



15 de marzo de 2010

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Daniel Castellanos
Vicepresidente Económico
+57 1 3266634
dcastellanos@asobancaria.com

Acceso a servicios financieros, sistemas y herramientas de pago

Resumen. El 11 y 12 de marzo pasados tuvo lugar en Cartagena el Congreso de Acceso a servicios financieros, sistemas y herramientas de pago, organizado por la Asobancaria. El evento contó con destacados conferencistas nacionales e internacionales y autoridades económicas. Por considerarlos de capital importancia en el debate sobre estos temas, en esta Semana Económica incluimos los discursos de la Presidenta de la Asociación Bancaria, Doctora María Mercedes Cuellar, y del gerente General del Banco de la República, Doctor José Dario Uribe.

Los lectores interesados en estos temas podrán encontrar en nuestra página web (<http://www.asobancaria.com/index.jsp>) el resto de intervenciones, que incluyen las de los Superintendentes Financiero y de Industria y Comercio y la del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Calendario de Eventos

Fecha	Evento	Ciudad	Lugar
20 y 21 de Mayo	XXII Simposio Mercado de Capitales	Medellín	Hotel Intercontinental
17 y 18 de Junio	I Congreso de Educación Financiera y Transparencia y la Información	Bogotá	Hotel Cosmos 100
29 y 30 de Julio	X Congreso Panamericano de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo	Cartagena	Hotel las Américas
26 y 27 Agosto	XLV Convención Bancaria 2010, XVIII Muestra de Productos y Servicios para el Sector Financiero	Cartagena	Centro de Convenciones
16 y 17 de Septiembre	XIII Congreso de Tesorería	Cartagena	Hotel Hilton
14 y 15 de Octubre	IV Congreso de Prevención del Fraude y Seguridad	Bogotá	Hotel Cosmos 100
28 y 29 de Octubre	IX Congreso de Derecho Financiero	Cartagena	Hotel Hilton
18 y 19 de Noviembre	IX Congreso de Riesgo Financiero	Cartagena	Hotel las Américas
2 y 3 de Diciembre	Foro de Vivienda	Bogotá	Hotel Cosmos 100

Para suscribirse a Semana Económica por favor envíe un correo electrónico a avesga@asobancaria.com o visítenos en <http://www.asobancaria.com>

Acceso a servicios financieros, sistemas y herramientas de Pago

María Mercedes Cuellar
Presidenta
Asobancaria

No se puede ignorar que la promoción de sistemas e instrumentos de pagos eficientes, sencillos y cercanos a los ciudadanos y a las empresas, fomenta el acceso de la población a los servicios financieros. Estos dos tópicos, la bancarización y los sistemas de pago, están estrechamente relacionados y su análisis amerita una visión integral. También es un hecho que el acceso de la población a los servicios bancarios contribuye al crecimiento económico, a la disminución de la pobreza y a la inclusión social.

De ahí la importancia que la Asobancaria le asigna a eventos como el que hoy nos convoca, que nos brinda la oportunidad de conocer experiencias y prácticas exitosas tanto de países industrializados como de aquellos con niveles de desarrollo similares al nuestro. Sin lugar a dudas, la introducción de prácticas novedosas en estos ámbitos redundará en mayores niveles de eficiencia, bancarización y formalización de la economía.

Para comenzar, permítanme hacer referencia a la evolución que ha tenido el acceso a los servicios financieros en Colombia, la cual ciertamente muestra una tendencia favorable gracias al empeño del Presidente Uribe de trabajar en este frente, en conjunto con los principales actores del sistema financiero. Los pasos más significativos en este sentido se dieron al inicio de este Gobierno, en el año 2002, y se centraron en la realización de acuerdos con la banca para el otorgamiento de microcrédito a personas no bancarizadas. El éxito de esta política ha sido evidente. Colombia entre el 2006 y finales del 2009 entregó más de 5 millones de microcréditos y se han venido creando entidades especializadas en el otorgamiento de microcrédito. De hecho, dos instituciones en el 2009 obtuvieron la autorización de funcionamiento como bancos especializados en el microcrédito y en la actualidad existen dos en proceso de conformación.

A pesar de estos logros, se ha hecho evidente que los sectores de menores ingresos, además del crédito, precisan de otros servicios financieros.

De ahí que, dentro del marco del programa de la Banca de las Oportunidades, se hubiese diseñado una política tendiente a “crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión de crédito y otros servicios financieros, a las poblaciones que generalmente han sido excluidas de los mismos”.

Dentro de esta política surge en 2006 la figura de los corresponsales no bancarios, en respuesta a la necesidad apremiante de poner a disposición del público instrumentos financieros para ampliar la cobertura a todo el territorio nacional. Para ello, previa la autorización de la Superintendencia Financiera, se facultó a terceros tales como comercios, droguerías y tenderos, para conectarse al sistema financiero a través de mecanismos que permiten la transmisión de datos para la prestación de diversos servicios financieros.

Mediante los corresponsales no bancarios se abrió la posibilidad de que poblaciones, que antes no tenían acceso a ningún servicio, empezaran progresivamente a disponer de los mismos. En el segundo semestre de 2006, solo el 73% de los más de 1.100

municipios colombianos contaba con alguna presencia física bancaria. Para diciembre de 2009, este porcentaje ya alcanzaba el 92%. Del total de nuevos municipios incorporados a la red bancaria, 224 lo hicieron por cuenta de la apertura de corresponsalías.

De acuerdo con la información disponible puede afirmarse que, del 47% de la población adulta del país que contaba al menos con un producto financiero en junio de 2006, se pasó a 57% en diciembre de 2009. Esto implica que 4 millones de adultos accedieron a servicios financieros en el lapso de solo tres años.

Entre los servicios que presta el sector financiero, además de los mecanismos tradicionales de atención al público, como el otorgamiento de crédito y la canalización del ahorro, existe un cúmulo de servicios adicionales, dentro de los cuales se encuentran los sistemas de pago.

En el pasado la transferencia de recursos se realizaba de manera casi exclusiva a través de instrumentos tales como el cheque y el efectivo. Con el desarrollo tecnológico y la innovación en términos de mecanismos de transmisión de voz y de datos se facilitó la introducción de sistemas novedosos para efectuar transacciones que contribuyen al bienestar de la población, en razón de las oportunidades que brindan en términos de eficiencia, agilidad y seguridad.

Dentro de los primeros sistemas electrónicos de pago que surgieron en el mercado se destacan aquellos asociados con las tarjetas de pago (crédito y débito). A finales de 2009, el 16% de la población adulta era usuario de tarjetas de crédito, y el 54% de tarjetas débito, lo que equivale a 4.7 millones y 15.6 millones de personas mayores de edad, respectivamente.

Más recientemente se han venido difundiendo tecnologías que permiten el uso de medios electrónicos para efectuar pagos de la más diversa índole y para realizar transferencias de recursos entre los distintos agentes del mercado. En Colombia estos desarrollos, han sido acelerados, al punto que en el primer semestre de 2009, del total de transacciones efectuadas a través del sistema financiero, más de la mitad -60%- fueron electrónicas.

Dentro de los avances tecnológicos recientes, adquiere particular relevancia la banca móvil. Esta herramienta permite a los usuarios de telefonía celular realizar transferencias de dinero y pago de servicios en tiempo real, sin importar el lugar en el que se encuentran el usuario del servicio y el destinatario del giro, o la distancia que los separa.

Es por esta razón que la penetración de la telefonía celular resulta de particular relevancia para aquellas poblaciones ubicadas en zonas apartadas, que en la actualidad se ven obligadas a realizar transacciones primordialmente en efectivo, lo que implica costos excesivos, por cuenta de la administración física y el transporte de billetes y monedas.

Por cuenta del desarrollo tecnológico y el aprovechamiento de economías de escala, la telefonía celular ha logrado avances importantes en términos de cubrimiento, no solo en los países industrializados sino también en aquellos en vía de desarrollo. Su cubrimiento en Colombia alcanza el 93% de la población, lo que equivale a más de 42 millones de abonados. Adicionalmente, según el Dane, el 74% de los jefes de hogar

con ingresos inferiores a un salario mínimo legal disponían de un teléfono celular. Estas tasas superan ampliamente a las de acceso a los servicios financieros.

Esta situación pone en evidencia la enorme oportunidad que tiene el país de bancarizar a su población a través del uso masivo de la banca móvil; bancarización que resultaría excesivamente costosa, tanto para los usuarios del sistema, como para quien presta el servicio con base en los sistemas tradicionales.

Por ello se considera de la mayor conveniencia la introducción y promoción decidida de sistemas operativos de banca móvil que han sido altamente exitosos en países como China, India, Filipinas, Suráfrica y Kenia, entre otros. Con la telefonía celular y la banca móvil, estos países han logrado superar barreras enormemente costosas, como por ejemplo la incipiente infraestructura física de transporte, servicios de energía y comunicaciones.

Si bien los resultados alcanzados en esta materia en países como los señalados son evidentes, también es claro que el desarrollo tecnológico no está exento de dificultades. Algunas de ellas son las siguientes.

En primer lugar, el montaje de sistemas eficientes de pago es sofisticado y costoso. De ahí que solo son desarrollados cuando los recursos canalizados hacia ellos resultan rentables para los inversionistas. Es preciso tener en cuenta que, detrás de cada transacción financiera que se realiza, existe una complicada red de infraestructura tecnológica que soporta el servicio y que permite economías de escala. No obstante, la permanente innovación tecnológica está en el orden del día, el sector exige continua renovación, en razón de que la obsolescencia de los equipos es cada vez más acelerada.

En segundo lugar, el desarrollo tecnológico le abre grandes posibilidades al fraude, que es costoso de controlar en razón de que quienes los cometen también obtienen enormes ventajas de la tecnología. En el pasado, un asaltante de bancos robaba a caballo las carretas de Wells Fargo. Hoy, penetra páginas web o copia bandas magnéticas, por lo que las nuevas modalidades del delito requieren de controles altamente sofisticados. Lo que antes se combatía con vigilantes, hoy se previene con imaginativos ingenieros de sistemas.

En tercer lugar, el desarrollo tecnológico posibilita la transmisión de crisis de confianza a la vertiginosa velocidad a la que se realizan las transferencias financieras, por lo que estos nuevos sistemas requieren marcos regulatorios y mecanismos de previsión de riesgos más sofisticados que los prevalecientes en el pasado.

En balance, los establecimientos financieros asumen mayores costos por la prestación de los servicios, y los usuarios obtienen por esos servicios un ahorro, determinado por el tiempo de desplazamiento y los costos asociados a los que se ven obligados a incurrir en ausencia del servicio. El costo no debe impedir la atracción de usuarios al sistema pero también debe ser suficiente para la atracción de inversionistas.

La ampliación de la cobertura de los servicios financieros a toda la población, además de exigir grandes inversiones y desarrollos tecnológicos, requiere coherencia en las políticas. Para obtener éxito en este propósito, resulta imprescindible que otro tipo de políticas no desestime el uso de estos medios transaccionales, en favor del uso del dinero en efectivo. Este proceso requiere adicionalmente, que la población se convenza

gradualmente de los beneficios y de la mayor seguridad de la utilización de los medios electrónicos frente al de la moneda.

De igual forma, es necesario propiciar la adopción de regímenes transaccionales que se adapten a las normas generales que gobiernan la actividad mercantil. En otras palabras, la estrategia debe tener en cuenta los beneficios que se derivan del uso de sistemas electrónicos de pago para los diferentes actores económicos, los consumidores y los proveedores de bienes y servicios, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, las actividades económicas que desarrollan y el lugar donde las llevan a cabo. De otra manera no es posible hablar de bancarización, ni de masificación del acceso a los servicios financieros.

Por ello es lamentable constatar los estímulos que existen en Colombia al uso masivo y predominante del efectivo como medio de pago. El mundo progresivamente se está moviendo en otro sentido, sustituyendo el efectivo por sistemas de pago electrónicos. Asobancaria ha repetido en incontables ocasiones que la principal responsabilidad de esta situación se encuentra en normas del Gobierno Nacional, asociadas con la estructura tributaria del país y con algunos de los mecanismos utilizados para el control de la evasión. Es el caso del cobro del cuatro por mil sobre transacciones financieras y la vinculación del cobro de impuestos tales como el IVA y el ICA a las mismas. Este tipo de impuestos y sistemas de cobro no favorecen la eficiencia de los sistemas de pago, e inducen la ilegalidad y la informalidad.

Antes de la introducción del gravamen a los movimientos financieros la relación entre el efectivo y las cuentas corrientes era de 57%. Esta relación en la actualidad es del 97%, similar a la vigente en Colombia en los años 40.

En nuestro país la conveniencia de corto plazo se impone frente a las necesidades de largo plazo. Todos sabemos que el cuatro por mil es, como dicen los economistas, un impuesto “antitécnico”. Sin embargo, es más fácil dejarlo que quitarlo, así el país exhiba tasas en el uso del efectivo que nos devuelven décadas en el desarrollo de los sistemas de pago.

Progresivamente el Estado ha venido gravando operaciones bancarias, desestimulando la intermediación formal en la medida en que los usuarios no distinguen entre los cargos que los bancos hacen por sus servicios y aquellos que deben trasladar al erario público. Por la misma razón, los establecimientos de comercio, especialmente los más pequeños, prefieren no realizar transacciones electrónicas a tener que pagar impuestos.

El país no ha sido capaz de romper el círculo vicioso que induce a la informalidad. Ésta entorpece la bancarización, y a su vez, la baja penetración del sistema financiero se constituye en la razón para que la población se mantenga en la informalidad. Esta dinámica perversa debe ser rota de una vez por todas.

Las autoridades han tendido a pensar que el problema se resuelve extendiéndoles plazos a las poblaciones para que se formalicen. Este no parece ser el enfoque adecuado. La población debe recibir los incentivos correctos. En este sentido, quizás sea un error exigir los mismos requisitos para la formalización a un empleado de altos ingresos que a un trabajador por cuenta propia de bajos ingresos, o a un negocio de pequeña escala que a uno grande y consolidado. En otras palabras, la informalidad es más un problema de adecuación de requisitos que de plazos.

De otra parte, quienes más se benefician con el exagerado uso del efectivo son aquellos que desempeñan actividades ilegales: los falsificadores y los lavadores de dinero, los traficantes de drogas y de armas y los grupos armados por fuera de la ley. El menor uso del efectivo dificultaría la actividad criminal y disminuiría el costo en que incurre el país por cuenta de la Seguridad Democrática.

Todos nos escandalizamos de que Colombia no tenga la infraestructura física necesaria para su desarrollo, pero nadie parece alarmarse por la necesidad de desarrollar la infraestructura financiera.

Esto sucede porque los beneficios del desarrollo de los sistemas de pago son invisibles para la gente. Se vuelve, entre comillas, “normal” que a uno le acepten una tarjeta plástica en un establecimiento de comercio nacional o internacional, o que se puedan efectuar giros y pagos por medios electrónicos o retiros en los cajeros automáticos en cualquier lugar del mundo. Se ignora la compleja infraestructura que hay detrás. Se ignora el número de posibilidades que esas facilidades abren, el número de negocios que se pueden llevar a cabo de manera fácil, rápida y segura. Hoy, con el uso del dinero plástico, el comercio tiene datáfonos que son operables entre redes, tiene capacitación financiera, tiene clientes a riesgo cero, tiene abono diario de pagos, independientemente del tipo de comercio. Se da por descontado que las cosas son así. Pero, en vez de entender que el desarrollo de los medios de pago nos conviene a todos, a la banca, al comercio, a las autoridades y, principalmente, a la ciudadanía, estamos sumidos en un enorme litigio alrededor de su desarrollo.

Un caso a resaltar es que en la actualidad la banca está tratando de llegar a un acuerdo con el comercio y las autoridades para proveer un entorno de estabilidad al pago con tarjetas de crédito y débito. Para que ese acuerdo sea exitoso, se requieren dos cosas: uno, que la banca sea impecable en el respeto a las normas de competencia, y dos, que las autoridades y la ciudadanía en general entiendan las complejidades de los sistemas de pago modernos y acepten que hay un costo que debe cubrirse por los mismos.

El desarrollo del papel moneda, que se mide en términos de siglos, tuvo un momento culminante con la aceptación del monopolio de la emisión de dinero en cabeza de un banco central independiente, y con la aceptación de una conducción de la política monetaria que tuviera como uno de sus ejes principales la preservación del valor de la moneda.

La evolución del dinero plástico y de pago electrónico requiere de pactos sociales equivalentes. Es fundamental que las autoridades sean conscientes de la importancia de que ello continúe en cabeza de entidades financieras debidamente vigiladas. Manifestamos nuestra preocupación por normas recientes que facultan a entidades no financieras para la realización de transacciones financieras. Nos referimos específicamente a los operadores postales.

En los últimos años en Colombia ha habido un crecimiento importante de los giros postales. Respondiendo a esa realidad, el Congreso expidió la ley 1369 de 2009. La Asociación se siente inconforme con el régimen allí establecido en lo atinente a los giros postales, en esencia porque establece una disparidad regulatoria y de supervisión, y por lo tanto no cuenta con los debidos controles para la protección de los dineros del público. Esto es así por tres razones: en primer lugar, el régimen de los giros postales queda en la práctica excluido del control del lavado de activos. En segundo lugar, los

requisitos de capital son incomparables. Mientras uno puede operar con 515 millones al otro se le exige 65 mil millones. En tercer lugar, se hace una distinción entre los giros postales y los giros financieros, donde los primeros quedan sujetos a la supervisión del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y los segundos a la Superintendencia Financiera.

La banca no se opone a la competencia. Sin embargo, creemos que esa competencia se debe dar en un terreno regulatorio y de supervisión nivelado para todos. Esperamos que el Gobierno atienda nuestras observaciones en ese sentido.

De igual manera, es esencial que se entienda que la operación de los nuevos sistemas de pago requiere una coordinación bancaria que no es, ni mucho menos, un acuerdo entre bancos para restringir la competencia. Ya está en vigor un mecanismo plenamente competitivo de determinación de las comisiones que la banca cobra a los establecimientos de comercio por el uso del dinero plástico. No obstante, hasta el momento, y después de una caída sustancial en las comisiones cobradas al comercio por el uso de las tarjetas de crédito de niveles cercanos del 4.0% al 2.4%, y en las de débito, de 1.6% a 1.2%, no ha sido posible obtener por parte de la SIC una autorización para la puesta en operación de un método racional y de mercado que se ha dado a conocer como la remuneración al emisor, o REMI, para la formación de las tarifas que los bancos emisores les cobran a los adquirentes por el uso del dinero plástico.

Algo similar ocurre con el resto de comisiones que cobra el sistema. En cada legislatura se presentan por parte de los congresistas proyectos de ley prohibiéndolas, o estableciéndoles topes a precios deficitarios. Esa situación surge de una comprensión inadecuada de lo que significan los sistemas electrónicos de pago. Por ejemplo, a veces se pide que el costo del uso de una tarjeta débito sea el de un cheque, o, más aún, que los bancos emisores de tarjetas de pago no reciban ninguna remuneración por este servicio. Esta situación refleja los problemas conceptuales existentes. No se puede asimilar un sistema de pago que está en vías de extinción, como es el caso de los cheques, con uno que está en proceso de desarrollo. No se puede pedir, en una economía capitalista, que se introduzcan innovaciones financieras al mercado, y que, a la vez, quienes las realizan no reciban la remuneración por sus servicios.

Por otra parte, para la bancarización y el desarrollo de los sistemas de pago eficientes, no es conveniente insistir en la universalización de productos financieros de alto costo, como son por ejemplo las cuentas de ahorro. A ello se puede llegar con el tiempo, cuando el país cuente con 30 ó 40 mil dólares de ingreso per cápita y no con menos de 5 mil. En el proceso es preciso solucionar problemas regulatorios y en particular prestar servicios básicos que redundan en enorme beneficio para la población, como es facilitar la realización de transacciones financieras por la vía de sistemas de pago electrónicos que en términos relativos son menos complejos y tienen menores costos.

Hemos hecho propuestas concretas para el desarrollo de los instrumentos financieros y de pago que hay a disposición de la ciudadanía. Estas propuestas han sido acogidas en un proyecto de ley, presentado por el Representante a la Cámara Gilberto Rondón, que todavía no ha recibido ningún debate en el Congreso.

El proyecto es trascendente porque provee incentivos para los usuarios del sistema: en primer lugar, si el movimiento mensual es inferior a tres salarios mínimos, estos instrumentos serían asimilados al efectivo para efectos tributarios, con lo cual se

elimina uno de los principales temores de los usuarios, que consiste en que su utilización tiene costos o controles fiscales. En segundo lugar, el proyecto establece reglas especiales de transición de tipo contable y tributario para los establecimientos de comercio que se acojan al uso de este tipo de medios de pago. Esto facilita la adopción de los instrumentos electrónicos sobre todo por parte de los comercios pequeños. En tercer lugar, se prevén incentivos tributarios para la transmisión de datos requerida por las transacciones financieras a través de celulares y otros canales electrónicos que utiliza la población de menores ingresos. En cuarto y último lugar, se establece la educación básica en economía y finanzas como uno de los componentes esenciales que la formación debe tener en Colombia.

Por otro lado, es lamentable que las autoridades regulatorias no entiendan la relación entre el riesgo y la disponibilidad de crédito y utilicen la tasa de usura como mecanismo para controlar las tasas de interés que se cobran sobre los créditos. La eliminación de la tasa de usura o una definición más flexible de la misma permitiría a la banca atender mercados más riesgosos, que hoy por hoy no son atendidos en razón a los elevados costos asociados a determinados tipos de cartera, en particular la de consumo, tarjetas de crédito y microcrédito. Es importante que las autoridades perciban que la tasa de usura, lejos de abaratar el crédito, lo vuelve más costoso al tornarlo inaccesible para determinados sectores.

Finalmente, creemos que el cambio tecnológico y regulatorio, aunque necesario, no es suficiente. Por eso hemos puesto énfasis en acompañar el progreso técnico con la educación financiera de la población. Creemos que la educación financiera debería ser obligatoria en la enseñanza básica y media. La situación sería bien distinta si el colombiano supiera, como mínimo, cómo llevar un registro de ingresos y gastos y calcular su capacidad de endeudamiento, para no mencionar otros tópicos como son distinguir entre una tasa de interés nominal y una efectiva. Hay muchos temas que deben ser tratados de manera integral.

Estamos satisfechos de que, en estas sesiones, se combine la perspectiva de ampliar la bancarización con la de desarrollar los sistemas de pago. Son tópicos que, bien pensados y ejecutados, se refuerzan. Estamos ansiosos de escuchar las lecciones que podamos obtener de nuestros magníficos conferencistas. Esperamos que este encuentro contribuya a un mayor acceso a los servicios financieros y a un mayor desarrollo de los sistemas de pago, a llamar la atención de las autoridades sobre tópicos importantes aquí referidos, y a resaltar el papel central que la banca puede y debe jugar en los mismos.

Es un hecho que la eficiencia que se logre en este sentido no es responsabilidad exclusiva de las autoridades monetarias. Para su definición deben participar otros agentes como aquellos involucrados en las comunicaciones. De ahí que llamemos a la configuración de una instancia nacional en la que participen los distintos agentes responsables de su regulación para la definición de políticas que incorporen las principales variables que afectan el sistema.

Es frecuente que en este tipo de congresos uno agradezca a los organizadores, pues han hecho su tarea sin esperar más recompensa que la satisfacción de la labor cumplida. A todos ellos, muchas gracias. Hay una persona a quien quisiera agradecer de manera especial, ya que fue una estudiosa y promotora incondicional de los temas que aquí nos ocupan y una gran colaboradora en la organización de este foro. Infortunadamente, ya

no está con nosotros: Lorena Silvani. Lorena, en nombre de todos los asistentes y en el mío propio, te digo, en donde quiera que estés, muchas gracias. Extrañamos tu presencia y tu sabiduría.

El acceso a los servicios financieros y el fortalecimiento de los sistemas de pago

José Darío Uribe
Gerente General
Banco de La República

El acceso a los servicios financieros y el fortalecimiento de los sistemas de pago inciden de manera crucial en el buen funcionamiento de la economía.

Acceso a los servicios financieros

En las Notas Editoriales de la Revista del Banco de la República de septiembre de 2009 me referí específicamente al tema del acceso a los servicios financieros. Allí resalté el avance en Colombia de la población adulta con acceso a servicios financieros, la cual pasó de 39% en 2002 a 56,6% en marzo de 2009, según el “Reporte de Bancarización” de la Asociación Bancaria.

Sin embargo, en comparación con otros países de desarrollo económico similar, esta cifra es baja y sugiere que se debe seguir trabajando en identificar las causas por las cuales aún no toda la población tiene acceso a productos financieros. Sin entrar en detalles, en las Notas citadas señalé un conjunto de restricciones asociadas con el tipo de agente y de carácter institucional.

Entre las primeras, la principal causa de exclusión está relacionada con la ubicación geográfica de los individuos y su situación socioeconómica. Entre las segundas, hay una variada gama de barreras de entrada, pero quiero destacar aquí de manera especial las que están asociadas con los costos de llevar productos financieros a ciertos segmentos de la población, especialmente a los de bajos ingresos. Los intermediarios argumentan que estas se originan tanto en factores propios de la estructura de costos de la industria como también en costos derivados de la regulación.

En las mismas Notas sugerí una serie de posibles soluciones y propuestas de política. Entre ellas, quiero destacar que deben intensificarse los esfuerzos por utilizar canales e instrumentos de pago que faciliten el acceso a los servicios financieros de personas excluidas por razones geográficas y socioeconómicas. Para tal efecto, la telefonía celular y los servicios de Internet son particularmente promisorios.

En el caso de la telefonía celular, su potencial para ampliar el acceso a los servicios financieros de personas excluidas por razones geográficas y socioeconómicas se encuentra en los 42 millones de líneas celulares activas en el país. Puesto en otros términos, de acuerdo con cifras del DANE, a marzo de 2009 el 83% de los hogares en Colombia tienen un celular. En las cabeceras municipales este porcentaje es del 87.5%, mientras que en el resto de municipios el porcentaje es del 70.8%. Ello contrasta con las 16.2 millones cuentas de ahorro abiertas en los bancos colombianos, que son actualmente el producto financiero más utilizado.

Así, la telefonía celular se presenta como una de las innovaciones tecnológicas que podría revolucionar el sistema de pagos, sus instrumentos e incluso los activos

financieros que la gente mantiene en su portafolio para hacer sus transacciones. Ello se debe, entre otras muchas razones, a su facilidad de uso, bajo costo, ubicuidad y a que, por sus características tecnológicas, es fácilmente compatible con la infraestructura bancaria existente para ser utilizada como monedero electrónico virtual, datáfono y como un portal bancario en Internet.

Retos regulatorios e institucionales

Para que el potencial tecnológico que ofrece la telefonía celular, el Internet y otros medios electrónicos se materialice en mayor acceso a los servicios financieros, se requiere realizar inversiones cuantiosas por parte de los intermediarios financieros y los prestadores de servicios de telecomunicación, entre otros. Además, son indispensables diversos ajustes al marco regulatorio e institucional. El reto para las entidades estatales y para los agentes involucrados, no es menor.

Permítanme desarrollar en mayor detalle las consideraciones en las que baso esta afirmación. La prestación de servicios de depósito y transferencia de dinero para la realización de los pagos ha sido históricamente una actividad en la que los bancos han tenido una participación preponderante. Eso es apenas lógico pues los bancos son entidades estrechamente reguladas y vigiladas por el Estado, lo cual es la base de la confianza del público en ellos.

Los bancos son además conscientes de que para muchas personas, el primer contacto con el sistema financiero se desarrolla sobre actividades simples y crecientemente estandarizadas de captación de depósitos, retiros de efectivo y realización de transferencias para pagos a terceros. Sobre la base de la relación comercial que se establece a partir de allí, ofrecen nuevos y más sofisticados servicios y valores agregados a sus clientes a través del tiempo, incluyendo, obviamente, el otorgamiento de créditos.

En la medida en que las innovaciones tecnológicas se utilicen para que los bancos ofrezcan nuevos canales e instrumentos de pago a sus clientes, probablemente no habría necesidad de efectuar ajustes regulatorios muy complejos para acogerlas. Bastaría con que los bancos y las compañías de telecomunicaciones establecieran acuerdos mínimos de entendimiento para la prestación de servicios a sus clientes comunes, de manera voluntaria o con la ayuda de una regulación estatal concertada.

Sin embargo, la experiencia internacional reciente muestra que hay un creciente número de innovaciones que permiten el uso de las telecomunicaciones en la prestación de funciones de depósito de valor e intercambio de información. Estas innovaciones son el fundamento de la participación de las entidades no bancarias en el negocio de los servicios financieros.

En una conferencia organizada en 2007 por el Federal Reserve Bank de Kansas sobre “Non-banks in the payments system”, se concluyó que en muchos países, la creciente competencia de las entidades no bancarias sobre los bancos en la industria de pagos tiene beneficios en términos de precios y eficiencia económica, pero también trae riesgos que pueden afectar la confianza del público en la aceptación de instrumentos de pago y la eficiencia en el uso del dinero (Rosati y Wiener, 2007).

Por tal motivo, la discusión se ha centrado alrededor de si las entidades no bancarias deberían estar sujetas a un marco regulatorio para las funciones de pago que guarde las debidas proporciones con lo exigido a los bancos, en forma proporcional al nivel de riesgos al que están expuestos.

En este sentido, parece haber consenso en que la regulación debe contemplar, como mínimo, aspectos relativos a la protección del consumidor y de la información, prevención de fraudes y de lavado de activos, seguridad, riesgo operacional, gobernabilidad, transparencia y mitigación del riesgo legal asociado a disputas entre pagadores y receptores de los pagos (Tumpel, 2007; Sullivan y Wang).

Pero si se hace un análisis más profundo de las implicaciones de la prestación de servicios de pago por parte de entidades no bancarias, sin la participación de los bancos, se encuentran dimensiones adicionales que resultan mucho más complejas desde el punto de vista regulatorio. Por ejemplo, para que una entidad no bancaria pueda prestar servicios de transferencia de dinero, previamente habrá tenido que recibir en depósito (o bajo cualquier otra modalidad legal de mandato) dineros del público.

Como dice Antonio Hernández en un estudio sobre el tema (2008), debe prevenirse el caso de que estas entidades se conviertan en captadoras no reguladas de recursos del público (pues con frecuencia mediará un tiempo entre la constitución del depósito o mandato y el momento en el cual se gasta su monto). En aras de la equidad regulatoria y el terreno nivelado de competencia, estas entidades tendrían que estar sometidas a un marco regulatorio sobre el manejo de tales depósitos y sus operaciones, proporcional al exigido a los bancos y al nivel de riesgos al que están expuestos, como se dijo antes.

Es decir, la regulación aplicable a este tipo de agentes y a sus actividades debería contemplar aspectos relativos a la protección que se debe dar a los depositantes, a los ordenantes y a los receptores de los pagos; a la oportunidad en el cumplimiento de las instrucciones de pago; al momento en que se entiende aceptada una instrucción y en el que se considera cumplida en firme y es irrevocable; al control del riesgo financiero del receptor de depósitos; al manejo del riesgo de liquidez a que está expuesto y su margen de solvencia mínimo, así como la eventual cobertura de la protección de los dineros recibidos en depósito, entre otros.

En conclusión, la complejidad del tema exige una profunda reflexión sobre sus implicaciones. Entre estas está la de definir el mejor modelo de prestación de servicios de pago bajo las modernas plataformas de comunicación, el alcance de las facultades de cada uno de los actores involucrados y el marco apropiado para la regulación, supervisión y vigilancia de los agentes involucrados y sus operaciones autorizadas. Esto requiere una estrecha coordinación y cooperación de diversas entidades del Estado, en especial, del Ministerio de Hacienda, en su calidad de regulador de los sistemas de pago de bajo valor, de la Superintendencia Financiera y del Banco de la República.

El Banco Central y los Sistemas de Pago

Para terminar, quisiera referirme un poco más al papel del Banco de la República en la actividad de la regulación y el seguimiento a los sistemas de pago. Esto permite contextualizar el posible acompañamiento del banco a los temas discutidos antes.

Como es conocido, una de las principales funciones del Banco de la República es la de promover y garantizar el seguro y eficiente funcionamiento del sistema de pagos de la economía. Sistemas de pagos seguros y eficientes contribuyen en forma determinante a mantener la estabilidad financiera, a la transmisión de la política monetaria y a facilitar las transacciones comerciales y financieras que impulsan el crecimiento económico.

El Banco de la República tiene especial papel en el desarrollo del Sistema de Pagos de Alto Valor. Por definición, en él los bancos o intermediarios financieros realizan transacciones que manejan cuantías significativas. Sin embargo, también ha estado involucrado en actividades relacionadas con los sistemas de pago de bajo valor.

Desde su origen, el Banco es administrador de la Cámara de Compensación de Cheques, y desde 1999, del sistema de créditos directos y débitos directos electrónicos, conocido como ACH CENIT.

En cuanto al marco legal y regulatorio, la Ley 31 de 1992 estableció en su Artículo 16 que: “al BR le corresponde...adoptar las medidas... para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del sistema financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda”.

Posteriormente, las Leyes 795 de 2003 y 964 de 2005 le dieron atribuciones expresas a la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) como regulador de sistema de pagos de alto valor y de los sistemas de negociación y liquidación de divisas. En lo que concierne a los sistemas de pago de bajo valor, la Ley 795 estipuló que el Ministerio de Hacienda es el regulador pero que debe contar con el visto bueno previo de la JDBR. La supervisión le fue asignada a la Superintendencia Financiera (SFC).

Es con fundamento en tales facultades que se expidió la Resolución 5 de 2009 JDBR sobre el sistema de pagos de alto valor. En ella se establece una regulación comprehensiva de los sistemas de pago de alto valor y se contempla facultades de seguimiento a los administradores y participantes en dichos sistemas. Así mismo, se exige el suministro de información al BR y se le faculta para pedir ajustes a los “sistemas de liquidación externos” que hagan más seguro el cumplimiento final de operaciones en cuentas de dinero en el banco central.

En relación con los sistemas de pago de bajo valor, el Decreto 1400 de 2005 fue el resultado de una dedicada labor de coordinación y cooperación entre el Ministerio de Hacienda (MHCP), el BR y la SFC. Teniendo en cuenta el interés del BR en la evolución de los sistemas de pago, nuestro deseo es mantener estos esfuerzos de coordinación y cooperación entre las autoridades públicas, incluyendo en el desarrollo de la regulación aplicable a los sistemas de pago de bajo valor que le corresponde institucionalmente al MHCP.

Ello no sólo es igualmente válido para la regulación aplicable a la eventual extensión de la telefonía celular y el Internet como canales de pagos entre los agentes económicos, sino que incluso diría que para el Banco de la República reviste un especial interés por el potencial que tiene para competir contra otras modalidades de pasivos, bancarios o no bancarios, con el público, y de impactar los agregados monetarios y la velocidad de circulación del dinero en la economía.

Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2007	2008	2008				2009				2010		
			T1	T2	T3	T4		T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.
PIB Nominal (USD mM)	207.8	242.6	59.8	66.4	63.9	54.2	242.6	49.9	54.2	58.7	55.5	218.3	202.4
PIB Nominal (COP MM)	432	477	114	117	121	124	477	121	121	126	129	497	526
PIB per cápita (USD)	4750	5490	1363	1510	1451	1227	5490	1127	1221	1318	1243	4891	4490
Tasa de Desempleo (%)	10.9	11.0	11.1	11.2	11.0	10.6	11.0	12.9	11.7	12.2	11.3	11.3	...
Población (millones)	43.8	44.2	43.9	44.0	44.1	44.2	44.2	44.3	44.4	44.5	44.6	44.6	45.1
Crecimiento Real													
PIB real (% Var. Interanual)	7.5	2.5	-0.4	0.6	0.2	-1.3	2.4	-0.4	-0.5	-0.2	-0.1	-0.3	2.0
PIB real (% Var. Trimestral anualizada)	...	...	-0.8	0.9	2.0	-5.9	...	0.9	1.9	2.6	-5.6	...	...
Demanda interna (% Var. Interanual)	8.5	3.7	0.5	0.8	1.0	-1.4	3.5	-1.0	-1.9	-1.9	2.6	-0.1	3.3
Inversión bruta (% Var. Interanual)	13.7	8.8	7.8	9.7	12.6	0.5	7.5	-3.0	-8.0	-10.7	5.9	-2.1	7.6
Consumo final (% Var. Interanual)	6.9	2.1	3.8	2.7	1.6	1.1	2.3	-0.4	0.1	1.0	4.6	0.5	1.9
Privado (% Var. Interanual)	7.6	2.3	4.4	2.7	1.7	1.4	2.5	-0.6	-0.1	0.0	-0.5	-0.3	1.8
Público (% Var. Interanual)	4.5	1.3	1.5	2.6	1.3	-0.1	1.3	0.3	1.0	4.7	7.5	3.6	2.0
Exportaciones (% Var. Interanual)	11.3	7.2	14.5	9.5	3.4	2.3	7.2	1.3	-5.9	-10.0	-13.1	-4.7	-5.3
Importaciones (% Var. Interanual)	13.9	9.8	12.8	9.9	8.0	8.7	9.8	-1.5	-10.2	-12.5	1.5	-2.4	2.4
Precios													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	5.7	7.7	5.9	7.2	7.6	7.7	7.7	6.1	3.8	3.2	2.0	2.0	3.0
Inflación básica (% Var. Interanual)	5.2	5.9	5.1	5.6	5.4	5.9	5.9	5.4	4.5	3.94	2.68	2.7	3.6
Inflación (IPC, % Var. trimestral)	...	...	3.4	2.5	0.5	1.1	...	1.9	0.3	-0.1	-0.1	...	...
Salarios nominales (% Var. Interanual)	5.7	7.3	6.0	6.3	6.5	2.3	7.3	5.2	5.7	6.2	-1.9	5.9	3.4
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	2002	2234	1822	1832	2175	2234	2234	2561	2159	1922	2046	2046	2200
Tipo de cambio (Var. % interanual)	-10.4	11.6	-15.5	-6.4	8.0	11.6	11.6	40.6	17.8	-1.2	-8.4	-8.4	7.5
Tipo de cambio real (Var. % interanual)	-1.0	1.8	-4.7	-1.7	2.0	1.8	1.8	15.4	10.0	-7.0	-1.7	-1.7	...
Sector Monetario													
Base monetaria (% Var. Interanual)	19.9	12.9	7.5	9.4	20.3	14.3	12.9	7.4	8.7	5.2	3.5	8.1	5.3
M3 (% Var. Interanual)	17.8	15.5	12.6	14.1	16.2	19.1	15.5	10.4	11.7	8.2	6.5	14.1	11.3
Tasa Banco Central (REPO, fin de per.)	9.5	9.5	9.75	9.75	10.00	9.50	9.5	7.00	4.50	4.00	4.00	4.0	4.5
Tasa de corto plazo (fin de periodo)	9.01	10.33	9.53	9.92	10.05	10.33	10.3	8.13	4.75	4.25	4.25	4.8	8.0
Tasa de largo plazo (fin de periodo)	10.3	12.5	11.60	12.50	12.01	12.50	12.5	12.00	11.50	11.00	11.00	7.8	10.5
Sector Externo													
Cuenta corriente (% del PIB)	-2.8	-2.8	-2.2	-1.9	-2.7	-5.0	-2.8	-1.9	-1.4	-1.1	-1.1	-3.7	-2.7
Cuenta corriente (USD mM)	-5.8	-6.8	-1.3	-1.3	-1.6	-2.7	-6.8	-1.0	-1.0	-1.4	-4.9	-8.4	-5.4
Balanza comercial (USD mM)	-0.6	1.0	0.4	1.1	0.3	-1.0	0.8	0.1	0.7	0.3	-3.5	-2.4	1.5
Exportaciones F.O.B. (USD mM)	29.4	37.1	8.5	10.3	10.1	8.3	37.1	7.5	7.8	8.3	9.0	32.9	38.7
Exportaciones tradicionales	14.2	20.0	4.6	5.9	5.7	3.8	20.0	3.6	4.2	4.7	5.4	18.0	19.7
Exportaciones no tradicionales	15.2	17.1	3.9	4.4	4.3	4.5	17.1	3.8	3.7	3.6	3.6	14.9	18.9
Importaciones F.O.B. (USD mM)	30.1	36.3	8.1	9.2	9.8	9.2	36.3	7.4	7.0	7.9	8.9	31.2	37.1
Servicios (neto)	-2.6	-3.1	-0.6	-0.7	-0.9	-0.8	-3.1	-0.6	-0.5	-0.7	-1.0	-2.8	-2.4
Transferencias corrientes (neto)	5.2	5.5	1.3	1.4	1.5	1.4	5.5	1.2	1.1	1.1	1.3	4.6	3.5
Inversión extranjera directa (USD mM)	9.0	10.6	2.9	2.5	2.6	2.6	10.6	2.3	2.9	1.3	0.5	7.0	6.2
Términos de intercambio (% Var. Interanual)	2.7	13.3	11.7	12.4	18.0	5.2	13.3	6.1	10.0	3.0	-9.0	-4.1	1.5
Reservas internacionales (USD mM)	20.9	24.0	22.1	22.8	24.1	24.0	24.0	23.8	23.7	25.1	23.2	23.2	18.0
Cobertura de las importaciones	7.9	7.9	7.3	7.6	8.0	7.9	7.9	9.5	9.5	9.4	9.3	9.3	5.8
Sector Público													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	0.8	0.9	...	...	...	...	0.9	...	...	...	...	-1.1	-1.2
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-3.2	-2.3	0.0	-0.1	-0.8	-1.4	-2.3	-2.7	-0.5	-0.5	-0.4	-4.1	-4.5
Bal. primario del SPC (% del PIB)	...	-0.1	...	...	...	...	-0.1	...	...	...	...	-2.4	0.1
Bal. del SPC (% del PIB)	-0.6	-0.1	0.6	0.8	0.5	-2.0	-0.1	-0.3	-0.8	-0.8	-0.7	-2.7	-3.7
Ingresos del Gobieno Central (% del PIB)	18.1	15.7	4.2	4.2	3.6	3.7	15.7	3.4	4.1	4.1	4.2	15.6	14.5
Indicadores de Deuda													
Deuda externa bruta (% del PIB)	21.4	18.9	18.4	18.5	18.5	18.9	18.9	20.2	20.0	22.1	...	24.1	25.0
Pública (% del PIB)	13.8	12.2	12.0	11.9	11.6	12.0	12.0	13.2	13.4	15.1	...	16.3	13.0
Privada (% del PIB)	7.7	6.9	6.4	6.6	6.9	6.9	6.9	7.0	6.6	7.0	...	7.8	12.0
Deuda del Gobieno(% del PIB, Gob. Central)	36.5	36.4	34.8	34.4	35.2	36.4	36.4	38.5	36.6	35.3	...	43.2	...
Interna (% del PIB)	25.5	24.9	24.9	24.3	24.3	24.9	24.9	24.9	25.0	24.7	...	31.0	...
Externa (% del PIB)	11.0	11.5	9.9	10.1	10.9	11.5	11.5	13.5	11.6	10.5	...	12.2	...
Amortizaciones d externa (USD mM)	6.7	5.1	2.1	0.9	1.0	1.0	5.1	1.5	1.5	1.5	1.5	5.8	...
Pagos intereses de la d externa (USD mM)	2.8	2.9	0.8	0.7	0.7	0.7	2.9	0.8	0.8	0.8	0.8	3.1	...
Servicio d externa (% X de bns. y svcs.)	30.9	21.5	33.3	15.1	16.2	20.2	21.5	29.0	24.3	24.3	24.3	24.3	...
Servicio d externa pública (% X de bns. y svcs.)	16.0	12.4	24.2	7.0	9.3	8.6	12.4	14.4	12.0	12.0	12.0	12.0	...
Servicio d externa pública (% del PIB)	2.4	1.9	3.6	1.1	1.5	1.4	1.9	2.2	2.0	1.9	2.0	2.0	...
Balance Ahorro-Inversión													
Ahorro (% del PIB)	23.2	24.8	24.9	25.7	26.0	22.5	24.8	23.2	23.5	23.8	22.1	22.9	24.7
Inversión (% del PIB)	26.0	27.6	26.9	27.6	28.6	27.4	27.6	26.7	27.4	27.3	26.0	26.9	27.4
Remesas de los Trabajadores (USD mM)	4.5	4.8	1.1	1.2	1.3	1.2	4.8	1.1	1.2	1.3	1.2	4.8	5.0

Fuente: DANE, Banco de la República, Minhacienda, Superfinanciera y Asobancaria.

Colombia. Estados financieros*

	Ene-10 (a)	Dic-09	Ene-09 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	206.687	202.137	189.352	6,9%
Disponible	17.860	15.292	14.707	18,9%
Inversiones	45.657	44.568	36.148	23,7%
Cartera Neta	122.532	122.335	120.036	0,0%
Consumo Bruta	35.724	35.611	34.753	0,7%
Comercial Bruta	79.128	79.258	78.506	-1,3%
Vivienda Bruta	10.975	10.747	9.824	9,4%
Microcrédito Bruta	3.581	3.576	2.924	20,0%
Provisiones**	6.877	6.857	5.972	12,8%
Consumo	2.634	2.634	2.516	2,5%
Comercial	3.758	3.743	3.024	21,8%
Vivienda	337	335	317	4,1%
Microcrédito	147	145	115	25,9%
Otros	20.639	19.942	18.461	9,5%
Pasivo	180.198	175.734	167.476	5,4%
Depósitos y Exigibilidades	141.035	141.292	131.756	4,8%
Cuentas de Ahorro	67.945	64.832	57.989	14,8%
CDT	42.585	43.254	47.602	-12,4%
Cuentas Corrientes	25.467	27.627	21.626	15,3%
Otros	5.038	5.579	4.539	8,7%
Otros pasivos	39.164	34.441	35.720	7,4%
Patrimonio	26.489	26.403	21.875	18,6%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	222	4.388	336	-35,1%
Ingresos por intereses	1.333	17.804	1.769	-26,2%
Gastos por intereses	447	5.852	842	-48,0%
Margen neto de Intereses	884	10.877	925	-6,4%
Ingresos netos diferentes de Intereses	339	8.097	682	-51,3%
Margen Financiero Bruto	1.224	18.975	1.607	-25,4%
Costos Administrativos	686	8.363	753	-10,9%
Provisiones Netas de Recuperación	110	3.427	300	-64,1%
Margen Operacional	428	7.184	554	-24,3%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	4,12	3,91	4,09	0,03
Consumo	6,69	6,47	7,61	-0,92
Comercial	2,87	2,65	2,40	0,47
Vivienda	4,19	4,15	4,42	-0,23
Microcrédito	5,94	5,76	6,60	-0,66
Cubrimiento**	129,01	135,62	115,83	13,18
Consumo	110,15	114,35	95,14	15,01
Comercial	165,78	178,12	160,50	5,28
Vivienda	73,34	75,28	73,04	0,29
Microcrédito	69,32	70,40	59,43	9,89
ROA	2,17%	2,24%	2,46%	-0,3%
ROE	17,69%	18,45%	21,90%	-4,2%
Solvencia	N.D.	14,05%	14,11%	N.D.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida /Cartera Bruta.

*Datos mensuales a enero de 2009 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones