

PALABRAS DE JOSÉ DARÍO URIBE, GERENTE GENERAL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA EN LA INSTALACIÓN DEL CONGRESO SOBRE ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y SISTEMAS DE PAGO, ORGANIZADO POR LA ASOBANCARIA.

1. Introducción.

Agradezco a ASOBANCARIA y, en especial, a su Presidenta, María Mercedes Cuellar, por la invitación a participar en este Congreso. Los felicito además por organizar un evento sobre el acceso a los servicios financieros y el fortalecimiento de los sistemas de pago. Estos son temas que inciden de manera crucial en el buen funcionamiento de la economía.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

Muchas gracias

Cartagena, marzo 11, 2010