

La plataforma de pagos electrónicos en línea de Colombia:

innovación del sector privado
motivada por iniciativa del gobierno

Autores: Bankable Frontier Associates (BFA)
bajo la supervisión de Beatriz Marulanda²



Impulsados por la política del gobierno, los bancos colombianos se han unido para crear un modo eficiente y económico de hacer pagos electrónicos en línea a través de transferencias bancarias. Mientras que muchos gobiernos tratan de crear su propia solución, la plataforma Pagos Seguros en Línea (PSE) de Colombia muestra un enfoque alternativo donde la visión del gobierno puede estimular al sector privado para colaborar e innovar. Como es el caso de muchas opciones de pagos electrónicos, el PSE permite la reducción considerable de los costos comparados con los pagos en efectivo para las instituciones financieras.

La plataforma PSE permite realizar las transferencias electrónicas directamente desde cuentas bancarias a agencias del gobierno o negocios en Colombia. Esto quiere decir que un cliente o negocio que posee una cuenta bancaria y visita el sitio web del gobierno o empresas afiliadas al PSE, puede pagar electrónicamente. Entre 2008 y 2012, la cantidad de transacciones en el PSE aumentó más de diez veces alcanzando casi un millón mensual. Para marzo de 2014, había **2 millones de transacciones mensuales mediante el PSE** — lo que es notable en un país con sólo 80 millones de transferencias electrónicas por mes.

Para las compras en línea, el PSE brinda a los consumidores otra opción además de sus tarjetas

de crédito y débito, y su rápido crecimiento indica que se ha vuelto una alternativa viable. Para los pagos de servicios y facturas, el PSE está reemplazando el uso de otras modalidades más antiguas de pago, especialmente el efectivo, los cheques y los retiros bancarios, que son más demorados y costosos.

La historia de cómo Colombia estableció la plataforma de pagos electrónicos en línea y aumentó su adopción ofrece un panorama útil para los países que ya están listos para lo que la *Better than Cash Alliance* llama la “segunda transición” en el camino hacia utilizar menos el efectivo: un número grande de pagadores de cuentas comienzan a utilizar los pagos electrónicos.

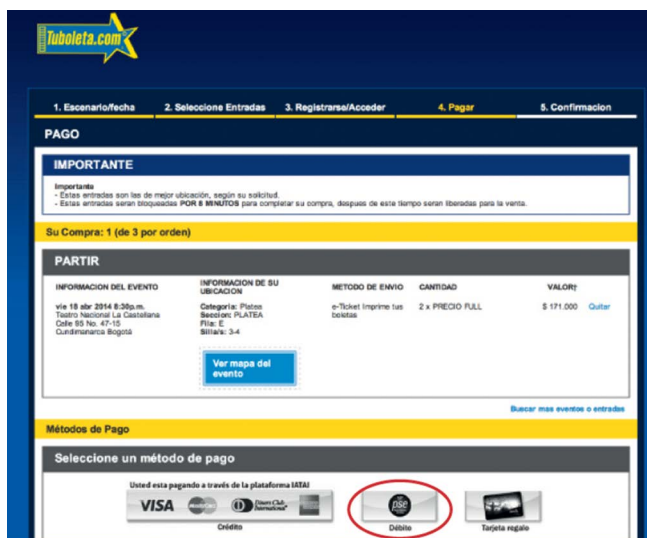
Si bien el PSE es una innovación del sector privado, de propiedad y operado por la principal cámara de compensación del país, el gobierno colombiano tuvo un rol primordial en cada paso del desarrollo del PSE.

Habiendo sido la acción del gobierno un catalizador, los bancos colombianos, con una amplia gama de perfiles e intereses, tuvieron que definir los acuerdos comerciales que respaldarían al PSE sin dañar sus negocios existentes. Los acuerdos que llevaron al PSE representan un éxito notable de **colaboración público-privada**.

El PSE se integra en los propios sitios web de los facturadores

El PSE es una plataforma de pagos en línea que permite a los consumidores pagar facturas y realizar compras, y a la que están conectados casi todos los bancos de Colombia.

CUADRO 1 Opción del PSE



Al visitar el sitio web de una agencia gubernamental, de un comerciante o de un facturador, el PSE dirige al cliente al sitio web de su banco (que no es necesariamente el mismo banco del comerciante) a través de canales encriptados y certificados digitales donde el cliente inicia su sesión y autoriza el pago de un monto predefinido; el banco usa sus mecanismos específicos de seguridad para autenticar al pagador como cliente y verifica que existan fondos en su cuenta; el usuario es redirigido entonces al sitio web del comerciante para finalizar la compra; luego los fondos son dirigidos del banco del usuario, vía transferencia ACH, al banco del comerciante que deposita los fondos en la cuenta del comerciante.

El PSE fue impulsado por una colaboración público-privada

El PSE fue creado por ACH Colombia, la cámara de compensación privada de propiedad de los bancos, en respuesta a las iniciativas del gobierno. La política del gobierno también fue decisiva a la hora de impulsar el uso del PSE en los primeros años, aunque más recientemente la plataforma es cada vez más utilizada por el sector empresarial.

Múltiples entidades del gobierno sentaron las bases para el éxito del PSE

Tres políticas del gobierno, en particular, fueron fundamentales para la creación del PSE: **la promoción de la interoperabilidad, la obligación de pagar electrónicamente a los proveedores del gobierno, y la centralización de los pagos en línea de los aportes a la seguridad social**.

En 1995 el banco central, Banco de la República, motivado por el objetivo de la Tesorería y del Ministerio de Hacienda de moverse hacia transferencias electrónicas, pidió a los bancos establecer una ACH para facilitar las transacciones.

Dada la falta inicial de respuesta del sector privado, el banco central decidió establecer su propia cámara de compensación. Creada en 1999 con el nombre de ACH CENIT, conecta al banco central con todos los bancos comerciales privados, con el banco estatal Banco Agrario, y con otras instituciones financieras como cooperativas y sociedades fiduciarias.

Los bancos tuvieron inicialmente dificultades para reconciliar sus intereses divergentes. Si bien la consolidación de la infraestructura de las tarjetas podía disminuir costos y aumentar la escala, los grandes bancos habían invertido mucho para establecer sucursales y les preocupaban las implicaciones de una plataforma de transferencias electrónicas. Como resultado, los grandes bancos crearon su propia ACH y los pequeños y medianos crearon otra. Ambas se fusionaron en el año 2000 para formar ACH Colombia, que es ahora la única cámara de compensación de propiedad de los bancos.

En los primeros años de las operaciones de ACH Colombia, los volúmenes de las transacciones eran bajos y a los bancos miembros les preocupaba que las comisiones de intercambio no fueran suficientes para mantener a ACH Colombia. Entonces, los bancos decidieron poner una comisión mensual fija, independientemente del uso real, en una estructura

escalonada en función del volumen de transacciones de cada banco. Los recursos generados por esta comisión mensual dieron luego a ACH Colombia la independencia financiera para invertir en la creación del PSE.

La creación de la cámara de compensación pública y luego la privada siguió a la adopción de un sistema integrado de gestión de la información financiera en el Ministerio de Hacienda (llamado *Sistema Integrado de Información Financiera*, o SIIF), creado por ley en 1996. La existencia del SIIF permitió a la Tesorería ordenar que todos los pagos a proveedores del gobierno fuesen efectuados directamente a sus cuentas bancarias, y cuando se estableció el CENIT en línea, esos pagos se ejecutaron por ese medio.

En febrero de 2000, el gobierno lanzó una ambiciosa iniciativa de política pública para promover el uso de la tecnología de la información para mejorar las operaciones del gobierno, facilitar la interacción con los ciudadanos y promover la transparencia. La “agenda de conectividad” ordenó la creación de un sitio web denominado “*Gobierno en Línea*” en octubre de 2000. La política estipulaba también que todas las entidades públicas debían lanzar su propio sitio web para diciembre de ese año y que para diciembre del año siguiente debían proveer servicios a través de su sitio web y aceptar pagos electrónicos en línea.

Las metas del gobierno no podían ser alcanzadas mediante una solución basada en tarjetas

Mientras que en otros países las tarjetas débito y de crédito habrían tenido un rol importante para cumplir el mandato del *Gobierno en Línea*, el uso de las tarjetas en Colombia es escaso. El principal

uso de las tarjetas débito en Colombia ha sido para retirar dinero, no para hacer compras, y las tarjetas de crédito eran limitadas en ese entonces.

Un importante factor que limita el uso de las tarjetas de crédito y débito para las compras por internet es la resistencia de las personas a ingresar la información de su tarjeta en un sitio web de un comerciante, por razones de seguridad. Para los negocios, el uso de las tarjetas se ve obstaculizado por la poca penetración de las tarjetas de crédito y débito corporativas. El enfoque del PSE de dirigir a los consumidores al sitio web de los bancos es percibido como más seguro y práctico.

La amenaza de una solución desarrollada por el gobierno estimuló la colaboración del sector privado

El sector bancario vio una oportunidad clara de negocios apoyándose en la infraestructura existente de ACH Colombia y desarrollando un sistema de pagos en línea. Se creía firmemente que todos los bancos en la red podrían satisfacer las necesidades del gobierno sin tener que pagar las comisiones asociadas a las tarjetas débito o de crédito. Además, los bancos temían que si no colaboraban en la innovación, el gobierno crearía su propia solución como lo hizo con CENIT, mientras que los bancos se estancaban con ACH Colombia.

Desde principios de 2004, ACH Colombia trabajó con su proveedor de tecnología para diseñar una solución especial basada en el concepto básico de un proveedor de servicios web. La inversión inicial y los costos de operación del PSE se financiaron con los ingresos de ACH Colombia y no requirieron contribuciones adicionales de los bancos miembros de ACH Colombia.



El PSE adaptó una plataforma de pagos en línea, diseñada especialmente para los pagos de facturas y cargos del gobierno, que luego evolucionó para permitir las compras en línea.

Una vez creado el PSE, el siguiente desafío tecnológico fue el desarrollo de interfaces seguras con los sitios web de los bancos, el gobierno y los negocios. Esto explica el tiempo que pasó entre el lanzamiento original del PSE (2005) y el momento en que todos los bancos estuvieron conectados y usaron el PSE (2009-2010).

Las principales negociaciones entre los bancos no fueron acerca de la tecnología. El encontrar los incentivos adecuados para todos los participantes y decidir quién sería responsable de vincular los comercios — y por lo tanto de recibir las comisiones — generó tensiones.

La estructura final de comisiones para el PSE se creó explícitamente para equiparar los costos de las tarjetas y otros mecanismos de pago (efectivo, cheques y retiros bancarios) de tal forma que no se favoreciera al PSE. Independientemente del tipo de transacción, los bancos pagarían a ACH Colombia una comisión fija por cada transacción de PSE.

A pesar de los cambios políticos, las nuevas políticas del gobierno ayudaron a construir la confianza e impulsar la adopción

Desafortunadamente, en el momento en que ACH Colombia y sus bancos miembros estaban resolviendo las barreras técnicas y financieras para implementar el PSE, la “agenda de conectividad” del gobierno se detuvo cuando llegó el nuevo gobierno en 2002. Para entonces, la mayoría de los cambios se habían realizado pero las entidades públicas no priorizaban la recepción de pagos electrónicos a través de sus sitios web.

Fue otra iniciativa gubernamental que dio al PSE un impulso importante con los **aportes a la seguridad social**. Muchos dicen que este fue un momento clave para los pagos electrónicos en general en Colombia, y fue decisivo para el PSE.

El momento fue fortuito. A fines de 2004, el Ministerio de Protección Social expidió un decreto para crear una plataforma electrónica unificada que calculara electrónicamente los aportes a la seguridad social y facilitara la liquidación y el pago electrónico de dichos aportes. La plataforma, *Planilla Integrada*

de Liquidación de Aportes (PILA), haría una interfaz con los diversos operadores de los pagos de salud y pensiones.³

Para el PSE, PILA tiene el rol de un “comerciante” que recibe un pago de cada empleador, que cubre los aportes a salud y pensión para todos sus empleados. Luego ese pago se divide y se paga a cada proveedor de seguridad social usando transferencias ACH.

Para 2012, un aporte de pago electrónico del PILA al sistema de seguridad social usando el PSE generó en promedio 5.2 transferencias ACH a las cuentas de cada operador de seguridad social. Eso significa que, para finales de 2012, los 6.4 millones de transacciones del PSE anuales realizadas por los operadores de información del sistema de seguridad social se tradujeron en 33.3 millones de transferencias ACH, lo que es un gran aumento en el volumen de transferencias electrónicas. Según el diagnóstico para Colombia de la *Better than Cash Alliance*, se estima que aproximadamente el 80 por ciento de todos los aportes a la seguridad social pagados en nombre de los empleados se realizaron de manera electrónica en 2013.

No sólo la creación del PILA permitió al PSE alcanzar una gran escala, sino que debido a que las empresas se vieron forzadas a usar el PILA, los empleadores y empleados aprendieron a confiar en el sistema del PSE. El PSE también redujo la complejidad y los recursos para las compañías que realizan pagos a la seguridad social en nombre de sus empleados.

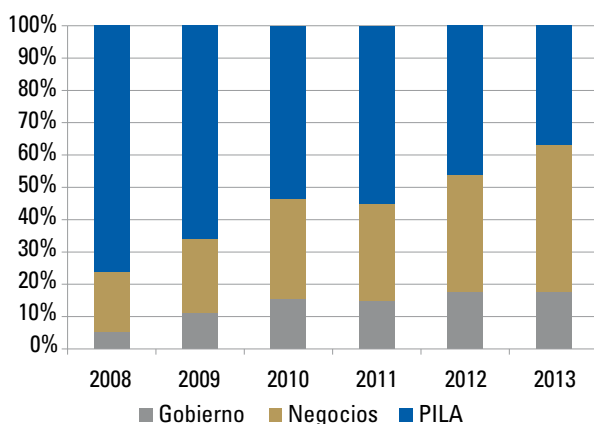
Los pagos a comerciantes privados ahora representan el segmento más dinámico de los que usan el PSE

En los inicios del PSE, los aportes a la seguridad social eran el tipo de pago predominante. Aunque éstos y los pagos a las entidades del gobierno siguen creciendo en volumen, los pagos a los negocios privados representan una porción cada vez mayor de las transacciones del PSE.

“Para fines de 2012, las transacciones comerciales casi equivalieron a los aportes a la seguridad social en volumen, y en 2013 por primera vez hubo más pagos a empresas.”

La decisión empresarial de aceptar el PSE requiere tener muchos factores en consideración. A los negocios les gusta el PSE porque garantiza que los fondos del comprador estén confirmados en el momento de la compra. Además, no tienen que tener una cuenta en todos los bancos de los clientes para recibir pagos. A través del PSE pueden aceptar pagos de cualquier banco. El PSE también proporciona a los negocios un control sobre el monto pagado dado que la transacción se origina en su propio sitio web, lo que reduce los errores y la necesidad de tener que confirmar que los fondos coincidan con una venta o una factura. Una vez que los fondos son confirmados, la transacción no puede ser reversada, lo que aumenta la confianza de los negocios en el sistema.

CUADRO 2 Transacciones anuales del PSE en volumen



Fuente: ACH Colombia

Por otra parte, conectarse al PSE implica un alto grado de complejidad técnica para los comerciantes, en especial para los más pequeños. La gestión y actualización de la tecnología puede ser difícil y costosa, y requiere a menudo de los servicios de un "hosting" (proveedor de servicios de internet) o de una pasarela de pagos. Estos servicios se han beneficiado y han promovido el desarrollo del PSE.

Beneficios y lecciones

El PSE es un ejemplo de la forma en que las alianzas público-privadas pueden funcionar y, en el caso

colombiano, desarrollar una solución única y exitosa. Sin embargo, el PSE no es la solución perfecta que puede funcionar en cualquier contexto. En comparación con otros mecanismos de recaudo de facturas, los costos de transacción del PSE representan para las instituciones financieras sólo un tercio del costo de los pagos en efectivo. Cuando un cliente corporativo recibe el pago de una factura en efectivo en la sucursal bancaria, le cuesta al banco \$1.30. El costo para el banco cuando un cliente corporativo usa PSE está entre \$0.30 y \$0.40.

Los gobiernos, proveedores y los negocios en otros contextos en donde no se ha afianzado el uso de tarjetas, ya sea por problemas de confianza (compras) o porque hay otros mecanismos de pago más comunes (facturas), deben seguir estas lecciones para maximizar las oportunidades de éxito de una plataforma de pagos en línea:

Para los gobiernos:

- Un compromiso de política a largo plazo puede estimular a los proveedores de servicios financieros para crear productos de pagos que sean efectivos y eficientes. En este caso, los bancos y la ACH de los bancos respondieron a la presión del gobierno y a la necesidad del mercado de colaborar y crear el PSE.
- Los mandatos de los gobiernos pueden ser efectivos para impulsar el uso y generar una amplia aceptación de los pagos electrónicos.

Para los proveedores y los negocios:

- El PSE ha facilitado los pagos entre negocios (B2B) y los procesos de conciliación. Sin embargo, la interfaz entre el PSE y los usuarios comerciales no es fácil de desarrollar y ofrecer por parte de los bancos, lo que crea una oportunidad para terceros de ofrecer esas soluciones y promover su uso; y
- Los intereses opuestos tienen que estar alineados; así como los modelos de negocio de los comercios pueden variar, los incentivos deben variar también.



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

citi

FORD FOUNDATION

MasterCard

UN
OMIDYAR NETWORK™

UN
CDF
Microfinance • Capital Development

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

VISA

- ¹ Los contenidos y datos de este documento se basan en información recopilada durante el cuarto trimestre de 2013, y por lo tanto representan datos anteriores a esta fecha.
- ² Los principales autores de este caso son Beatriz Marulanda y Mariana Paredes de Marulanda Consultores, que forman parte del consorcio liderado por Bankable Frontier Associates responsable del Programa de investigaciones centrado en la creación de resultados de la Better than Cash Alliance. El estudio de caso completo se encuentra en el sitio betterthancash.org.
- ³ En la actualidad, el modelo privado de ahorro pensional está administrado por cinco fondos que coexisten con un fondo público de solidaridad, y los trabajadores pueden elegir entre ellos. Para la seguridad social en salud, los trabajadores pueden elegir entre 24 proveedores. Los empleadores también tienen que contribuir al seguro de riesgos profesionales; eligen entre 10 compañías. Hasta 2006, los empleadores tenían que completar un formulario por cada proveedor y pagar a cada uno independientemente, lo que implicaba procesar 10-15 formularios y pagos por mes. Los pagos se tenían que hacer a través de instituciones (principalmente bancos) aprobadas para recaudar aportes de seguridad social, así como los sistemas de pago de bajo valor.

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

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