar niveles casi normales. La mayor caída del volumen obedeció tanto a las perturbaciones surgidas como a las medidas tomadas por los operadores para consolidar los pagos y reducir el peso de las operaciones.

Los desajustes de liquidez continuaron toda la semana debido a problemas de conectividad y otro tipo. En situación de normalidad, la gestión del riesgo de liquidez por las diferentes instituciones financieras contempla la posibilidad de una escasez imprevista de fondos. En los días que siguieron a la catástrofe, muchas instituciones financieras y clientes utilizaron reservas de liquidez o solicitaron recursos a los bancos corresponsales para cerrar las operaciones de pago y liquidación.

Sin embargo, los desajustes fueron extraordinariamente fuertes y la capacidad para solventar las dificultades operativas o para obtener fuentes alternativas de liquidez se vio muy limitada. La firme situación financiera de los bancos y las empresas bursátiles de Estados Unidos dejó claro que los desajustes obedecían únicamente a un problema de liquidez, no a escasez de crédito. Para resolverlo, la Reserva Federal inyectó enormes sumas en el sistema financiero mediante préstamos en la ventanilla de descuento y operaciones de mercado abierto. Por ejemplo, el 12 de septiembre, aportó

US\$46.000 millones en la ventanilla de descuento y tramitó operaciones de mercado abierto por valor de US\$38.000 millones. El 14 de septiembre, el crédito de la ventanilla de descuento había descendido a niveles bajos, pero las operaciones de mercado abierto alcanzaron ese día un máximo de US\$81.000 millones.

La Reserva Federal también adoptó otras medidas de ajuste para facilitar la liquidez; entre ellas suspendió el cobro de cargos para sobregiros en el día y los recargos para sobregiros de un día para otro, además de liberalizar las normas sobre el volumen de valores de su cartera que presta al mercado. Para hacer frente a la falta de liquidez en dólares fuera de Estados Unidos que no se pudiera satisfacer por conducto de la red de corresponsales, la Reserva Federal puso en marcha acuerdos recíprocos temporales con el Banco Central Europeo (BCE) y el Banco de Inglaterra, y también amplió provisionalmente el acuerdo en vigor con el Banco de Canadá. El BCE recurrió a su línea de crédito recíproco en las tres jornadas siguientes al 11 de septiembre, alcanzándose un máximo de US\$19.500 millones de saldo pendiente el 13 de septiembre.

A medida que las condiciones del mercado comenzaron a normalizarse la semana siguiente, la Reserva Federal redujo rápidamente el volumen de liquidez temporal que había facilitado. Según fueron eliminándose los trámites acumulados, el valor de las transacciones de Fedwire creció con fuerza el 13 y 14 de septiembre, y se mantuvo elevado durante la semana del 17. Llegado el 21 de septiembre, las operaciones en la ventanilla de descuento y los acuerdos de recompra suscritos habían recuperado niveles cercanos a la normalidad.

Resolución colectiva de problemas

Toda crisis plantea problemas imprevistos. La capacidad para poder resolverlos se ve reforzada por el continuo diálogo que mantienen las instituciones financieras, las autoridades reguladoras y estos dos grupos entre sí. En los mercados estadounidenses, diversos grupos de profesionales han desempeñado tradicionalmente un papel importante a la hora de determinar y examinar los problemas relacionados con las prácticas del mercado y la infraestructura que les sirve de apoyo. Los contactos y la comunicación establecidos en períodos de normalidad han sido de valor incalculable en momentos de crisis.

En los días que siguieron al 11 de septiembre, las reuniones y planes coordinados por los grupos profesionales tuvieron una importancia crucial para la divulgación de datos y el mantenimiento de vías abiertas de enlace. Las autoridades del sector decidieron el momento oportuno de reapertura de los mercados financieros tras reunirse con funcionarios del gobierno para analizar las opciones. Las asociaciones profesionales organizaron sesiones de información sobre la situación en los mercados. Por ejemplo, la Asociación de Mercados de Bonos propuso aliviar la presión sobre la liquidación de transacciones con valores públicos recomendando que las empresas ampliasen provisionalmente de uno a cinco días el plazo normal para la liquidación. La prolongación del

plazo permitió tener más tiempo para resolver los problemas operativos, aunque significó doblar temporalmente el peso de la tramitación una vez que el mercado retornó al plazo anterior de un día.

Nuevo nivel de planificación

Las lecciones que se deriven de lo ocurrido el 11 de septiembre colocarán sin duda la planificación para contingencias y situaciones de liquidez en un nuevo nivel, de forma que la continuidad de la actividad comercial y financiera esté asegurada en el caso de una crisis de gravedad similar. A la semana más o menos de la destrucción de las Torres Gemelas, los sectores público y privado iniciaron planes para analizar la manera en que las instituciones financieras y el sistema de pagos habían reaccionado ante la crisis, centrándose la atención en los problemas específicos que se habían planteado el 11 de septiembre. En los planes figuran cuestiones como ubicación de centros de reserva y personal clave, métodos disponibles para reducir la vulnerabilidad ante una interrupción masiva de los sistemas de telecomunicaciones y grado de redundancia que hace falta para asegurar que el sistema de pagos continúe funcionando de manera satisfactoria en caso de una grave crisis.

Los sucesos del 11 de septiembre han puesto de relieve la vulnerabilidad de los sistemas modernos de pagos. A corto plazo, reducirla entraña indudablemente un costo. Un aspecto clave que tendrán que decidir sin gran demora las institucio-

nes financieras y todo el sector es la manera en que mejor se compensa costo y riesgo en aras de una menor vulnerabilidad.

El rápido progreso de la tecnología y de las prácticas de gestión del riesgo ofrece la esperanza de que la compensación de costo y riesgo pueda mejorar a mediano plazo. El sistema mundial de pagos estaba a punto de experimentar importantes cambios incluso antes del 11 de septiembre, aunque gran parte de los mismos se plasme como ideas y todavía haya que ponerlos en práctica. Es el momento oportuno de estudiar la manera de integrar lo aprendido el 11 de septiembre en propuestas que permitan la tramitación más fluida, la transferencia o utilización más sencillas de garantías y valores en diferentes sistemas y la adopción mundial de prácticas idóneas para los pagos y la liquidación bursátil. Así, los sectores privado y público pueden colaborar para conseguir un sistema de pagos más fuerte y resistente. **F&D**

Christine M. Cumming es Vicepresidenta Ejecutiva y Directora de Estudios en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Las opiniones expresadas en este artículo corresponden a la autora y no representan el parecer del Banco de la Reserva Federal de Nueva York ni del Sistema de Reserva Federal.

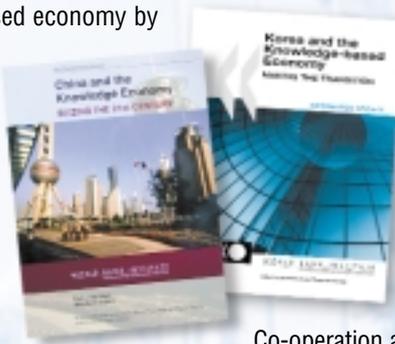
Bibliografía:

Federal Financial Institution Examination Council, "Lessons Learned from the Year 2000 Project", disponible en: www.federalreserve.gov/boarddocs/SRLETTERS/2000/SR0005.htm.

TWO BOOKS FROM THE WORLD BANK ON KNOWLEDGE FOR DEVELOPMENT

China and the Knowledge Economy: Seizing the 21st Century analyzes and makes policy recommendations for China to build its knowledge-based economy by updating the economic and institutional regime, upgrading education and learning, and building information infrastructure. Also recommends diffusing new technologies throughout the economy, improving the research and development system, and exploiting global knowledge. This book was prepared by the World Bank in collaboration with the Chinese government and leading academics.

*World Bank Institute Development Study. 2001.
Stock no. A15005 (ISBN 0-8213-5005-6). \$25.*



Korea and the Knowledge-based Economy: Making the Transition provides a framework for analyzing a range of policy options in education, information infrastructure, and innovation systems. The study stresses the need for better coordination among the government, private sector, and civil society to enhance competitiveness and advance economic and social development. Based on a joint study by the World Bank and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), this book breaks new ground in its attempt to develop a comprehensive set of national policy responses to the knowledge revolution.

*World Bank Institute Development Study. 2000.
Stock no. A14881 (ISBN 0-8213-4881-7). \$30.*

AFDI



World Bank Publications

Visit our website at www.worldbank.org/publications

To order, contact: World Bank Publications

P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA

Telephone: 703-661-1580 or 800-645-7247 Fax: 703-661-1501