

INCLUSIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA ¿HERRAMIENTA DE EQUIDAD SOCIAL?

BOLETÍN DE SEGUIMIENTO LEGISLATIVO
NO. 232 JULIO DE 2013



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO DE LEY

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Contribuir al fortalecimiento institucional del Congreso colombiano, a través del establecimiento de canales de comunicación con la sociedad civil y el seguimiento, análisis y difusión de la actividad legislativa.

DESCRIPCIÓN

El Observatorio es un proyecto del Instituto de Ciencia Política (ICP) que desde el año 2003 genera canales de información entre el Congreso y la ciudadanía, aportando información y análisis completos, oportunos e independientes de la actividad del Congreso.

Del mismo modo, el proyecto ha creado espacios únicos de debate entre congresistas, otros tomadores de decisión y diversos sectores sociales, políticos, económicos, académicos y de la sociedad civil interesados en la actividad legislativa.

Número:

Proyecto de Ley No. 181 de 2014 Senado,
No. 194 de 2014 Cámara

Tipo de Proyecto:

Proyecto de Ley Ordinaria

Nombre Oficial:

“Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones”.

Nombre Común:

Inclusión Financiera

Fecha de Radicación:

3 de abril de 2014

Estado Actual:

Aprobado en primer y tercer debate durante sesión conjunta de las comisiones terceras de Senado y Cámara. La iniciativa pasa a consideración de las plenarias de Senado y Cámara.

Autores:

Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría; Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Diego Molano Vega.

Ponentes Senado:

Cambio Radical: Antonio Guerra de la Espriella (coordinador ponente); Partido Liberal: Camilo Sánchez Ortega; Partido Conservador: Fernando Tamayo; Partido de la U: Germán Darío Hoyos.

Ponentes Cámara:

Partido de la U: Angel Custodio Cabrera y Luis Antonio Serrano; Partido Conservador: Buenaventura León León y David Barguil Assis; Partido Liberal: Carlos Julio Bonilla y Simón Gaviria Muñoz; Cambio Radical: Jair Arango Torres.

Objetivo Principal:

Ampliar los servicios financieros a la población con menores ingresos, permitiéndoles realizar transacciones y depósitos a bajos costos. Para ello se busca controlar los costos de los giros y depósitos de las entidades que ya prestan el servicio y crear nuevas entidades denominadas Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos electrónicos.

Observaciones:

Proyecto radicado con mensaje de urgencia por el Gobierno nacional

Gacetas asociadas:

125/2014, 202/2014, 203/2014, 312/2014.

ORIGEN Y PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En marzo de 2014, en el marco del 5° Congreso de Acceso a Servicios Financieros, Sistemas y Herramientas de Pago, organizado por Asobancaria¹ se discutieron las diversas barreras que existen actualmente en Colombia para el acceso a servicios financieros por parte de personas con bajos ingresos. En el encuentro se resaltaron algunos esfuerzos estatales para superar tales barreras, en especial el programa “Banca de Oportunidades”² creado en la administración de Álvaro Uribe. Pese a esto, persiste una estrecha relación entre el acceso al sistema financiero y el nivel de ingresos por persona, lo cual se convierte en el principal impedimento para que más ciudadanos puedan ingresar al sistema.

En este contexto, los bancos no son los únicos que requieren hacer modificaciones a sus esquemas y costos. Lo propio debe hacerse en el caso de los canales alternativos a los bancos a través de los cuales se realizan transferencias monetarias. Estas operaciones, denominadas popularmente “giros”, son realizadas principalmente a través de empresas de mensajería y tienen como ventaja frente a los bancos que no exigen al usuario adquirir una cuenta bancaria –es decir, no requieren pagos mensuales por concepto de cuota de manejo-, al tiempo que los costos finales para el consumidor son mucho menores, no sólo por el cobro de servicios sino en tiempo y desplazamiento, debido a que estas empresas presentan mayor penetración que los bancos en ciudades intermedias y barrios populares. Pese a esto, los servicios de “giros” resultan costosos –al igual que en las transacciones en los bancos- si se tiene en cuenta el perfil de los usuarios que lo utilizan, quienes usualmente no poseen cuentas bancarias y cuyos ingresos usualmente son inferiores al salario mínimo. Adicionalmente, y a pesar del importante avance en cobertura, sigue concentrándose en las grandes ciudades, lo cual resulta preocupante si se tiene en cuenta que la pobreza rural³ en Colombia sigue siendo mayor que la urbana.

Al respecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, se pronunció en el evento para reconocer la necesidad de aumentar la cobertura del sistema financiero abordando factores como los costos asociados a la bancarización, los cuales restringen en gran medida la utilización de servicios como consignaciones, transferencias y otros procedimientos. En esa ocasión, el Gobierno nacional anunció⁴ entonces la presentación de una iniciativa de ley cuyos principales objetivos girarían en torno a la reducción de costos, la maximización de la cobertura, la consideración del historial de pagos de los usuarios, incentivos a la reducción del uso de efectivo para disminuir la inseguridad y mejores condiciones para los pequeños negocios.

¹ Es la organización gremial que representa el sector financiero en Colombia, integrada por bancos comerciales nacionales y extranjeros, tanto públicos como privados, corporaciones financieras e instituciones oficiales especiales. Como miembro honorario, pertenece el Banco de la República.

² Programa de inversión creado en el año 2006 para promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a familias de colombianos de escasos ingresos.

³ El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es la medición de pobreza más utilizada en América Latina. En el caso colombiano, el NBI para los municipios con alta ruralidad es de 74,66 mientras en los centros urbanos es de 33,42. A mayor NBI, más pobreza. Fuente: Colombia Rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Urbano 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD- 2011, p. 64

⁴ 5° Congreso de acceso a servicios financieros, sistemas y herramientas de pago. 20 y 21 de marzo de 2014. Asobancaria.

ORIGEN Y PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En la siguiente línea de tiempo podrás encontrar las principales normas relacionadas con el acceso a los servicios financieros en Colombia.



⁵ SISBEN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los programas sociales) es una encuesta gubernamental que permite identificar y clasificar a las personas de escasos ingresos que no pueden cubrir sus necesidades básicas. Gracias a este programa, el Estado puede atender a esta población y generar programas para fomentar la inclusión, garantizar sus derechos fundamentales y brindar ayudas a través de subsidios y otras políticas.

⁶ Registro creado por orden de la Ley 387 de 1997 y posteriormente reglamentado por el Decreto 2569 de 2000. En este registro se recoge la información de la población en condición de desplazamiento con el fin de conocer sus características, especificidades y necesidades y proceder de este modo a brindar una atención integral.

UN POCO DE CONTEXTO

Al finalizar la década de los ochenta y en el inicio de los noventa, Colombia inició una serie de cambios sustanciales al interior del sistema financiero, debido a que era “evidente que el esquema de funcionamiento de ese mercado no era compatible con el nuevo entorno de apertura y globalización de la economía”⁷.

En 1993 se actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁸ con el fin de regular y estructurar las entidades financieras y aseguradoras; al igual que otras normas tendientes a fortalecer los elementos del mercado de las finanzas en el país. Unos años después de la promoción e inserción de las empresas nacionales y extranjeras en el sistema financiero, se empezó a discutir la importancia de incluir a los demás ciudadanos y la manera como estos podrían verse beneficiados.

Así, desde 2006 se han expedido normas para promover el acceso de la ciudadanía en general a los servicios financieros y ampliar la cobertura geográfica de los mismos en todas las regiones del país. A través de políticas como la Banca de las Oportunidades⁹ y las Cuentas de Ahorro Electrónicas¹⁰, el Estado ha llegado casi al 100% del territorio nacional, y ha conseguido que cerca del 70% de la población adulta¹¹ tenga al menos una cuenta de ahorros al finalizar 2013. Sin embargo, mucho de este avance en cobertura obedece al pago de servicios públicos a través de Corresponsales No Bancarios –como cadenas de supermercados, empresas de mensajería y puntos de venta de juegos de azar-, así como también al incentivo de recepción de subsidios del Estado a través de tales mecanismos formales. Así, pese al enorme número de cuentas abiertas, no todas permanecen activas (el 51% de las cuentas en 2013 no presentó actividad¹²) y los montos administrados en ellas son bastante bajos.

Lo anterior, pone de manifiesto la importancia de seguir avanzando en la inclusión al sistema financiero a través de mecanismos innovadores que se ajusten a las necesidades de las personas y que les permitan ahorrar, invertir, crear empresa y mejorar su calidad de vida.

⁷ Garay, Luis Jorge. “El sistema financiero colombiano” en Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Bogotá: Banco de la República.

⁸ Decreto 663 de 1993

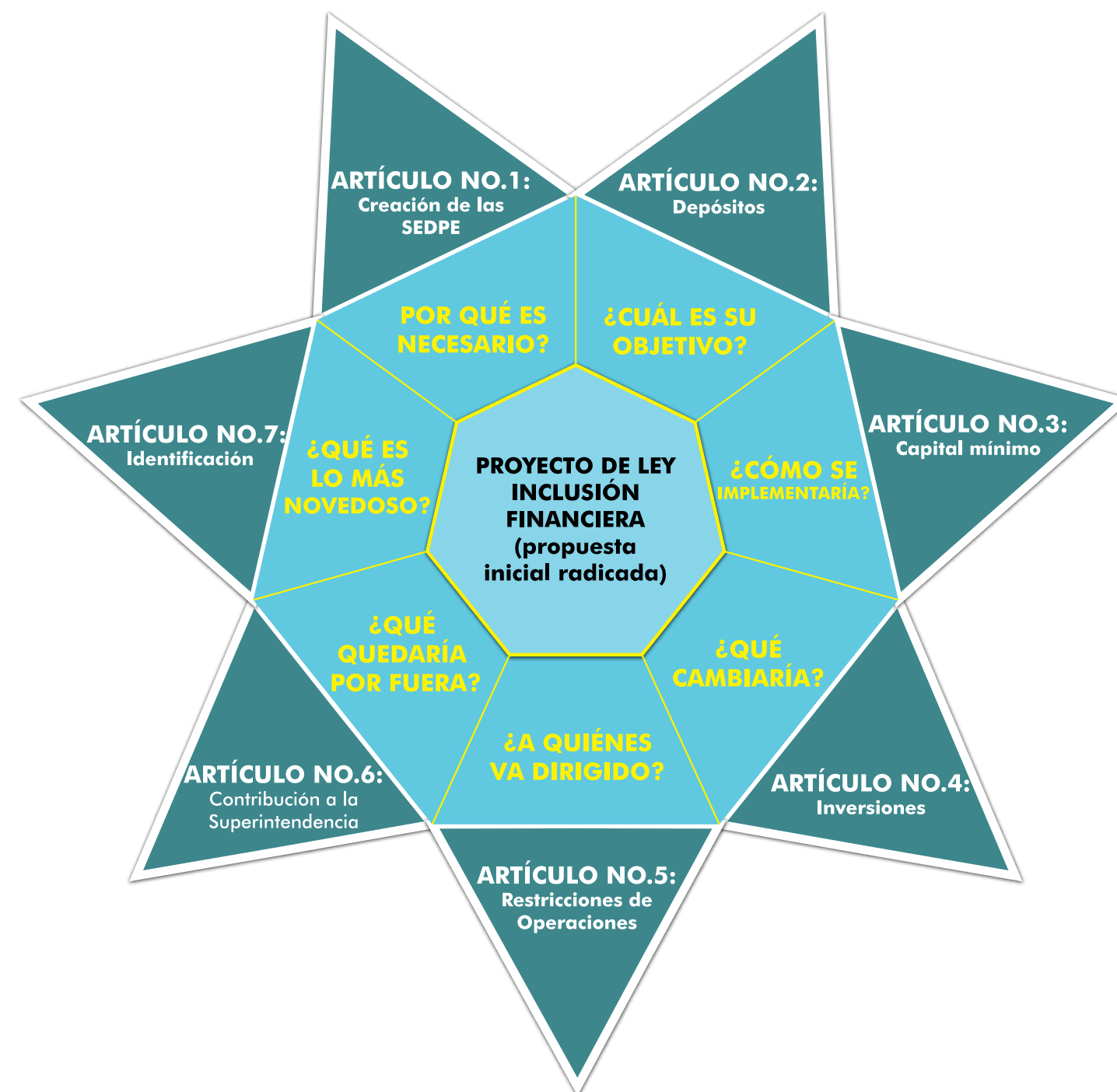
⁹ Programa de inversión creado en 2006 y administrado por el Banco de Comercio Exterior – Bancoldex para promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, hogares no bancarizados, microempresarios y pequeña empresa. Funciona como una red conformada por bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, ONG, y cajas de compensación familiar, quienes llevan los servicios financieros a la población desatendida del país.

¹⁰ Herramienta creada en 2008 para promover el acceso a los servicios financieros a la base de la pirámide social (personas pertenecientes al nivel uno del SISBEN o en condición de desplazamiento, inscritos en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-).

¹¹ “Reporte De Inclusión Financiera de 2013” Banca de las Oportunidades, Superintendencia Financiera de Colombia.

¹² “Cerca de dos millones de colombianos entraron al sistema financiero” Revista Dinero, julio 16 de 2014

¿EN QUÉ CONSISTE EL PROYECTO DE LEY DE INCLUSIÓN FINANCIERA?



¿POR QUÉ ES NECESARIO?

De acuerdo con el Gobierno nacional, es un problema de costos y de inseguridad. Los costos de los servicios financieros en Colombia son altos, lo cual los hace inaccesibles para las personas de los estratos más bajos. Por esto, parte de la población se ve obligada a recurrir a mecanismos informales como prestamistas y sistemas de envío de dinero que no están regulados y que ponen en riesgo el capital de las personas más vulnerables.

¿A QUIÉNES VA DIRIGIDO?

Los beneficiarios directos de la iniciativa son personas con bajos ingresos, a quienes les resulta difícil acceder a los servicios financieros que prestan las entidades bancarias, tales como una cuenta de ahorro, la posibilidad de realizar transferencias o giros a otras cuentas o contraer créditos. Sin embargo, el aumento de la competencia entre entidades y la reducción de costos beneficiarían a todos los usuarios de estos servicios, sin importar su estrato.

¿CUÁL ES SU OBJETIVO?

Aumentar el uso de los servicios financieros facilitando el acceso a los mismos, abaratar los costos asociados a estos servicios, regular mejor algunos servicios como los envíos de dinero, disminuir el uso de efectivo, aumentar la seguridad en las transferencias y otras operaciones financieras, y por ende, facilitar el crecimiento económico, el ahorro, la inversión y la capacidad adquisitiva de los colombianos.

¿CÓMO SE IMPLEMENTARÍA?

Se crearían las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), las cuales serían empresas encargadas de hacer el recaudo del dinero de los usuarios, para dirigirlos en el pago de servicios o en giros a otras cuentas según disponga el usuario, todo esto de manera más ágil y económica pero igualmente segura y regulada.

¿QUÉ ES LO MÁS NOVEDOSO?

Se les brinda a los ciudadanos una alternativa económica y segura para acceder a depósitos, transferencias y otras operaciones que hoy se hacen a través de transacciones bancarias costosas o mecanismos informales inseguros¹³. El uso de herramientas tecnológicas permitiría además tener registros de todos los procesos, conocer mejor las necesidades de los usuarios y facilitar el uso de mecanismos más sofisticados en un futuro, como seguros, créditos, entre otros.

¿QUÉ CAMBIARÍA?

Cambia la forma de acceder a los servicios financieros, pues al crear las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), los ciudadanos podrán hacer depósitos de dinero con un trámite muy simple -sólo requiere la información del documento de identidad- que permite luego pagar y enviar dinero sin usar efectivo y a bajo costo.

¿QUÉ QUEDARÍA POR FUERA?

Queda por fuera la posibilidad de que los usuarios de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) accedan dentro de esas mismas entidades a créditos y que además puedan utilizar sus inscripciones como una cuenta de ahorro por medio de la cual puedan percibir algún interés.

Hace referencia a la creación de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, así como a sus funciones exclusivas: recibir depósitos, facilitar transferencias, tomar préstamos para sí en Colombia y el exterior (no otorgar créditos a los usuarios) y hacer pagos y traspasos.

ARTÍCULO NO.1 CREACIÓN DE LAS SEDPE

Las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos pueden recibir los depósitos a través de un proceso simple, el cual puede ser no presencial y que exige sólo la información contenida en el documento de identidad. No podrán, por ejemplo, cobrar deudas.

ARTÍCULO NO.2 DEPÓSITOS

Cualquier persona natural o jurídica interesada en constituir una SEDPE lo podrá hacer siempre y cuando cumpla con todos los requisitos legales exigidos. El capital mínimo para la constitución de una SEDPE es de cinco mil ochocientos cuarenta y seis millones de pesos (\$5.846000.000). Este monto se ajustará automáticamente cada año según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).¹⁴

ARTÍCULO NO.3 CAPITAL MÍNIMO

Los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento podrán participar en el capital de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, conformando para ello sociedades anónimas o cooperativas.

ARTÍCULO NO.4 INVERSIONES

Los bancos u otras entidades matrices (ver artículo No. 4) que tengan como filial una Sociedad Especializada en Depósitos y Pagos Electrónicos sí podrá adquirir activos¹⁵, a diferencia de otras relaciones entre filiales y matrices, las cuales tienen prohibida la adquisición de activos a menos que la compra se realice para la liquidación de la filial.

ARTÍCULO NO.5 RESTRICCIÓN DE OPERACIONES

Las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos están obligadas a realizar las contribuciones a la Superintendencia Financiera establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, al igual que los bancos y otras entidades del sistema.

ARTÍCULO NO.6 CONTRIBUCIÓN A LA SUPERINTENDENCIA

Para la apertura y todos los trámites relacionados con los productos financieros, la Registraduría Nacional del Estado Civil pondrá a disposición de las entidades que así lo soliciten, la información necesaria para la identificación de los usuarios (incluyendo los números correspondientes a la producción de su cédula).

ARTÍCULO NO.7 IDENTIFICACIÓN

LAS SOCIEDADES ESPECIALIZADAS EN DEPÓSITOS Y PAGOS ELECTRÓNICOS

Las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) han sido diseñadas como entidades financieras vigiladas, que pueden captar ahorros del público únicamente para ofrecer los servicios de pagos, giros, transferencias, recaudo y ahorro.¹⁶ La creación de estas entidades permitirá que los colombianos además de tener un fácil acceso al sistema financiero, puedan realizar transacciones como pagos de servicios públicos y otras obligaciones, así como compras por internet o envío de dinero a familiares, todo esto a menores costos y de manera más sencilla que en los mecanismos actuales existentes. Estas operaciones se realizarían a través de una cuenta de pagos y ahorros digitales (PAD), la cual requiere para su apertura únicamente el nombre y la información contenida en la cédula del titular.

A medida que los ciudadanos utilicen este servicio estarían creando su propio historial de pagos y ahorro, el cual serviría eventualmente de base para acceder en el futuro a créditos en entidades bancarias y a otros servicios más sofisticados como seguros e inversiones.

¹³ Si bien algunos servicios son prestados por empresas reconocidas en otras áreas como la mensajería, otros mecanismos como los prestamistas y los sistemas de “gota a gota” resultan bastante costosos e inseguros para los ciudadanos.

¹⁴ EL IPC es un indicador generado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que mide la variación de precios de un conjunto de bienes y servicios representativos del consumo de los hogares en Colombia.

¹⁵ Bienes tangibles o intangibles.

¹⁶ ABC de las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos Bogotá: Ministerio de Hacienda, 2014.

Las principales diferencias entre las SEDPE y los bancos son¹⁷:

Las SEDPE no pueden otorgar créditos a sus clientes y sólo están autorizadas para ofrecer servicios específicos de depósito, pago y transferencia. Las entidades bancarias sí pueden otorgar créditos y además prestar servicios de depósito, pagos, transferencias y ahorro; sin embargo, ante la competencia que supondrían las SEDPE, posiblemente los bancos se verían obligados a reducir sus precios, lo cual beneficiaría a todos los usuarios.	Otorgamiento de créditos
Las SEDPE podrán cobrar cuotas de manejo. A pesar de esto, y según el Ministerio de Hacienda, se espera que la utilización de los productos y servicios sea a muy bajo costo, ya que estas entidades tienen menos requisitos regulatorios.	Cobro de cuota de manejo
Las operaciones que se realicen por medio de las SEDPE estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros (GMF) o impuesto del cuatro por mil (4x1000), siempre y cuando los movimientos que no superen las 65 Unidades de Valor Tributario (UVT) ¹⁸ , cifra que corresponde a un millón ochocientos mil pesos (\$1´800.000).	Exención del 4xmil
Los recursos captados por las SEDPE deberán ser depositados en establecimientos de crédito o en una cuenta del Banco de la República y no podrán ser invertidos, otro aspecto que diferencia a las SEDPE de los bancos. El dinero que ingrese a estas entidades estará cubierto por el seguro de depósitos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) ¹⁹ , es decir, existe un respaldo para el usuario y su dinero.	Prohibición a la inversión
Tanto los bancos como los actuales corresponsales no bancarios (operadores postales, cadenas de supermercados, operadores de telefonía móvil, entre otros) podrán seguir prestando el servicio de recaudo y giros. Si desean convertirse en SEDPE deberán hacer los trámites legales para su constitución. Ejercerá vigilancia y control sobre las SEDPE la Superintendencia Financiera de Colombia, al igual que sobre las demás instituciones financieras.	Servicios, constitución y vigilancia
Las SEDPE son instituciones financieras, sin embargo, no hacen parte de aquellas que conforman los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, sociedades de capitalización, entidades aseguradoras o intermediarios de seguros y reaseguros. Son instituciones financieras diferentes y las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero ²⁰ (y sus respectivas modificaciones, en especial los artículos 53, 55 a 68, 72 a 74 y el 79) les serán aplicables en la medida de su propia naturaleza y según las operaciones que realizan.	Aplicación del Estatuto Orgánico

¹⁷ Análisis realizado a partir de la “Exposición de Motivos” o explicación que los autores de un proyecto de ley anexan a la iniciativa con el fin de justificarla y brindar más detalles sobre sus objetivos y alcances. Por ende, estas regulaciones deberán oficializarse a través del decreto que expida el Gobierno nacional, en caso de ser aprobada la ley.

¹⁸ La Unidad de Valor Tributario (UVT) es una medida establecida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian). Para 2014, tiene un valor de veintisiete mil cuatrocientos ochenta y cinco pesos (\$27.485).

¹⁹ FOGAFIN es la entidad del Gobierno encargada de construir confianza en el sector financiero protegiendo los ahorros de los depositantes mediante el pago efectivo del Seguro de Depósitos, la aplicación de mecanismos de resolución en situaciones de insolvencia y el fortalecimiento patrimonial de las entidades financieras inscritas. El Seguro de Depósitos garantiza la recuperación parcial o total, de hasta \$20.000.000, ante la eventual liquidación forzosa administrativa de cualquier institución financiera.

²⁰ El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero es el que recopila la normatividad vigente para todas las entidades financieras y aseguradoras de Colombia. Decreto 663 de 1993.

NOTA:

Portada: Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Normas que aplican especialmente a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos –SEDPE–.

Pág. 1 Artículo 53: Define el funcionamiento y constitución de las entidades financieras.

Pág. 2 Artículos 55 al 62: Estos artículos se refieren a la fusión de instituciones financieras o entidades aseguradoras.

Pág. 3 Artículos 63 al 65: Establecen el régimen de adquisición de entidades financieras.

Pág. 4 Artículos 66 y 67: Definen los procesos de conversión y escisión (división) de las entidades financieras y aseguradoras.

Pág. 5 Artículo 68: Explica el procedimiento para ceder los activos (bienes), los pasivos (deudas) y los contratos en una entidad financiera.

Pág. 6 Artículos 72 al 79: Definen cómo debe ser la dirección, administración y control de las entidades financieras (juntas directivas, representación legal y revisoría fiscal).

PAÍSES QUE HAN AVANZADO EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Desde finales de la década de los noventa, en varios países empezó a discutirse la la creación de mecanismos alternativos que facilitarían la entrada de sectores sociales con bajos ingresos al sistema financiero formal. Desde entonces, y con tal objetivo en mente, se ha buscado fomentar la reducción de los costos de transacción de las operaciones financieras y la creación de una oferta de nuevos servicios como alternativa a los tradicionales que faciliten la transición paulatina de la informalidad al pleno uso y aprovechamiento de operaciones financieras reguladas por los estados.



FILIPINAS

Filipinas ha utilizado la tecnología como un instrumento de masificación de los servicios financieros. Entre el 2000 y el 2004 compañías de telefonía en conjunto con bancos comerciales de Filipinas lanzaron dos productos llamados SMART Money y G-Cash, los cuales van dirigidos a la población de bajos recursos y brindan servicios de pago, consignación y recargo a través de mensajes de texto.²¹

El caso filipino ha sido ejemplo internacional pues para que los usuarios se inscriban solo deben ir a una oficina con su teléfono móvil y queda abierta su cuenta, la cual no necesita ningún depósito para ser activada. Los depósitos en la cuenta SMART se deben hacer directamente en oficinas o puntos de comercio de la red SMART Money o G-Cash y posteriormente con sólo un mensaje de texto es posible realizar transacciones sin necesidad de desplazarse a ningún lugar. El costo de cada mensaje²² es de 2.2 pesos filipinos correspondientes a 95 pesos colombianos.

²¹ Gonzáles, Alejandra. El ejemplo de las Filipinas. La banca móvil: tecnología para la masificación de los servicios financieros. Bogotá, Revista FASECOLDA (sin fecha).

²² Gonzáles, Alejandra. El ejemplo de las Filipinas. La banca móvil: tecnología para la masificación de los servicios financieros. Bogotá, Revista FASECOLDA (sin fecha).



PERÚ

Perú ha tenido un crecimiento en su economía durante los últimos años: sólo en el 2012 este indicador fue del 6.2%. Sin embargo, esto no se ha trasladado de manera notable en términos de mayor inclusión financiera. Aun así, es posible notar la fuerza de las nuevas formas de banca alternativa emergentes desde su implantación a mitad de la década del 2000, con figuras como los corresponsales bancarios y las alianzas entre el sector bancario y empresas privadas con el fin de ampliar la oferta de servicios; siendo estos muy básicos, tales como depósitos, pagos y seguros.²³

En Perú, los puntos de atención del sistema financiero se han multiplicado 8.3 veces²⁴ en un promedio nacional desde diciembre de 2005 a junio de 2013. Asimismo, con respecto a la cobertura, lideran las regiones de la costa, mientras, en el tercio inferior predominan las regiones de la sierra. Se destaca que a junio de 2013 todos los departamentos presentan más de 50 puntos de atención por cada 100 mil habitantes adultos.

Perú ha tenido grandes avances en cuanto a inclusión financiera, sin embargo, subsisten algunas barreras²⁵ como la educación financiera limitada, la insuficiencia en la infraestructura, los costos de los productos, el conocimiento limitado sobre las necesidades de los clientes, las malas prácticas de negocios por parte de algunas instituciones de microfinanzas y la escasa capacidad organizacional de algunos actores del sistema como las instituciones de microfinanza y otros oferentes de créditos.



MÉXICO

La inclusión financiera para la población con menor capacidad adquisitiva inició en 2002 a través de la creación de entidades bancarias especializadas que se denominaron "Banco de Nichos", los cuales están enfocados a la banca de menudeo y a favorecer las micro, pequeñas y medianas empresas. Éstos (a diferencia de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos -SEDPE- que se buscan crear en Colombia) cumplen la función de captación, crédito, inversiones, medios de pago, arrendamiento, administración de activos, asesoría financiera y banca de inversión. Una de las diferencias más notables con los bancos es que los montos para su conformación depende de los servicios que vayan a prestar, para esto existe un techo y un piso en términos monetarios.²⁶

EL TRÁNSITO EN EL CONGRESO

Durante su trámite en el Congreso, el Proyecto de Ley de Inclusión Financiera se ha posicionado como uno de los más importantes para el Gobierno Nacional en su intento por llevar a los distintos grupos sociales los beneficios del buen momento económico que atraviesa el país. Ello debido a que a pesar de la reducción de la pobreza y del crecimiento económico sostenido que presenta el país, la desigualdad se ha mantenido en el país. En efecto, Colombia es la segunda nación con mejor crecimiento económico en América Latina, según cifras oficiales, con una expansión del PIB (Producto Interno Bruto) de 4,3% en 2013²⁷. Entre tanto la medición de desigualdad, conocida como coeficiente de Gini²⁸, no presentó ninguna variación y se mantuvo del 2012 al 2013, en 0,539²⁹. Entre más se aleje el Gini del número cero, más desigualdad existe.

En este contexto fue radicado el mencionado proyecto con mensaje de urgencia en el Senado de la República, a través del ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santa María y del ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Diego Molano Vega como representantes del Gobierno nacional.

Gracias al mecanismo de mensaje de urgencia, el proyecto fue discutido en sesión conjunta de las Comisiones Terceras cuyos ponentes en Senado son los congresistas: Antonio Guerra De La Espriella, Camilo Sánchez Ortega, Fernando Tamayo Tamayo y Germán Hoyos. Por parte de la Cámara de Representantes, los ponentes fueron: David Barguil, Luis Antonio Serrano, Ángel Custodio Cabrera, Buenaventura León, Yair Arango y Carlos Julio Bonilla. Los ponentes, al ser los congresistas encargados de analizar y emitir un concepto positivo o negativo de cualquier proyecto de ley antes de su discusión, entregaron una ponencia positiva, la cual fue acogida por las Comisiones Terceras al aprobar la iniciativa de ley con algunas modificaciones frente al texto original presentado por el Gobierno. Luego de esta aprobación en primer y tercer debate³⁰, la iniciativa deberá ser discutida en las plenarias del Senado y la Cámara (de manera independiente) para que el proyecto pueda convertirse en ley.

²³ Cámara, Noelia; Peña, Ximena y Tuesta, David. Determinantes de la inclusión financiera en Perú. Madrid, BBVA Research. Documento de Trabajo No. 13/31, 2013.

²⁴ Avanza la inclusión financiera en el Perú. Lima, Instituto Peruano de Economía, 2013.

²⁵ ¿Qué barreras impiden el acceso a los servicios de la banca? Lima, Diario El Comercio, 28 de abril de 2014

²⁶ Bancos de Nicho, Convención de Entidades Financieras Especializadas. AMFE. México, Comisión Nacional Bancaria y de valores, 2008.

²⁷ "Colombia, segundo país con mayor crecimiento económico en A. Latina: Santos" diario El Tiempo, 20 de marzo de 2014;

²⁸ Indicador ampliamente utilizado para evidenciar hasta qué punto la distribución del ingreso entre las personas o los hogares se aleja de una distribución perfectamente equitativa en la economía de un país.

²⁹ "La pobreza en Colombia se redujo en el 2013" Diario Portafolio, 21 de marzo de 2014.

³⁰ La aprobación de la sesión conjunta corresponde a lo que en el caso de un proyecto sin mensaje de urgencia equivale al primer y tercer debate, puesto que normalmente un proyecto debe ser discutido y aprobado en la comisión de una cámara (sea esta Senado o Cámara de Representantes), luego pasa a la plenaria de esa cámara y posteriormente, en tercer debate, se discute en la comisión de la otra cámara, para finalmente ser considerado en la plenaria de la misma, en cuarto y último debate. Así, al sesionar las comisiones de manera conjunta, el proceso equivale al primer y tercer debate.

MODIFICACIONES REALIZADAS AL PROYECTO DE LEY DE INCLUSIÓN FINANCIERA POR PARTE DE LAS COMISIONES TERCERAS

Se realizaron algunas aclaraciones sobre la creación de las SEDPE (cambios al artículo No. 1)

Los recursos captados por las SEDPE deberán mantenerse en depósitos a la vista en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (no es opcional).

Las empresas de servicios públicos domiciliarios también podrán participar en la creación de SEDPES.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe evitar que los proveedores de las redes y servicios de telecomunicaciones ofrezcan productos más baratos a las SEDPES que sean sus filiales en perjuicio de los demás competidores.

Las SEDPES pueden usar las actuales redes de responsables, pero únicamente para el desarrollo de su objeto social.

Se le obliga al Gobierno nacional a garantizar el control a las SEDPE (cambios al artículo No. 6)

Se especifica que la Superintendencia Financiera de Colombia debe contar con la estructura, personal y capacidad presupuestal y técnica adecuadas para vigilar a las nuevas entidades (SEDPE).

Se le da al Gobierno nacional la regulación de trámites, saldos y operaciones (cambios al artículo No. 2)

El texto aprobado eliminó la mención expresa a que las personas puedan acceder a las SEDPE a través de un "trámite de apertura simplificado el cual podrá hacerse de forma no presencial y sin requerir información adicional a la contenida en el documento de identidad".

Se estableció que el Gobierno nacional deberá fijar límites de saldos y operaciones y además estos serán aplicables por igual a todas las entidades. Esto con el fin de mitigar los riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y desestabilización del sistema financiero.

Se aclara que las SEDPE deben cumplir con las normas de Habeas Data (cambios al artículo No. 7)

Se aprobó en las comisiones conjuntas la aclaración expresa de que las entidades financieras (incluyendo las SEDPE) y los operadores de información financiera deben cumplir con las leyes actuales sobre uso de los datos personales de los usuarios (Ley 1266 de 2008 y Ley 1581 de 2012 o Ley de Habeas Data).

Se permite la transferencia de información de los usuarios (bases de datos) entre matrices y filiales (reemplazo del artículo No. 5)

Se cambió completamente la propuesta presentada por el Gobierno, pues el artículo original decía que las empresas matrices (con filiales que sean SEDPE) sí pueden adquirir activos (como bienes o títulos) a diferencia de la prohibición establecida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en este sentido.

En lugar de lo anterior, se aprobó permitirle a las SEDPE que puedan transferir sus bases de datos a su institución matriz (bien sea un banco, empresa de servicios públicos, operador postal, entre otros).

Se incluyeron temas como educación económica, uso de tecnología y reglamentación de la ley (artículos nuevos)

Artículo No. 8: Para garantizar la eficiencia y el bajo costo de los servicios, se definió que el Gobierno nacional fomentará el uso de los canales que aprovechen la tecnología disponible actualmente para la prestación de servicios de giros, pagos, transferencias, entre otros.

Artículo No. 9: El Ministerio de Educación Nacional debe incluir en los programas de desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera.

Artículo No. 10: Se aprobó que la reglamentación de la oferta y prestación de los servicios y productos de las SEDPE, sea equivalente a la de las demás entidades financieras en esos mismos productos.

Artículo No. 11: Se aprobó la creación de organizaciones que puedan recibir, almacenar, organizar, transferir y administrar bases de datos con información de los usuarios. Se denominarán Entidades Administradoras de Información de Hábitos Transaccionales e Historial de Pagos. Su regulación estaría a cargo del Gobierno nacional.

Artículo No. 12: Se aclara que los servicios postales usados hoy para pagos y giros pueden seguir operando y esta ley no les aplica.

Uno de los factores de vital importancia para promover el desarrollo económico es el acceso a los servicios financieros"

Documento Conpes 3424. Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, 2006

Pero, ¿cómo convertir estas positivas predicciones en una reducción efectiva de la pobreza en Colombia? Al igual que cifras globales como el crecimiento del PIB³⁶ de un país, no es muy claro cómo esto se traduce en mayor bienestar para la gente del común. Para hacer más sencilla esta tarea, a continuación se resumen los principales puntos positivos que podría traer consigo la eventual aprobación del proyecto de ley de inclusión financiera en Colombia:

- Facilitaría operaciones cotidianas como pagos y giros a personas que por sus escasos ingresos o apartada localización geográfica difícilmente pueden realizar estas transacciones.

- Reduciría algunos riesgos de la informalidad como el uso de efectivo (las transacciones y pagos no requieren hacer retiros de dinero), las intermediaciones a través de terceros, los cobros constantes (en ocasiones diarios) o través de intimidaciones y otras prácticas, algunas de ellas ilegales.

- Disminuiría los costos generales de las transacciones, no sólo porque reduciría los cobros de las operaciones en sí mismas (giros o consignaciones) sino porque implica menos gastos en términos de tiempo y desplazamiento en comparación con los bancos.

- Permitiría llevar registros oficiales de las transacciones realizadas por un grupo de la población que en su mayoría no se encuentra bancarizado.

- Posibilitaría el acceso a créditos y otros servicios en el futuro para las personas que hoy no acceden a servicios, pero que tendrían una historia financiera en la base de datos.

- Permitiría conocer mejor el comportamiento financiero y por ende las necesidades de las personas, en especial los grupos poblacionales de menores ingresos.

CONCLUSIONES

El acceso a los servicios financieros es un factor decisivo para impulsar el desarrollo económico y el bienestar de una sociedad, de acuerdo con instituciones como la CAF³¹, la CEPAL³² y el Banco de la República de Colombia. Gracias a estos mecanismos, las familias pueden ahorrar³³, acceder a crédito, adquirir una vivienda y otros bienes, e incluso garantizar la educación de sus hijos. Así, el acceso al financiamiento es considerado incluso un derecho fundamental contemporáneo³⁴, al ser un instrumento fundamental para el crecimiento económico y un factor asociado positivamente con la reducción de la pobreza y la desigualdad.³⁵

RECOMENDACIONES

1. INCORPORAR INICIATIVAS ANTERIORES COMO LA DE ELIMINACIÓN DE COBROS BANCARIOS

En 2012, se radicó en el Congreso colombiano una iniciativa de ley³⁷ con el mismo objetivo de facilitar el acceso a servicios financieros de personas de escasos recursos. El proyecto de origen multipartidista proponía la eliminación concreta de cobros que hoy siguen pagando buena parte de los consumidores como la cuota de manejo por la cuenta de ahorros o por la tarjeta débito, el costo por consignación nacional en oficina diferente a la de la radicación, costo por retiro o costo fijo por consultar el saldo en un cajero de la entidad, entre muchos otros.

Este proyecto llegó hasta su segundo debate y fue archivado el pasado 20 de junio de 2014, último día de la legislatura del Congreso, por falta de debate antes del fin del período legislativo. Pese a que este proyecto no prosperó, la iniciativa podría ser incorporada al proyecto aquí analizado, significando un importante aporte.

³¹ La Corporación Andina de Fomento es un banco de desarrollo conformado por 18 países de América Latina, el Caribe y Europa, y por 14 bancos privados de la región. Fue constituido en 1970 con el fin de promover el desarrollo sostenible facilitando créditos, recursos no reembolsables y apoyo técnico a proyectos públicos y privados en América Latina.

³² La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Fue fundada en 1948 con el objetivo de contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar acciones encaminadas a su promoción, reforzar las relaciones económicas de los países y promover el desarrollo social.

³³ Corporación Andina de Fomento CAF. Servicios financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina, abril de 2011, p. 3

³⁴ Acceso a los servicios financieros en Colombia. Banco de la República. Borradores de Economía No. 776, julio de 2013, p. 1

³⁵ Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Financiamiento del desarrollo No. 208, enero de 2009, p. 7

³⁶ El Producto Interno Bruto es un indicador ampliamente utilizado para medir el valor de los bienes y servicios producidos por una economía en un período determinado. Ayuda a medir el crecimiento o decrecimiento de la producción de las empresas de un país en su territorio.

³⁷ Proyecto de ley No. 172/12 de Cámara, 269/13 de Senado. "Por medio de la cual se dictan normas en materia de costos transaccionales y beneficios financieros a los usuarios y se dictan otras disposiciones". Los autores fueron: Hernando José Padauí del partido Cambio Radical, David Barguil del partido Conservador y Fabio Raúl Amín Saleme, del partido Liberal. Un año antes, la iniciativa había sido radicada por el representante Padauí de manera individual (Proyecto de Ley No. 154 de 2011 Cámara).

2. GARANTIZAR LA REDUCCIÓN DE COSTOS

En Kenya y en Tanzania realizar un giro tiene un costo de \$800 pesos colombianos, mientras que en Colombia, sea que este se haga en un banco o en una oficina postal, cuesta alrededor de \$8.000. En Filipinas, las transacciones a través de mensajes de texto se pueden realizar por \$2.2 pesos filipinos, equivalentes \$95 pesos colombianos. En este contexto, para que la iniciativa cumpla su objetivo de inclusión social y económica debe garantizarse una reducción de costos a niveles similares a los ejemplos mencionados de Kenya o Tanzania.

Debe darse más importancia a este punto, así como al tema de innovación tecnológica, pues en el proyecto sólo se menciona que el Gobierno nacional debe propender por esta reducción de costos pero no es claro a través de qué mecanismos se garantizará este objetivo, en especial si se el proyecto deja abiertas opciones como la posibilidad de cobro de cuotas de manejo por parte de las SEDPE.

3. SEGUIMIENTO A LOS ÚLTIMOS DEBATES DEL PROYECTO

En el transcurso de los debates en el Congreso, a menudo se discuten y aprueban modificaciones que cambian sustancialmente las propuestas iniciales, de ahí la importancia del seguimiento ciudadano a la evolución de los proyectos. Este seguimiento resulta difícil, en especial cuando las propuestas cuentan con mensaje de urgencia, pues esto disminuye el número de debates y las iniciativas pueden aprobarse más rápidamente. Ante esto, es importante hacer un llamado a la revisión minuciosa de las ponencias para plenarias de Senado y Cámara, las cuales serán estudiadas y votadas en las próximas semanas.

Ambas ponencias proponen tres modificaciones al texto aprobado en las comisiones: una aclaración sobre las normas aplicables a las SEDPE (art. 1), se reemplaza la expresión "posición dominante" por "prácticas restrictivas" para no asumir que todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles tienen posición de dominio (art. 3) y se elimina por completo la creación de las "Entidades Administradoras de Información de Hábitos Transaccionales e Historial de pagos" para proponer que se aplique la legislación actual sobre uso de información y bases de datos, en especial la Ley de Habeas Data³⁸ (art. 11). Estos son asuntos de gran trascendencia que deben ser ampliamente discutidos.

4. COMPLEMENTAR LA PROPUESTA Y DIFUNDIRLA AMPLIAMENTE

Por sí misma, la inclusión financiera no es una solución a la condición de pobreza. Por tanto, esta propuesta debe complementarse con programas de emprendimiento, de capacitación técnica, apoyo a la microempresa, promoción de la cultura del ahorro y de divulgación masiva de los costos reducidos, ventajas inmediatas y beneficios a futuro del uso de las SEDPE. Sin estas medidas complementarias, los giros pueden ser más económicos pero no impactarán en la transformación de la calidad de vida de las personas. El Gobierno Nacional debe comprometerse entonces a utilizar los registros de transacciones para identificar la población que use estos nuevos mecanismos y garantizarle beneficios concretos como descuentos en el paso a la banca formal, inclusión en capacitaciones para el emprendimiento, entre otros mecanismos que puedan contribuir verdaderamente a la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad.

VIDEOCOLUMNAS

Las opiniones de expertos sobre este tema

ANALISTAS

JORGE CASTAÑO

Director de Investigación y Desarrollo - Superintendencia Financiera de Colombia



MARÍA MERCEDES CUÉLLAR

Presidenta de Asobancaria





CRÉDITOS

Observatorio Legislativo. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Dirección General: Marcela Prieto Botero

Directora del Observatorio: Marcela Escandón Vega

Asistente de Investigación: Susana Hoyos Pinedo

Practicantes: Tatiana Palma y Javier Jaramillo

Edición General: Marcela Escandón Vega

Edición Formal: Andrés Molano Rojas

Redacción: Tatiana Palma, Javier Jaramillo y Marcela Escandón

Diagramación: Johanna Pulido

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A – 29, Bogotá D.C., Colombia. PBX:

(571) 317 7979, exts. 135 – 136 – 130, Fax 317 7989.

Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org