

ESTUDIO

Transaccionalidad en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Resumen:

Este documento presenta un análisis del ecosistema transaccional de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) con el objetivo de identificar retos y necesidades para promover la prestación de sus servicios de pago.

El diagnóstico construido resalta la necesidad de adelantar esfuerzos públicos y privados en 10 frentes de trabajo para avanzar en la consolidación de un sector solidario de ahorro y crédito moderno, a la vanguardia en la prestación de servicios de pago y facilitador de la inclusión financiera.

En particular, este estudio plantea diferentes acciones orientadas a promover un sector que: i) tenga una propuesta de pagos digitales coherente con las características y necesidades de su base social, ii) adopte soluciones costo eficientes y aproveche las ventajas de las economías de escala, iii) se apalanque en la tecnología de manera efectiva y se mantenga a la vanguardia en la prestación de servicios de pago, y iv) que coopere entre sí y con otros actores para el desarrollo de iniciativas que beneficien a sus asociados.

Autores:

Carlos Cubillos Rincón

Subdirector de Desarrollo de
Mercados (SDM)

Mauricio Salazar Nieto

Subdirector de Regulación
Prudencial (SRP)

Paola Peña Rodríguez

Asesora - SDM

Andrés Clavijo Bolaños

Asesor - SDM

Derenis López Meza

Asesora - SRP

Daniel Quintero Castro

Asesor - SRP

Palabras Clave:

- **Pagos**
- **Transaccionalidad**
- **Cooperativas de ahorro y crédito**

Tabla de contenido

Invitación a presentar comentarios	4
Introducción	5
Arquitectura transaccional de las CAC	7
Diagnóstico y caracterización de la situación transaccional de las CAC	11
Ausencia de información	11
Volumen, escala y alcance	12
Canales	17
Costos	19
Infraestructura	22
Elementos regulatorios y reglamentarios	24
Gobernanza	27
Ausencia de coordinación	27
Reflexiones de la experiencia internacional	29
Acceso a los sistemas de pago	29
Vinculación obligatoria	31
Uso de canales digitales	32
Proceso de digitalización	33
Centros de servicios compartidos	35
Alianzas	35

Gobernanza	35
Acciones y recomendaciones	37
Información	37
Canales	37
Costos	38
Infraestructura	38
Adquirencia e iniciación de pagos	39
Obligatoriedad	39
Instrucciones de supervisión	39
Gobernanza	40
Coordinación	41
Acceso indirecto al Sistema de Pagos Inmediato	41
Bibliografía	42

Invitación a presentar comentarios

La Unidad de Proyección Normativa y de Estudios de Regulación Financiera (URF) extiende una cordial invitación a todas las personas interesadas en presentar comentarios, sugerencias y aportes al presente documento, para que los remitan a través del correo electrónico normativa@urf.gov.co hasta el 1 de marzo de 2024.

Sin duda, la retroalimentación de los distintos grupos de interés permitirá que la URF cuente con una visión más comprensiva del ecosistema transaccional del sector y contribuirá al diseño de un marco de política pública que promueva su fortalecimiento y consolidación como un vehículo de inclusión financiera.

Introducción

Desarrollar un sistema de pagos moderno y dinámico en el sector solidario que presta servicios de ahorro y crédito es fundamental para promover la inclusión financiera en las zonas más apartadas del país. Entre más fácil y barato sea realizar pagos electrónicos, los asociados del sector solidario enfrentarán menores costos de transacción, reducirán su dependencia del efectivo y generarán información transaccional que posteriormente les habilitará el acceso a nuevos productos y servicios financieros.

La literatura especializada resalta que promover el acceso y uso de servicios financieros es un medio para combatir la pobreza, reducir la desigualdad, protegerse contra eventos inesperados, desarrollar proyectos productivos, suavizar el consumo y empoderar el desarrollo personal y familiar de los usuarios¹. En este sentido, la inclusión financiera es un elemento clave para elevar el bienestar y mejorar las condiciones de vida de la población.

El sector solidario de ahorro y crédito ha sido un actor relevante para promover la inclusión financiera en el país². No obstante, el sector enfrenta retos significativos en materia de innovación y tecnología. De acuerdo con la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV, 2021), *“las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) no deberían estar demasiado confiadas en el futuro ya que la competencia está reaccionando ante los nuevos retos con mayor eficiencia, menor costo y mayor inversión en tecnología”*. La velocidad y el alcance de la transformación digital del sector financiero tradicional podrían hacer que otro tipo de entidades financieras con mayores avances tecnológicos y actores como las *Fintech* penetren áreas geográficas en las que antes solo operaban las CAC. La ausencia de iniciativas de transformación digital en el sector solidario, especialmente en las entidades de menor tamaño, podría llevar a su marchitamiento en la medida que sus asociados migren hacia entidades que les ofrezcan servicios personalizados provistos en ambientes digitales, a menores costos y más eficientes.

En los últimos años la URF ha propuesto una agenda regulatoria dirigida a promover la innovación en el sistema financiero y la digitalización de los pagos y transferencias en la economía. Dentro de estos avances se resalta el Decreto 222 de 2020 que actualizó las normas aplicables a depósitos de bajo monto y correspondencia móvil y digital; y los Decretos 1692 de 2020 y 1297 de 2022 que actualizaron el marco regulatorio de los Sistemas de Pago de Bajo Valor (SPBV), la arquitectura del ecosistema de pagos y la actividad de iniciación de pagos. No obstante, estos avances

¹ Entre los autores que desarrollan estos elementos se encuentran Tuesta y Cámara (2014), Banerjee y Newman (1993), Galor y Zeira (1993), Aghion y Bolton (1997) y Beck, Demirgüç – Kunt y Levine (2007).

² En 2022 las Cooperativas de Ahorro y Crédito contaban con presencia física en 71 municipios, 41 de los cuales no contaban con presencia física de la banca tradicional.

normativos no se han materializado en un desarrollo significativo en la transaccionalidad del sector solidario.

En este contexto, el CONPES 4051 de 2021 planteó la necesidad de promover acciones que faciliten la modernización y competitividad del sector. Asimismo, la Hoja de Ruta del Subsector Solidario de Ahorro y Crédito (URF, 2022a) estableció la necesidad de realizar un estudio que identificara alternativas para potenciar la transaccionalidad del sector y facilitar su acceso a las infraestructuras de los SPBV. Para atender este objetivo, la URF y el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades (PIBO), promovieron el desarrollo de un estudio orientado a identificar retos y necesidades para potenciar la prestación de servicios de pago en las CAC³. Los resultados del presente estudio se apoyan en la labor realizada por el equipo consultor, contratado para el efecto, conformado por la firma *Garrigues* y la sociedad *Sistemas de Administración e Ingeniería* - SAI⁴.

El presente documento desarrolla el estudio de transaccionalidad previsto en la Hoja de Ruta del Subsector Solidario de Ahorro y Crédito (URF, 2022a) con un enfoque inicial en las CAC. Este enfoque atiende las características del vínculo de asociación de las CAC, su mayor desarrollo relativo y a su amplio potencial de cobertura y despliegue transaccional. Lo anterior, considerando que las CAC pueden tener un vínculo de asociación abierto que incluye personas naturales y jurídicas de diversos sectores económicos.

Además de esta introducción, el documento cuenta con cuatro secciones. La primera presenta una caracterización del funcionamiento y la arquitectura transaccional de las CAC; la segunda realiza un diagnóstico de sus principales retos y necesidades para la prestación de servicios de pago; la tercera identifica algunas reflexiones de la experiencia internacional; y la cuarta presenta recomendaciones regulatorias y no regulatorias para promover el ecosistema de pagos en las CAC.

La aplicación de estas recomendaciones tienen por objetivo avanzar en la consolidación de un sector solidario de ahorro y crédito moderno, a la vanguardia en la prestación de servicios de pago y facilitador de la inclusión financiera. En particular, la URF busca promover un sector que: i) tenga una propuesta de pagos digitales coherente con las características de cada una de sus entidades, ii) adopte soluciones costo eficientes y aproveche las ventajas de las economías de escala, iii) se apalanque en la tecnología de manera efectiva y se mantenga a la vanguardia en la prestación de servicios de pago, y iv) coopere entre sí y con otros actores alternativos para el desarrollo de iniciativas que beneficien a sus asociados.

³ La URF agradece al Programa Banca de las Oportunidades, en especial a Paola Arias, Michael Bryan, Carmen Cecilia León y María Camila Guzmán, por el apoyo y acompañamiento realizado para el desarrollo de este estudio.

Arquitectura transaccional de las CAC

El marco normativo colombiano concibe a las CAC como participantes naturales de los SPBV y las ubica en el ecosistema de pagos como entidades “emisoras” y “receptoras”. Las entidades emisoras son aquellas que ofrecen medios de pago, como productos de depósito o cupos de crédito, y emiten instrumentos de pago a favor de los ordenantes⁵. Por su parte, las entidades receptoras son aquellas autorizadas para ofrecer productos de depósitos en los cuales los beneficiarios reciben órdenes de pago o transferencias de fondos⁶. Estas calidades son atribuidas a las CAC en virtud del artículo 49 de la Ley 454 de 1998 que las autoriza para ofrecer depósitos a la vista y contratos de apertura de crédito a sus asociados.

Dicho marco, igualmente, indica que los SPBV son aquellos que procesan transacciones⁷ diferentes a las procesadas en los sistemas de pago de alto valor⁸. En este sentido, los SPBV se ocupan, principalmente, de la compensación y liquidación de operaciones monetarias realizadas entre personas, y entre personas y comercios, a través de múltiples instrumentos de pago como cheques, tarjetas débito y crédito o dispositivos o tecnologías que permiten realizar transferencias electrónicas.

En Colombia, las Entidades Administradoras de SPBV (EASPBV) han orientado su operación por tipo de sector e instrumento de pago. En el sector financiero tradicional, el procesamiento de las transferencias electrónicas inter-entidades se realiza principalmente a través de la cámara de ACH Colombia - sociedad privada de propiedad de los establecimientos bancarios; mientras que las operaciones con tarjetas débito y crédito se realizan a través de las redes de tarjetas como Credibanco, Redeban, Visa y Mastercard. En el sector solidario, las CAC procesan sus órdenes de pago y transferencia inter-entidad a través de la infraestructura provista por Visionamos.

Visionamos es una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) que administra el único SPBV de naturaleza cooperativa del país. A través de esta entidad se efectúa el proceso de compensación y liquidación de las órdenes de pago y transferencia de fondos entre asociados de CAC. Asimismo, Visionamos ofrece a sus organizaciones vinculadas la posibilidad de complementar sus canales propios con canales digitales (internet y aplicaciones móviles) y redes de cajeros automáticos

⁵ Numeral 8 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

⁶ Numeral 9 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

⁷ Para efectos del presente documento, los términos “transacción” y “operación monetaria”, en singular o plural, se refieren a las operaciones de pago o transferencias de fondos definidas en el artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

⁸ El numeral 21 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, modificado por el Decreto 1692 de 2020, indica que un sistema de pago solo será considerado como tal cuando actúen, en calidad de participantes, tres o más instituciones vigiladas por la SFC, CAC o Cooperativas multiactivas e integrales con sección de Ahorro y Crédito vigiladas por la SES e inscritas en FOGACOOP.

para potenciar su red de servicios de pago. En este sentido, Visionamos integra tecnológica, operativa y transaccionalmente al sector cooperativo de ahorro y crédito.

La razón por la cual los establecimientos de crédito (EC) y las CAC se encuentran vinculados a diferentes SPBV radica, principalmente, en que las CAC no tienen, por lo general, cuentas de depósito en el Banco de la República (BR). Lo anterior, debido a que las operaciones de las CAC, por lo general, no se encuentran previstas dentro de los factores que habilitan la apertura de dichas cuentas.

En particular, el artículo 1 de la Resolución Externa 3 de 2015 de la Junta Directiva del BR establece que el BR *“podrá celebrar contratos de depósito con personas jurídicas, públicas o privadas, cuando ello sea necesario, para la realización de las operaciones de mercado abierto, compra y venta de divisas, operaciones internacionales de pago y crédito, administración del depósito de valores, servicio de compensación interbancaria, operaciones como agente fiscal del Gobierno y banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito, así como las demás operaciones y servicios que preste el Banco de la República, de conformidad con las regulaciones pertinentes”*.

De acuerdo con el BR, algunas CAC han accedido de modo excepcional al sistema de Cuentas únicas de Depósito (CUD) en virtud de su participación en el programa de incentivos para adquisición de vivienda a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH)⁹. No obstante, este esquema se ha considerado poco eficiente dado que, al no participar en otro tipo de operaciones que les permitan movilizar dichos recursos al interior del CUD, las CAC se ven en la obligación de retirar los recursos y utilizarlos por fuera del BR. El bajo uso de estas cuentas hace que la participación de las CAC en CUD tenga una relación costo-eficiente negativa dado los costos de administración y los desarrollos tecnológicos que deben asumir para abrir y mantener dichas cuentas.

Ante estas circunstancias, las CAC mantienen sus cuentas de liquidación en el Banco Cooperativo Coopcentral (Coopcentral) y Visionamos se apoya en Coopcentral para ejecutar los pagos correspondientes a la liquidación de las posiciones compensadas de sus participantes. En este sentido, Visionamos y Coopcentral integran plataformas tecnológicas y de comunicaciones para la prestación de servicios transaccionales al sector solidario, bajo la denominación “Red Coopcentral”.

La Red Coopcentral habilita que sus entidades vinculadas puedan interactuar transaccionalmente con entidades del sector solidario o con entidades del sector financiero tradicional. En particular, a través de la red de Visionamos y Coopcentral, los asociados de las CAC pueden enviar y recibir pagos y transferencias de fondos con asociados de otras CAC o con usuarios de los EC del sistema financiero tradicional. Esta conexión intersectorial se logra gracias a la naturaleza bancaria de Coopcentral

⁹ Parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto 490 de 2003.

que le permite tener una cuenta depósito en el Banco de la República y vincularse a los SPBV del sistema financiero tradicional.

A pesar de los avances realizados por Visionamos para conectar transaccionalmente al sector cooperativo, no todas las CAC hacen parte de su Red, y no todas las CAC vinculadas adquieren la totalidad de servicios que ofrece Visionamos.

Con este contexto, la arquitectura transaccional de las CAC se puede resumir en las siguientes tres categorías:

- **AMBIENTE INTRA ENTIDAD:** La primera categoría corresponde a CAC que no se encuentran conectadas a un SPBV, operan principalmente a través de canales presenciales y tienen un alcance limitado en términos de asociados y presencia geográfica. Los asociados de estas CAC únicamente pueden realizar pagos o transferencias de fondos con asociados de la misma cooperativa, los cuales se registran a través de movimientos contables al interior de la entidad.

Diagrama 1. Operación intra CAC.



Fuente: URF

- **AMBIENTE INTER CAC:** La segunda categoría comprende a CAC que se encuentran vinculadas a un SPBV, a efectos de permitir que sus asociados realicen y reciban pagos y transferencias de fondos con asociados de otras CAC, pero no con usuarios del sistema financiero tradicional. Estas entidades, presentan por lo general una baja oferta de canales digitales para la prestación de sus servicios financieros. Teniendo en cuenta que la CAC originadora y receptora son distintas, la transacción se compensa a través de la operación conjunta entre Visionamos y Coopcentral.

Diagrama 2. Operación inter CAC.



Fuente: URF

- **AMBIENTE INTER CAC-EC:** La tercera categoría comprende a CAC que se encuentran vinculadas a un SPBV, a efectos de permitir que sus asociados realicen y reciban pagos y transferencias de fondos tanto con asociados de otras CAC (diagrama 2) como con usuarios del sector financiero tradicional (diagrama 3). Estas entidades se apalancan en la oferta de canales complementarios que ofrece Visionamos para desplegar una oferta de múltiples canales digitales que potencian su transaccionalidad. Teniendo en cuenta que la entidad originadora y receptora no se encuentran vinculadas al mismo SPBV, la operación se procesa a través de Coopcentral.

Diagrama 3. Operación inter CAC-EC.



*Los diagramas únicamente reflejan el flujo de envío de la transacción.

Fuente: URF

Diagnóstico y caracterización de la situación transaccional de las CAC

Ausencia de información

El fortalecimiento de la información transaccional del sector es una necesidad relevante. Las CAC no cuentan con requisitos de reporte de información agregada sobre las transacciones que realizan sus asociados a través de cada uno de sus canales de distribución. Tampoco reportan información sobre los SPBV a los que cada CAC se encuentra vinculada. La ausencia de información impide generar un adecuado entendimiento de la situación transaccional actual del sector, su arquitectura y su desarrollo reciente; lo cual limita el diseño de un marco de política pública que lo promueva y fomente.

En sector financiero tradicional, los EC, las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) y las EASPBV remiten la información transaccional agregada de sus usuarios a la SFC¹⁰. Acoger esta práctica en el sector solidario permitiría que la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) pudiera contar con una visión más comprensiva de las actividades que desarrollan sus vigiladas, generar estudios del ecosistema de pagos y suministrar cifras agregadas que sean de utilidad para la toma de decisiones por parte de los diferentes grupos de interés.

Ante la ausencia de estos reportes, es necesario acudir a fuentes alternativas de información del sector para realizar un diagnóstico del sistema transaccional en las CAC. La información publicada por Visionamos en sus informes de gestión permite contar con una primera aproximación frente a las operaciones realizadas entre diferentes CAC y aquellas realizadas entre CAC y entidades del sector financiero tradicional. No obstante, debe tenerse en cuenta que en Visionamos no participan la totalidad de las CAC y que en sus sistemas participan otras entidades que emiten instrumentos de pago como lo son bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento, cooperativas de aporte y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales¹¹. En particular, las cifras de Visionamos a cierre de 2022 evidencian que alrededor del 20% de la transaccionalidad por monto y número de operaciones que se realizan a través de dicho sistema corresponden a operaciones iniciadas por entidades diferentes a CAC (Ver tabla 1).

Tabla 1 – Transaccionalidad en Visionamos por tipo de entidad

¹⁰ Esta información es remitida a través de los formatos 444, 412 y 413 de la SFC.

¹¹ I.e. Algunos ejemplos son: Bancos – Banco Coopcentral, Cooperativa financiera – CFA, Compañía de financiamiento – Financiera Juriscoop, Fondo de Empleados – FCEDA y Fodebax; y Cooperativa de Aporte y Crédito – Somec.

ENTIDAD	Nro Transacc.	% Partc.	ENTIDAD	Valor Transacc. (Millones \$)	% Partc.
AyC COLANTA	1.103.846	11,60%	AyC COLANTA	\$ 778.911	13,61%
CREDISERVIR	1.081.094	11,36%	CREDISERVIR	\$ 971.627	16,98%
CFA	911.478	9,58%	CFA	\$ 461.933	8,07%
COOMULDESA	503.520	5,29%	COOMULDESA	\$ 236.574	4,13%
COOPRUDEA	474.413	4,98%	COOPRUDEA	\$ 237.290	4,15%
JURISCOOP	514.643	5,41%	JURISCOOP	\$ 195.896	3,42%
COOPCENTRAL	387.576	4,07%	COOPCENTRAL	\$ 109.736	1,92%
SUCREDITO	375.270	3,94%	SUCREDITO	\$ 143.341	2,50%
COOFISAM	334.541	3,52%	COOFISAM	\$ 327.551	5,72%
CANAPRO	225.186	2,37%	CANAPRO	\$ 132.326	2,31%
UTRAHUILCA	203.536	2,14%	UTRAHUILCA	\$ 141.831	2,48%
FINCOMERCIO	183.820	1,93%	FINCOMERCIO	\$ 118.711	2,07%
TOTAL OTRAS ENTIDADES	3.218.117	33,81%	TOTAL OTRAS ENTIDADES	\$ 1.867.813	32,63%
Total	9.517.040	100,00%	Total	\$ 5.723.540	100,00%

Fuente: Visionamos

Del lado de la demanda, no se dispone de información pública ni estudios relacionados con las necesidades transaccionales de los asociados de las CAC. La ausencia de esta información limita la capacidad de las CAC para identificar cuáles son los desarrollos tecnológicos que deben implementar para mejorar su oferta de productos y servicios de pago. Asimismo, dificulta el desarrollo de una oferta de valor digital por parte de las CAC, que lleve a sus asociados, de los diferentes grupos de edad, a preferir sus servicios frente a los de otras CAC u entidades del sector financiero tradicional.

Volumen, escala y alcance

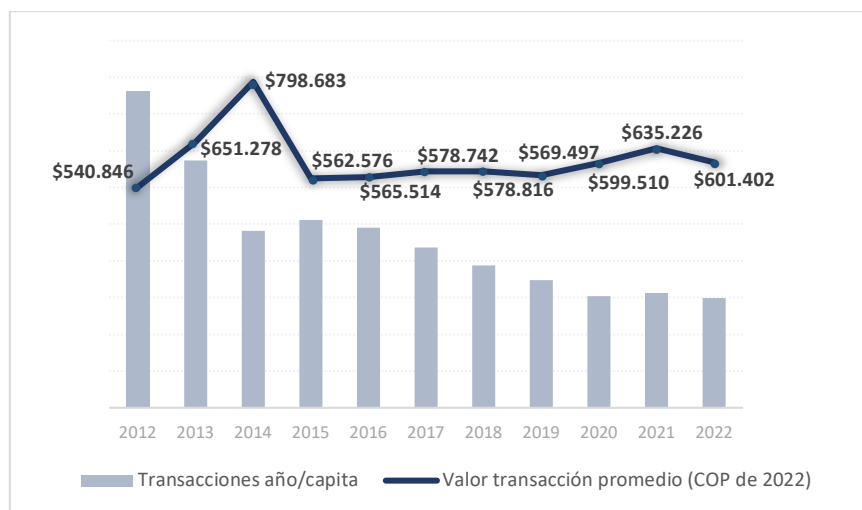
Volumen

De acuerdo con Visionamos¹², en la Red Coopcentral participan cerca de 660 mil usuarios que en el año 2022 realizaron 9,5 millones de operaciones monetarias por un valor total de \$5,6 billones de pesos. En los últimos tres años, cada usuario de esta red realizó en promedio 15,2 transacciones al año, cada una de ellas por un valor promedio de \$612 mil pesos¹³. El número de transacciones por usuario ha venido disminuyendo a cerca de una transacción al mes; sin embargo, el valor promedio por transacción se ha mantenido relativamente estable en los últimos años (ver gráfica 1).

Grafica 1. Evolución de la transaccionalidad a través de Visionamos

¹² Parte de la información transaccional fue suministrada en términos agregados por parte de Coopcentral y Visionamos, durante entrevistas realizadas por el equipo consultor.

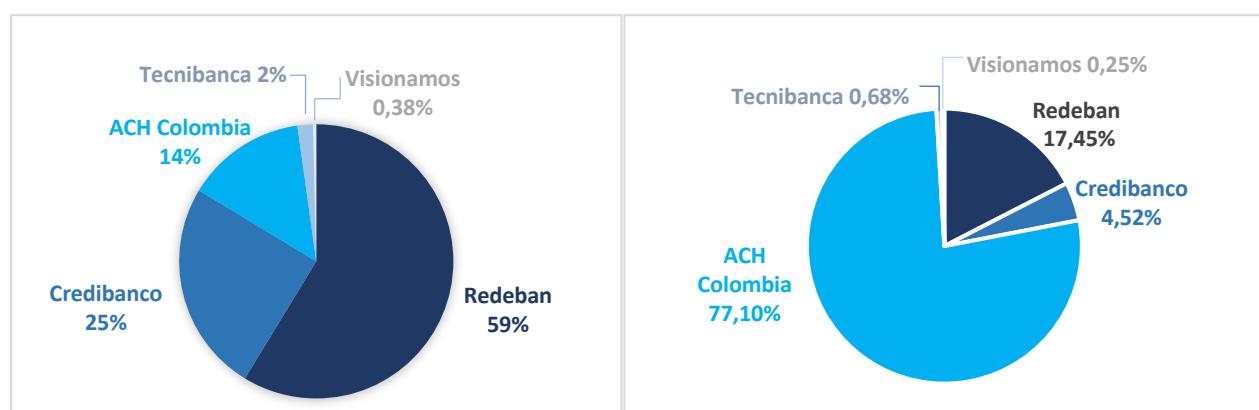
¹³ Cifras a valor constante de 2022.



Fuente: Equipo consultor con información de Visionamos

En términos comparativos, el volumen transaccional que se realiza a través de Visionamos es relativamente bajo. Durante 2022, el número de transacciones monetarias procesadas a través de este sistema (9,5 millones) representó el 0,38% del total de las operaciones monetarias realizadas a través de la totalidad de los SPBV (2.471 millones)¹⁴. En términos de monto, para 2022 el valor de las transacciones efectuadas a través de Visionamos (\$5,6 billones) representó el 0,25% del valor total de las operaciones realizadas a través de los SPBV (Ver gráfica 2). Estas cifras son relativamente bajas si se considera que los activos de las CAC (\$19,2 billones) representan el 1,9% del total de activos de los EC (\$973 billones).

Gráfica 2. Participación relativa de Visionamos frente a los demás SPBV



Fuente: URF con datos SFC y Visionamos

¹⁴ Cifras tomadas del informe de Operaciones de la SFC para el segundo trimestre de 2022.

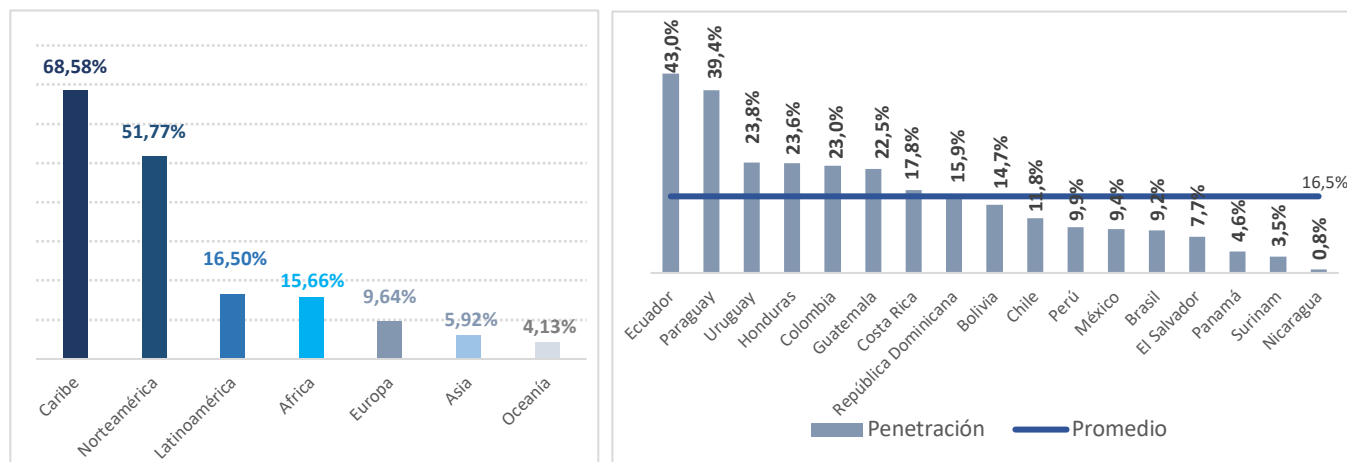
La información sobre las transacciones que realizan únicamente las CAC a través de Visionamos no se encuentra disponible. No obstante, es viable hacer aproximaciones a partir de la diferencia entre la información agregada de Visionamos y la información transaccional que los EC reportaron realizar a través de Visionamos. La diferencia entre estos rubros sugiere que las CAC realizaron aproximadamente 6,1 millones de transacciones a través de Visionamos (64% del total) por un valor agregado de \$2,3 billones (41% del total).

Finalmente, no se cuenta con información pública que permita caracterizar el número y valor de las operaciones intra-entidad que se realizan al interior de cada CAC.

Escala

Según el Consejo Mundial de las CAC (WOCCU por sus siglas en inglés), a 2021 la penetración de las CAC en la población económicamente activa en Latinoamérica (16,5%) era relativamente baja comparada con Norteamérica (51,7%) o el Caribe (68,5%). Asimismo, la penetración de las CAC en Colombia (23,0%) evidenciaba un potencial de expansión al compararla con otros países de la región como Ecuador (42,9%) o Paraguay (39,4%).

Gráfica 3. Penetración comparativa de las CAC en diferentes países y regiones



Fuente: WOCCU 2022

A nivel nacional, las cifras de asociados y usuarios activos en Visionamos también evidencian un amplio potencial de expansión. A cierre de 2022, el sector solidario contaba con 176 CAC que agrupaban un total de 3,4 millones de asociados. No obstante, del total de asociados, menos de 660 mil (19%) utilizaba la Red Coopcentral para realizar transacciones hacia otras CAC u entidades del sector financiero tradicional. Visionamos resalta que la mayor parte de usuarios activos se encuentran en Antioquia, Santander y Norte de Santander; mientras que la Costa y las zonas centrales del país presentan oportunidad de profundización (Ver tabla 2).

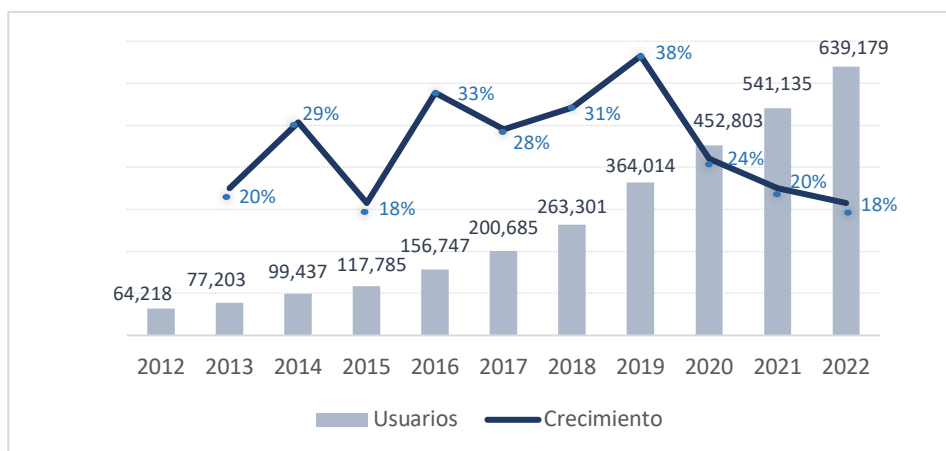
Tabla 2. Distribución geográfica de los usuarios de la Red Coopcentral

Zona	Usuarios Activos RED	Total asociados /Base Social	% Profundización Base Social
ANTIOQUIA	157.126	578.810	27%
VALLE	26.776	178.182	15%
CENTRO - M	88.511	660.082	13%
CENTRO - S	13.240	139.908	9%
COSTA	53	6.847	1%
EJE CAFETERO	21.806	158.260	14%
SANTANDERES	190.385	1.284.469	15%
SUR	78.810	514.336	15%
Total	576.707	3.520.894	16%

Fuente: Visionamos – Informe de gestión 2022

Sin perjuicio de lo anterior, el número de usuarios de las CAC que canalizan sus pagos y transferencias de fondos a través de Visionamos ha aumentado constantemente en los últimos años. La Red Coopcentral aumentó en más de medio millón de usuarios en la última década, aunque el ritmo de crecimiento se ha ralentizado. Estos usuarios provienen principalmente de regiones de Antioquia y los Santanderes, en concordancia con la distribución geográfica del sector de las CAC (Ver gráfica 4).

Gráfica. 4. Evolución de usuarios en Visionamos



Fuente: Equipo consultor con información de Visionamos

Diversos actores manifestaron en entrevistas realizadas con el equipo consultor que el menor ritmo de crecimiento desde 2020 en usuarios y transacciones evidenciado en Visionamos está asociado a presiones competitivas del sector financiero y las Fintech, entre otros factores. Desde su punto de vista, la penetración de soluciones transaccionales como Nequi, Daviplata y Movii han desincentivado el desarrollo de alternativas competitivas por parte de las CAC. Los asociados más jóvenes estarían supliendo sus necesidades transaccionales a través de estos actores del sistema financiero tradicional, mientras que los asociados de mayor edad persistirían en el uso del efectivo o canales presenciales como oficinas físicas y/o corresponsales.

Alcance

Como se indicó en la sección de Arquitectura, las CAC se pueden segmentar en tres categorías transaccionales: i) aquellas que operan en un ambiente cerrado (intra-CAC), ii) aquellas vinculadas a un SPBV para conectarse con otras CAC (Inter-CAC), y iii) aquellas que se encuentran vinculadas con un SPBV para que sus usuarios puedan realizar operaciones con asociados de otras CAC o usuarios del sistema financiero tradicional (Inter CAC-EC).

Actualmente no se cuenta con cifras agregadas que permitan medir la transaccionalidad de las CAC que no se encuentran vinculadas a un SPBV (primera categoría). Frente al segundo y tercer grupo, las cifras de Visionamos, en calidad de proveedor de canales complementarios y administrador de la Red Coopcentral, permite realizar una aproximación. No obstante, esta información no incluye las cifras de operaciones que no requieren pasar por un SPBV y/o que es realizada a través de los canales propios de cada CAC.

De acuerdo con Visionamos, aproximadamente la mitad del valor de las operaciones realizadas a través de la Red Coopcentral (48%) corresponden a operaciones entre asociados de una misma cooperativa (intra-CAC). Las operaciones entre asociados de diferentes cooperativas (inter-CAC) son limitadas; suman solo el 1% del total en número y el 2,6% en valor. Finalmente, se resalta que el 35,3% del total de operaciones realizadas a través de las Red Coopcentral, que corresponden al 25,8% del total en monto, tienen como contraparte entidades del sistema financiero tradicional (inter CAC-EC) (ver tabla 3).

Tabla 3. Transacciones realizadas a través de Visionamos por tipo de destinatario.

Canal por destinatario	Número	% total visionamos	Monto	% total Visionamos
Intra oficinas	1.669.790	17,5%	\$ 2.657.959	46,4%
Intra web	114.777	1,2%	\$ 90.897	1,6%
Intra cooperativas	1.784.567	18,8%	\$ 2.748.857	48,0%
Intercoop Oficinas	85.556	0,9%	\$ 140.546	2,5%
Intercoop Web	7.115	0,1%	\$ 7.198	0,1%
Inter cooperativas	92.671	1,0%	\$ 147.744	2,6%
Interbancaria enviadas	204.766	2,2%	\$ 474.923	8,3%
Interbancaria recibida	140.854	1,5%	\$ 373.173	6,5%
Transfi Ya enviadas	265.731	2,8%	\$ 55.960	1,0%
Transfi Ya recibidas	64.173	0,7%	\$ 12.322	0,2%
PSE	964.337	10,1%	\$ 318.998	5,6%
Datafonos	1.716.903	18,0%	\$ 242.586	4,2%
Inter sistema financiero	3.356.764	35,3%	\$ 1.477.962	25,8%
Corresponsales	759.258	8,0%	\$ 212.965	3,7%
Destinatario indeterminado	759.258	8,0%	\$ 212.965	3,7%
Cajeros	3.425.449	36,0%	\$ 1.117.414	19,5%
Otros	98.376	1,0%	\$ 19.598	0,3%
Retiros y otros	3.523.825	37,0%	\$ 1.137.012	19,9%
Total Visionamos	9.517.085	100%	\$ 5.724.540	100%

Fuente: URF con datos Visionamos

Canales

La transaccionalidad de las CAC se realiza principalmente a través de canales presenciales, como oficinas y cajeros, y en menor medida a través de canales digitales (ver tabla 4). Algunos actores manifestaron a la consultoría que esta situación se asocia a la grupos etarios a los que pertenecen los asociados, estimando que más de la mitad de los asociados de las CAC superan los 60 años de edad¹⁵.

Según las cifras de Visionamos, el 81% de las transacciones de la Red Coopcentral se hacen utilizando canales presenciales. En términos de monto, el canal de oficinas es el canal presencial más relevante al agrupar el 48,9% del valor total de las transacciones. En cuanto a número de operaciones, los cajeros son el canal más relevante al agrupar el 36% del total.

Tabla 4. Transaccionalidad a través de Visionamos por tipo de canal.

Transaccionalidad a través de Visionamos y la Red Coopcentral - Año 2022					
Tipo	Canal	Número	%	Valor	%
Presencial	Cajeros Servibanca	1.993.972	21,0%	\$ 641.083	11,2%
	Intra oficinas	1.669.790	17,5%	\$ 2.657.959	46,4%
	POS Comercios	1.716.903	18,0%	\$ 242.586	4,2%
	Cajeros CMC	1.269.701	13,3%	\$ 429.448	7,5%
	Corresponsal	573.675	6,0%	\$ 88.709	1,5%
	Cajeros otras redes	161.776	1,7%	\$ 46.884	0,8%
	Efecty	185.583	1,9%	\$ 124.256	2,2%
	Intercoop Oficinas	85.556	0,9%	\$ 140.546	2,5%
	Pago obligaciones	29.945	0,3%	\$ 19.598	0,3%
	Total presencial	7.686.901	80,8%	\$ 4.391.068	76,7%
Virtual	PSE	964.337	10,1%	\$ 318.998	5,6%
	Interbancaria enviadas	204.766	2,2%	\$ 474.923	8,3%
	Transfi Ya enviadas	265.731	2,8%	\$ 55.960	1,0%
	Interbancaria recibida	140.854	1,5%	\$ 373.173	6,5%
	IVR	68.431	0,7%	-	0,0%
	Intra web	114.777	1,2%	\$ 90.897	1,6%
	Transfi Ya recibidas	64.173	0,7%	\$ 12.322	0,2%
	Intercoop Web	7.115	0,1%	\$ 7.198	0,1%
	Total virtual	1.830.184	19,2%	\$ 1.333.472	23,3%
Total transaccional		9.517.085	100,0%	\$ 5.724.540	100,0%

Fuente: URF con datos Visionamos

Por su parte, los canales virtuales agrupan el 19% del número total de operaciones realizadas a través de Visionamos. El botón de pagos PSE es el medio digital más utilizado en número de operaciones (10,1% del total) y los canales virtuales que habilitan la transaccionalidad con el sistema financiero tradicional son los más relevantes en términos de monto (14,8%).

La predominancia de los canales presenciales frente a los digitales en las CAC difiere de la dinámica del sector financiero tradicional. De acuerdo con la SFC, en 2022, los

¹⁵ De acuerdo con WOCCU (2022), las CAC a nivel global reconocen la necesidad de iniciar un proceso de digitalización para ganar competitividad y acercarse a las nuevas generaciones.

canales virtuales representaron el 68,6% del valor total de las operaciones monetarias realizadas por los usuarios de los EC y los canales presenciales el 31,4% de dicho total (ver tabla 5).

Tabla 5. Dinámica transaccional por canal en el sector financiero tradicional

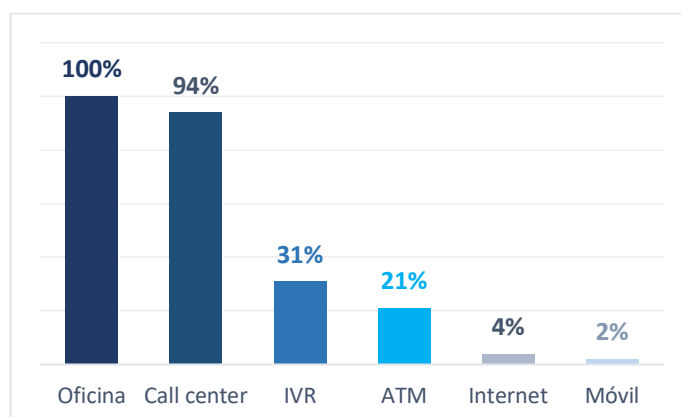
Participación monto de operaciones por canal				
Canal	2019	2020	2021	2022
Internet	40,9%	45,2%	44,9%	46,0%
Oficinas	35,0%	26,6%	24,8%	23,9%
ACH	15,1%	17,6%	18,6%	17,7%
Telefonía Móvil	1,1%	2,3%	3,3%	4,2%
Cajeros Automáticos	3,5%	3,3%	3,1%	3,1%
Corresponsales	1,9%	2,4%	2,8%	2,8%
Datafonos	1,4%	1,4%	1,6%	1,6%
Débito Automático	1,0%	1,1%	1,0%	0,7%
Audio Respuesta	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: SFC

En todo caso, Visionamos indica que los canales digitales son los canales con mayor proyección y potencial de crecimiento para los próximos años dado su nuevo enfoque comercial y de mercado. En 2022, las operaciones realizadas a través de canales web aumentaron un 20% en monto y 21% en número respecto del año anterior. Aunque esta dinámica es positiva, su nivel aún es bajo si se compara con la dinámica de los canales presenciales cuyo valor transado creció 47% respecto al año anterior.

Los canales presenciales se caracterizan por ser relativamente más costosos y menos eficientes que sus contrapartes digitales. En particular, estudios previos evidencian que, incluso hace más de una década, el costo de una transacción realizada a través de canales digitales representa menos del 5% del costo de una transacción realizada a través de una oficina física (Palmer Research, 2009) (Ver gráfica 5). La dependencia del sector a los canales presenciales limitaría su potencial transaccional y afectaría su estructura de costos.

Gráfica 5. Costo comparativo entre canales transaccionales del sector financiero



Fuente: Equipo consultor basado en Palmer Research (2009)

Algunos actores de la industria perciben una subutilización general de los canales digitales complementarios que hoy ofrece Visionamos, y la ausencia de una directriz de los órganos de administración de las CAC para desarrollar una estrategia de distribución orientada a la multicanalidad. Contar con múltiples canales digitales para la prestación de servicios es un elemento clave para promover la transaccionalidad del sector. El desarrollo de una estrategia de omnicanalidad requiere en primera instancia de una clara voluntad de los órganos de administración para atender los requerimientos técnicos y operativos que exige la vinculación a un SPBV; así como para actualizar las plataformas tecnológicas al interior de cada CAC. La ausencia de estos factores explica en parte el bajo desarrollo transaccional del sector.

Costos

Visionamos, al ser una EASPBV de carácter cooperativo, realiza sus actividades con fines de interés social y sin ánimo de lucro¹⁶. Esto sugiere que sus tarifas se fijan con el objetivo de suplir sus costos de operación y financiar el desarrollo de más y mejores servicios, y no para generar rentabilidades individuales¹⁷. Si embargo, varias CAC han manifestado que su baja participación transaccional en los SPBV se deriva, entre otras razones, por las tarifas que cobra el administrador del sistema por sus servicios.

La estructuración de un SPBV requiere de una inversión inicial que permita desarrollar plataformas especializadas con un alto componente tecnológico. Adicionalmente, el administrador del sistema debe asumir costos fijos y gastos variables para la ejecución de sus funciones. Esta estructura de costos define en gran parte las tarifas de acceso para las CAC.

En virtud del Decreto 1692 de 2022, las EASPBV deben divulgar en su página web las tarifas que cobran por acceder al sistema y utilizar sus servicios de compensación y liquidación. Esta publicación tiene como finalidad que los clientes actuales y potenciales de las EASPBV puedan realizar una adecuada comparación de precios entre diferentes oferentes. Dicho ejercicio requiere diferenciar entre los servicios de transferencias electrónicas y redes de tarjetas. A continuación, se presenta un breve resumen y comparación de las principales tarifas establecidas por diferentes EASPBV para 2022.

Tabla 6. Tarifas publicadas por diversos EASPBV a 2022

Tipo de tarifa	SPBV	Concepto	Costo
----------------	------	----------	-------

¹⁶ Artículo 3 y 4 de la Ley 79 de 1988.

¹⁷ Entre 2016 y 2021, el promedio de los excedentes generado por Visionamos como porcentaje de su patrimonio fue de 8,5%. A cierre de 2022, esta razón alcanzó un nivel de 19,1% derivada de mayores ingresos por comisiones de tarjeta débito y comisiones POS.

Tarifas de acceso	Visionamos	Acceso al sistema	1/2 Salario mínimo + IVA
	ACH Colombia	Vinculación al servicio de transferencias interbancarias	\$170 millones + IVA
		Vinculación al servicio de TransfiYA	\$47 millones + IVA

Tipo de tarifa	SPBV	Concepto	Costo
Tarifa por procesamiento de transferencias electrónicas	Visionamos	Tarifa fija por compensación y liquidación de operaciones	1/2 Salario mínimo + IVA
		Tarifa adicional por el procesamiento de cada orden de pago o transferencia de fondos exitosa entre entidades de la Red Coopcentral.	\$23 pesos + IVA
		Tarifa por enviar recursos desde una entidad de la Red Coopcentral hacía una entidad del sector financiero tradicional.	\$6.500 pesos (IVA incluido)
		Tarifa por canalizar una transacción desde el sector financiero tradicional con destino a una entidad de la Red Coopcentral.	\$1.000 pesos + IVA
		Tarifa por cada operación realizada a través de Transfi-YA	\$150 pesos + IVA
		Tarifa por compras y pagos realizados a través del botón de pagos PSE	\$700 pesos + IVA
	ACH Colombia	Cargo fijo a entidades originadoras por el servicio de compensación y liquidación	\$2,8 millones
		Cargo adicional que varía dependiendo del volumen transaccional	Entre \$160 y 319 pesos por operación.
		Tarifa por compensación y liquidación de transferencia inmediata a través de Transfi-YA entre diferentes entidades financieras	\$11 pesos
		Tarifa por compensación y liquidación de transferencia inmediata a través de Transfi-YA entre una misma entidad financiera	\$10 pesos
		Tarifa por procesamiento de transferencia inmediata a través de transfi-YA, cobrada por transacción <u>aprobada</u> a las entidades <u>originadoras</u> cuando la transacción es entre <u>diferentes</u> entidades financieras	\$27 pesos
		Tarifa por procesamiento de transferencia inmediata a través de transfi-YA, cobrada por transacción <u>aprobada</u> a las entidades <u>originadoras</u> cuando la transacción es entre una <u>misma</u> entidad financiera	\$24 pesos
		Tarifa por procesamiento de transferencia inmediata a través de transfi-YA, cobrada por transacción <u>aprobada</u> a las entidades <u>receptoras</u> cuando la transacción es entre <u>diferentes</u> entidades financieras	\$27 pesos

		Tarifa por procesamiento de transferencia inmediata a través de transfi-YA, cobrada por transacción <u>aprobada</u> a las entidades <u>receptoras</u> cuando la transacción es entre una <u>misma</u> entidad financiera	\$24 pesos
		Tarifa por procesamiento de transferencia inmediata a través de transfi-YA, cobrada por transacción <u>rechazada</u> a las entidades <u>originadoras</u> cuando la transacción es entre <u>diferentes</u> entidades financieras	\$54 pesos
		Tarifa por procesamiento de transferencia inmediata a través de transfi-YA, cobrada por transacción <u>rechazada</u> a las entidades <u>originadoras</u> cuando la transacción es entre una <u>misma</u> entidad financiera	\$48 pesos

Tipo de tarifa	SPBV	Concepto	Costo
Tarifa por administración de tarjetas débito y arrendamiento de dispositivos	Visionamos	Tarifa por administración, procesamiento y servicios transaccional de cada tarjeta débito activa	\$2.730 pesos
		Cargo por cada transacción realizada en el exterior por sus usuarios con tarjetas débito	\$10.000 pesos
		Tarifa por arrendamiento de datafonos GPRS, Ethernet y Pin Pad.	\$65.000 pesos + IVA
	Redeban	Tarifa mensual por el uso de sus diferentes tipos de datafono (mini, móvil sin papel, móvil con papel y fijo)	Desde \$20.000 hasta \$63.000 pesos mensuales sin IVA. Mensualidad gratuita al superar un umbral transaccional.
		Comisión por cada transacción realizada a través de un datafono	2,99%
	Credibanco	Tarifa promedio a cargo del participante emisor por cada transacciones efectuada por sus tarjetahabientes en establecimientos comerciales de adquirentes distintos al emisor de la tarjeta	\$49,56 pesos
		Tarifa por el procesamiento de información transaccional remitida a través de credibanco al emisor, para que le sean cargadas a la cuenta del tarjetahabiente.	\$55,07 pesos
		Tarifa promedio por la información de cada transacción entregada al adquirente, que incluye los datos necesarios de compra y carga impositiva para que la entidad logre hacer el abono en cuenta a los comercios.	\$79,70 pesos

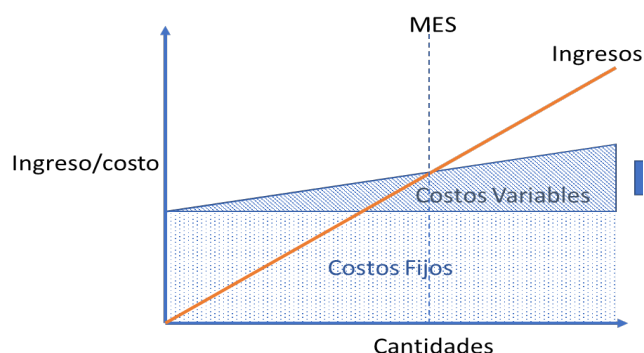
Fuente: URF con datos públicos de Visionamos, ACH Colombia, Redeban y Credibanco

Del ejercicio realizado, se evidencia que la variabilidad de los servicios y la ausencia de estandarización en los reportes tarifarios dificultan su comparabilidad. Las tarifas de Visionamos por el procesamiento de transacciones entre el sector financiero y el sector solidario son elevadas en términos comparativos y pueden estar limitando una competencia efectiva en el suministro de servicios de pagos con entidades del sector financiero tradicional. Visionamos presenta tarifas de acceso y de procesamiento de transferencias intrasector relativamente más bajas, pero sus tarifas por operaciones a

través de TransfiYa y por arrendamiento de datafonos son relativamente más elevadas.

Para evitar una compensación vía precio, las EASPBV deben alcanzar una escala mínima de flujo transaccional que genere los ingresos suficientes para suplir sus costos de operación (Gráfica 6). Entre mayor sea el número de participantes y la escala transaccional del sistema, menores serán las tarifas que éstos se verán obligados a cobrar para garantizar su viabilidad financiera. Esta situación hoy se consolida en un círculo vicioso en el que predomina un bajo nivel transaccional y tarifas elevadas que limitan los servicios de pago en el sector.

Gráfica 6. Escala mínima eficiente (MES) para garantizar viabilidad financiera.



Fuente: Equipo consultor

Alcanzar una mayor escala, no solo reduciría el costo de participación para las CAC, sino que también generaría un mayor beneficio para sus asociados, dado que ampliaría el número de personas con las cuales puedan realizar pagos y transferencias¹⁸. Esto supone que Visionamos tiene el reto de vincular el mayor número posible de CAC y, especialmente, vincular aquellas que cuenten con un mayor número de asociados.

Infraestructura

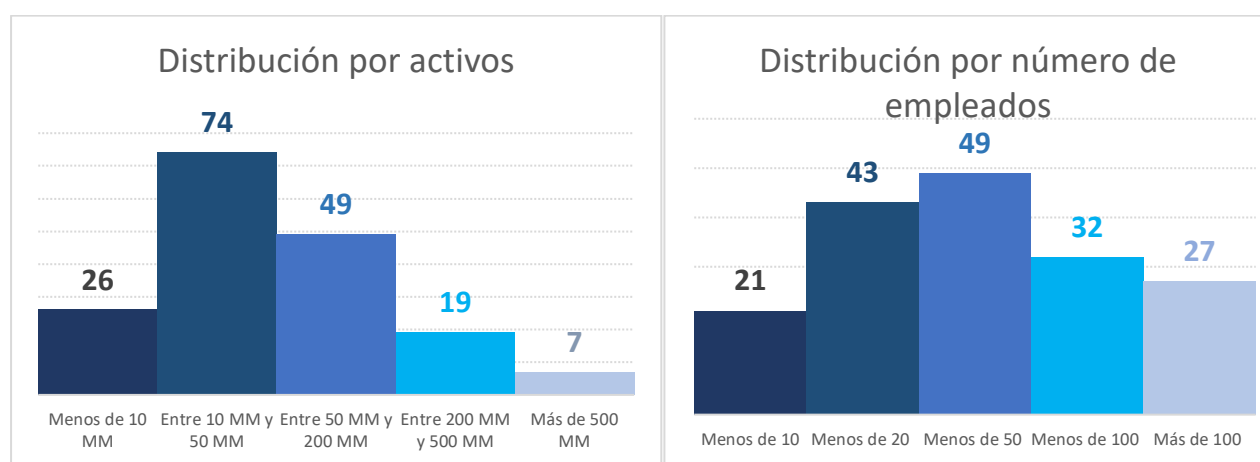
Para conectarse a un SPBV y utilizar los servicios que estos ofrecen, las CAC deben contar con capacidades tecnológicas mínimas que habiliten la vinculación de sus sistemas de información. Estos requisitos suponen un reto de orden técnico que ha limitado la incorporación y desarrollo transaccional de las entidades de menor tamaño. Asimismo, esta vinculación se ha visto rezagada por la obsolescencia de sus sistemas

¹⁸ Un ejemplo análogo que permite entender este tipo de relación es el de los servicios de telecomunicaciones, en el cual el valor percibido por un usuario dependerá del número de personas con las cuales se pueda comunicar o con las que pueda interactuar; así, un sistema de comunicación en ambiente cerrado (vg. Un sistema de citofonía cerrada de una copropiedad) tendrá un valor muy inferior a un sistema de comunicación público como la telefonía que tiene alcance incluso global y permite comunicarse con una gran proporción de las personas en el mundo.

de información, los costos de adaptación y la falta de disponibilidad de recursos humanos y financieros para su desarrollo.

El sector de las CAC enfrenta barreras de tamaño para la adaptación tecnológica al ser altamente heterogéneo en términos de activos y capital humano. A cierre de 2022, las 10 CAC más grandes registraron en promedio activos de \$749 mil millones y una planta de personal de 417 empleados. No obstante, las 10 CAC más pequeñas registraron en promedio activos por \$5 mil millones y una planta de personal de sólo 5 empleados (Ver gráfica 7).

Gráfica 7. Distribución por activos y número de empleados de las CAC



Fuente: URF con datos SES

La heterogeneidad del sector tiene su contraparte en las casas de software que soportan sus servicios. Algunas entidades acuden a proveedores de amplia tradición, experiencia y proyección para el fortalecimiento tecnológico; mientras que otras acceden a proveedores de alcance limitado que han surgido de proyectos puntuales, en ocasiones por conexiones personales o familiares, y que no cuentan con un adecuado desarrollo y respaldo empresarial (Fecolfin, 2022).

De conformidad con la información suministrada por diferentes actores del sector, 18 casas de software suplen las necesidades tecnológicas de una muestra de 156 CAC. Del total de proveedores, 4 casas de software concentran el 77% de las entidades, lo cuales les permite generar un el volumen necesario para consolidar desarrollos tecnológicos en términos costo-eficientes. En particular, estas casas de software atienden entre 19 y 56 entidades cada una y en agregado agrupan el 86,2% de los usuarios del ecosistema.

Estos niveles de concentración sugieren que existen varias casas de software que atienden pocas CAC y que posiblemente no cuentan con un volumen suficiente para ejecutar sus desarrollos en términos costo-eficientes. La dependencia de algunas CAC a casas de software de baja escalabilidad limita la capacidad de sus plataformas *core*

para viabilizar una operación transaccional más allá de un ecosistema cerrado, como es requerido para vincularse a ecosistemas transaccionales más amplios y desplegar estrategias de multicanalidad (Fecolfin, 2022).

Los rezagos en materia de capacidades tecnológicas y de infraestructura también se asocian a que algunos administradores de las CAC no conciben su desarrollo como un factor estratégico de crecimiento. La apropiación tecnológica se percibe como un costo de obligatorio mantenimiento y no como una inversión que lleve a mejores beneficios o resultados financieros (Fecolfin, 2022). Esta concepción limita el bienestar que podrían recibir los asociados, desconoce los potenciales ingresos que podrían recibir las CAC por desarrollar la actividad de adquirencia u obrar como emisor de medios de pago y conlleva a una subutilización de Visionamos.

Elementos regulatorios y reglamentarios

Adquirencia

El Decreto 2555 de 2010 define la actividad de adquirencia como aquella consistente en: i) vincular comercios al SPBV, ii) suministrar a los comercios tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago, iii) procesar y tramitar órdenes de pago o transferencias de fondos iniciadas a través de las tecnologías de acceso, y iv) abonar al comercio o al agregador los recursos de las ventas realizadas a través de las tecnologías de acceso suministradas. El adquirente tiene además la responsabilidad de gestionar los ajustes derivados de un proceso de controversias, devoluciones, reclamaciones o contracargos y notificar al usuario la confirmación o rechazo de la transacción.

La actividad de adquirencia es un dinamizador de los ecosistemas de pagos electrónicos dado que promueve su aceptación en los comercios de menor tamaño (Arango, Zárate y Suárez, 2017). El marco regulatorio ha buscado promover la adquirencia permitiendo que esta sea desarrollada por nuevos actores que complementan los esquemas tradicionales con modelos de negocio disruptivos basados en tecnología, a gran escala y a bajo costo. En este sentido, el Decreto 1692 de 2020 habilitó que la actividad de adquirencia pudiera ser desarrollada, no solo por EC, sino también por SEDPES y sociedades anónimas no vigiladas por la SFC. No obstante, las CAC, al no ser sociedades anónimas, sino de carácter cooperativo, no quedaron incluidas en la autorización general otorgada por dicho marco.

Iniciación de pagos

La iniciación de pagos es un servicio que permite que un usuario se apoye en un tercero para iniciar una orden de pago o transferencia de fondos desde el ambiente digital de un tercero y sin tener que acceder de manera independiente y paralela a los canales

de su entidad financiera. En este sentido, el iniciador de pagos es un tercero que, previa autorización del usuario, envía una orden de transferencia a la entidad emisora del medio de pago para transferir recursos de la cuenta de un usuario a otra cuenta de un beneficiario. Una vez la entidad emisora recibe la orden de pago, y verifica la autenticidad de la autorización del cliente, ejecuta la orden a través de un SPBV, tras lo cual, los fondos son recibidos por la entidad receptora (URF, 2022b).

El marco normativo indica que la iniciación de pagos podrá ser desarrollada por EC, SEDPES, EASPBV y sociedades no vigiladas por la SFC. A diferencia de lo que ocurre con la actividad de adquirencia, esta última categoría de sociedades autorizadas no se encuentra limitada a sociedades anónimas. Por tal motivo, las CAC, en calidad de sociedades no vigiladas por la SFC, podrían realizar la actividad de iniciación de pagos. En todo caso, una habilitación expresa de dicha actividad para las entidades con mayor capacidad operativa y tecnológica podría promover su desarrollo en el sector solidario, mejorar la experiencia de pago de sus asociados y fomentar el comercio electrónico de las Mipymes que hacen parte de su base social.

Obligatoriedad de participación en un SPBV

El marco normativo no exige que las CAC se encuentren vinculadas a un SPBV. En este sentido, aunque las CAC pueden obrar como entidades emisoras y receptoras, si estas no se encuentran conectadas a un SPBV, sus asociados pueden enfrentar limitaciones para movilizar los recursos que allí tienen depositados. Se estima que esta situación es común entre las entidades de menor tamaño y menor capacidad tecnológica y operativa. No obstante, la ausencia de reportes formales e información pública al respecto limita su determinación objetiva.

Los EC tampoco tienen la obligación de participar en un SPBV. No obstante, estos han estado sujetos a disposiciones normativas que han derivado en su vinculación natural a los sistemas de pago, tanto de alto como de bajo valor, como lo es la obligación de contar con una cuenta de depósitos en el Banco de la República¹⁹.

La experiencia local en otros sectores que operan bajo economías de red evidencia como la obligatoriedad promueve el acceso y la interoperabilidad del sistema. En el sector de telecomunicaciones, por ejemplo, los proveedores de redes y servicios (e.g. Claro, Movistar y Tigo) deben estar interconectados entre sí, de manera bilateral, directa o indirectamente, para garantizar que usuarios de diferentes operadores se puedan llamar entre sí. Asimismo, los operadores de servicios móviles tienen la obligación de conectarse a una plataforma centralizada para garantizar a sus usuarios el derecho a la portabilidad numérica- que permite que un usuario cambie de operador sin perder su número móvil originalmente asignado. Esta plataforma cumple la labor de enrutar cada llamada al proveedor que atiende el número de destino.

¹⁹ Literales c) del artículo 12 y a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

Otro ejemplo de conexión obligatoria en economías de red se encuentra en el esquema electrónico de recaudo de peajes. El Ministerio de Transporte desarrolló el Sistema Interoperable de Recaudo Electrónico Vehicular (IP/REV) que permite a los usuarios viales el paso por las diferentes estaciones de peaje sin necesidad de realizar el pago en efectivo. Inicialmente no existía una obligación de universalidad en la que todo TAG²⁰ pudiera ser usado en cualquier peaje, lo cual hacía necesario contar con múltiples TAG para trasladarse por las diversas concesiones y estaciones de peaje con diversos sistemas. Al respecto, el Ministerio estableció reglas técnicas de interoperabilidad que asegurarán que cada TAG pueda ser identificado por radiofrecuencia en todas las estaciones de peaje, sin importar el intermediador proveedor del TAG y el operador del Peaje.

Instrucciones de supervisión

Los supervisores del sector financiero tradicional y solidario han expedido instrucciones orientadas a fortalecer la capacidad técnica de sus entidades vigiladas para así garantizar su desarrollo responsable en un entorno digital. Estas instrucciones, en términos generales, establecen requisitos mínimos de seguridad operativa y lineamientos para la prestación de servicios a través de múltiples canales. No obstante, el análisis comparativo de las Circulares Básicas Jurídicas (CBJ) de la SFC y la SES evidencia una amplia brecha en materia de requisitos asociados a pagos y transferencias de fondos.

Por una parte, la SFC ha impartido instrucciones relacionadas con: i) normas para garantizar la estandarización, seguridad y calidad en la realización de pagos o transferencias a través de códigos QR²¹, ii) normas de control interno para la gestión de la tecnología²², iii) lineamientos para que las entidades soporten todos sus procesos y actividades en servicios de computación en la nube²³, iv) requerimientos mínimos de seguridad de la información y ciberseguridad²⁴, v) requisitos de infraestructura tecnológica para la prestación de servicios a través de corresponsales móviles o digitales²⁵, vi) requisitos de seguridad y calidad para la prestación de servicios a través de canales digitales, que incluyen el desarrollo de un perfil transaccional, un análisis de vulnerabilidades y requerimientos en materia de actualización de software²⁶; y vii) reconocimiento y promoción de múltiples canales transaccionales no presenciales para la realización de operaciones monetarias como sistemas de audio respuesta, centro de atención telefónica, sistemas de acceso remoto, internet y banca móvil²⁷.

²⁰ Un TAG es un dispositivo electrónico que permite realizar la identificación de cualquier vehículo para realizar el pago de un peaje.

²¹ Parte I, título II, capítulo I de la CBJ de la SFC.

²² Parte I, título I, capítulo IV de la CBJ de la SFC.

²³ Parte I, título I, capítulo VI de la CBJ de la SFC.

²⁴ Parte I, título IV, capítulo V de la CBJ de la SFC.

²⁵ Parte I, título II, capítulo I de la CBJ de la SFC.

²⁶ Bis

²⁷ Bis.

Por otra parte, la SES ha centrado sus instrucciones relativas a pagos y transferencias en la prestación de servicios a través de corresponsales²⁸. Las instrucciones sobre las calidades de los corresponsales, su administración de los riesgos implícitos y las especificaciones mínimas que deben tener los medios electrónicos que usen para la prestación de servicios son los mismos que los impartidos por la SFC. En términos de canales, las instrucciones de las SES son reducidas dado que su CBJ únicamente reconoce como canales transaccionales a las oficinas y los corresponsales.

Es deseable el desarrollo de capacidades por parte de la SES en materias relacionadas con los ecosistemas de pagos, mediante la disposición de recursos humanos de dedicación exclusiva para la supervisión de estos aspectos. Este desarrollo le permita contar con un conocimiento cada vez más profundo del sistema de pagos en el que operan sus vigiladas, de los riesgos asociados al mismo, de las tendencias globales en materia de arquitectura y de las mejores prácticas que puede aplicar vía instrucción para promover su seguridad y desarrollo.

Gobernanza

Las entrevistas realizadas por el equipo consultor sugieren que, en términos generales, los consejos de administración de las CAC no están conformados por miembros con experiencia en procesos de transformación digital que permitan potenciar los servicios de pago en el sector. Esta composición se deriva de la base social de las CAC, en las cuales, según la información cualitativa recolectada en entrevistas, predominan los grupos etarios de mayor edad y menor afinidad al uso de nuevas tecnologías²⁹. Asimismo, la baja afinidad a la transformación digital se mantiene en parte por la ausencia de prácticas de renovación en los cuerpos directivos^{30,31}.

Ausencia de coordinación

En entrevistas realizadas por el equipo consultor, se expuso que la cooperación entre gremios y CAC para promover la transaccionalidad del sector ha sido relativamente baja. Aunque los gremios han realizado estudios sobre desarrollo transaccional del sector y han adelantado iniciativas de capacitación y acompañamiento estratégico en materia de desarrollo tecnológico, su alcance ha sido limitado. El desarrollo en materia

²⁸ Título II, capítulo VIII de la CBJ de la SES.

²⁹ En el sector solidario, los asociados son simultáneamente aportantes, usuarios y gestores de la entidad (Artículo 6 de la Ley 454 de 1998).

³⁰ El marco normativo cuenta con disposiciones que promueven, más no imponen, la renovación de cuerpos directivos. En particular, los artículos 2.11.11.4.3 y 2.11.11.6.4 del D.1068 de 2015 (incorporadores por el Decreto 962 de 2018) establecen que en caso de que la organización permita la permanencia de miembros por períodos que superen los 6 años consecutivos, se fijarán condiciones de participación posterior en otros órganos de administración, control o vigilancia.

³¹ Los resultados de la encuesta realizada por la URF y el Banco Mundial para la elaboración del Decreto 962 de 2018 sobre buen gobierno solidario indicaron que *"en la mayoría de organizaciones del subsector el periodo de designación de los consejeros es indefinido y que carecen de políticas que promuevan la rotación en los consejos o juntas para evitar posibles situaciones de perpetuación de grupos controlantes o conflictos de interés"* (URF, 2019)

de pagos digitales ha dependido principalmente del tamaño, capacidad e infraestructura de cada CAC. Las iniciativas más relevantes han sido lideradas por Visionamos y las entidades de mayor tamaño, mientras que las entidades más pequeñas han avanzado con proyectos dispersos y limitados o no han avanzado del todo.

Por otra parte, las CAC no cuentan con instancias formales de discusión entre actores del SPBV para resaltar aspectos que los están afectando o proponer mejoras técnicas u operativas. Estos escenarios se han realizado subsidiariamente a través de los esquemas de gobernanza de Visionamos, como, por ejemplo, en su asamblea de asociados. No obstante, en esta asamblea únicamente participan 11 asociados de los más de 150 participantes del sistema³².

La experiencia local en otros sectores que operan bajo economías de red incluye esquemas de coordinación entre participantes del sistema. El esquema normativo de portabilidad numérica entre proveedores de servicios de telecomunicaciones incluye un comité con carácter técnico y operativo entre las partes involucradas para llegar a acuerdos en temas de interfaces técnicas, operatividad y consolidación de propuestas de ajustes regulatorios por parte de la industria. Estas propuestas son puestas posteriormente a consideración del regulador, quien actúa como secretario técnico de esta instancia de coordinación. De forma similar, en el caso del pago de peajes de forma electrónica, el Ministerio de Transporte previó e instauró una instancia de discusión operativa y técnica en la que participan los diversos actores para proponer posibles ajustes y mejoras que pudieran ser consideradas y adoptadas por el regulador del sistema.

32 Actualmente, los asociados de Visionamos son Coopcentral, Equidado Seguros, Cooperativa Financiera del Corazón, Progressa, Crediservir, Cobelén, Comuldesa, Coonfie, Coofisam, Coprocenva, Cooperativa Canapro y Coopantex.

Reflexiones de la experiencia internacional

Acceso a los sistemas de pago

Las CAC en América Latina presentaron históricamente una baja participación en los SPBV en los que operan las entidades del sector financiero tradicional. De acuerdo con la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), en 2012, tan solo el 3% del total de las CAC de la región contaban con acceso directo al principal SPBV de su respectivo país. En términos generales, las CAC que contaban con dicho acceso estaban supervisadas por una Superintendencia Bancaria, tenían una cuenta de depósito en el Banco Central y contaban con la capacidad operativa, financiera y tecnológica requerida para viabilizar su conexión.

Los bajos niveles de conexión de las CAC a los SPBV se superaron a través de esquemas de acceso indirecto, en los que actores con acceso directo realizan la recepción/envío y procesamiento de órdenes de transferencia de los asociados beneficiarios de la conexión indirecta. Los bancos patrocinadores utilizan cuentas pre-fondeadas de sus representados para responder por las transacciones que estos realizan dentro del sistema, de tal manera que se preserve la seguridad y el correcto funcionamiento del mismo. El esquema de acceso indirecto para la canalización de pagos de los asociados a las CAC se mantiene presente hoy en día en economías emergentes y desarrolladas con estructuras transaccionales altamente competitivas.

En Brasil, por ejemplo, según datos del Banco Central do Brasil, de las 776 entidades que participan en el sistema de pagos inmediatos PIX, 600 son cooperativas vinculadas de forma indirecta a través de los principales bancos de integración cooperativa – SICREDI, SISCOOB y UNICRED (Felaban, 2022). En Alemania, aunque todas las CAC tienen derecho a abrir una cuenta de depósito en el Banco Central (Deutsche Bundesbank), casi todas acceden y operan de forma indirecta en el sistema de pagos inmediatos (RTGS plus) por temas de costo, a través de uno de los dos bancos cooperativos centrales del país (DZ Bank y WGZ Bank) (CEMLA, 2012). DZ Bank³³ agrupa aproximadamente 900 bancos cooperativos en todo el país y WGZ agrupa alrededor de 230 instituciones financieras de carácter cooperativo en Alemania occidental.

En la región, el esquema de conexión indirecta ha sido útil para aquellas CAC que no cuentan con una cuenta de depósito/liquidación en el Banco Central (e.g. Paraguay) o para aquellas que, pudiendo tener una conexión directa, no lo hacen por temas de costo (e.g. Costa Rica). La experiencia del Sistema de Pagos Interbancarios (SPEI) de México evidencia que los participantes indirectos no tienen la obligación de cumplir con aproximadamente 25 requisitos de infraestructura tecnológica, gestión de riesgos

33 DZ Bank es un acrónimo para Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank (que en español traduce literalmente "Banco Central Cooperativo Alemán").

y recursos humanos que los participantes directos sí deben cumplir (Loxical, 2022)³⁴ (ver tabla 6) .

Tabla 6. Diferencia de requisitos de acceso al SPEI por tipo de participante

Infraestructura Tecnológica	Participante directo	Participante Indirecto	Gestión de Riesgos Operativos	Participante Directo	Participante Indirecto
Infraestructura propia y dentro de las instalaciones del participante	Sí	No	Metodología para la administración de riesgo operacional	Sí	Sí
Dedicada exclusivamente a SPEI y no puede compatir otros procesos	Sí	No	Políticas de contingencia	Sí	Opcional
Segmentos de red y comunicación exclusivos	Sí	No	Políticas de continuidad operativa y de negocio	Sí	Opcional
Cifrado punto a punto de las transacciones	Sí	Opcional	KYC de clientes que operan SPEI	Sí	Opcional
Gestión de usuarios y contraseñas	Sí	Sí	Proceso PLD/FT	Sí	Sí
Gestión segura de conexión al SPEI	Sí	Opcional	Proceso de prevención de fraudes	Sí	No
Proceso de recuperación de desastres	Sí	Sí	Metodología de análisis de impacto al negocio	Sí	Opcional
Plan de continuidad de negocio	Sí	Sí	Listado de riesgos operativos identificados	Sí	No
Protocolos de comunicación seguros	Sí	Opcional	Análisis de capacidad tecnológica, humana y material suficiente para la op	Sí	No
Opcional herramientas de detección de virus y código malicioso	Sí	Opcional	Gestión de acceso y privilegios de acceso físico a sitios operativos	Sí	Opcional
Proceso formal de desarrollo y documentado para sistemas informáticos	Sí	No	Procedimiento de contratación seguro para personal clave	Sí	No
Bitácoras de auditoría y resguardo de información	Sí	Opcional	Manuales de procedimientos de la operación	Sí	Opcional
Recursos Humanos	Participante directo	Participante Indirecto			
Operadores de SPEI registrados ante Banxico	Sí	No			
Evaluación de confianza sobre los operadores	Sí	No			
Carta de no antecedentes penales para cada operador de SPEI	Sí	No			
Segregación de funciones en la operación interna	Sí	Opcional			
Oficial de cumplimiento regulatorio	Sí	Opcional			
Oficial de seguridad de la información	Sí	Opcional			

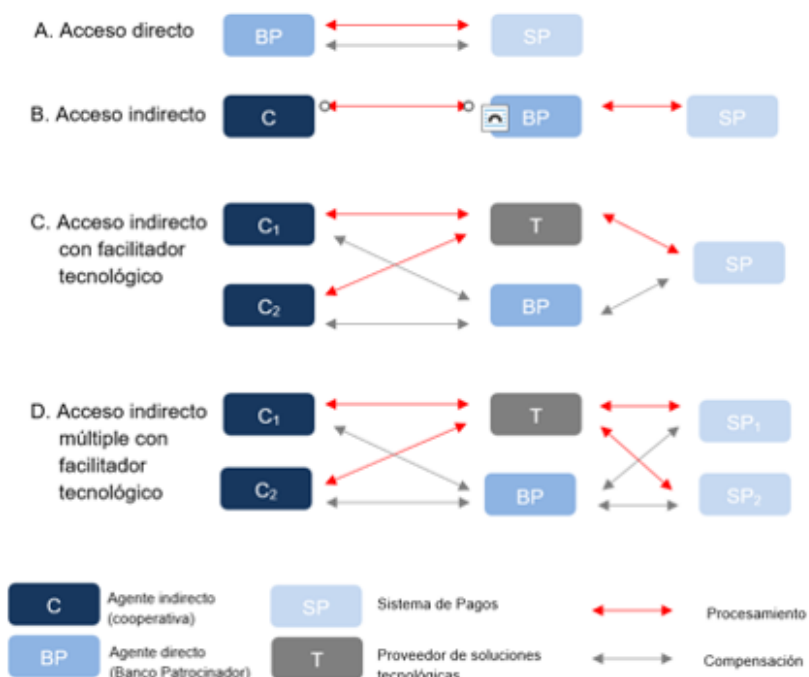
Fuente: Lóxical (2022)

De acuerdo con el Regulador de Sistemas de Pago del Reino Unido (PSR, por sus siglas en inglés) es común que exista un déficit de proveedores de acceso indirecto, lo cual limita el poder de negociación de sus entidades vinculadas y los incentivos para mejorar la calidad del servicio ofrecido (PSR, 2014). Este déficit atiende a que su oferta sólo es comercialmente viable cuándo agregan un volumen transaccional suficiente para suplir los costos de operación e implementación.

Según el PSR, el número actores que ofrecen servicios de conexión indirecta se podría ampliar en la medida en que los bancos identifiquen que pueden sacar un mayor provecho de su infraestructura instalada poniéndola a disposición de terceros para un mismo fin. Asimismo, se podrían generar esquemas alternativos en los que un proveedor tecnológico externo se ocupa del procesamiento de las órdenes de pago y transferencia de fondos, mientras que el banco patrocinador maneja la cuenta centralizadora de todos los beneficiarios para el proceso de liquidación (Ver gráfica 8).

Gráfica 8. Estructuras de acceso indirecto a los sistemas de pago

³⁴ Entre los requisitos que no se exceptúan se encuentran los relacionados con gestión de usuarios y contraseñas, plan de continuidad de negocio, recuperación de desastres, administración de riesgo operacional y gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (Loxical, 2022).



Fuente: Equipo consultor

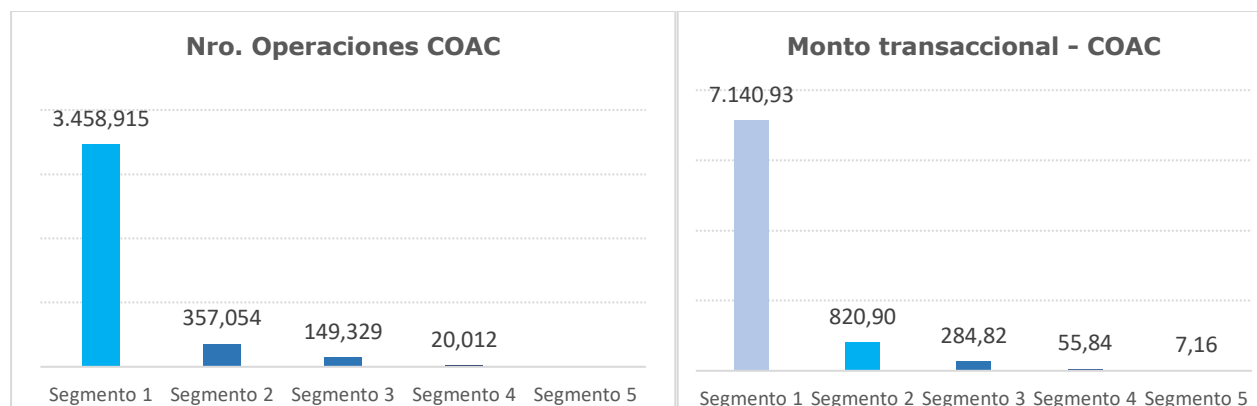
Vinculación obligatoria

Diversas jurisdicciones exigen que ciertas entidades autorizadas para captar depósitos a la vista se encuentren vinculadas a un SPBV con el objetivo de garantizar que sus usuarios cuenten con facilidades idóneas para disponer de su dinero. En Brasil, la regulación exige que toda institución financiera que cuente con más de 500 mil cuentas de depósito a la vista activas deberá participar obligatoriamente en el sistema PIX. En Paraguay, las entidades financieras sujetas a la supervisión del Banco Central, que administren cuentas de fondos y estén autorizadas para ofrecer el servicio de transferencia, tienen la obligación de facilitar a sus clientes la movilización de fondos entre cuentas de su misma entidad y cuentas de cualquier otra entidad participante en el Sistema de Pagos de Paraguay (SIPAP).

En dichas jurisdicciones, la participación de las entidades más pequeñas en los SPBV es voluntaria. Este es el caso para las entidades que no superan el umbral de 500 mil cuentas de depósito en Brasil y para las Cooperativas vigiladas por el INCOOP en Paraguay. La experiencia del Ecuador evidencia que exigir la vinculación obligatoria para las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) más pequeñas podría no ser costo eficiente. En 2021, estas entidades, representadas en la gráfica 9 por los segmentos

regulatorios 2 a 5³⁵, solo representaron el 15% del total de las transacciones generadas por las COAC en dicho país.

Gráfica 9. Monto y número de transacciones realizadas a través del Sistema de Pagos Interbancarios por las COAC en Ecuador en 2021.



Fuente: Banco Central de Ecuador (2022)

Uso de canales digitales

De acuerdo con el Banco Mundial, una estrategia efectiva para aumentar los niveles de acceso y profundización de los servicios financieros es impulsar el uso de canales digitales, especialmente en zonas donde los canales presenciales no resultan financieramente viables. La telefonía móvil resalta como el canal idóneo para que las personas reciban y realicen pagos y transferencias de fondos, así como para que los comercios acepten pagos con tarjetas o de billeteras digitales en un proceso de adquirencia tradicional (tap on phone³⁶) (Durán, 2018).

Si las CAC quieren ser competitivas en la actualidad es necesario que migren a un esquema de omnicanalidad que les permita ofrecer y brindar acceso a sus servicios financieros de manera digital. El posicionamiento de los canales virtuales trae como resultado menores costos de transacción tanto para la cooperativa como para sus asociados, mayores niveles de actividad, ganancia en economías de volumen y, por ende, mejores resultados financieros (Durán, 2018). Los mejores resultados, viabilizan a su vez la reducción de los costos de acceso de los servicios financieros, la adopción de nuevas soluciones tecnológicas, el desarrollo de capacidades, la innovación y la

³⁵ Los segmentos regulatorios es una forma de categorizar a las CAC y aplicar una regulación diferenciada o con diferentes plazos de transición. En Ecuador, la segmentación se realiza por nivel de activos. En promedio, una COAC del segmento 1 es 50 veces más grande en términos de activos que una COAC del segmento 5.

³⁶ Tecnología que convierte el teléfono inteligente o tableta de un comerciante en una terminal de punto de venta (POS)/datafono, siempre que tanto el dispositivo de pago como el de recepción estén habilitados para la comunicación de campo cercano (NFC)

actualización de infraestructuras que, en su conjunto, potencian la competitividad de una entidad.

El posicionamiento de canales digitales permite a su vez que las CAC capturen y analicen información sobre el comportamiento transaccional y las necesidades financieras de sus asociados. De acuerdo con el BID (2021), aún son pocas las CAC en América Latina y el Caribe que analizan, procesan y modelan los datos de sus clientes para determinar su perfil crediticio y brindarles más y mejores servicios.

Proceso de digitalización

Las CAC de América Latina y el Caribe que presentan mayor avance en su proceso de digitalización resaltan que la adopción tecnología no es un fin, sino un medio y una herramienta para brindar más y mejores servicios a sus asociados (BID, 2021). Asimismo, resaltan que la transformación digital, orientada tanto a la atención del asociado como al desarrollo eficiente de procesos internos, es crucial para mantenerse competitivas. En 2021 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo Financiero de Bancos de Ahorro de Alemania (Sparkassen-Finanzgruppe) realizaron una evaluación de capacidad digital de una muestra representativa de CAC de América Latina y el Caribe. El siguiente cuadro presenta un resumen de sus resultados, en los cuales se destacan factores de éxito y rezago:

Factores de éxito	Factores de rezago
1. Comienzo temprano, decidido y persistente en el proceso de transformación digital, reconociendo la tecnología como una herramienta para atender mejor a sus asociados y fortalecer su propuesta de valor.	1. Ausencia de un plan estratégico de transformación digital. La digitalización no forma parte de la visión a corto o mediano plazo de la organización. En caso de existir, no es reformulada periódicamente.
2. Desarrollo de principios y estándares estrictos para la innovación. Conformación de equipos internos de innovación (y no subcontratados) que: i) identifiquen necesidades de sus asociados y brinden soluciones oportunas, ii) desarrollen modelos de sostenibilidad financiera que permitan identificar cuando una iniciativa digital agrega valor a la organización, y iii) evalúan periódicamente el nivel de obsolescencia de la infraestructura digital con el fin de identificar y emprender oportunidades de mejora.	2. La virtualización es una tarea pendiente dado que la relación-costo beneficio de la digitalización no es clara para algunas CAC. En consecuencia, los canales digitales son insuficientes y la experiencia de los servicios en línea es deficiente.
3. El consejo de administración está comprometido con la transformación digital. En	3. Ausencia de una presión competitiva por parte de su base social, principalmente en CAC

este sentido, apoya e invierte en capital humano para la digitalización y en el intra-emprendimiento institucional y sectorial.	ubicadas en áreas semirrurales y/o semiurbanas, que ven limitada su inmersión digital por falta de recursos, el costo de acceso a la tecnología, la edad y el nivel educativo.
4. Se incentiva a los clientes a utilizar los canales digitales. La información generada en este proceso es analizada y evaluada periódicamente con el objetivo de tomar medidas oportunas para mejorar e innovar.	4. Hay desafíos relacionados con la gestión de datos y no hay un responsable de la integridad de la información.
5. Monitoreo constante de los mercados y del ambiente externo. La información es utilizada para aprovechar oportunidades y reducir riesgos.	5. Aunque existen estándares básicos de seguridad operacional, no existen cortafuegos (firewalls), planes de contingencia, esquemas de monitoreo, métodos y/o sistemas adecuados.
6. Apertura al intercambio, desarrollo de alianzas y cooperación con terceros para reducir costos y apalancar su proceso de digitalización. Se da vía a la interoperación y/o al desarrollo de nodos de servicios compartidos.	6. No hay procesos estandarizados para identificar cómo los servicios digitales contribuyen al conjunto de operaciones, la experiencia del cliente o la innovación. La información no se usa de manera oportuna para satisfacer las necesidades de los miembros y no hay una auditoría periódica de la información.
	7. No se alienta sistemáticamente a los asociados a utilizar los servicios digitales. El contenido digital no es refinado o actualizado regularmente y la experiencia del usuario no se evalúa con regularidad. Por lo tanto, persisten barreras de acceso y adopción.
	8. Ausencia de posiciones y funciones definidas dentro de la organización, así como de programas para desarrollar habilidades y competencias tecnológicas en los empleados.
	9. Resistencia interna a la migración hacia lo digital y ausencia de líderes con apoyo de sus colaboradores para lograr la transformación digital.
	10. No hay una cooperación dinámica y flexible con terceros, limitando así el aprovechamiento

	de oportunidades y la entrada de servicios digitales a costos más accesibles.
--	---

Fuente: BID (2021)

Centros de servicios compartidos

Las entidades de menor tamaño se pueden apoyar en estructuras de integración para suplir los requerimientos operativos, tecnológicos y de infraestructura necesarios para participar en un ecosistema de pagos digitales. Estas estructuras operan como Centros de Servicios Compartidos que, a través de la agregación de volumen y escala, brindan a sus entidades vinculadas servicios conexos a los de su objeto social que, por sí solas, no podrían desarrollar a un costo razonable. En Estados Unidos este rol lo adelantan las "Organizaciones de Servicios de Cooperativas de Crédito (CUSO – por sus siglas en inglés), en Brasil las "Confederaciones de Servicios", en Ecuador las "Cajas Centrales" y en Canadá (provincia de Quebec) las "Federaciones de uniones de crédito". Organismos internacionales han participado en la creación y generación de confianza de estos centros de integración, incluso con aportes patrimoniales, para promover la sostenibilidad y competitividad del sector (E.g. Financoop en Ecuador con la DGRV y la Agencia de Cooperación y Desarrollo Suiza – SECO).

Alianzas

El constante desarrollo tecnológico ha ocasionado que nuevos participantes, modelos de negocio, relacionamientos y canales ingresen al ecosistema de pagos. Esta dinámica ha estado marcada por la entrada de *Fintechs*, facilitadores de pago, socios distribuidores y proveedores de tecnología en todas las etapas del proceso de pago, especialmente, en la adquirencia de comercios no bancarizados (World Economic Forum, 2022). Las CAC que presenten limitaciones para adelantar desarrollos propios podrían optar por un enfoque de adopción tecnológica a través de la cooperación y generación de alianzas con estos nuevos actores. Las alianzas con Proveedores de Servicios de Pago (PSP) pueden facilitar la vinculación de emisores y adquirentes a las cámaras de compensación y liquidación, y el enrutamiento de ordenes de transferencia al SPBV.

Gobernanza

La experiencia internacional sugiere que es conveniente abrir espacios en la alta gobernanza de las CAC para que ingresen perfiles afines con la transformación digital, para así promover la vinculación y retención de los asociados más jóvenes. En Brasil está aproximación se ha materializado a través de normas que promueven una

rotación escalonada de directivos³⁷ y la incorporación de miembros independientes no asociados en los consejos de administración³⁸.

Otra alternativa de gobernanza para promover la transformación digital es la creación de comités de tecnología e innovación, como estructuras de apoyo al consejo de administración, orientados a evaluar la situación actual de la entidad y definir un plan estratégico en lo digital (Deloitte, 2019). Asimismo, se considera una práctica adecuada la contratación de asesores externos expertos en tecnología, desarrollos digitales, innovación y pagos electrónicos.

En todo caso, la viabilidad y efectividad de figuras como miembros independientes, comités de apoyo y asesores externos dependerá del compromiso del consejo de administración frente a la transformación digital de su entidad (Deloitte, 2019). De acuerdo con el BID (2021), el proceso de transformación inicia con la voluntad política de la alta dirección y se alcanza con la consistencia en el tiempo de todas las áreas de la entidad.

37 Artículo 47 de la Ley 5.764 de 1971.

38 Numeral 1 del artículo 5 de la Ley 196 de 2022.

Acciones y recomendaciones

El diagnóstico presentado resalta la necesidad de adelantar esfuerzos públicos y privados para promover un ecosistema de pagos moderno y dinámico en el sector solidario de ahorro y crédito. Tanto las CAC, como los gremios, las EASPBV, los supervisores y reguladores tienen un rol que jugar para impulsar la adopción tecnológica y la prestación de servicios de pago en el sector. Las CAC que no emprendan un proceso de transformación digital acorde con las necesidades de sus asociados corren el riesgo de perder su competitividad como un vehículo de inclusión financiera en esta nueva era digital.

En esta sección se plantean las principales acciones y recomendaciones derivadas del diagnóstico local y las reflexiones de la experiencia internacional para promover la transaccionalidad en las CAC.

Información

Es indispensable que la SES requiera a las CAC entidades del sector reportes periódicos de información que le permitan contar con una visión clara, completa y oportuna de su ecosistema transaccional. Estos reportes deben incluir cifras sobre las operaciones monetarias realizadas a través de cada uno de los canales de distribución, así como información cualitativa sobre los canales ofrecidos, su conexión a SPBV y el alcance de los servicios de pago de cada entidad (intra CAC, inter CAC o Inter CAC-EC). Esta información proporcionaría a la SES herramientas para tener una visión más comprensiva de las actividades que adelantan su vigiladas, generar estudios del ecosistema de pagos y publicar cifras agregadas que sean de utilidad para los diferentes grupos de interés.

Por otra parte, las CAC, los gremios y las entidades de fomento podrían recolectar y publicar información alternativa que les permita identificar si la oferta de servicios de pago del sector es acorde con las necesidades transaccionales de sus asociados. Este análisis requiere información desde la arista de la demanda que permita caracterizar la base social por grupo etario, zonas de influencia, necesidad transaccional, afinidad a un proceso de inclusión digital, condiciones de conectividad o acceso a internet, entre otros aspectos. Asimismo, el análisis requiere de información del lado de la oferta, que permita identificar servicios de pago ofrecidos, conexión a un SPBV, idoneidad de la infraestructura instalada y necesidades de adopción tecnológica, entre otros aspectos. Esta información facilitaría desarrollar estrategias efectivas de digitalización y transformación tecnológica para el sector.

Canales

La competitividad de las CAC dependerá en gran parte de su capacidad para ofrecer y brindar acceso a sus productos y servicios financieros de manera digital. En particular, las CAC podrían implementar esquemas de multicanalidad y promover el uso de canales digitales como internet y servicios financieros móviles que le permitan a sus asociados recibir y realizar pagos o transferencias de fondos a través de su celular u otras tecnologías de acceso.

Este proceso de digitalización podría apalancarse en centros de servicios compartidos, como los ofrecidos por Visionamos, o en alianzas con entidades financieras, *Fintechs* o proveedores de servicios de pago que faciliten la adopción tecnológica a través de mecanismos de comercialización de infraestructura o *Banking as a Service*. Asimismo, la priorización de los canales digitales, frente a los canales presenciales, debe estar acompañada de una estrategia de educación que facilite el uso de las nuevas tecnologías por parte de los asociados de mayor edad.

Costos

Visionamos tiene el reto de vincular el mayor número posible de CAC y, especialmente, vincular aquellas que cuenten con un mayor número de asociados, con el objetivo de aumentar la escala de su red y así ofrecer servicios a precios más competitivos. Alcanzar una mayor escala, no solo reduciría el costo de participación para las CAC, sino que también generaría un mayor beneficio para sus asociados, dado que se ampliaría el número de personas y Mipymes con las cuales pueden realizar pagos y transferencias de fondos.

Por otra parte, es necesario que las autoridades de regulación y supervisión garanticen que la información sobre las tarifas que cobran las EASPBV por acceder al sistema y utilizar sus servicios no solo esté disponible sino también sea comparable. La variabilidad de los servicios ofrecidos, la venta de servicios cruzados y la ausencia de estandarización en los reportes tarifarios dificultan su comparabilidad. Una mayor claridad sobre los costos y tarifas de participar en un SPBV puede derribar mitos y promover una mayor participación de las CAC en el ecosistema transaccional.

Infraestructura

Las CAC, especialmente las de menor tamaño, podrían acudir a centros de servicios compartidos, entidades financieras, *Fintechs*, proveedores externos o entidades de fomento del sector para alcanzar las capacidades tecnológicas mínimas que requiere su vinculación a un SPBV. En todo caso, es fundamental que las entidades de menor tamaño limiten su relación con proveedores de alcance limitado, que han surgido por conexiones personales o familiares y que no cuentan con un adecuado desarrollo y respaldo empresarial.

La actualización de infraestructura tecnológica debe ser concebida como una medida estratégica para brindar más y mejores servicios, internos y externos, y no como un costo obligatorio de mantenimiento.

Adquierecia e iniciación de pagos

Es necesario ajustar el marco normativo para habilitar expresamente la participación de las CAC como adquirentes o iniciadores de pago en el ecosistema transaccional. Esta habilitación podría ser acorde con la segmentación regulatoria y las capacidades del sector para adelantar dichas operaciones en condiciones de calidad y seguridad. El ajuste propuesto tiene como objetivo dinamizar el ecosistema a través de la vinculación de comercios asociados a las CAC, eliminar barreras normativas con las que previamente contaba el sector y habilitar nuevas líneas de negocio que permitirían generar mayores beneficios sus asociados.

Obligatoriedad

Los asociados de las CAC deberían estar en capacidad de utilizar sus depósitos a la vista para realizar pagos y transferencias de fondos a las personas o comercios que requieran. En este sentido, es necesario contar con información clara de las CAC que no brindan estos servicios e identificar si dentro de este espectro existen CAC que por su tamaño y relevancia deberían participar de manera obligatoria en un SPBV para efectos de garantizar la prestación de dichos servicios. Lo anterior, en línea con la estrategia de segmentación regulatoria.

Instrucciones de supervisión

Es necesario que la SES emita instrucciones orientadas a fortalecer la capacidad técnica de sus entidades vigiladas para así garantizar su desarrollo responsable en un entorno digital. Con apoyo técnico de la SFC, la SES podría identificar las brechas que existen entre las Cooperativas Financieras y las CAC a nivel de instrucciones en materia de prestación de productos y servicios digitales. Estas brechas deberían reducirse especialmente para las entidades de mayor tamaño a partir de una estrategia de convergencia gradual que considere la segmentación regulatoria.

Una lista no exhaustiva de las brechas evidenciadas en las CBJ de ambos supervisores incluye: i) reconocimiento y promoción de múltiples canales transaccionales no presenciales para la realización de operaciones monetarias como sistemas de audio respuesta, centro de atención telefónica, sistemas de acceso remoto, internet y aplicaciones móviles³⁹; ii) requisitos de seguridad y calidad para la prestación de

39 Parte I, título II, capítulo I de la CBJ de la SFC.

servicios a través de canales digitales, que incluyen el desarrollo de un perfil transaccional, un análisis de vulnerabilidades y requerimientos en materia de actualización de software⁴⁰; iii) normas para garantizar la estandarización, seguridad y calidad en la realización de pagos o transferencias a través de códigos QR⁴¹, iv) normas de control interno para la gestión de la tecnología⁴²; v) lineamientos para que las entidades soporten todos sus procesos y actividades en servicios de computación en la nube⁴³, y vi) requerimientos mínimos de seguridad de la información y ciberseguridad⁴⁴.

Gobernanza

La transformación digital de las CAC depende principalmente de la voluntad que tengan sus órganos de administración para afrontar los retos técnicos y operativos que esta implica. El sector dará pasos para la modernización si la alta dirección de las CAC cambia su percepción del cambio tecnológico como un costo de obligatorio mantenimiento, hacia un factor estratégico que le permitirá brindar más y mejores servicios a sus asociados. En este sentido es primordial que los Consejos de Administración de las CAC cuenten entre sus miembros con líderes con perfiles y capacidades profesionales afines al uso de nuevas tecnologías.

Las CAC, los gremios y las autoridades de supervisión y regulación deben promover prácticas adecuadas de rotación de los cuerpos directivos y la creación de comités técnicos de apoyo en materia de sistemas de pago, cambio tecnológico e innovación. Los comités de apoyo externo son una herramienta idónea para que las entidades de menor tamaño puedan subsanar la ausencia de perfiles afines con las nuevas tecnologías en su base social y cuenten con conceptos y recomendaciones para el diseño e implementación de estrategias de transformación acorde con su realidad y las necesidades de sus asociados. La financiación y acceso a estos comités se podría apoyar en esquemas de centros de servicios compartidos impulsados por gremios, entidades de fomento y cooperación internacional.

Asimismo, es necesario evaluar la posibilidad de habilitar la participación de miembros independientes en los consejos de administración e incluir entre las funciones de la alta dirección la labor de establecer una estrategia de adopción tecnológica e innovación para la prestación de servicios que se integre en el plan estratégico de la entidad. La URF adelantará la revisión de potenciales ajustes regulatorios en la materia, en línea con la revisión y evaluación de impacto de las normas sobre buen gobierno solidario que introdujo el Decreto 962 de 2018.

40 Bis

41 Parte I, título II, capítulo I de la CBJ de la SFC.

42 Parte I, título I, capítulo IV de la CBJ de la SFC.

43 Parte I, título I, capítulo VI de la CBJ de la SFC.

44 Parte I, título IV, capítulo V de la CBJ de la SFC.

Coordinación

Es pertinente que Visionamos abra instancias formales de discusión con sus CAC que le permita aclarar inquietudes, conocer los aspectos que impiden una mayor profundización de sus servicios, llegar a acuerdos y realizar los ajustes que requiera el sistema. Estos esquemas de coordinación deberían ser recurrentes y considerar la diferencia en perspectivas y necesidades que se derivan de la heterogeneidad del sector. Asimismo, podrían obrar como espacios para la consolidación de propuestas para realizar eventuales ajustes regulatorios.

Por su parte, los gremios (Confecoop, Fecolfin y Ascoop) están llamados a dimensionar el impacto que tendría la ausencia de un proceso de transformación digital en el sector, convocar a sus representados, capacitarlos y acompañarlos en el diseño de iniciativas conjuntas para promover la adopción tecnológica y la prestación de servicios de pago. Los gremios deberían obrar como un punto de contacto entre diferentes agentes que permita articular intereses para fondear y gestionar iniciativas como la implementación de centros de servicios compartidos o comités técnicos de apoyo a los consejos de administración. Asimismo, deberían promover la adopción de una estrategia de transformación digital para el sector.

Acceso indirecto al Sistema de Pagos Inmediato

Las CAC podrán contar con acceso indirecto al Sistema de Pagos Inmediatos (SPI), cuya implementación lidera el Banco de la República, a través de la operación conjunta entre Visionamos y el Banco Cooperativo Coopcentral. En particular, dado que la liquidación del SPI se realizará exclusivamente en el sistema CUD del Banco de la República⁴⁵, las CAC se podrían apoyar en Coopcentral- como banco *sponsor*, para que este viabilice la liquidación inmediata de las operaciones de las CAC a través de su cuenta en el banco central.

En todo caso, las CAC que deseen participar en el SPI deberán ir identificando y diseñando un plan de acción para dar cumplimiento a las exigencias que les serían aplicables en calidad de participantes conforme lo establecido en la Resolución Externa 6 de 2023 de la Junta Directiva del Banco de la República y su respectiva Circular Reglamentaria Externa DSP-465 del 31 de octubre de 2023. Dado que estos requisitos serán incorporados y exigidos por Visionamos a través de su reglamento, se considera apropiado una coordinación y cooperación previa entre Visionamos y sus CAC para garantizar su adecuado cumplimiento.

⁴⁵ Literal m del artículo 2 de la Resolución Externa 6 del 31 de octubre de 2023 de la Junta Directiva del Banco de la República.

Bibliografía

Arango C., Zárate H. y Suárez N. (2017). *Determinantes del acceso, uso y aceptación de pagos electrónicos en Colombia*. Borradores de Economía No. 999. Banco de la República.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2021). *Digitizing Financial Cooperatives, an Urgent and Inclusive Task*. Recuperado de <https://digital-iadb.lpages.co/idb-invest-financial-cooperatives/>

Banco Central de Ecuador (2022). *Documento estadístico anual de medios electrónicos de pago en Ecuador*.

DGRV (2021). *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina*.

Duran (2018) *Cooperativas Financieras Frente al Reto de Innovaciones Financieras y Monetarias*. Recuperado de: https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/2.3_alvaro_duran.pdf

Fecolfin (2022). *Estado de la Gestión y la Visión Tecnológica de las Cooperativas - Resumen ejecutivo*. Bogotá: SERLOGYC S.A.S.

Federacion Latinoamericana de bancos - Felaban. (2022) *VIII informe de inclusión financiera - los procesos de pago en proceso de mutación*.

LOXICAL (2022). *Guía práctica de implementación de SPEI para SOCAP*

Palmer Research (2009). *Mobile Channel Addresses Off-line Consumer's Needs for Frequent Transactions While Reducing Bank Channels Cost*.

PSR (2014). Access to payment systems.

URF (2019). Documento técnico del Decreto 962 de 2018. *Buen Gobierno en Organizaciones de Economía Solidaria*.

URF (2022a). *Hoja de Ruta del Subsector Solidario de Ahorro y Crédito*.

URF (2022b). Documento técnico del Decreto 1297 de 2022. *Arquitectura financiera abierta en Colombia*.

World Economic Forum (2022) *Acelerando los pagos digitales en América Latina y el Caribe*. Recuperado de:
https://www3.weforum.org/docs/WEF_Accelerating_digital_payments_SP_2022.pdf