OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación Konrad Adenauer Stiftung

La Suma de Todos
Consejería de Inmigración
Comunidad de Madrid

# Reforma financiera

## MESA DE EXPERTOS

### OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

**El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.**

**www.icpcolombia.org**

Desde hace varios años se ha venido insistiendo en la necesidad de efectuar una reforma integral al sistema financiero colombiano, que corrija las problemáticas estructurales que le aquejan como son un alto porcentaje de población no bancarizada, bajos niveles de capitalización bursátil y de profundización financiera, entre otros, e impiden un mayor desarrollo de los mercados financieros del país. Frente a estas necesidades el gobierno presentó en 2008 un proyecto de reforma financiera para ser tramitado en el Congreso, con el objetivo de adecuar algunos componentes del sistema financiero, entre los que se destacan la creación de un sistema de administración de multifondos para las pensiones, el establecimiento de un régimen de protección al consumidor y la liberalización de los servicios financieros, entre otras disposiciones. El proyecto fue aprobado en la legislatura 2008 y sancionado por el presidente de la república el 15 de julio de 2009.

Para analizar el impacto de ésta reforma en el sistema financiero nacional, el **Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política - Hernán Echavarría Olózaga** (proyecto financiado por la Comunidad de Madrid y la Fundación Konrad Adenauer), en alianza con el diario **Portafolio**, llevaron a cabo una mesa de expertos a la que asistieron Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público; Roberto Borrás, superintendente Financiero de Colombia; María Mercedes Cuellar, presidente de Asobancaria; el representante a la Cámara Mauricio Lizcano, ponente del proyecto; Ariel Armel, presidente de la Confederación Nacional de Consumidores; y Hernando José Gómez, director del Consejo Privado de Competitividad. La moderación de la mesa estuvo a cargo del Marcela Prieto Botero, directora Ejecutiva del ICP, y Ricardo Ávila, director de Portafolio.

## El esquema multifondos y los beneficios económicos periódicos

El ministro de Hacienda y Crédito Público, **Oscar Iván Zuluaga**, se mostró satisfecho con el trámite de la reforma financiera en el Congreso, ya que por la extensión de su articulado y la difícil coyuntura política y económica nacional, no se trataba de un proceso sencillo. A pesar de esto, anotó que la fortaleza mostrada por el sistema financiero durante la crisis económica y el manejo oportuno de los tiempos del legislativo, hicieron posible un consenso entre las distintas fuerzas políticas para aprobar el proyecto. Entre las medidas más importantes contenidas en la reforma, desde el punto de vista económico, el ministro destacó la creación del esquema de multifondos para la administración de los fondos de pensiones y la estructuración de los beneficios económicos periódicos como mecanismo de estimulo del ahorro para la vejez entre la población con menores ingresos.

Al respecto, comentó que se trata de una actualización del sistema de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993, que permitirá a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ofrecer tres portafolios de inversión a sus afiliados dependiendo de sus perfiles de riesgo y edades, reemplazando el modelo de portafolio único que rige actualmente. Para la estructuración de este nuevo esquema de gestión, el gobierno recogió la experiencia de países que ya lo han implementado como Chile y Perú, que han demostrado mayor eficiencia y estabilidad durante períodos de crisis.

Entre las principales modificaciones al esquema actual de gestión de las AFP se encuentran la reforma al esquema de remuneración que estará compuesto, de una parte, por un monto fijo derivado de los recaudos, y de otra, por un porcentaje correspondiente a los rendimientos que produzcan los diferentes portafolios, lo que permitirá premiar el mejor desempeño de los fondos rompiendo con el "efecto manada"[1]. Otro punto fundamental del nuevo esquema de multifondos es que obliga a las AFP a asegurar a sus afiliados una rentabilidad mínima sobre su inversión, garantizando que al momento de recibir la pensión sus ahorros habrán rentado como mínimo un porcentaje igual al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante el periodo de acumulación.

El ministro destacó también el establecimiento de dos portafolios para la administración de las cesantías por parte de los fondos de cesantías, uno de largo y otro de corto plazo. Esto permitirá direccionar los ahorros de acuerdo con su vocación de permanencia en el sistema, pues en la actualidad cerca del 80% de los recursos son retirados en un período de seis meses, lo que dificulta las inversiones y puede generar pérdidas por desvalorización al retirar los ahorros antes del período programado.

1 El "efecto manada" ocurre cuando las AFP mueven simultáneamente sus inversiones guiados por las señales del mercado, ocasionando efectos indeseables para el sistema financiero.

En cuanto a los beneficios económicos periódicos, afirmó que se trata de una gran reforma social, pues crea un sistema de ahorro para la vejez dirigido a personas que actualmente no pueden acceder a una pensión. Para obtener estos beneficios las personas deberán mantener un ahorro hasta su jubilación, momento en el cual se les devolverá de forma periódica lo ahorrado más un incentivo fiscal otorgado por el Estado. Según el ministro, este mecanismo es acertado técnica y financieramente ya que no generará competencia ni desincentivos para el sistema pensional y cuenta con un financiamiento adecuado -dos billones de pesos de la subcuenta Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional. Además, añadió que los beneficios económicos periódicos tendrán un gran impacto sobre la formalización del acceso a servicios financieros, pues requerirá que los beneficiarios se inserten al sistema mediante el manejo de cuentas de ahorro.

> El sistema de los beneficios económicos periódicos es la gran reforma social contenida en la reforma financiera.

Por otra parte, el ministro comentó que la reforma incluye disposiciones dirigidas a sanear la cartera morosa del sector agrícola, permitiendo que las deudas que fueron compradas por el Fondo de Financiamiento para el Sector Agropecuario (Finagro) a las entidades bancarias durante la crisis de finales de los noventa, a través de los Programas Nacionales de Reactivación Agropecuaria (PRAN), sean pagadas por quien las contrajo y al valor al que fueron compradas por Finagro, ya que se trata de deudas de difícil cobro debido a su antigüedad.

## La reforma financiera y la competitividad

El director del Consejo Privado de Competitividad, **Hernando José Gómez**, resaltó el esfuerzo del gobierno y el Congreso para la aprobación de la reforma, en un escenario de crisis financiera internacional y de deterioro de la cartera bancaria en el país. Sobre los temas abordados por el ministro Zuluaga, Gómez manifestó que la administración de fondos múltiples de las AFP será una herramienta fundamental para incrementar la competitividad del país, ya que permitirá direccionar el mayor ahorro institucional de largo plazo con que cuenta el país –representado en el ahorro pensional– hacia la inversión en las grandes obras de infraestructura y energía. Sin embargo, aseguró que en la discusión de la reforma faltó una reflexión más profunda acerca del efecto que tendrá el requerimiento de rendimientos mínimos para las inversiones, ya que las AFP asumirán la carga en caso de que la rentabilidad resulte menor a lo establecido en la regulación, pero de obtener mayores rendimientos no tendrán beneficios adicionales.

En cuanto a los beneficios económicos periódicos, Gómez manifestó que se trata de una reforma de gran importancia en términos sociales pues permitirá que una gran parte de la población que no puede acceder al sistema de pensiones –debido a la informalidad o el desempleo–, reciba de forma ordenada los rendimientos producto del ahorro acumulado a lo largo de su vida, dándole legitimidad al sistema y previniendo un potencial problema social.

## Los pilares de la reforma

El superintendente financiero, **Roberto Borrás Polania**, comenzó por afirmar que la reforma financiera no tiene un carácter estructural pues no altera la organización funcional del sistema financiero, el cual está basado en un esquema de filiales -escenario intermedio entre los modelos de banca especializada y de banca múltiple. Sin embargo, el superintendente consideró que la reforma incluye transformaciones que afectarán los pilares del sistema financiero, al menos en cuatro aspectos: la administración de los fondos de pensiones, los mecanismos de protección al consumidor financiero, la liberalización de los servicios financieros y las facultades que otorga a la Superintendencia Financiera.

Con respecto al esquema de multifondos, Borrás consideró que se trata de un paso hacia la consolidación del régimen de ahorro individual creado por la ley 100 de 1993, pues hará posible el fortalecimiento del sistema pensional por dos vías: en primer lugar, permitirá manejar distintos portafolios a las AFP, diferenciados por el nivel de riesgo de las inversiones, asociados a los diversos perfiles de riesgo y edades de los afiliados, lo que se traducirá en mayor flexibilidad para el manejo de los fondos. Y en segundo lugar, potenciará mecanismos de protección para los afiliados mediante: 1. el establecimiento de la rentabilidad mínima de los fondos, 2. la garantía de estabilidad del poder adquisitivo de los ahorros con el IPC, 3. la creación del fondo de estabilidad para las AFP, 4. el establecimiento de reglas de transparencia y claridad de la información para los afiliados, quienes podrán escoger el nivel de riesgo de sus respectivos portafolios, y 5. el esquema de certificación de los asesores comerciales de las AFP, que será reglamentado por la Superintendencia para asegurar su idoneidad.

Por otra parte, el superintendente consideró que el capítulo de protección al consumidor es uno de los cambios fundamentales contenidos en la reforma, pues busca organizar y darle mayor claridad a las normas que existen sobre la materia, consagrando expresamente los derechos de los consumidores de servicios financieros, las obligaciones de las entidades que los prestan y fortaleciendo la figura del defensor del consumidor. En este sentido, anotó que se busca generar en el sistema financiero una cultura de protección al consumidor, mediante la cual se estructuren procedimientos y se desarrollen políticas institucionales tendientes a la defensa de los derechos de los consumidores, que estimulen el autocontrol y la depuración en las entidades financieras.

En cuanto a la reglamentación del Sistema de Atención al Consumidor (SAC) –constituido por las políticas y estrategias de protección para los consumidores implementadas por las distintas entidades financieras–, Borrás anotó que el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera ya han establecido un cronograma de trabajo que permitirá expedir las normas correspondientes en un plazo no mayor a tres meses, a partir de la expedición de la Reforma Financiera.

> La reforma no tiene un carácter estructural pues no modifica la estructura funcional del sistema financiero colombiano, sin embargo, establece transformaciones fundamentales a los pilares del sistema.

La liberalización de servicios financieros es, según el superintendente, otra de las medidas que tendrán mayor impacto en el sistema, debido a que las disposiciones de la reforma servirán de marco para la apertura del sector financiero del país, que tradicionalmente ha sido objeto de normas proteccionistas, permitiendo la inmersión del mercado financiero colombiano en los mercados internacionales, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los distintos tratados comerciales firmados en los últimos años por Colombia.

Finalmente, el superintendentes reconoció la importancia de tres nuevas medidas introducidas en la reforma para el fortalecimiento de la Superintendencia Financiera: en primer lugar, se estableció el principio de materialidad en la actuación de la Superintendencia, lo que implica otorgarle la facultad de orientar sus recursos a los asuntos que resulten estratégicos para la estabilidad del sistema financiero; en segundo lugar, se ajustó la norma de alertas tempranas, mediante la cual la Superintendencia ejerce una supervisión de carácter prospectivo para detectar indicadores de riesgo en las entidades y emprender acciones anticipadas, permitiendo que los recursos de reposición presentados contra las acciones de la Superintendencia no interrumpan las medidas, dándole mayor eficacia a la figura, y por último, se facultó a la Superintendencia para ordenar auditorías a las entidades vigiladas, permitiéndole contar con un apoyo técnico que eleve la calidad de la supervisión en tópicos específicos.

## Educación e información en el sistema financiero

Por su parte, la presidenta de Asobancaria, **María Mercedes Cuellar**, aseguró que las medidas de la reforma son en su mayoría acertadas y destacó la labor del Congreso en el trámite del proyecto, pues consideró que existieron múltiples peligros durante el proceso legislativo. Cuellar se refirió en particular al capítulo sobre protección al consumidor financiero, destacando que la figura del defensor fue creada por Asobancaria en 2003 por iniciativa de los bancos y más tarde en 2006 fue incorporada a las normas legales. En este sentido, anotó que la reforma pretende reforzar el papel de los defensores, dándoles mayores facultades para la conciliación en las controversias entre las entidades financieras y sus clientes, y cambiando el mecanismo de selección para garantizar su independencia e idoneidad.

> Los principales problemas asociados al funcionamiento del sistema financiero son consecuencia de la falta de información y educación de los consumidores en el manejo de las herramientas del sistema.

A pesar de la importancia del defensor, Cuellar enfatizó en que del total de las quejas o controversias que se tramitan en el sistema financiero sólo un 3% se soluciona acudiendo a esta figura y por general los bancos se encargan de solucionarlas internamente, para lo cual han venido fortaleciéndose a nivel interno de manera que puedan responder de forma adecuada a los reclamos de los clientes. Así mismo, aseguró que el volumen de quejas en el país es relativamente bajo y ha venido cayendo a través de los años gracias a los esfuerzos del gobierno, el Congreso y los bancos, que han adaptado sus sistemas para responder a las necesidades de los clientes, lo que ha permitido que tan sólo tres de cada diez mil transacciones bancarias presenten fallas.

Por otra parte, afirmó que los principales problemas asociados al funcionamiento del sistema financiero son consecuencia de la falta de información y educación de los consumidores en el manejo de las herramientas

del sistema. En este sentido, aseguró que la Superintendencia Financiera ha adelantado acciones tendientes a subsanar esta deficiencia obligando a los bancos a ofrecer a sus clientes información completa acerca de todas las transacciones que realizan, para lo cual se han implementado complejos sistemas de información con grandes inversiones en tecnología. No obstante, manifestó que no existe actualmente una estrategia clara de educación financiera y sugirió que la capacitación en el uso de los servicios financieros sea incluida en el currículo escolar de los niveles de primaria y secundaria para permitir que la mayoría de la población efectivamente tenga acceso al sistema financiero.

## El defensor del consumidor financiero

**Ariel Armel**, presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores (CCC), reconoció que ésta reforma constituye un avance en el fortalecimiento de la figura del defensor del consumidor financiero pues recoge gran parte de las recomendaciones hechas por la CCC desde hace más de 5 años. No obstante, expresó que se trata de una reforma inacabada y es necesario continuar depurando la figura del defensor, en particular en lo que tiene que ver con la designación del defensor por los bancos, hecho que distorsiona su imagen ante los consumidores, pues crea dudas acerca de la objetividad de las decisiones, lo que podrá solucionarse permitiendo que el defensor sea elegido por los consumidores o por el gobierno. Y por otro lado, señaló que las decisiones del defensor no son vinculantes para los bancos, es decir, estos no están obligados legalmente a cumplir con los mandatos del defensor, salvo en los casos en que las partes acuerden acogerse a dichas decisiones. De igual forma, anotó que para hacer efectiva la protección de los consumidores financieros debe existir un fondo con recursos destinados exclusivamente a esto, como lo tienen los sectores industrial y agropecuario.

Por otra parte, Armel ofreció a la Superintendencia Financiera y al Ministerio de Hacienda su colaboración para la difusión de la nueva normatividad en los espacios en medios de comunicación con los que cuenta la CCC, así como para la conformación de una comisión que involucre a los diferentes actores del sistema financiero para supervisar el desarrollo del proceso de reglamentación de la Ley. Finalmente, con respecto al tema de la educación planteado por María Mercedes Cuellar, manifestó que la CCC ha suscrito un convenio con la Asociación Colombiana de Universidades con el objetivo de introducir en el *pensum* universitario una cátedra de derecho al consumo, en la cual se encuentran trabajando 37 centros de educación superior en el país.

## La reglamentación de la reforma

Finalmente, el representante **Mauricio Lizcano**, quien fue ponente del proyecto en la Cámara de Representantes, hizo un reconocimiento a la labor del Congreso en el trámite de la reforma, según afirmó, se trataba de una iniciativa poco atractiva en términos políticos y su aprobación requirió de un gran esfuerzo por parte de sus autores y ponentes. Aseguró que el Congreso ha dejado un marco normativo que sienta las bases para un cambio del sistema financiero, pero su aplicación dependerá de la Superintendencia Financiera y del gobierno, a quienes corresponde la reglamentación de los grandes temas de la reforma como el Sistema de Atención al Consumidor, el funcionamiento de los beneficios económicos periódicos y la administración de los multifondos. Sobre este tema, hizo un llamado a la Superintendencia para que incluya en la reglamentación un sistema de certificación de los asesores comerciales de las AFP, que garantice la idoneidad de estos funcionarios, ya que sobre ellos recaerá la responsabilidad de informar y guiar las decisiones de los afiliados acerca de las distintas alternativas para la administración de sus ahorros.

> El Congreso ha dejado un marco normativo que sienta las bases para un cambio del sistema financiero, pero su aplicación efectiva dependerá de la Superintendencia Financiera y el gobierno.

En cuanto a los problemas asociados a la deficiencia de la información del sistema financiero, el representante Lizcano afirmó que un mercado como el financiero, en el que más de 50% de sus consumidores no conoce las características de su funcionamiento, no puede comportarse de forma eficiente. Por ello, aseguró que el Congreso intentó avanzar en mecanismos de información para los consumidores financieros que les permitan tomar decisiones informadas y hacer comparaciones entre las distintas alternativas, para lo cual la Superintendencia Financiera deberá publicar trimestralmente en los principales diarios nacionales y regionales la información sobre las diferentes tarifas que ofrecen los bancos a sus clientes.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas • Edición general Beatríz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 Nº 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org