

Lecciones de la transición de Colombia a las transferencias electrónicas²

Autores: Bankable Frontier Associates (BFA),
bajo la supervisión de Beatriz Marulanda³



Con el gobierno marcando la pauta y el apoyo de un sector privado innovador, Colombia está avanzando en la transición de los pagos de alto valor a medios electrónicos. Un increíble 69 por ciento del valor del dinero que se intercambia mensualmente en Colombia se paga electrónicamente. Esto significa que Colombia podría ser considerada como una economía con baja incidencia del dinero en efectivo.⁴ Sin embargo, esto representa sólo el 9,7 por ciento de los 828 millones de pagos efectuados por mes en 2012, lo que indica que la mayoría de los pagos que realizan los colombianos se hace en efectivo.

Ahora que los pagos del gobierno y los pagos comerciales masivos se hacen principalmente mediante transferencias electrónicas, la próxima fase de la transición de Colombia es expandirse a los pagos electrónicos de las empresas a las personas y de las personas a las empresas de manera electrónica. El éxito requiere que Colombia atienda considerables barreras, incluyendo un impuesto a las transacciones financieras formales, bajos niveles de inclusión financiera y una economía altamente informal.⁵

Mientras que la transición de Colombia continúa apartándose del dinero en efectivo, los progresos logrados y las barreras que aún existen ofrecen a otros gobiernos importantes perspectivas y lecciones, que incluyen:

1. El gobierno lideró el proceso. Mientras que el gobierno lideró la agenda de inclusión financiera y pagos electrónicos, el sector privado tuvo el incentivo de participar, lo que a su vez ayudó a establecer las bases del modelo de negocio.

2. El gobierno dio los incentivos y la visión pero permitió al sector privado crear la infraestructura. El importante progreso de Colombia se debe a una sólida asociación entre el gobierno y el sector privado, ambos comprometidos con crear una infraestructura de pagos electrónicos que respalde los pagos de alto valor en los sectores corporativo y financiero, y la distribución de los pagos de seguridad social.

3. Es fundamental tener una estrategia coherente. Colombia buscó deliberadamente la transición a los pagos electrónicos y a la inclusión financiera, pero al mismo tiempo el gobierno continuó aplicando su impuesto sobre las transacciones financieras (*Gravamen a las Transacciones Financieras* o GMF), creando un desincentivo para utilizar el sistema financiero formal y, por el contrario, continuar con los pagos en efectivo.

4. Los altos niveles de informalidad en la economía siguen siendo un desafío, específicamente las prácticas que emplean sólo dinero en efectivo. Una

economía que opera principalmente en efectivo facilita la informalidad, mientras que promover las transferencias electrónicas contribuye a reducir la informalidad.

5. La inclusión financiera no es un resultado automático de una transición a transferencias electrónicas, sino que debe ser integrada en el diseño de la estrategia de digitalización.

Si bien Colombia tenía como meta aumentar la inclusión financiera junto a migrar a transferencias electrónicas, éstas no estaban relacionadas entre sí.

Panorama de los pagos en Colombia

El gobierno ha incentivado un mayor acceso a los servicios financieros, pero este acceso se distribuye de manera dispareja. Si bien los bancos colombianos han aumentado su red de sucursales, cajeros automáticos, corresponsales y terminales de punto de venta (TPV), la red de aceptación de pagos electrónicos no se ha expandido tan rápidamente como se esperaba. Aunque en 2012 se instalaron unos 220.000 TPV, únicamente el 70 por ciento estaban activos y daban cobertura a sólo un 53 por ciento de las municipalidades, concentrados en establecimientos comerciales formales. Sólo 46.000 empresas tenían un TPV, mientras que hay 450.000 pequeños establecimientos comerciales (“tiendas”) en la economía “tradicional”, que suponen un 56 por ciento del consumo familiar en el país.

Los pagos de alta frecuencia y bajo monto representan un gran porcentaje del volumen de pagos en el país y han experimentado una ínfima transición a las transferencias electrónicas. La gran mayoría de estos pagos todavía se realizan en efectivo, con menos de un 10 por ciento de las 828 millones de transacciones efectuadas por medios electrónicos.

CUADRO 1 Pagos por pagador en Colombia

Pagador	Total de pagos por mes	% del volumen electrónico	Valor total COP en millones	Valor total en millones de dólares	% del valor electrónico
Gobierno	11,701,194	75.9%	24,915,163	13,184	94%
Negocio	93,372,734	47.1%	178,402,818	99,112	80%
Personas	722,712,617	3.8%	45,962,078	25,534	13%
Donantes	311	95%	539	0	94%
Total por mes	827,786,856		249,280,598	137,830	
Total por año	9,933,442,272		2,991,367,176	1,653,964	
Promedio más común		9.7%			69%

Por el contrario, los pagos de alto valor se realizan generalmente por vía electrónica: el 69 por ciento de ellos son transacciones electrónicas, lo que indica un alto nivel de éxito para la política pública y el sector financiero.

La mayoría de los pagos del gobierno ahora se hacen electrónicamente. Sin embargo, todavía una gran cantidad de pagos, equivalentes a 42.000 millones de dólares mensuales, en su mayoría realizados por pequeñas empresas y por individuos se hacen en efectivo.

Colombia ha logrado muchos progresos en la primera fase de la transición hacia los pagos electrónicos y ahora está entrando en la segunda fase

Better than Cash Alliance ha documentado tres fases en la transición de los pagos en efectivo:

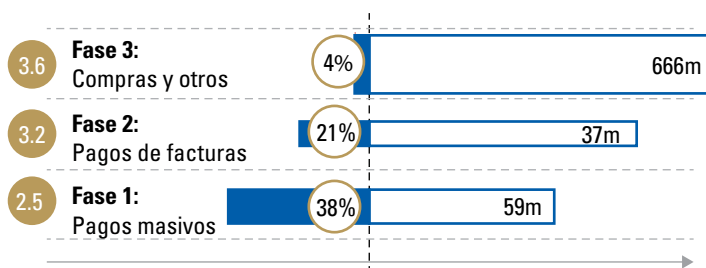
1. Pagos masivos
2. Pagos de facturas e impuestos
3. Compras y otros

La Figura 1 a continuación muestra la trayectoria de las tres fases.

Colombia ha logrado alcanzar el 69 por ciento del valor de los pagos electrónicos principalmente en la primera fase de la transición de los pagos masivos del sector público y privado.

La Figura 2 muestra el panorama de los avances de Colombia en cada fase, incluyendo un análisis del flujo de pagos, la probabilidad relativa de que cada uno inflencie la transición, y las principales conclusiones.

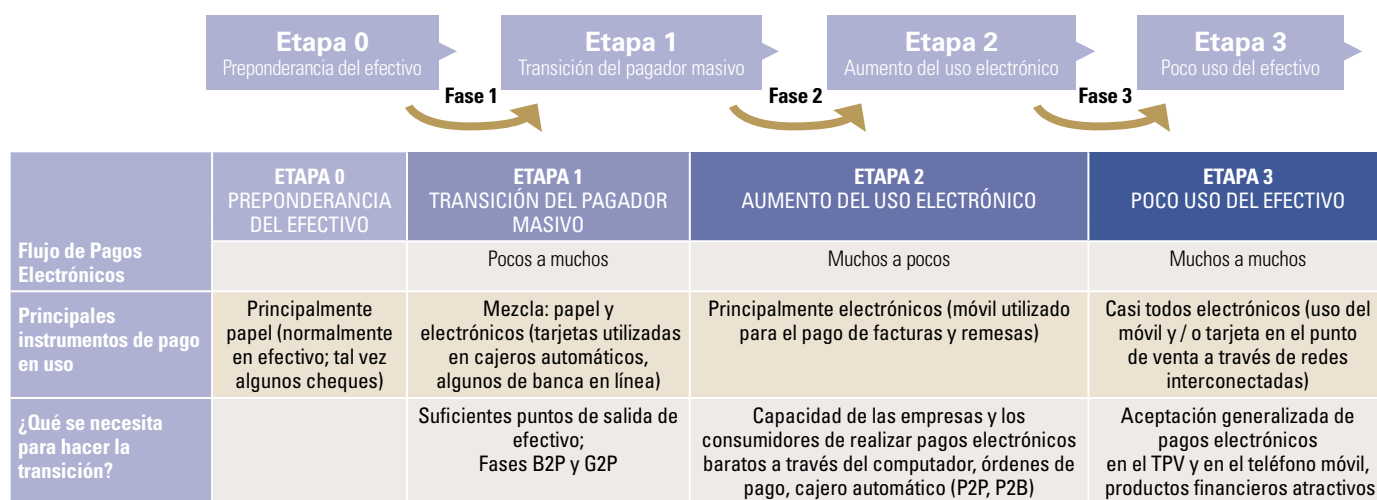
FIGURA 1 Fases en la transición a los pagos electrónicos



Leyenda: 2.5 es la puntuación de la trayectoria para el caso de uso relacionado con cada fase; donde 1 = fase completa muy probable; 3 = avance lento; 5 = fase poco probable.

Nota: 38% es el porcentaje del número total de pagos mensuales que fueron electrónicos en el 2012 (que se muestran al final de la barra).

FIGURA 2 Etapas y fases



Fuente: The Journey Toward 'Cash Lite,' Better Than Cash Alliance, 2012

1. Pagos masivos: tendencia en aumento

Los pagos masivos hacen referencia al pago de fondos de una entidad a múltiples individuos o empresas mediante una única transacción de pago (de uno a muchos). Éste es el núcleo de la primera transición a pagos electrónicos en Colombia y se encuentra muy avanzado en lo relativo al valor de los pagos procesados. Las transferencias electrónicas representan ahora más del 58 por ciento del valor de los pagos masivos en el país, incluyendo las siguientes formas:

- Pago de recursos del gobierno central a gobiernos departamentales y municipales (G2G)
- Pagos de nómina (G2P, B2P)
- Transferencias monetarias condicionadas u otros programas y subsidios sociales (G2P)
- Pagos a proveedores (B2P, G2B)

Las iniciativas gubernamentales impulsaron la transición a los pagos masivos electrónicos. En la actualidad, el 100 por ciento de los pagos G2G se realizan electrónicamente a nivel central y regional. Los pagos G2B a proveedores constituyen el 98 por ciento por volumen. Los pagos G2P incluyendo salarios y transferencias sociales representan la mayor porción del volumen de pagos y el 75% de ellos se realizan electrónicamente.

En el sector privado, la transición respecto a los pagos masivos se ha hecho en su mayor parte en grandes corporaciones y empresas. Hasta la fecha, se estima que el 47 por ciento del valor y el 29 por ciento

del volumen de este tipo de pagos han pasado a formas electrónicas.

Una de las mayores oportunidades es el potencial de atraer a los empleados a la economía digital alentando los pagos de nómina de empresas a sus empleados (B2P). Dada la gran cantidad de contratos de trabajo informales, la transición de estos pagos hacia medios digitales es compleja. Igualmente importante es el potencial de hacer la transición de los pagos de empresa a empresa (B2B) que relacionan a las empresas formales con proveedores informales en una plataforma electrónica. Si bien esta transición puede tener más adeptos, el éxito dependerá del avance en la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), del aumento en el acceso a los servicios financieros y de la mayor confianza del público en el sector financiero.

En general, se considera que esta modalidad de pagos está aumentando, siendo posible extraer las siguientes conclusiones:

1. Las condiciones regulatorias y las condiciones del mercado apoyan plenamente la transición de los pagos masivos a modalidades electrónicas.
2. Los pagos masivos del gobierno ya han completado la transición, y este impulso continúa promoviendo el cambio.
3. Algunas MIPYME pueden ser incentivadas a hacer la transición en la medida que se elimine el impuesto GMF, aunque esto puede no ser suficiente para motivar a muchas a formalizar los pagos.

4. La demanda por cuentas bancarias es reducida, sin embargo las personas no se oponen a recibir los pagos por este medio.
5. Los clientes rechazan los honorarios y comisiones que les cobran las entidades financieras, por lo cual se requiere más transparencia e información para explicar su origen.
6. La actual infraestructura alcanzará su capacidad máxima en un futuro próximo, requiriendo inversiones en su ampliación a fin de apoyar la transición.

2. Pagos de facturas e impuestos: progreso lento pero en aumento

Los pagos de facturas y cuentas ocurren cuando el gobierno o una empresa emiten facturas a una gran cantidad de clientes de manera periódica. Algunos ejemplos son:

- Recaudo de impuestos (P2G, B2G)
- Pago de servicios públicos (P2B, B2B, D2B, G2B)
- Recaudo de cuotas escolares (P2B)
- Pago de tarjetas de crédito (P2B)
- Aportes a la seguridad social (G2B, P2B, B2B)

Los pagos de facturas e impuestos representan la segunda transición más importante a transferencias electrónicas en Colombia: el 62 por ciento en valor de las cuentas se pagan electrónicamente. Sin embargo, esto representa sólo el 21 por ciento de las transacciones totales que los colombianos realizan mensualmente.

En Colombia, las empresas raramente utilizan tarjetas de débito o crédito para pagar cuentas, impuestos o aportes a la seguridad social, sino que usan la plataforma virtual de PSE o transferencias para pagar comunicaciones, servicios y viajes. El uso de la red de PSE entre personas sigue siendo bajo: sólo el 2 por ciento de 34 millones de pagos de servicios públicos se hacen electrónicamente.

Una de las mayores oportunidades en el campo de los pagos periódicos se encuentra en el recaudo de impuestos. Por volumen, el 30 por ciento de los impuestos individuales y el 40 por ciento de los impuestos empresariales se paganon

electrónicamente en 2012. Sin embargo, el logro es menos considerable cuando se mide por valor: el 6 por ciento para las personas y el 28 por ciento para las empresas (B2G) usan medios digitales.

Este tipo de pago se considera que está cambiando lentamente, pero va en aumento. Esto se explica básicamente por las siguientes consideraciones:

1. Una escasa inclusión financiera limita la adopción de pagos electrónicos, y una infraestructura insuficiente limita los beneficios potenciales de la transición a formas electrónicas.
2. Los proveedores ofrecen hoy en día una variedad de pagos en efectivo y de servicios de recaudo a bajo costo, dificultando la competencia.
3. El gobierno no promueve los beneficios de las transferencias electrónicas para aumentar la confianza en los mismos y su adopción.
4. Los emisores de las facturas no transfieren necesariamente las economías en costos que ocurren con las transferencias electrónicas a los clientes, lo que incentivaría en forma importante la transición.
5. No existe amplia disponibilidad de medios de pagos electrónicos y todavía es necesario adelantar campañas de difusión que generen conocimiento y confianza alrededor de los mismos.
6. Hay poco conocimiento de los interesados en la cadena de pagos acerca de los beneficios de hacer la transición a transferencias electrónicas.



3. Compras y otros: riesgo considerable de ir a la deriva, impidiendo la transición

El tercer cambio que debe darse es que más consumidores paguen los bienes y servicios electrónicamente, en particular con tarjeta de débito o crédito, en vez de pagar con dinero en efectivo. El énfasis en el Diagnóstico se hace sobre las tarjetas de débito, porque estas resultan ser un reemplazo directo del dinero en efectivo. Al considerar que en la actualidad, sólo el 3,9 por ciento de las 710 millones de transacciones mensuales que realizan los individuos, representando el 14 por ciento del valor, se hacen electrónicamente, esta transición tiene mucho camino por recorrer.

Este tipo de pago corre el riesgo de apartarse de los esfuerzos por cambiar a transferencias electrónicas por las siguientes conclusiones:

1. Las condiciones del mercado hacen costoso que pequeños comerciantes se vinculen y acepten pagos con tarjetas, lo que dificulta expandir la cobertura de la red de aceptación.
2. La propuesta de valor para que los bancos amplíen las redes y los instrumentos de pago no es clara.
3. Los bajos niveles de inclusión financiera limitan el acceso de los consumidores a las tarjetas de débito.
4. Los ingresos que los comerciantes sacrifican por la retención del IVA es otro factor que dificulta que acepten pagos con medios de pagos electrónicos.

Perspectivas y lecciones

1 El gobierno marcó la pauta a través de la creación de una plataforma de pagos centralizados y de la promoción de una cámara de compensación automatizada. A partir de 1996, Colombia comenzó a centralizar los pagos realizados por el gobierno. La Tesorería del Ministerio de Finanzas creó una plataforma de pagos centralizados del gobierno (SIIF - Sistema Integrado de Información Financiera) y el Banco Central creó CENIT (Compensación electrónica nacional interbancaria), como cámara de compensación automática (ACH por sus siglas en inglés). Para 2004, el Ministerio de Finanzas requirió a las 170 instituciones del gobierno central procesar todos sus pagos usando la plataforma SIIF.

La Figura 3 muestra la línea del tiempo de la transición colombiana hasta la fecha.

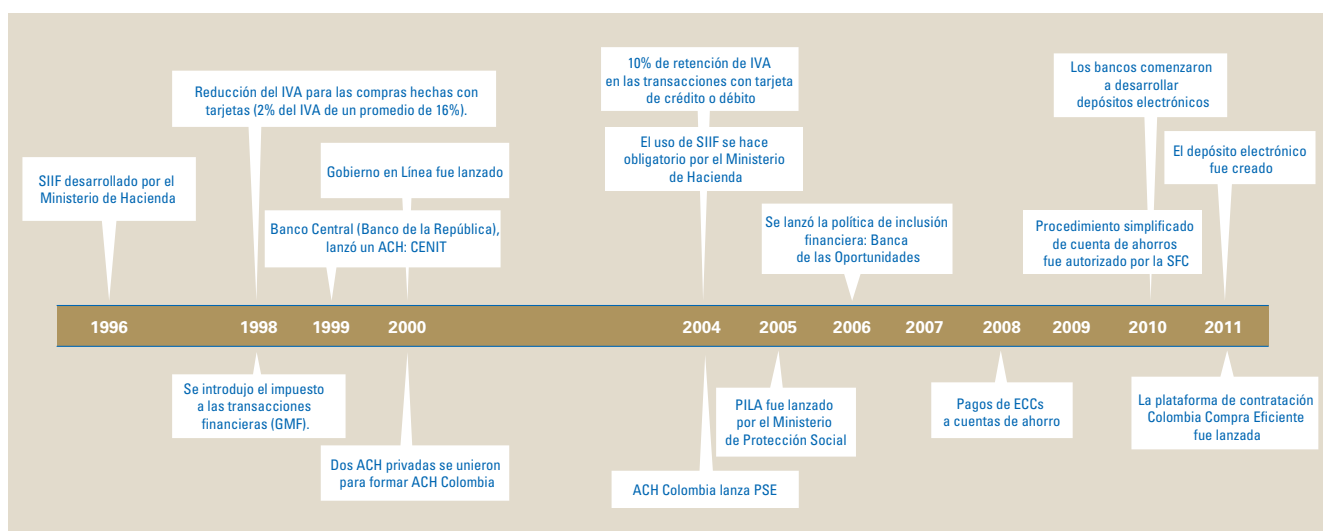
Frente al presagio de la inevitable expansión de las transferencias electrónicas por el CENIT, los bancos comerciales del país rápidamente formaron su propia cámara de compensación automatizada, ACH Colombia, en 2000. Hoy es propiedad conjunta de 18 bancos y ha llevado a una marcada disminución del volumen de transacciones por cheque.⁶

La creación de una plataforma de pagos centralizados del gobierno junto a dos nuevas ACH permitió la interoperabilidad y creó las bases para los pagos electrónicos masivos.

Muchas otras iniciativas gubernamentales se siguieron apoyando en el impulso del gobierno y la innovación del sector privado.

El lanzamiento en 2000 del programa *Gobierno en Línea* creó un acceso para los procedimientos

FIGURA 3 Línea del tiempo de los principales acontecimientos



del gobierno y los servicios virtuales, y aumentó la transparencia.

Esto, a su vez, inspiró a ACH Colombia a iniciar una plataforma de pagos en línea que permitiera a los clientes (empresas o personas) debitar sus cuentas en las instituciones financieras y pagar por servicios y bienes ofrecidos por el gobierno o por compañías privadas, llamada Pagos Seguros en Línea, o PSE. Inicialmente, la plataforma PSE se usó para facilitar los aportes a la seguridad social. Ahora el PSE es utilizado por muchas entidades del sector privado para sus transferencias electrónicas, sobre todo dentro del comercio electrónico. Se creó un entorno más seguro para las transferencias electrónicas y su impacto sobre las empresas ha sido considerable.

En 2011, el gobierno revitalizó su plataforma digital de adquisiciones, *Colombia Compra Eficiente*, para promover las adquisiciones virtuales para bienes y

servicios. Un sistema virtual agregó transparencia y eficiencia al proceso de adquisiciones, creando confianza y garantizando el mejor valor por el dinero invertido en las adquisiciones públicas.

2 El sector privado pasó a ser un socio gubernamental. Aunque en un principio se pensó que los pagos electrónicos eran una amenaza competitiva, las instituciones financieras se comprometieron más y dieron su apoyo al ver que se trataba de una oportunidad para reducir costos, ganar en eficiencia y mejorar el servicio al cliente. Por ejemplo, los bancos estimaron que en 2012, el costo de transportar dinero en efectivo fue el equivalente al 0,06 por ciento del producto interno bruto de Colombia.

Una mayor participación de las instituciones financieras también está siendo impulsada por la presión de reducir cargos y una nueva competencia en el campo de los pagos mediante instituciones no bancarias, en particular los servicios postales que ofrecen transferencias.

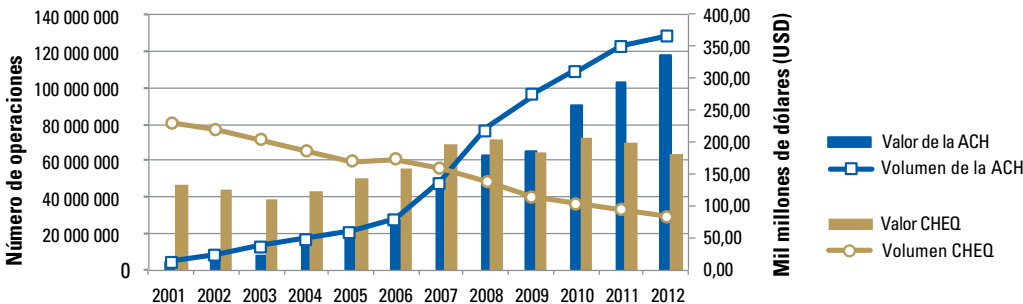
Muchos bancos están creando redes de corresponsales, algunos con el apoyo de la Banca de las Oportunidades, para administrar las transacciones en efectivo, y adicionalmente están promoviendo las transferencias electrónicas para reducir costos.

3 Si bien las metas eran claras, Colombia no tenía una estrategia integrada, alineada o completa. Uno de los ejemplos fundamentales es el Gravamen a las Transacciones Financieras (GMF).⁷ Las empresas y las personas pagan el GMF sobre los retiros de las cuentas corrientes o de ahorro, independientemente del instrumento o del canal utilizado, creando un incentivo para realizar las transacciones en efectivo en lugar de electrónicas. Poco a poco se está eliminando y terminará a fines de 2018. Hasta entonces, esto hace que una gran cantidad de personas y de pequeños comerciantes desistan de adoptar las transferencias electrónicas.

CUADRO 2 Infraestructura y operaciones financieras y móviles

	2007	2009	2012	UMIC 2011*
Puntos de manejo de efectivo / 10.000 adultos	6.9	7.3	15.4	
Sucursales	2.2	2.2	2.3	1.6
Agentes	1.7	1.9	9.1	Na
Cajeros Automáticos	3.0	3.2	4.0	4.2
TPV/10.000 adultos	39.6	47.4	71.0	
% de transacciones financieras realizadas en efectivo	n.a.	71.1%	65.7%	
% de transacciones electrónicas financieras	n.a.	28.9%	34.3%	
Penetración móvil (suscripciones por cada 100 personas)	64.6%	82.4%	106.8%	87%
% de personas que utilizan la Internet	21.8%	30.0%	48.9%	

FIGURA 4 Transacciones anuales con los cheques y a través de la ACH



*Fuente: Banco de la República

Nota: Los cuadros ACH incluyen el valor y el volumen de la cámara de compensación CENIT (pública) y ACH-Colombia (privada).

4 Muchos colombianos y comerciantes se mantienen en la economía de las transacciones en efectivo.

Una barrera importante para la transición en Colombia es la economía informal donde la mayoría de los pagos se hacen en efectivo.

Además del GMF, la resistencia de los comerciantes a hacer transferencias electrónicas tiene otras dos causas.

En primer lugar, el proceso de obtener permiso para una instalación de TPV lleva tiempo y es costoso, especialmente para los comerciantes pequeños.

En segundo lugar, cuando una compra se realiza con tarjeta de débito o de crédito, el banco automáticamente tiene que retener el 10 por ciento del IVA. Por regla general, esto reduce el ingreso del comerciante en un 3 por ciento. Mientras los comerciantes pueden deducir esos pagos de sus impuestos a final de año, a corto plazo los pagos electrónicos reducen los ingresos y su capital de trabajo.

La renuencia de los comerciantes a aceptar las transferencias electrónicas tiene consecuencias en toda la cadena de pagos. Aunque la mayoría de las medianas y grandes empresas pagan a sus proveedores por transferencias bancarias, los pequeños comerciantes pagan incluso a las grandes compañías en efectivo. También las grandes cadenas de supermercados pagan a sus proveedores electrónicamente, pero hacen el 75 por ciento de sus ventas en efectivo.

Cuando Colombia enfrente estos tres desafíos podrá comenzar la última fase de la transición, abandonando el efectivo para adoptar un sistema digital.

5 La inclusión financiera es clave para el éxito en la próxima fase de la transición a pagos electrónicos.

La política de inclusión financiera del gobierno se denomina Banca de las Oportunidades y se centra en el acceso a servicios financieros pero no en el acceso a servicios financieros digitales. Dos de sus principales logros hasta la fecha son los cambios regulatorios que permiten a los bancos privados ofrecer servicios a través de corresponsales o agentes y cuentas básicas de ahorro a las personas. En 2007 la Banca de las Oportunidades comenzó a financiar la expansión de las redes de corresponsales de los bancos privados y amplió su apoyo a las instituciones financieras más pequeñas, a las organizaciones no gubernamentales, a las cooperativas y a las pequeñas municipalidades que no tenían otros canales financieros. Los esfuerzos recientes se centran en los pagos móviles, aprovechando el alto nivel de penetración móvil en el país.⁸

En 2010, el 98 por ciento de las municipalidades colombianas ofrecían a los ciudadanos algún punto de acceso a los servicios financieros, representando un aumento del 26 por ciento desde 2006. En 2012, más de 20.000 agencias servían a la población y al sector financiero, es decir casi cuatro veces la cantidad de sucursales bancarias (7.100).

Los pagos P2B claramente representan la mayor barrera para sobrepasar el 21 por ciento del volumen de pagos electrónicos. Para una conversión a gran escala de volúmenes de pago a medios electrónicos, Colombia se beneficiará de la integración de sus estrategias de digitalización y de inclusión financiera para enfatizar la inclusión financiera digital.

Conclusión

El liderazgo y la experiencia del gobierno de Colombia ofrecen importantes lecciones de las que otros en el mundo pueden aprender.

Mayores progresos respecto a la economía informal que se basa en transacciones en efectivo, un aumento en las redes de aceptación de los comerciantes y la adopción de los consumidores, resultarán en un sistema financiero digital que funcione para todos.



Acerca de Better Than Cash Alliance

Better Than Cash Alliance es una alianza de gobiernos, sector privado y organismos de desarrollo comprometidos a acelerar el cambio de los pagos en efectivo a los pagos electrónicos. Better Than Cash Alliance es financiado por la Fundación Bill y Melinda Gates, Citi, la Fundación Ford, MasterCard, Omidyar Network, USAID y Visa Inc. El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización funciona como su secretaría.



BILL & MELINDA
GATES foundation



FORD FOUNDATION



UN
OMIDYAR NETWORK™



- ¹ Los contenidos y datos de este documento se basan en información recopilada durante el tercer trimestre de 2013, y por lo tanto representan datos anteriores a esta fecha.
- ² Este es un resumen del Diagnóstico para Colombia de la Better than Cash Alliance llevado a cabo por Bankable Frontier Associates con el apoyo del Ministerio de Hacienda y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) de Colombia. El diagnóstico completo se encuentra en: <http://betterthancash.org/better-than-cash-alliance-case-studies/>
- ³ El equipo colombiano de BFA realizó este informe bajo la dirección de Beatriz Marulanda (Marulanda Consultores): Mariana Paredes (Marulanda Consultores), Caitlin Sanford (BFA) y Xavier Faz (CGAP)
- ⁴ Better than Cash Alliance (2012), The Journey Toward 'Cash Lite', se encuentra en <http://betterthancash.org/wp-content/uploads/2012/09/BetterThanCashAlliance-JourneyTowardCashLite.pdf>.
- ⁵ Un informe del Banco Mundial mostró que la informalidad en Colombia es mayor que lo que se puede estimar en base a su PIB per cápita; que 74% de la mano de obra es informal; y que el 43% de las empresas son también informales, inferior sólo a Perú (56%) y similar a Brasil (42%).
- ⁶ La proporción de todas las transacciones efectuadas en el sistema financiero que implican papel (dinero en efectivo o cheques) ya sea en sucursales, cajeros automáticos o corresponsales, ha disminuido hasta el 66% en 2012, de un 71% en 2009, mientras que la de las transferencias electrónicas ha aumentado del 28% al 34%. En 2012, las transferencias electrónicas representaron el 42% de todas las transacciones de las instituciones financieras.
- ⁷ El Gravamen a las Transacciones Financieras (GMF) fue creado por el gobierno como medida temporal para obtener fondos para respaldar al sector hipotecario y prevenir el colapso de las instituciones financieras durante la crisis financiera de la década de 1990. Fue convertido en un impuesto general permanente en el año 2000. Se aplica a retiros de cualquier cuenta en el sistema financiero.
- ⁸ Los ejemplos incluyen la motivación del Ministerio de Hacienda para proponer una nueva ley permitiendo a las instituciones no bancarias hacer depósitos electrónicos, pagos del DPS a destinatarios CCT a través de pagos móviles y del fondo de la Banca de las Oportunidades para promover las transacciones electrónicas mediante soluciones de banca móvil.

Créditos de fotos: © Marulanda Consultores, © javarman / Shutterstock.com

Para obtener más información, visite www.betterthancash.org y siga @BetterThan_Cash.