USAID
THE SERVICES GROUP

ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA Y POLITICAS PARA PROMOVERLO A TRAVES DE INSTITUCIONES FORMALES

DIAGNOSTICO

Preparado por:

Beatriz Marulanda
Mariana Paredes

Bogota, D.C. Febrero 2006

Este estudio fue elaborado bajo contrato con The Services Group Inc., auspiciados por USAID. Las opiniones aquí expresadas solo comprometen a sus autores.

TABLA DE CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN 3

2 CARACTERÍSTICAS DEL ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS 4

2.1 ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS FORMALES 6
2.1.1 BANCARIZACIÓN 6
2.1.2 AHORRO 8
2.1.3 CRÉDITO 16
2.1.4 TRANSFERENCIAS 24
2.2 ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS INFORMALES 24
2.2.1 AHORRO 24
2.2.2 CRÉDITO 24
2.2.3 TRANSFERENCIAS 29

3 OFERTA DE SERVICIOS FINANCIEROS FORMALES 29

3.1 COBERTURA URBANA Y RURAL 29
3.2 PRINCIPALES OFERENTES 39
3.3 PRODUCTOS OFRECIDOS 43

4 ASPECTOS REGULATORIOS QUE RESTRINGEN EL ACCESO 46

4.1 COBERTURA 47
4.2 PRODUCTOS 48
4.3 REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN 49
4.4 COSTOS DERIVADOS DE NORMAS DE REGULACIÓN 53
4.5 CONTROLES ADMINISTRATIVOS A LAS TASAS DE INTERÉS 54

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 56

ACCESO A SERVICIOS FINACIEROS EN COLOMBIA Y POLITICAS PARA PROMOVERLO A TRAVES DE INSTITUCIONES FORMALES

DIAGNOSTICO

1 Introducción

El objetivo de este estudio es analizar el acceso a los servicios financieros formales en Colombia, con el fin de hacer recomendaciones de política financiera y diseñar los instrumentos normativos que estimulen el acceso de las poblaciones desatendidas. Se consideran servicios financieros en general todos aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las empresas para la realización de transacciones financieras o económicas, incluyendo no solo los servicios financieros de ahorro y crédito, sino la transferencia de recursos y la realización de pagos. El estudio se enfoca especialmente en los grupos de población con menos acceso a los servicios financieros como las personas de bajos ingresos y los habitantes de las zonas rurales, por lo cual también analiza la utilización de instrumentos tanto de ahorro como de crédito a través de mecanismos informales.

Este diagnóstico se basa en la utilización de resultados de dos estudios anteriores dirigidos a determinar la situación de servicios financieros rurales (2003)[1] y la bancarización en Colombia (2004)[2], los cuales se complementaron con la información proveniente de dos encuestas con información específica sobre servicios financieros (DANE y Fedesarrollo) [3]. Con base en estos resultados y la identificación de los aspectos regulatorios que restringen el acceso a los servicios financieros, en el último capítulo se señalan los principales cambios regulatorios que contribuirían a resolver las restricciones al acceso de la población de bajos recursos a los servicios del sector financiero formal. Se hace una revisión de los ajustes requeridos a la política financiera y otras iniciativas, con el fin de estructurar un grupo de recomendaciones específicas que permitan promover el acceso de la población de bajos recursos a instituciones financieras formales, ya sea establecimientos de crédito o cooperativas con actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

[1] Marulanda Consultores Ltda., Econometría S.A., Servicios Financieros Rurales en Colombia, Banco Mundial, 2003.
[2] Marulanda Consultores Ltda. La Bancarización en Colombia, 2004.
[3] Agradecemos a Fedesarrollo la autorización para utilizar la Encuesta Social y a Carlos Medina, funcionario en su momento del DANE a cargo de la Encuesta de Demanda de Servicios Financieros en Bogotá del DANE financiada por el Banco Mundial, por la entrega de la base de datos de la misma.

2 Características del acceso a servicios financieros

En esta sección se incluyen aspectos tomados de la revisión de estudios anteriores, junto con una profundización en el análisis de las encuestas disponibles con información relativa al acceso a servicios financieros en Colombia. Es importante señalar que es poca la información disponible en las encuestas públicas existentes en relación con el acceso y la utilización de servicios financieros formales por parte de la población, pues muy pocas incorporan preguntas específicas al respecto y las que lo hacen se refieren por lo general al acceso al crédito especialmente agropecuario y de vivienda. La información relativa al acceso a servicios de ahorro y transferencias es muy poca, y en muchos casos la forma de hacer las preguntas puede haber sesgado los resultados. Un ejemplo de ello, es que las encuestas que indagan acerca del ahorro en ocasiones se refieren a la obtención de ingresos por concepto de intereses provenientes de dividendos o certificados de depósito a término (CDT) cuya aplicación a la población de bajos ingresos es nula. En otros casos, cuando se indaga sobre el "ahorro" no se obtienen resultados significativos pues las personas de bajos ingresos no utilizan esta expresión para referirse a la utilización de sus excedentes cuando los hay[4].

En adición a lo anterior, la mayor parte de la información recogida por las encuestas disponibles permite caracterizar la situación de acceso servicios financieros en el ámbito urbano, pues es muy poca la información disponible a nivel rural. Con el fin de lograr una aproximación a la situación de acceso de la población de las zonas rurales, se utilizarán los resultados recogidos en el estudio de Servicios Financieros Rurales en Colombia[5] terminado en el 2003, en dónde se desarrolló un trabajo de campo para recoger información cualitativa con base en la realización de grupos focales. Si bien los resultados que arrojan los grupos focales son de carácter cualitativo, contribuyen a caracterizar la situación de acceso a los servicios financieros por parte de los habitantes de dichas zonas.

De las encuestas disponibles sólo se encontraron preguntas o módulos relativos al acceso a servicios financieros integrales (ahorro, crédito, transferencias y pagos) en la Encuesta Social de Fedesarrollo Etapas III, IV y V, y en la Encuesta de Demanda de Servicios Financieros en Bogotá realizada por el DANE en 2002 por encargo del Banco Mundial. En este estudio se realiza un análisis de los resultados de la Encuesta Social de Fedesarrollo Etapa V[6] realizada en octubre de 2001, y de la encuesta del DANE – Banco Mundial realizada en 2002. Es

[4] Si bien podría estarse presentando una confusión entre el ahorro como ingreso no gastado (transaccional) y el ahorro como acumulación de activos, en el caso colombiano la cuenta de ahorros como tal es la que la población de bajos ingresos podría utilizar para guardar en un instrumento formal, el ingreso no gastado o para acumular activos financieros, de tal forma que no se podría establecer la diferencia.

[5] Marulanda Consultores Ltda., Econometría S.A., Servicios Financieros Rurales en Colombia, Banco Mundial, 2003.

[6] De todas las etapas, ésta es la que tiene información más completa.

importante señalar que ésta última no permite obtener resultados precisos en función del nivel de ingresos de las personas, pues sólo contiene información relativa al estrato de la vivienda donde habitan las familias encuestadas, en función de su clasificación para efectos del pago de los servicios públicos. Si bien esto implica una restricción importante para la interpretación de los resultados desde el punto de vista del acceso a servicios financieros de la población de bajos recursos pues el estrato de la vivienda no siempre tiene una relación directa con el nivel de ingresos, los resultados encontrados son indicativos de las características del acceso de la población a los servicios financieros[7].

Por otra parte, la información contenida en estas encuestas fue procesada en un estudio para la Misión de Pobreza[8] con el fin de identificar la importancia del acceso a los servicios financieros dentro de las estrategias de compensación de choques económicos en la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Estos resultados contribuyen a completar el panorama pues ilustran el papel del acceso a servicios financieros formales en las estrategias de compensación de excesos y faltantes en el flujo de caja de los hogares de bajos ingresos.

Los resultados de las encuestas mostraron cómo las personas de bajos ingresos utilizan algún tipo de mecanismo de ahorro, ya sea en activos financieros o no, con el fin de generar instrumentos que permitan compensar cambios inesperados en la situación económica. Es así cómo, ante la ausencia de acceso a los servicios financieros formales, es común la utilización de mecanismos informales de ahorro como las cadenas de amigos o la compra de activos de fácil realización, al igual que la utilización de crédito informal de familiares, amigos o prestamistas particulares.

Los resultados arrojados por el análisis de las encuestas mencionadas, se complementan con la información cualitativa recogida a través de la realización de grupos focales en Bogotá en 2004 en desarrollo del estudio de Bancarización en Colombia[9]. En tanto las encuestas utilizadas y fuentes secundarias lo permitan se utilizará la información disponible sobre los servicios informales como elemento para el diseño de una propuesta dirigida a mejorar el acceso a los servicios financieros formales de la población sin acceso.

[7] Distintos estudios sugieren que en Colombia el estrato de la vivienda no es una buena Proxy del nivel de ingreso, aunque puede ser utilizado como aproximación.
[8] Marulanda Consultores, Microfinanzas y Pobreza, Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, BID DNP, 2005.
[9] Marulanda Consultores Ltda., Bancarización en Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público Banco Mundial, 2004.

2.1 Acceso a servicios financieros formales

2.1.1 Bancarización

En general, los servicios financieros incluyen el ahorro y todo tipo de depósitos[10], el crédito bancario y otras formas de financiación[11], los servicios de transferencia, recaudo, pagos, y el suministro de productos de seguros. Para efectos de este estudio, se considerarán todos los servicios financieros ofrecidos por el sector financiero formal con excepción de los productos de seguros. Se considera como sector financiero formal las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o por la Superintendencia de Economía Solidaria.

De acuerdo con los resultados arrojados por la Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá 2002 (DANE – Banco Mundial)[12], se encontró que el 38.4% de las personas en Bogotá estaría bancarizado a través de servicios de crédito o de ahorro. Como se observa en el siguiente cuadro, el nivel de bancarización aumenta a medida que aumenta el estrato, mostrando cómo los menos bancarizados serían las personas ubicadas en los estratos bajos de la población. Si bien es necesario aclarar que no necesariamente el estrato en dónde está ubicada la vivienda indica el nivel de ingresos de sus habitantes, el comportamiento de este índice de bancarización coincide con que a mayor nivel de ingresos hay una mayor bancarización. El índice calculado en el cuadro varía de un mínimo de 20.5% de población bancarizada del Estrato 1 a más de 67% de bancarización en los Estratos 5 y 6.

Cuadro 1: Proporción de población bancarizada mayor de 18 años en Bogotá. 2002[13]

	Bancarizado	Depósito	Crédito	Ambos
Estrato 1	20.5	16.2	4.3	2.7
Estrato 2	22.2	18.3	3.9	3.2
Estrato 3	33.5	23.3	10.2	8.8
Estrato 4	51.8	31.4	20.4	17.9
Estrato 5	67.5	36.2	31.3	29.5
Estrato 6	67.6	26.3	41.3	39.3
Total	38.4	24.8	13.5	11.9

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá
DANE - Banco Mundial, 2002

[10] Cuentas corrientes, CDT, CDAT.

[11] Venta a plazos, crédito de proveedores, venta contra entrega futura, avances, prestamistas, prenda, entre otros

[12] Se encuestaron 3,151 personas mayores de 18 años en Bogotá. La expansión de la muestra permite representar una población de 4,293,927.

[13] Aunque hay unos porcentajes pequeños (3% en estrato 2) en las proporciones de hogares que tienen crédito, si son significativas al 95%. Solamente en la categoría “Ambos”, en estrato1, el nivel de significancia disminuye al 90%, pero sigue siendo representativo de ese estrato.

La información procesada de esta encuesta permite también determinar a través de qué mecanismo se da la bancarización de esta población. Se observa cómo el 24.8% de la población estaba bancarizada a través del acceso a algún tipo de depósito[14], en tanto que en promedio solo el 13.5% tenía acceso sólo a servicios de crédito. Casi 12% de la población mostró tener acceso tanto a depósitos como a crédito. Se observa nuevamente cómo aumenta la población con acceso a algún servicio o a ambos, a medida que aumenta el estrato en dónde está ubicada la vivienda.

En la Encuesta Social de Fedesarrollo (octubre 2001), se encontró que solo un 17.5% de los hogares tenía acceso a algún servicio financiero de ahorro o crédito o ambos.

Cuadro 2: Proporción de hogares bancarizados según cuartil de ingreso. Octubre 2001.

Cuartil Ingreso	% Hogares bancarizados
1	10.3
2	7.9
3	13.4
4	34.7
TOTAL	17.5

Fuente: Cálculos con base en Ecuesta Social de Fedesarrollo, Etapa V, octubre 2001.

Esta diferencia puede explicarse en parte porque la respuesta se reporta por hogares y no por personas como lo hace la encuesta del DANE, y por la composición diferente por ciudades de la muestra de Fedesarrollo, dado que en esta última encuesta el 51% de los hogares se encontraban ubicados en Bogotá, el 17% en Cali, el 11% en Barranquilla y el 21% en Medellín. La otra razón es que la encuesta del DANE es mucho más completa en materia de preguntas que recogen la diversidad de los productos financieros que pueden ser utilizados, pues su objetivo era ese, mientras que en la de Fedesarrollo es un módulo particular con solo algunas preguntas, como se confirma en los formularios de las encuestas que aparecen en el Anexo 1.

De acuerdo con los resultados de la encuesta del DANE, evidentemente el mayor acceso se da a través del ahorro (depósitos) en casi todos los estratos (en el Estrato 6, se da más a través del crédito), siendo particularmente notoria la mayor población con acceso a depósitos en los estratos 1 y 2 frente a su acceso al crédito. El acceso al crédito en estos estratos es bastante bajo, lo mismo que el acceso los dos servicios simultáneamente.

[14] Cuenta corriente, ahorros o CDT.

Esta situación también la confirman los resultados arrojados por trabajos anteriores[15] que muestran que la bancarización o el acceso a servicios financieros formales en Colombia tanto desde el punto de vista del ahorro como del crédito, es en general baja y aún más limitada para la población de bajos ingresos que además se caracteriza por tener menores ingresos, menores niveles de educación y estar ubicadas en la periferia de las zonas urbanas más desarrolladas o en las zonas rurales. La Encuesta General de Medios (2000 y 2001)[16] muestra que la población bancarizada es del orden de 28% lo cual confirma el nivel elevado de falta de acceso general a servicios financieros.

En Colombia, se ha intensificado la utilización de medios electrónicos tanto para el manejo del ahorro como del crédito, con el fin de reducir el costo operativo de los intermediarios financieros. Sin embargo, la introducción de medios electrónicos para la realización de transacciones no necesariamente ha contribuido a mejorar las posibilidades de acceso de la población de bajos ingresos a los servicios financieros. La reducción de costos que implican estos medios para los intermediarios no ha sido trasladada a los usuarios quienes perciben un encarecimiento de todos los servicios sin que se presten servicios más adecuados a sus necesidades, como se verá más adelante.

2.1.2 Ahorro

Como lo muestran los resultados de la Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá, el producto a través del cual se ha logrado la poca bancarización alcanzada es el de los depósitos. Dentro de los depósitos, el producto con mayor penetración es la cuenta de ahorros como se observa en el cuadro siguiente que ilustra los resultados al indagar por la titularidad de algún depósito. La población con cuenta de ahorros en total llega al 31.8% y es creciente en función del aumento en el estrato, salvo en el caso del Estrato 6. La diferencia en penetración del ahorro frente a las cuentas corrientes como producto que sigue en importancia, es grande pues éstas últimas participan en promedio apenas con el 7.8% de la población que declaró ser titular de algún depósito.

[15] Marulanda Consultores Ltda. y Econometría S.A. “Servicios Financieros Rurales en Colombia” Documento elaborado para el Banco Mundial, Julio 2003.
Marulanda Consultores. “ La Bancarización en Colombia”. Septiembre del 2004. Estudio elaborado para el Ministerio de Hacienda de Colombia.
[16] Centro Nacional de Consultoría, Asobancaria.

Cuadro 3: Proporción de la población por tipo de depósito. 2002[17]

	Cuenta corriente	Cuenta ahorros	CDT
Estrato 1	2.8	15.2	1.0
Estrato 2	2.9	18.8	0.9
Estrato 3	4.9	27.5	1.6
Estrato 4	11.4	42.3	1.7
Estrato 5	18.3	60.7	3.0
Estrato 6	35.7	55.3	2.6
Total	7.8	31.8	1.6

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

La Encuesta Social de Fedesarrollo de octubre de 2001, mostró cómo casi el 82% de los hogares encuestados dijo no tener ningún ahorro en tanto que solo el 18% dijo tener ahorro. Esta cifra de hogares con ahorro es inferior a la registrada por la Encuesta de Demanda de Servicios Financieros en Bogotá 2002, posiblemente por las mismas circunstancias mencionadas atrás.

Cuadro 4: Proporción de personas con ahorros. 2001.

Cuartil Ingres	Si	No	Total
1	13.1	86.9	100
2	8.9	91.1	100
3	11.9	88.1	100
4	35.6	64.4	100
TOTAL	18.4	81.6	100

Fuente: Cálculos con base en Ecuesta Social de Fedesarrollo, Etapa V, octubre 2001.

Al indagar sobre las formas de este ahorro, la encuesta de Fedesarrollo encontró que la mayor parte (71%) de los que respondieron tener ahorro lo tenían en un banco, mientras que el 16% lo tenía en efectivo en moneda local.

Cuadro 5: Formas de mantenimiento de la mayor parte de los ahorros. 2001.

Cuartil Ingreso	En efectivo en moneda local	En efectivo en moneda extranjera	En el banco o en una entidad financiera	En acciones u otros papeles	En finca raíz o bienes	Rentado o prestado por otra persona	Inventarios	Otros	Total
1	22.4	0.4	65.3	0.8	7.0	2.1	0.0	2.0	100
2	26.5	8.6	58.6	0.9	0.0	5.4	0.0	0.0	100
3	11.2	1.5	75.3	1.5	0.5	5.7	0.0	4.3	100
4	13.1	3.2	73.1	3.1	2.2	1.9	1.4	2.1	100
TOTAL	15.9	2.9	70.6	2.2	2.7	2.8	0.8	2.2	100

Fuente: Cálculos con base en Ecuesta Social de Fedesarrollo, Etapa V, octubre 2001.

[17] De nuevo, los resultados son estadísticamente significativos para las cuentas corrientes y de ahorro, por lo que es pertinente sacar conclusiones de estas cifras. Los CDT puede decirse que existen en los estratos 3, 4 y 5, con seguridad estadística, pero en los estratos 1 y 2 las conclusiones no son confiables.

El cuadro siguiente muestra la desagregación de los depósitos utilizados por la población en función del tipo de institución financiera en la encuesta del DANE. Llama la atención el hecho de que cuando se da el acceso a algún tipo de depósito, es más común el ahorro en bancos comerciales.

Cuadro 6: Proporción de personas titulares de algún depósito. 2002.

	Cuenta corriente en cooperativa	Cuenta corriente en banco comercial	Cuenta ahorros en cooperativa	Cuenta ahorros en banco comercial o CAV	CDT en banco comercial	CDT en otra entidad	Otro	Ninguno de los anteriores
Estrato 1	0.0	2.8	0.8	14.4	1.0	0.0	0.0	78.7
Estrato 2	0.1	2.8	3.3	15.6	0.8	0.1	0.0	73.5
Estrato 3	0.6	4.4	5.1	22.5	1.2	0.3	0.1	60.9
Estrato 4	0.5	10.9	8.4	34.7	1.4	0.3	0.1	43.9
Estrato 5	1.2	17.6	7.7	53.5	2.1	0.9	0.0	25.9
Estrato 6	0.0	35.7	4.1	52.1	0.8	1.8	0.0	24.0
Total	0.5	7.3	5.5	26.6	1.2	0.4	0.1	56.5

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

El acceso al sector cooperativo es mayor en los estratos 3, 4 y 5, lo que coincide con otro estudio[18] en que es en estos estratos donde se reporta la mayor afiliación a cooperativas en el país. La otra causa que puede explicar el bajo nivel de acceso es la concentración de la encuesta en Bogotá, dado que el movimiento cooperativo se concentra en los departamentos de Santander y Antioquia

En este cuadro también se puede ver la proporción de personas que contestó que no era titular de ningún depósito ni en cooperativa ni en establecimientos de crédito. Dentro de las razones expuestas para no tener ningún depósito, la más importante es la falta de recursos en todos los estratos (68.8%), con proporciones descendentes a medida que aumenta el estrato dado por alguna correlación con el nivel de ingresos. La segunda razón en importancia que explica la no tenencia de ningún depósito es la “no necesidad” con una proporción promedio de 15.1% en el total de las personas encuestadas. La proporción de población que señaló esta razón es creciente a medida que sube el nivel del estrato. La tercera razón en importancia son los altos costos de manejo de los depósitos con un promedio de 7.3% de los encuestados.

Cuadro 7: Proporción de personas por razón principal para no ser titular de un depósito

	Falta de recursos	Altos costos de manejo	No la necesita	Por el tres por mil	El servicio prestado es ineficiente	No cumple con los requisitos exigidos	No sabe como abrir una cuenta	Riesgo de perder el dinero	No confía en la reserva de su información	Otro
Estrato 1	88.0	0.0	7.2	1.2	1.2	0.0	1.2	1.2	0.0	0.0
Estrato 2	77.5	4.8	11.2	0.9	0.5	1.2	0.0	1.2	0.2	2.4
Estrato 3	70.1	7.7	14.0	1.1	1.5	1.0	0.2	0.8	0.0	3.7
Estrato 4	53.0	11.6	23.0	2.6	0.6	0.7	1.2	1.5	1.4	4.4
Estrato 5	59.4	5.0	26.9	2.1	0.0	4.2	0.0	2.5	0.0	0.0
Estrato 6	43.5	6.0	20.2	4.4	2.6	0.0	0.0	0.0	23.3	0.0
Total	68.8	7.3	15.1	1.4	1.1	1.1	0.3	1.0	0.6	3.2

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

[18] Arango, Cárdenas, Marulanda y Paredes, Reflexiones sobre el Aporte Económico y Social del Sector Cooperativo en Colombia”,, Cuadernos de Fedesarrollo No. 15 2005.

La encuesta del Dane también indagó por las razones por las cuáles las personas dejaron de utilizar los depósitos. Es importante señalar que la proporción de personas que señaló haberse retirado o haber sido excluidos en los últimos 12 meses es de 4.5% en promedio, con porcentajes crecientes a medida que aumenta el estrato. Las razones que explican esta situación se muestran en el siguiente cuadro. Si bien la pregunta mezcla el hecho de que las personas se retiraran voluntariamente o que la entidad financiera las excluyera, arroja algunos resultados relevantes para determinar las razones de una posible "desbancarización".

Cuadro 8: Razones por las cuales se cerró o canceló el servicio

	La oficina queda lejos	Mala atención	Los intereses eran muy bajos	Costos de manejo elevados	Desconfianza en las entidades	No la necesitaba	Falta de capacidad de ahorro	Vencimiento	No podía mantener saldo mínimo	Por expedir cheques sin fondos	No le dieron explicación	Otro
Estrato 1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0
Estrato 2	4.8	4.5	0.0	9.6	0.0	17.8	31.1	3.9	13.6	0.0	0.0	14.7
Estrato 3	1.7	3.1	2.2	18.0	0.0	6.7	26.0	2.6	23.3	3.9	2.1	10.4
Estrato 4	0.0	2.1	5.3	14.4	0.0	7.5	17.6	2.7	12.6	0.0	0.0	37.9
Estrato 5	8.5	13.1	4.5	21.5	0.0	2.6	35.4	0.0	2.6	0.0	7.9	4.0
Estrato 6	10.1	0.0	0.0	22.7	17.3	17.3	10.1	0.0	22.7	0.0	0.0	0.0
Total	3.3	4.4	2.8	16.6	1.0	8.3	25.6	2.2	16.5	1.6	2.1	15.6

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial,

Dado el bajo nivel de significancia de las respuestas para los estratos 1 a 3, es necesario resaltar que es preferible no interpretar los resultados por estrato sino referirse a los totales, de lo cual se concluye que la principal razón señalada para retirarse del servicio es la falta de capacidad de ahorro así como la incapacidad de mantener el saldo mínimo requerido que se presentó en el 16.5% de los casos. La segunda razón en importancia son los elevados costos de manejo que se presentó en un 16.6% en promedio.

Los resultados obtenidos de la realización de grupos focales tanto rurales como urbanos (Bogotá) [19] ilustran cómo las personas de bajos ingresos sí generan excedentes pero no necesariamente utilizan la expresión "ahorro" para denominarlos, lo cuál podría explicar los resultados del cuadro anterior. De hecho se observó en los asistentes a los grupos focales una negativa generalizada ante la pregunta de si generaban ahorros, pero al profundizar en las características de los flujos de recursos se encontraron excedentes invertidos en activos de fácil realización, lo mismo que excedentes en efectivo guardados en las casas. En el caso de las personas de bajos ingresos en las zonas rurales se observó que no utilizan los servicios de ahorro ofrecidos por la banca formal, no por falta de capacidad de ahorro sino debido a los elevados costos, los requisitos de acceso, a la baja rentabilidad y a que no siempre se ajustan a las necesidades y costumbres de manejo de su liquidez.

[19] Marulanda Consultores y Econometría.

Según las encuestas analizadas en el estudio de Servicios Financieros Rurales[20], la mayor parte de las personas mayores de doce años manifestó no tener cuentas de ahorro en 1997, en tanto que solo el 12.9% si poseía. Para 1999, estas proporciones se habían reducido aún más: el porcentaje de personas con cuentas de ahorro había descendido a 8.4%, mientras que las personas que manifestaron no tener cuenta eran el 87% y las que no respondieron el 4.4%. De los pocos hogares y personas con cuentas de ahorros, la mayor parte tenía cuentas en bancos al tiempo que el resto se repartía entre corporaciones de ahorro y vivienda (hoy bancos hipotecarios) y cooperativas o fondos de empleados. Entre 1997 y 1999 se dio una pérdida considerable de participación de las cooperativas cuando pasaron de representar el 24% al 18%, probablemente como resultado de la crisis del sector financiero cooperativo.

El ahorro en activos de fácil realización es utilizado como mecanismo de aseguramiento ante cambios inesperados en los gastos y/o reducción de los ingresos. De acuerdo con los resultados obtenidos tanto en los grupos focales rurales como urbanos y en el examen de la información de encuestas públicas realizada dentro del estudio de Microfinanzas y Pobreza[21], se encontró que los excedentes invertidos en activos de fácil realización son vendidos para cubrir defectos en el flujo de caja ya sea originados en choques idiosincráticos o covariados. El cuadro siguiente muestra los resultados obtenidos del análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003 en desarrollo del estudio de Microfinanzas y Pobreza (2005). Dentro de las medidas adoptadas por los hogares para compensar los choques adversos se destaca la disminución del gasto en vestuario (53% de los hogares), la reducción en el gasto en alimentos (52% de los hogares), y el ingreso a la fuerza de trabajo de los que antes no trabajaban (21.2% de los hogares). Dentro de las estrategias adoptadas por los hogares afectados se incluye de forma importante la desacumulación de los ahorros y el endeudamiento. Si bien la encuesta no permite determinar si los ahorros o el endeudamiento fueron servicios financieros formales, sí indica el acceso a algún tipo de mecanismo de compensación del choque a través del crédito y los ahorros. Se observa la utilización de los servicios financieros disponibles para compensar o amortiguar los efectos de los choques registrados en una proporción considerable de los hogares afectados.

Dentro de los factores identificados en los grupos focales como determinantes del acceso y utilización efectiva de los servicios de ahorro en las zonas rurales y urbanas se incluyeron las condiciones financieras desfavorables, los elevados costos de transacción y los requisitos formales de acceso.

[20] CEGA, Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura.
[21] Marulanda Consultores.

Cuadro 9: Proporción de hogares afectados por algún evento y que tuvieron que adoptar la medida

MEDIDA	NO POBRES	POBRES	TOTAL
Uno o más miembros del hogar que no trabajaban empezaron a trabajar	21.4	21.0	21.2
Montaron un negocio familiar	11.8	8.6	10.1
Cambiaron de ciudad	7.1	6.7	6.9
Algún miembro del hogar salió del país	3.6	0.8	2.1
Se fueron a vivir con familiares	6.5	8.3	7.4
Gastaron los ahorros	33.5	24.4	28.6
Se endeudaron	42.5	48.6	45.8
Vendieron algunos bienes (diferente del vehículo	9.6	9.0	9.3
Retiraron hijos del colegio o los cambiaron a uno mas económico	6.6	6.4	6.5
Retiraron hijos de la universidad	2.9	1.4	2.1
Cambiaron hijos a universidad más económica	1.3	0.5	0.9
Disminuyeron el gasto en alimentos	48.8	54.8	52.0
Disminuyeron el gasto en vestuario	53.0	54.3	53.7
Se cambiaron a una vivienda mas económica	10.6	13.2	12.0
Vendieron el carro o lo reemplazaron por uno más económico	5.8	1.0	3.3
Otra	5.2	5.1	5.1

Fuente: Cálculos con base en ENCV 2003.

En cuanto a la importancia de los costos de transacción, la respuesta generalizada en las zonas rurales y urbanas fue que los elevados costos de transacción de los depósitos en entidades financieras y los impuestos superaban la rentabilidad ofrecida de tal manera que se “obtenía menos plata de la depositada”.

El costo operativo de la captación de recursos en que debe incurrir una entidad financiera vigilada tiende a desestimular la realización de operaciones de bajo monto pues implica incurrir en los mismos costos que las operaciones de mayor monto. Para controlar los costos operativos, la oferta impone costos a los clientes sobre los servicios de ahorro que constituyen otra de las barreras de acceso a los servicios del sector financiero formal. Dentro de los costos impuestos a los clientes se incluyen los requisitos en términos de costos de apertura, manejo y mantenimiento de muchos de los servicios financieros ofrecidos por el sector financiero formal.

Las entidades financieras han encontrado en los desarrollos tecnológicos una forma de reducir sus costos operativos, pero la asignación del costo a sus clientes impone una carga particularmente onerosa en el caso de las personas de bajos ingresos si se tiene en cuenta que los costos asociados a la tenencia de cuentas de ahorro y corrientes y a la realización de transacciones, no guardan relación con

el monto de las transacciones[22]. De acuerdo con información recogida en estudios anteriores[23], existe una gran dispersión en los costos de tenencia y transacciones electrónicas de las cuentas corrientes y de ahorro (de un mínimo de $500 hasta casi $4,000). Desde el punto de vista de las entidades, el costo operativo de las transacciones realizadas en la red de oficinas puede oscilar entre $2,500 y $3,000 mientras que el costo para el banco de las transacciones por medios electrónicos puede ser del orden de $500[24]. Es así como, las entidades financieras prefieren utilizar los canales electrónicos al punto que algunas han creado desincentivos claros para la realización de transacciones en las oficinas. Esto ha generado una situación en dónde los clientes asumen elevados costos fijos los cuales tienen un efecto más perverso en el caso de las personas de bajos ingresos.

En el estudio de Bancarización en Colombia se realizó un ejercicio para estimar el costo para los usuarios de bajos ingresos de tener una cuenta de ahorros para manejar sus ingresos y realizar pagos. Este ejercicio se incluye aquí para ilustrar el costo que deben asumir las personas de bajos recursos para utilizar estos servicios, en términos del ingreso mensual teniendo en cuenta que de acuerdo con los resultados de los grupos focales, el aumento de los costos de transacción para los usuarios es una de las razones principales para el cierre de cuentas (desbancarización), o su abandono dejándolas inactivas. De hecho, el 44% de las cuentas de ahorro existentes en diciembre de 2003 estaban inactivas, al igual que el 50% de las cuentas en el rango de $1 a $5 millones.

Estas estimaciones suponen la utilización de una cuenta de ahorros y no otro instrumento financiero, pues no solo los resultados de las encuestas mostraron cómo las personas de bajos ingresos cuando tienen acceso al ahorro formal lo tienen a través de la cuenta de ahorros, sino también porque el volumen de cuentas que tienen el sector financiero está concentrado de forma muy clara en la cuenta de ahorros. En efecto, tanto en valor como en volumen en todos los niveles predominan las cuentas de ahorro: en 2003 representaban el 42% del volumen y el 87% del número de cuentas. Para noviembre de 2005, eran el 52% del volumen y el 90% del número de cuentas. Adicionalmente, los resultados obtenidos en los estudios anteriores con base en las entrevistas al sector financiero, indican que cuando se trata de atraer clientes de bajos ingresos se prefiere la cuenta de ahorros, tal como lo demuestra el hecho de que el pago de nóminas se realiza a través de este instrumento.

En el ejercicio, se calculó el costo de los servicios en función del ingreso de la persona que en este caso sería algo más de un salario mínimo legal mensual. En este ejercicio se estimó que solo el costo de realizar transacciones podría llegar al 4% del ingreso mensual, sobre la base del promedio de costos de las entidades. Esta cifra se basa en el supuesto de que el cliente realiza solo 3 transacciones con

[22] Superintendencia Bancaria, Formato 268, 2003.
[23] Marulanda Consultores.
[24] Información suministrada por las entidades financieras en 2004.

tarjeta débito y paga 3 servicios públicos. Obviamente este estimativo puede tener una gran dispersión dependiendo de la entidad pues la variación de los costos entre entidades es alta. De hecho una de las entidades financieras entrevistadas en el desarrollo de este informe de avance señaló que en su caso, el mismo ejercicio habría arrojado resultados de costos cercanos al 20% del ingreso como resultado del elevado número de transacciones.

Cuadro 10: Análisis de los costos de transacciones a través de una cuenta de ahorro

CONCEPTOS	Dic-2003	Opciones de Cuenta de Ahorro y Movimientos			
		1	2	3	4
	Costos Promedio Bancos	Con Talonario 2 Movimientos	Con T.Débito 2 Movimientos	Con T.Débito 2 Movimientos -3 Pago Serv. Publ.x Cajero	Con T.Débito 2 Movimientos -3 Pago Serv. Publ.x Audio
INGRESO MENSUAL MINIMO SUPUESTO		400,000	400,000	400,000	400,000
No. de Movimientos de Mantenimiento		2	2	2	2
No. de Movimientos por Pago Servicios				3	3
Costos en cuenta de ahorro					
Valor Talonario (20 volantes)	29,082	29,082			
Valor Cuota Mensual de Manejo o Administración	4,808		4,808	4,808	4,808
Valor Expedición Tarjeta Débito	5,563		5,563	5,563	5,563
Tarifa Mensual Impto. 4 x 1000	0.004	1,600	1,600	1,600	1,600
Cajero Automático					
Costo Retiro Clientes Propios	1,532		3,065	3,065	3,065
Otros Servicios					
Costo Pago de Servicios Públicos por Cajero Automático	1,949			5,848	
Costo Pago de Servicios Públicos por Audioconsulta	575				1,725
Total Costo Primer Mes		30,682	15,035	20,883	16,760
Total Costo Mensual		1,600	9,473	15,321	11,198
Costo Promedio de los primeros 10 meses (1)		**4,508**	**10,029**	**15,877**	**11,754**
Valor Relativo del Costo Promedio sobre el Ingreso		**1.13%**	**2.51%**	**3.97%**	**2.94%**
Valor Relativo del Costo Promedio sobre el Ingreso SIN 4 X 1000		**0.73%**	**2.11%**	**3.57%**	**2.54%**
Tasa Efectiva Anual Depósitos de Ahorro Ordinario (2)		**3.91%**	**3.91%**	**3.91%**	**3.91%**
Tasa Depósitos de Ahorro Ordinario Equivalente mes Vencido		**0.32%**	**0.32%**	**0.32%**	**0.32%**

Cálculos con base en el Informe: Bancos - Costos de los Servicios Financieros

Fuente: Superintendencia Bancaria. Elaborado Dirección Técnica con base en el Formato 268 remitido por las entidades. Abril 28 de 2004.

(1) El Costo Promedio se calcula para los primeros 10 meses, cuando se supone se agotan los volantes de talonario.

(2) Fuente: Cálculos Banco de la República, formato 088 de la Superintendencia Bancaria - 22/12/2003 hasta 26/12/2003

Opciones de Cuenta de Ahorro y Movimientos

1 - Si se abre una Cuenta de Ahorro con talonario: No tiene cuota de manejo.

2 - Si se abre una Cuenta de Ahorro con Tarjeta Débito: Tiene cuota de Manejo, costo de expedición de la tarjeta y los costos de acuerdo al número y tipo de movimientos. (Se supone retiros por saldos totales en cada quincena)

3 - Si se abre una Cuenta de Ahorro con Tarjeta Débito: Tiene cuota de Manejo, costo de expedición de la tarjeta y los costos de acuerdo al número y tipo de movimientos. (Se supone retiros por saldos parciales por cada quincena y 3 pagos de servicio público a través de cajero)

4 - Si se abre una Cuenta de Ahorro con Tarjeta Débito: Tiene cuota de Manejo, costo de expedición de la tarjeta y los costos de acuerdo al número y tipo de movimientos. (Se supone retiros por saldos parciales por cada quincena y 3 pagos de servicio públicos a través de Audioconsulta)

Si perjuicio de la posibilidad de que las tarifas cobradas por las entidades financieras a sus usuarios hayan variado con respecto a lo registrado por la Superintendencia Bancaria en 2003 y utilizado para la elaboración del cuadro, lo importante del ejercicio es ilustrar que en general todos los bancos cobran comisiones por estos servicios y que estas tarifas son altas si se comparan con el nivel de ingresos de la población de bajos recursos. Teniendo en cuenta que en

Colombia las tasas de interés que se reconocen en la mayor parte de las cuentas de ahorro son negativas en términos reales, la estructura de costos que implica tener estas cuentas es bastante elevada para la población de ingresos medios y bajos.

Además de los costos operativos de las entidades financieras, el pago de impuestos a cargo de los clientes del sistema formal también afecta los resultados de utilizarlo para la conservación del ahorro y la realización de transacciones. En efecto, el Gravámen a los Movimientos Financieros (GMF) tiene un impacto considerable si se observa que el costo de la realización de transacciones se reduciría considerablemente en su ausencia (ver cuadro anterior). Si bien es cierto que existen unas cuentas de ahorros exentas del impuesto, éstas solo son aplicables a los bancos que tiene cartera hipotecaria dentro de su activo, lo cual dado el proceso de fusiones ocurrido en los último dos años ha ampliado las entidades que pueden ofrecer esta exención

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, de acuerdo con Confecoop, algunas han tomado incluso la decisión de asumir el 4 x 1000 de sus asociados contra su propio estado de resultados pues resulta muy oneroso a sus afiliados. Por otra parte, se conoció del caso de un banco que estaría siendo investigado por la DIAN por haber manejado cuentas sin 4 x 1000 sin tener suficiente cartera hipotecaria de respaldo. El Bancolombia y la Banco Caja Social solo empezaron a ofrecer cuentas sin 4x1000 después de la fusión con sus respectivos bancos hipotecarios.

2.1.3 Crédito

Del análisis de los resultados de las encuestas utilizadas en este estudio y en estudios anteriores[25] y los grupos focales, se encontró que en la práctica el acceso de las personas de ingresos bajos y de los pequeños productores agropecuarios al crédito formal es muy restringido al tiempo que muchas de estas personas se autoexcluyen del acceso.

La Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá indagó sobre la tenencia de crédito formal en ese momento. Sólo el 7% de la población declaró tener crédito formal en tanto que el 85.4% no tenía crédito formal. La mayor parte de los que tenían crédito, lo tenían en una entidad bancaria en tanto que solo el 0.7% lo tenía en una cooperativa.

[25] CEGA, Primera y Segunda Encuesta de Calidad de Vida y Eficiencia (PECVE 97, SECVE 99), y DANE, Encuesta Nacional de Calidad de Vida 97.

Cuadro 11: Proporción de personas con crédito formal. 2002.

	Bancos	Cooperativas	Otros	Ninguno de los anteriores	Total
Estrato 1	3.4	0.0	0.0	96.6	100.0
Estrato 2	3.7	0.2	0.0	96.1	100.0
Estrato 3	5.9	0.8	0.1	93.3	100.0
Estrato 4	8.0	1.4	0.8	89.8	100.0
Estrato 5	9.5	0.8	0.5	89.1	100.0
Estrato 6	14.9	1.1	1.2	82.8	100.0
Total	6.4	0.8	0.3	92.5	100.0

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

"Ninguno de los anteriores" significa que las personas contestaron que no tenían crédito formal de ninguno de los especificados en la pregunta. Obviamente la elevada proporción puede indicar defectos en la formulación de la pregunta, sobretodo cuando se observa los resultados obtenidos con la misma pregunta referente al crédito informal. En este caso, también resulta que no tienen crédito con ninguno de los anteriores, por lo que puede ser que se confirme que la formulación de las preguntas fue equivocada.

La encuesta de Fedesarrollo indagó sobre la fuente del crédito a los hogares que lo solicitaron, encontrando que la mayor parte lo solicitó a una entidad bancaria o cooperativa. En total, la ocurrencia de solicitudes a amigos, prestamistas particulares y almacenes es menor. Por cuartil de ingresos se observa una menor frecuencia de las cooperativas y la banca en los niveles de ingresos bajos en donde es más común la solicitud de crédito a las fuentes informales. La diferencia de los resultados de la frecuencia de las cooperativas frente a la encuesta del Dane (cuadro anterior) no parece explicarse por la composición por ciudades de la solicitud del crédito, pues los resultados para Bogotá son del 20% de los hogares que solicitaron crédito a una cooperativa.

Cuadro 12: Fuente a la cuál se le solicitó el crédito. Octubre 2001.

Cuartil Ingreso	Familiares o amigos	Tienda, almacén o venta a crédito puerta a puerta	Prestamista particular	Cooperativa, fondos u organización comunitaria	Banco o entidad financiera	Otros	Total
1	13.3	0.5	13.6	14.1	45.4	13.1	100.0
2	11.6	0.0	11.9	12.7	54.0	9.8	100.0
3	5.6	0.7	7.4	30.1	52.6	3.5	100.0
4	3.9	0.0	8.3	18.6	67.7	1.4	100.0
TOTAL	7.0	0.2	9.5	19.5	58.6	5.1	100.0

Aplica a los que respondieron haber solicitado credito sin importar si se lo aprobaron, si no ha obtenido respuesta o si lo rechazaron

Fuente: Cálculos con base en Ecuesta Social de Fedesarrollo, Etapa V, octubre 2001.

En materia de respaldo del crédito obtenido, la garantía más frecuente es la garantía hipotecaria y el codeudor, de acuerdo con la encuesta del Dane. Es importante aclarar que estos porcentajes son del total de la muestra, independientemente si solicitó o no crédito. Muestran la baja proporción de personas que lo han solicitado en los últimos tres años.

Cuadro 13: Mecanismos de respaldo del crédito. 2002

	Hipoteca	Vehiculos, equipos y maquinaria	Inventarios y cuentas por pagar	Otros bienes	Fiador institución pública	Codeudor	Grupo solidario	Otro
Estrato 1	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0
Estrato 2	1.7	0.2	0.1	0.3	0.2	0.7	0.2	0.4
Estrato 3	2.1	0.2	0.0	0.1	0.2	2.4	0.0	1.4
Estrato 4	4.2	0.8	0.0	0.0	0.2	2.4	0.0	1.9
Estrato 5	3.9	0.9	0.0	0.0	0.5	2.6	0.0	3.1
Estrato 6	1.1	3.4	0.0	0.0	1.0	6.2	0.0	4.7
Total	2.6	0.5	0.0	0.1	0.2	2.2	0.0	1.5

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

El cuadro siguiente muestra la proporción de población que tiene crédito activo, ya sea que lo haya solicitado en los últimos tres años o que lo tuviera con anterioridad. Es importante aclarar que aunque el estrato 1 presenta algunas cifras, la cantidad de observaciones no permite concluir nada sobre los créditos en este estrato.

Cuadro 14: Proporción de población con crédito activo, 2002.

	Hipoteca	Vehiculos, equipos y maquinaria	Inventarios y cuentas por pagar	Otros bienes	Fiador institución pública	Codeudor	Grupo solidario	Otro
Estrato 1	27.78	0,0	0,0	0,0	0,0	30.56	0,0	0,0
Estrato 2	19.69	2,0	1,4	3,4	1,8	7.55	2,5	4,5
Estrato 3	16.17	1,5	0,3	0,6	1,3	18.08	0,0	10.82
Estrato 4	25.74	4,9	0,0	0,0	1.16	14.65	0,0	11.74
Estrato 5	20.94	5,0	0,0	0,0	2,6	13.99	0,0	16.64
Estrato 6	4,1	13.28	0,0	0,0	3,9	24.15	0,0	18.21
Total	18.69	3,5	0,3	0,6	1,6	16.24	0,3	11.2

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

En el siguiente cuadro se observa cómo en la población encuestada en el 2002, el 92% no había solicitado crédito de ninguna fuente formal como establecimientos de crédito o cooperativas. Por estratos, las mayores proporciones se observan en los estratos bajos y se van reduciendo a medida que aumenta el estrato. Solo el 8% de la población solicitó crédito a alguna fuente formal, siendo muy claro que la preferencia son los bancos comerciales en los casos en que solicitaron crédito.

Cuadro 15: Proporción de personas que solicitaron préstamos en los últimos tres años. 2002

	Bancafé	Banco Agrario	Otros bancos	Corporación de Ahorro y Vivienda	Cooperativa	Otro	Ninguno de los anteriores
Estrato 1	0.0	0.0	5.4	0.0	0.0	0.0	94.6
Estrato 2	0.4	0.0	2.8	1.4	0.4	0.1	95.0
Estrato 3	0.5	0.0	5.5	1.2	1.1	0.0	91.8
Estrato 4	0.2	0.1	6.7	1.7	2.3	0.4	88.9
Estrato 5	0.0	0.0	6.7	1.0	0.5	0.5	91.3
Estrato 6	0.0	0.0	12.9	0.0	1.1	1.2	84.8
Total	0.4	0.0	5.6	1.2	1.2	0.2	91.5

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

De las personas que solicitaron crédito, al 70.3% les fue aprobado en tanto que al 27% les fue negado. Las proporciones mayores de negación se encuentran en los estratos más bajos, como se observa en el siguiente cuadro. La aparente discrepancia entre los resultados de los cuadros 11 y 15 en términos de que hay más personas con crédito formal que las personas que señalaron haber solicitado, se explica porque no necesariamente todas las personas que tenían crédito en el momento de realizarse la encuesta, habían también solicitado crédito en los últimos tres años. Es posible que solo una proporción de los que tenían crédito en el momento de la encuesta lo hubieran solicitado en los últimos tres años. ó viceversa.

Cuadro 16: Proporción de la población en función de los resultados de la solicitud

	Aprobado	Está en trámite	No fue aprobado
Estrato 1	62.2	0.0	37.8
Estrato 2	49.0	11.2	39.8
Estrato 3	63.6	1.7	34.7
Estrato 4	82.4	2.7	14.9
Estrato 5	75.7	0.0	24.4
Estrato 6	100.0	0.0	0.0
Total	70.3	2.8	26.9

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

El siguiente cuadro muestra las principales razones que impidieron la aprobación del préstamo a aquellos que lo solicitaron. La principal razón fue la insuficiencia o inestabilidad de los ingresos que se dio en el 27.5% de los casos, los cuales se concentran particularmente en los estratos 2 y 3.[26] La siguiente explicación en importancia fue la falta de garantías (21.1%), en tanto que la falta de historia crediticia o la mala historia explican el 21.5% de los rechazos. Llama la atención la elevada frecuencia de rechazo por falta de historia crediticia en los estratos 3, 4 y 5, pues no parece ser consistente con el mayor nivel de acceso a servicios financieros de los grupos de con mayores ingresos. En el cuadro no aparecen

[26] La baja representatividad de los datos no permite concluir sobre el crédito en el estrato 1.

cifras para el Estrato 6 debido a que no hubo ningún rechazo, de acuerdo con la información de la encuesta.

Cuadro 17: Proporción de población por razón de rechazo. 2002

	No tiene historia crediticia	Mala historia crediticia	No tenía con que garantizarlo	Ingresos inestables o insuficientes	por la destinación para la que lo solicitó	No le dieron razón	Otra
Estrato 1	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
Estrato 2	9.1	20.5	13.6	56.8	0.0	0.0	0.0
Estrato 3	4.0	17.2	22.1	26.0	0.0	11.7	19.0
Estrato 4	15.1	5.5	26.7	5.3	8.8	11.6	27.1
Estrato 5	22.2	0.0	22.2	0.0	0.0	0.0	55.6
Total	7.4	14.5	21.1	27.5	1.4	9.0	19.0

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

En el caso de las personas a las que se les aprobó el crédito, se les aprobó casi el 100% del valor solicitado. Sin perjuicio de las pocas observaciones disponibles para obtener estos resultados, resulta importante notar que los montos promedio solicitados y aprobados son crecientes en función del estrato como era de esperarse si se acepta que el estrato de la vivienda podría ser indicativo del nivel de ingresos.

Cuadro 18: Valor promedio del crédito aprobado. 2002[27]

	Valor solicitado	Valor aprobado	Valor desembolsado	No. Observ
Estrato 1	-	-	-	
Estrato 2	3.614.663	3.747.54	3.769.816	6
Estrato 3	4.411.840	4.510.46	4.770.295	45
Estrato 4	6.314.985	6.438.89	6.676.155	40
Estrato 5	7.872.556	7.872.55	7.872.556	7
Estrato 6	8.780.767	8.780.76	8.780.767	6
Total	5.924.835	5.729.96	5.639.672	104

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

La Encuesta Social de Fedesarrollo (Etapa V, octubre 2001) indagó sobre la solicitud de crédito o préstamo por parte de algún miembro del hogar en los últimos 12 meses. En el cuadro siguiente se observa que solo el 17% solicitó crédito y al 12.6% se lo aprobaron. El cuadro muestra cómo la solicitud y aprobación del crédito es más frecuente en los cuartiles de ingresos altos.

[27] El promedio de los valores está calculado sólo con aquellas personas que solicitaron el crédito. Como se observa, los resultados están calculados sobre un número reducido de observaciones, al tiempo que la mayoría de créditos solicitados están en estratos 3 y 4. Los otros valores se calculan con base en muy pocas observaciones, (estratos 2 y 6 tienen solo 6 personas que contestan).

Cuadro 19: Proporción de personas que solicitaron crédito en los últimos 12 meses. Octubre 2001.

Cuartil Ingreso	Sí, se lo aprobaron	Sí, pero no ha obtenido respuesta	Sí pero se lo negaron	No	Total
1	7.4	1.0	2.3	89.3	100.0
2	6.9	1.5	3.2	88.4	100.0
3	11.4	1.6	2.9	84.1	100.0
4	22.5	2.5	3.0	72.0	100.0
TOTAL	12.6	1.7	2.8	83.0	100.0

Fuente: Cálculos con base en Ecuesta Social de Fedesarrollo, Etapa V, octubre 2001.

En los casos en que el préstamo fue negado, las razones en la encuesta de Fedesarrollo se relacionan con el rechazo de los codeudores, la falta de trabajo (ingresos) estable, la falta de capacidad de pago y el reporte negativo en centrales de información crediticia. Ver siguiente cuadro.

Cuadro 20: Razones para negar el préstamo. Octubre 2001.

Cuartil Ingreso	No posee finca raíz	No tiene capacidad de pago	Rechazaron los codeudores o fiadores	No tiene codeudores o fiadores	Está reportado ante entidades como Covinoc etc.	No tiene trabajo estable	Otro	Total
1	5.4	8.2	16.7	25.2	9.0	28.8	6.7	100.0
2	3.6	25.9	28.8	22.1	0.0	10.1	9.4	100.0
3	12.8	19.7	32.9	0.0	3.4	20.3	10.8	100.0
4	4.5	3.0	39.9	11.5	19.2	9.3	12.6	100.0
TOTAL	6.5	13.5	30.4	14.3	8.7	16.6	10.1	100.0

*Solo aplica a los que dijeron que les habían negado el préstamo
Fuente: Cálculos con base en Ecuesta Social de Fedesarrollo, Etapa V, octubre 2001.

Otra de las características de la falta de acceso a servicios financieros, en este caso el crédito, es la autoexclusión de la población que simplemente no intenta acceder a los servicios. Las encuestas del Dane y Fedesarrollo indagaron acerca de esta circunstancia. En el siguiente cuadro se muestran las razones señaladas por las personas para no solicitar crédito formal en los últimos 3 años (autoexclusión), de acuerdo con la encuesta del Dane.

Como se observa en el cuadro a continuación, se señalaron varias razones importantes para autoexcluirse del crédito formal. La primera de ellas fue la “no necesidad” de crédito cuya frecuencia es creciente a medida que aumenta el estrato hasta el Estrato 5. Las siguientes razones en importancia es el deseo de no endeudarse para el 17.5% de la población, la insuficiencia de ingresos (15.4%) y la preferencia por utilizar recursos propios en vez del crédito. Otras razones señaladas por proporciones significativas de la población son el exceso de requisitos, el alto costo del crédito, la falta de empleo y la ausencia de garantías.

Cuadro 21: Razones para no solicitar crédito en los últimos 3 años. 2002

	No necesitó	Prefiere usar solamente recursos propios	Muchos requisitos	No le gusta endeudarse	Ha enido ingeresos insuficientes	Falta de garantías	No encontró codeudores	Alto costo de crédito	No tiene empleo	Otra
Estrato 1	11.2	14.2	6.8	20.6	31.6	1.7	0.0	1.9	11.2	0.8
Estrato 2	18.6	14.3	11.2	16.4	23.0	1.5	0.0	4.2	8.9	1.5
Estrato 3	26.6	13.4	7.5	17.5	15.8	2.5	0.6	3.1	10.9	2.1
Estrato 4	32.8	13.6	6.6	17.5	8.4	3.3	0.5	6.9	9.3	1.1
Estrato 5	45.6	14.4	4.7	18.6	7.9	1.4	0.0	4.9	1.4	1.1
Estrato 6	25.7	12.6	7.4	19.7	11.1	0.0	0.0	20.7	1.3	1.4
Total	27.0	13.6	7.8	17.5	15.4	2.3	0.4	4.8	9.4	1.7

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco

La encuesta de Fedesarrollo encontró que la principal razón para no solicitar un crédito o préstamo fue la “no necesidad”, seguido de la incertidumbre sobre los ingresos futuros, el temor a contraer obligaciones, la mala experiencia con préstamos anteriores y las altas tasas de interés.

Cuadro 22: Razones para no solicitar crédito. Octubre 2001.

Cuartil Ingreso	No necesita	Ya tiene un préstamo	No se lo dan	Miedo a los préstamos	Mala experiencia con los préstamos	No tiene certeza de ingtresos futuros	Altas tasas de interés	Otros	Total
1	27.3	2.6	5.0	20.0	4.3	32.2	7.8	0.8	100.0
2	24.4	2.7	9.9	18.5	2.1	28.8	10.9	2.7	100.0
3	29.7	3.5	9.8	20.6	3.7	21.1	10.0	1.7	100.0
4	40.5	10.9	3.7	10.3	5.2	20.0	8.1	1.4	100.0
TOTAL	30.5	4.9	6.9	17.4	3.9	25.8	9.1	1.6	100.0

*Solo aplica para los que respondieron no haber solicitado créditos

Fuente: Cálculos con base en Ecuesta Social de Fedesarrollo, Etapa V, octubre

Los resultados homogéneos de las dos encuestas demuestran que la falta de acceso a crédito se debe en forma importante a lo que se ha denominado en al literatura la “autoexclusión”, es decir las circunstancias que hace que los potenciales demandantes ni siquiera se acerquen a una institución financiera solicitar un crédito, algo que debe ser combatido con educación para la población excluida.

En el caso del sector agropecuario, los resultados de las encuestas analizadas en estudios anteriores[28] muestran que sólo solicitaron crédito entre el 9% y el 12% de los hogares con actividades agropecuarias, y lo obtuvieron el 7.8% de los hogares encuestados. Es de anotar que alrededor del 90% de los hogares no solicitó crédito, lo que podría indicar una aparente autoexclusión de los usuarios frente al crédito. Esta situación también se encontró en los resultados obtenidos en los grupos focales, en vista de que algunos participantes manifestaron haberse dado

[28] Marulanda Consultores y Econometría, PECVE 97, SECVE 99, ENCV 97.

por vencidos antes de intentar ya sea por informaciones de otra persona o porque alguna vez lo intentaron y no lograron obtener un crédito.

Según la PECVE y la SECVE (1997 y 1999), la razón por la cual el 90% no solicitó crédito tuvo que ver con el temor a no poder responder, la percepción de que se pide mucha documentación y las tasas de interés son muy elevadas. Estos resultados se confirmaron en el trabajo de campo con grupos focales rurales, pues de acuerdo con lo expresado por los asistentes dentro de las razones para no solicitar crédito se destacan el miedo a no poder responder oportunamente[29], la imposibilidad de demostrar ingresos estables mensuales, en parte porque su racionalidad es por ciclos productivos y, en parte, por la incertidumbre en los resultados de su actividad que puede verse afectada por problemas climáticos, fitosanitarios o de comercialización.

En materia de acceso al crédito formal en zonas rurales y Bogotá, se observó que no es tanto la falta de presencia del sector financiero o las restricciones al acceso a sus servicios lo que determina su utilización, como la clara percepción de la demanda de que las condiciones de los productos disponibles no se adaptan a sus necesidades de manejo de la liquidez y rentabilidad frente a otras alternativas.

Las entidades financieras formales tienden a preferir los créditos de montos mayores, lo que determina que la demanda haga el esfuerzo por acceder a sus servicios cuando requiere créditos grandes mientras que para créditos pequeños accede a otro tipo de financiadores. Los bancos por lo general tienden a conceder créditos a plazos más largos (más de 1 año) al tiempo que los sistemas de pago no necesariamente se ajustan al flujo de caja de los deudores como es el caso de los que realizan actividades rurales. En el caso de los créditos de consumo o personales la práctica en el sistema financiero colombinao es otorgar plazos entre 2 y 3 años. En el crédito comercial, el crédito para capital de trabajo con frecuencia se otorga a plazos de 1 año y solo hasta hace poco (después de la crisis) se inició la utilización de líneas de crédito rotativo. Esta situación tuvo que ver en parte con problemas tecnológicos de la banca, que no podía abrir líneas de crédito flexibles tanto en monto como en cuotas variables por la inflexibilidad de su plataforma tecnológica.

La falta de acceso al crédito es especialmente grave para los negocios denominados informales, siendo un insumo que resulta determinante frente a sus posibilidades de crecimiento y mejoras en la eficiencia.

[29] Esto se relaciona con el temor a perder sus propiedades al entregar los títulos en garantía y ven mayor el riesgo porque en criterio de los asistentes a los grupos focales rurales, los bancos siempre valoran las garantías por debajo del valor comercial.

2.1.4 Transferencias

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de calidad de Vida de 1997, en materia de transferencias se encontró que el 8.6% de la población recibió algún tipo de transferencia proveniente de otros hogares o instituciones (padres, hijos, familiares o amigos), mientras que el 91.4% no percibió ningún ingreso por este concepto. Sin embargo esto no necesariamente indica que el potencial de demanda por intermediación financiera para transacciones entre hogares sea baja, pues en gran medida esta demanda depende de la existencia de los canales adecuados para realizarla. Si bien no es posible estimar el volumen de las transferencias que se realizan a través del sistema financiero formal, la importancia de este servicio para la población se puede constatar en la Encuesta de Medios contratada por el sector financiero donde se comprueba que la razón principal de las personas para tener cuentas de ahorro en el sistema financiero es por la facilidad de realizar transacciones.

2.2 Acceso a servicios financieros informales

2.2.1 Ahorro

La Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá indagó sobre la tenencia de ahorros en canales informales como las cadenas, la casa y los préstamos particulares. Nuevamente la pregunta no parece captar la verdadera dimensión del ahorro en mecanismos informales pues como se observa en el cuadro, el 81% de la población dijo no utilizar ninguno de los mecanismos informales.

Cuadro 23: Formas del ahorro informal. 2002.

	Fondo de empleados	la casa	Fondo de ahorro de amigos	Cadena de ahorro	Los tiene prestados a particulares con interés	Los tiene prestados sin interés	Otro	Ninguno de los anteriores
Estrato 1	1.6	2.0	0.9	3.9	0.0	0.0	0.0	90.3
Estrato 2	3.7	4.6	0.9	2.7	0.7	0.0	0.2	83.7
Estrato 3	4.3	4.6	0.8	3.7	0.6	0.0	0.1	79.5
Estrato 4	4.0	3.4	1.0	1.9	0.4	0.0	0.7	82.0
Estrato 5	5.8	2.6	0.4	1.2	1.0	0.3	2.2	79.1
Estrato 6	2.4	0.8	0.0	2.8	0.0	1.6	2.1	79.9
Total	4.1	4.1	0.8	3.0	0.6	0.1	0.4	81.0

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

En todo caso, es importante señalar cómo la cadena de ahorro para todos los estratos, el fondo de empleados y la casa (para los estratos 2 al 5) son los mecanismos de ahorro más frecuentes.

2.2.2 Crédito

En ausencia del sector financiero formal o cuando no hay acceso a los servicios de crédito, las personas acuden a otros canales de financiación dependiendo del

monto y del plazo requeridos. La Encuesta de Demanda de Servicios Financieros en Bogotá 2002, indagó acerca del crédito de fuentes no formales como los prestamistas particulares, los amigos, los almacenes, y fondos de empleados. Los resultados obtenidos por la encuesta que se muestran en el siguiente cuadro, parecen registrar un sesgo relacionado con la forma de realizar la pregunta, pues se indaga por el "crédito" de distintas fuentes lo cuál no necesariamente coincide con las expresiones comúnmente utilizadas para ello. Por ejemplo, se pregunta acerca del crédito otorgado por el almacén cuando en realidad la expresión común es "fiar", siendo negativa la respuesta cada vez que se usa la palabra "crédito". Este problema de lenguaje puede explicar el hecho de que en promedio del 80% de las personas dijeron no haber solicitado crédito con ninguno de los especificados, en tanto que cuando se hizo la misma pregunta en relación con el crédito formal se obtuvo una negativa del 92%.

Cuadro 24: Proporción de personas que solicitaron crédito no formal en los últimos 3 años. 2002.

	Amigos y parientes	Prestamista	Almacén	Fondo de empleados	Fondo de ahorro informal	Otro	Ninguno de los anteriores
Estrato 1	7.3	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	89.4
Estrato 2	6.9	1.2	0.4	1.6	0.4	0.3	84.6
Estrato 3	10.5	1.2	0.2	2.2	0.7	0.2	78.5
Estrato 4	10.2	1.2	0.3	2.1	0.1	0.2	79.8
Estrato 5	7.3	1.4	1.6	2.7	0.0	1.0	79.0
Estrato 6	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	86.5
Total	9.3	1.1	0.3	2.0	0.4	0.2	80.4

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

La principal finalidad para la solicitud de crédito fueron los gastos personales o los gastos en salud y educación. El cuadro siguiente también muestra cómo los recursos solicitados se dirigieron también al pago de deudas, inversión en el negocio y compra o reforma de inmuebles. En los estratos más bajos fue común el pago de deudas y la compra o remodelación del inmueble.

Cuadro 25: Proporción de personas por finalidad del crédito solicitado. 2002.

	Gastos personales	Educación o salud	Compra de vehículo	Compra o reforma de inmueble	Compra o reparación de muebles	Compra o reparación de maquinaria	Inversión para la empresa o el negocio	Pago de deudas pendientes	Otra
Estrato 1	66.9	12.1	0.0	11.4	0.0	0.0	0.0	9.5	0.0
Estrato 2	44.4	15.3	1.5	15.5	1.2	0.0	6.7	9.1	6.3
Estrato 3	50.8	24.0	2.0	4.3	0.0	0.4	6.2	9.9	2.6
Estrato 4	40.1	30.7	2.9	5.6	0.8	0.0	9.9	9.2	0.9
Estrato 5	29.1	16.8	24.8	3.6	0.0	0.0	13.7	8.0	4.0
Estrato 6	34.0	34.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31.9	0.0	0.0
Total	46.4	23.8	3.3	6.2	0.3	0.2	7.7	9.4	2.8

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

Del total de personas que solicitaron crédito de fuentes informales, se lo otorgaron casi al 95% y se lo rechazaron solo al 3.2%.

Cuadro 26: Proporción de personas por resultado de la solicitud de crédito informal. 2002

	Aprobado	Está pendiente	No fue aprobado
Estrato 1	66.9	23.6	9.5
Estrato 2	96.3	0.0	2.3
Estrato 3	96.3	0.9	2.8
Estrato 4	93.1	2.9	4.1
Estrato 5	90.3	5.7	4.0
Estrato 6	100.0	0.0	0.0
Total	94.9	1.8	3.2

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

Las principales razones para el rechazo en los casos en que se conoció la razón, fueron la falta de garantías, la inestabilidad o insuficiencia de los ingresos y la mala historia crediticia (solo aparece en el Estrato 3). En el cuadro se observa que los resultados por estratos son irregulares. Es importante destacar que estas razones son las mismas que explican el rechazo en el crédito formal, aunque con distintos niveles de importancia. Esto puede indicar que los factores que limitan el acceso al crédito formal no necesariamente se resuelven en su totalidad cuando se trata de acceder al crédito informal, cuando se trata de aspectos fundamentales de la capacidad de pago y riesgo de crédito como son la suficiencia y estabilidad de los ingresos y la disponibilidad de garantías.

Cuadro 27: Proporción de personas por razones del rechazo del crédito. 2002.

	Mala historia crediticia	No tenía con que garantizarlo	Ingresos inestables o insuficientes	No le dieron razón
Estrato 1	0.0	0.0	0.0	100.0
Estrato 2	0.0	50.0	50.0	0.0
Estrato 3	18.4	36.1	16.8	28.7
Estrato 4	0.0	32.1	0.0	67.9
Estrato 5	0.0	0.0	100.0	0.0
Total	9.1	32.3	20.3	38.3

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

El cuadro siguiente contiene resultados acerca de las razones por las cuales las personas no acudieron a las fuentes informales de crédito. Nuevamente, es muy probable que los resultados de esta pregunta estén afectados por la utilización de la expresión “crédito” en relación con el acceso a distintas fuentes informales, por lo que pueden estar sesgados para efectos de ilustrar las características de la autoexclusión del crédito informal.

Cuadro 28: Proporción de personas por razones para no solicitar crédito informal en los últimos 3 años. 2002.

	No necesitó	Prefiere usar solamente recursos propios	No le gusta endeudarse	Ha enido ingeresos insuficientes	Falta de garantías	No encontró codeudores	Alto costo de crédito	No tiene empleo	Otra
Estrato 1	15.8	13.0	28.7	25.6	1.1	1.1	0.0	13.8	0.0
Estrato 2	23.5	15.2	23.0	22.8	0.9	0.3	2.2	10.7	1.1
Estrato 3	30.7	17.9	21.8	12.2	2.3	0.3	2.4	10.3	1.8
Estrato 4	38.4	13.5	23.3	5.9	2.3	0.6	5.2	8.9	1.7
Estrato 5	51.4	14.4	15.5	8.1	3.6	0.0	3.5	2.3	1.2
Estrato 6	30.3	17.3	18.4	11.7	9.7	0.0	12.0	0.7	0.0
Total	31.8	16.1	22.0	12.9	2.3	0.4	3.3	9.3	1.5

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

La Encuesta de Demanda de Servicios Financieros en Bogotá también indagó sobre la tenencia de crédito de fuente informal en el momento de la encuesta. Nuevamente, los resultados parecen subestimar la utilización verdadera del crédito informal de acuerdo con lo captado en los trabajos de campo cualitativos, debido probablemente a la utilización de las expresiones inadecuadas para la denominación de la financiación informal. El siguiente cuadro muestra, por ejemplo, que el 85.5% de las personas dijeron no tener crédito de ninguna de las fuentes especificadas.

Cuadro 29: Proporción de personas por fuente de crédito informal. 2002.

	Amigos y parientes	Prestamistas	Almacén	Fondo de empleados	Fondo de ahorro informal	Otra	Ninguno de los anteriores
Estrato 1	4.3	0.0	0.9	0.9	0.0	0.0	91.4
Estrato 2	5.5	0.7	0.2	1.5	0.0	0.3	87.0
Estrato 3	6.1	0.6	0.2	1.6	0.2	0.2	84.2
Estrato 4	4.9	0.5	0.1	1.4	0.1	0.2	86.3
Estrato 5	3.7	0.5	0.9	2.3	0.0	0.0	84.2
Estrato 6	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	88.7
Total	5.4	0.5	0.2	1.5	0.1	0.2	85.5

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

Las pocas respuestas positivas captadas por la encuesta muestran como una de las principales fuentes de crédito informal los amigos y parientes y los fondos de empleados. La utilización del crédito de prestamistas particulares y de los almacenes aparece bastante baja, seguramente como resultado del lenguaje inadecuado de la pregunta.

En general, el trabajo de campo con grupos focales realizado en estudios anteriores[30], muestra cómo las personas terminan encontrando alternativas de financiación de sus actividades ante la ausencia o falta de acceso al sector financiero formal. En el estudio de finanzas rurales[31], se encontró que el exceso de requisitos, la ausencia de condiciones para ser considerados sujetos de crédito y la falta de adecuación de los productos bancarios disponibles a las condiciones y

[30] Marulanda Consultores y Econometría.
[31] Idem

necesidades de liquidez de ciertas actividades, restringen el acceso al crédito formal *aún cuando exista una sucursal en su municipio*. Sólo para montos grandes y plazos largos se hace un esfuerzo por acudir al sistema financiero formal, aunque en todo caso esto no garantiza el acceso..

Del trabajo de campo rural se desprende que las fuentes utilizadas por los pequeños empresarios dependen de la actividad central de la que derivan sus ingresos y del monto necesitado. Es así como recurren a la venta de bienes o animales, activos de fácil realización, o a la diversificación de la actividad. Se observó que en función del monto requerido, la venta de activos se da de cierta forma ascendente pues se inicia con la venta de bienes o animales, sigue con el préstamo entre familiares, vecinos y amigos, para continuar con el prestamista en caso de urgencia. La posibilidad de acceder al crédito bancario se considera como última instancia para préstamos de mayor cuantía y plazo relacionadas con actividades productivas agropecuarias como siembra de papa o de ganado, y no agropecuarias como capital de trabajo para compra de inventarios o maquinaria y materias primas.

La falta de liquidez de corto plazo se compensa con fuentes comerciales (proveedores, compradores) o prestamistas particulares, que están en capacidad de suministrar los recursos requeridos *oportunamente* aunque las tasas de interés sean elevadas. Aquí es interesante anotar que las personas están dispuestas a pagar tasas de interés altas con tal de obtener financiación, confirmando el hecho de que es más importante la obtención oportuna de los recursos que obtenerlos a destiempo a tasas de interés reducidas. Los canales informales se adaptan a las condiciones de la demanda subsanando de alguna manera las fallas de mercado que impiden el acceso a los productos de financiación formales.

Del trabajo de finanzas rurales también fue evidente como uno de los canales de financiación importante son los comercializadores de agroquímicos, fertilizantes y semillas. En dicha oportunidad el gremio tenía calculado que en ese año, 2002 tenía una cartera promedio anual equivalente a US$ 200, con un máximo que alcanzaba a llegar a US$ 400 millones cuando la cartera de FINAGRO en esa época ascendía a US$ 620 millones . Su queja es que el haberse convertido en los “financiadores” del campo había copado su capacidad de endeudamiento con el sistema financiero, dado que en el país la cartera otorgada a sus canales de venta no era aceptada por la banca como garantía idónea, a pesar de que en la mayoría de los casos ellos otorgaban dicha financiación con cargo a una garantía hipotecaria del distribuidor respectivo. Este es uno de los casos más evidentes de cómo una reforma al régimen de garantías muebles facilitaría e incrementaría el flujo de recursos a través de canales no bancarios, por ejemplo hacia los productores del campo.

2.2.3 Transferencias

La importancia de las transferencias se confirmó en los grupos focales rurales en dónde se lograron identificar múltiples sistemas informales para realizar transferencias de fondos. Dentro de estos sistemas se incluyen las empresas de transporte intermunicipal, los "propios[32]", los conductores o ayudantes de los buses y taxis. La utilización del sistema financiero formal se limita a los montos mayores. A nivel rural, los asistentes a los grupos focales señalaron que muchas veces el único banco disponible para realizar transferencias es el Banco Agrario cuyo servicio era demasiado lento frente a las opciones informales.

Según estos resultados, las transferencias se utilizan para el pago de deudas, gastos propios del sostenimiento de las familias, atender necesidades de salud y educación, y el cubrimiento de calamidades y contingencias. A nivel empresarial se utilizan para el pago de mercancías o materias primas.

3 Oferta de servicios financieros formales

3.1 Cobertura urbana y rural

Con el fin de darle perspectiva a la cobertura física del sistema financiero formal colombiano, es importante empezar por hacer una descripción geográfica del país pues ésta determina en buena parte la distribución de la población y de las sucursales de entidades financieras. En esta sección se utilizó información al 2001, recogida en el estudio de Servicios Financieros Rurales[33].

El territorio colombiano tiene un área terrestre de 1,138,910 km2, y la población proyectada para el 2001, que era de 43,040,286 habitantes (DANE), estaba concentrada en un 71.32% en las cabeceras municipales y el 28.68% restante fuera de ellas. La población colombiana está distribuida en 32 departamentos y un distrito capital conformados a su vez por un total de 1,089 municipios. El 33% (14 millones) de la población colombiana está concentrada en las 7 ciudades principales: Bogotá (6.5 millones), Cali (2.2 millones), Medellín (2 millones), Barranquilla (1.2 millones), Cartagena (900,000), Cúcuta (660,000) y Bucaramanga (539,000). Si a estas cifras se agrega la población de los demás municipios urbanos, se tiene que el 57% de la población es urbana.

Según el siguiente cuadro, el 54.2% (más de 23 millones) de la población colombiana está concentrada en municipios de más de 100,000 habitantes, y el 65.4% en municipios con más de 50,000 habitantes. Estos municipios representan algo más del 10% del total de municipios del país, y concentran la mayor parte de la población. Los municipios con menos de 50,000 habitantes representan casi el

[32] Son personas que se dedican a viajar entre municipios y a transportar dinero por encargo. Por lo general asumen la responsabilidad por el dinero.
[33] Marulanda Consultores y Econometría, 2003.

90% del total de municipios del país pero concentran el 34.6% de la población, dentro de los cuales los municipios con más de 10,000 habitantes hasta 50,000 habitantes tienen casi el 30% de la población total del país. La población total está muy concentrada en los municipios de mayor tamaño los cuales se encuentran de manera importante en la Región Andina, en la Costa Atlántica y en los alrededores de los grandes centros urbanos.

Para efectos del estudio, se clasificaron los municipios en función del número de habitantes en 4 grupos así: Rango 1: municipios de 0 a 10,000 habitantes; Rango 2: municipios de 10,000 a 50,000 habitantes; Rango 3: municipios de 50,000 a 100,000 habitantes; y Rango 4: municipios con más de 100,000 habitantes. El criterio utilizado para definir un municipio como rural fue que tuviera el 85% o más de la población total ubicada por fuera de la cabecera municipal.

Cuadro 30: Municipios y Población Rural y Urbana - Diciembre 2001[34]

RANGO	MUNICIPIOS			POBLACIÓN		
	TOTAL	RURAL	URBANO	TOTAL	RURAL	URBANO
1	381	381		2,245,012	2,245,012	
2	591	591		12,657,202	12,657,202	
3	70	52	18	4,814,637	3,571,528	1,243,109
4	47		47	23,313,978		23,313,978
TOTAL	1,089	1,024	65	43,030,829	18,473,742	24,557,087
DISTRIBUCION						
1	100%	100%	0%	100%	100%	0%
2	100%	100%	0%	100%	100%	0%
3	100%	74%	26%	100%	74%	26%
4	100%	0%	100%	100%	0%	100%
TOTAL	100%	94%	6%	100%	43%	57%

Fuente: Econometría S.A. y Marulanda Consultores con base en DANE.

La población rural está concentrada de manera muy notoria en los 591 municipios de Rango 2 (68%), al tiempo que los 70 municipios de Rango 3 concentran más del 19% de la población rural. Una concentración de población bastante inferior se observa en los 381 municipios de Rango 1 que tienen el 12% de la población rural (1,300,000 habitantes menos que los que habitan los municipios rurales de Rango 3).

La cobertura que ofrece el sistema financiero colombiano se mide con base en las variables de número de sucursales y entidades financieras presentes en cada uno de los municipios, indicando la posibilidad de prestar los servicios financieros. Si bien la cobertura así medida no es condición suficiente para que se dé el acceso a los servicios financieros, sí es una condición necesaria por cuanto sin cobertura las posibilidades del acceso serían remotas.

34

En el 2001 existían un total de 4,575 sucursales a lo largo del territorio nacional, ubicadas principalmente en las zonas urbanas, con un 75.3% ubicadas en municipios urbanos de más de 50,000 habitantes. De éstas, el 97% estaba localizado en municipios de más de 100,000 habitantes. En contraposición, el 24.7% (1,130) de las sucursales estaba ubicado en las zonas rurales. Para septiembre de 2005, las cifras publicadas por la Superintendencia Bancaria indicaban que se había reducido el número de sucursales de los establecimientos de crédito a 4,188 probablemente como resultado del proceso de ajuste del sector financiero en el pasado reciente que se ha caracterizado por la consolidación en menos entidades a través de procesos de fusiones que han conducido a la recomposición de la presencia física.

Cuadro 31: Número de Sucursales por Rango de Población (2001)

Rango población	No Sucursales	Distribución
1	189	4.1%
2	727	15.9%
3	309	6.8%
4	3,350	73.2%
TOTAL	**4,575**	**100.0%**

Fuente: Econometría S.A. y Marulanda Consultores
con base en Superintendencia Bancaria y Banco Agrario. 2001

De acuerdo con los resultados del estudio de Servicios Financieros Rurales en Colombia[35], la distribución de las sucursales bancarias en el 2001 coincidía con la concentración de la población y las actividades económicas. Se encontró que la cobertura física del sistema financiero formal era adecuada en términos de número de municipios con sucursales bancarias y de población expuesta a la presencia de entidades financieras.

En términos de cobertura de la población, la cobertura física se podría considerar satisfactoria pues el 92% de la población está en cercanía a una entidad financiera. Como se observa en el siguiente cuadro, la cobertura de la población es proporcional a su distribución en la medida en que es creciente a medida que crece la población. En efecto la cobertura en los municipios de Rango 1 es de casi 54%, mientras que en los de Rango 2 supera el 80%. En los grupos de municipios con mayor población, la cobertura está entre el 95% y el 100%.

[35] Marulanda Consultores y Econometría, 2003.

Cuadro 32: Cobertura de la Población Rural y Urbana 2001

Rango Población	COBERT. POBL. RURAL			COBERT. POBL. URBANA			COBERT. POBL. TOTAL		
	TOTAL	SIN BANCO AGRARIO	BANCO AGRARIO	TOTAL	SIN BANCO AGRARIO	BANCO AGRARIO	TOTAL	SIN BANCO AGRARIO	BANCO AGRARIO
1	53.5%	6.8%	46.7%				53.5%	6.8%	46.7%
2	83.2%	38.0%	45.3%				83.2%	38.0%	45.3%
3	98.1%	81.9%	16.3%	85.8%	77.4%	8.5%	95.0%	80.7%	14.3%
4				100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%
TOTAL	**82.5%**	**42.7%**	**39.8%**	**99.3%**	**98.9%**	**0.4%**	**92.1%**	**74.7%**	**17.3%**

Fuente: Econometría S.A. Y Marulanda Consultores con base en Superintendencia Bancaria. Banco Agrario y DANE. 2001

El cuadro anterior permite ilustrar las diferencias en la cobertura a nivel urbano y rural. Como se observa buena parte de la cobertura rural está explicada por la presencia del Banco Agrario en especial en los municipios de menor tamaño, en tanto que el resto de la banca tiene mayor presencia en los municipios como mayor número de habitantes. En el 2001, el Banco Agrario tenía un total de 611 sucursales en 602 municipios con características rurales. El Banco Agrario tenía un total de 683 sucursales a nivel nacional, de tal forma que casi el 90% de las sucursales estaban localizadas en zonas rurales.

En Colombia, de acuerdo con las cifras de número de sucursales del 2001, se estimó que a nivel nacional en promedio hay 1 sucursal por cada 8,600 habitantes y en los municipios con más de 100,000 habitantes el promedio es de casi 7,000 habitantes por sucursal. Había 6 sucursales por cada 100,000 habitantes en tanto que a nivel urbano tenían en promedio 14 sucursales por cada 100,000 habitantes. En los municipios de Rango 2 y 3 que es en dónde se encuentran menos sucursales por habitante hay 6 por cada 100,000 habitantes.

Al hacer la actualización para analizar si en los últimos años, teniendo en cuenta la reactivación de la economía y la mayor seguridad presente en el país, la cobertura podía haber cambiado, la conclusión es que la situación encontrada es casi idéntica a la descrita cuatro años antes, como se puede apreciar de el Cuadro 33. De esto se concluye que la falta de cercanía de instituciones financieras, específicamente bancos, continúa siendo una limitante para lograr iniciar un proceso para “bancarizar” un mayor porcentaje de al población en el país.

Cuadro 33 : Cobertura del Sistema Bancario - 2005

Rangos de Habitantes por Municipio	Cobertura de Municipios Por Rango		Cobertura de Población por Rangos	
	Con BanAgrario	Sin BanAgrario	Con BanAgrario	Sin BanAgrario
0 - 10000	49,1%	4,3%	55,2%	5,4%
10000 - 50000	79,8%	26,8%	84,1%	32,5%
50000 - 100000	93,2%	71,2%	93,6%	74,6%
Más de 100000	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total	**70,8%**	**25,2%**	**92,6%**	**73,5%**

Fuente: Cálculos con base en DANE y Superintendencia Financiera, 2006

Ahora bien, el indicador de cobertura definido como el número de sucursales por municipio esconde una realidad que afecta negativamente a las poblaciones de menores ingresos de los grandes centros urbanos. En efecto, de acuerdo con la información recogida y analizada por Steiner (2002) para el caso de Bogotá, se encontró que la mayor parte de las oficinas de los establecimientos de crédito estaban ubicadas en zonas de la ciudad clasificadas como de estratos altos: 22% de las oficinas estaban en estratos 5 y 6, y el 68% en estratos 3 y 4. En contraposición, en los estratos 1 y 2 solo estaban ubicadas cerca del 10% de las oficinas. Nótese que en el cuadro siguiente se muestra cómo la mayor parte de la población de Bogotá está ubicada en los estratos 1, 2, y 3.

Cuadro 34: Cobertura de Entidades Bancarias por Estratos en Bogotá - 2001

CONCEPTO	ESTRATO						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
No. sucursales por estrato	11	114	622	253	150	136	**1,286**
Distribución sucursales por estrato	0.9%	8.9%	48.4%	19.7%	11.7%	10.6%	**100%**
Distribución de la Población	3.4%	22.1%	47.5%	17.5%	6.7%	2.8%	**100%**

Fuente: Superintendencia Bancaria - Tomado de Oferta de Servicios Financieros a los pobres "Bancables" en Colombia - Carlos Medina y Roberto Steiner - Cuadro No. 10 - Octubre 2002

Aún a nivel urbano, sobretodo a nivel de las ciudades de más de 100,000 habitantes, puede existir claramente una falta de cobertura física en los barrios de estratos más pobres, haciendo más difícil y más costoso acceder a los servicios financieros para estas personas.

Sobre el tema de cobertura a nivel urbano, consultado en los grupos focales en Bogotá, resulta importante destacar que en el caso de los estratos 2 y 3 los problemas de acceso a servicios financieros no parecen estar relacionados con la ubicación o la presencia o no de las entidades financieras en cercanía al lugar de la vivienda o el trabajo. En general se mencionó que por los lugares por los que esta población transita siempre hay un banco o una “corporación” (todavía reconocen así a los hoy denominados bancos hipotecarios). El problema está en las condiciones de acceso, en los costos y en la mala atención. De forma contraria, en el caso de los asistentes a los grupos focales pertenecientes al estrato 1 en Bogotá, y la población de los municipios rurales, la cobertura en términos geográficos si resultó ser un problema ya que normalmente ellos viven en la periferia y no cuentan con sucursales de instituciones financieras en las zonas donde habitan y realizan sus actividades, y en el caso de la población rural la falta de una entidad financiera hace muy complejo la realización de la más simple de las transacciones financieras, como es la de transferir o recibir una transferencia de recursos.

Los resultados de las variables financieras de los establecimientos de crédito para 2001 mostraron cómo la distribución del volumen de las actividades del sector financiero formal responde también a la distribución de la población. En efecto, la distribución rural – urbana del volumen de las captaciones y colocaciones,

mostraba una concentración muy importante tanto de cartera como de captaciones en las zonas urbanas en contraposición con las zonas rurales.

Cuadro 35: Dimensión de la Actividad Financiera Rural y Urbana Establecimientos de Crédito.

Millones **Diciembre 2001**

Rango población	ACTIVIDAD RURAL		ACTIVIDAD URBANA		TOTAL NACIONAL	
	Cartera	Depósitos	Cartera	Depósitos	Cartera	Depósitos
1	87,963	214,775			87,963	214,775
2	927,248	2,493,008			927,248	2,493,008
3	722,943	1,468,232	366,928	704,560	1,089,871	2,172,792
4			44,470,180	49,528,716	44,470,180	49,528,716
TOTAL	1,738,155	4,176,015	44,837,108	50,233,277	46,575,263	54,409,291

DISTRIBUCIÓN

Rango población	ACTIVIDAD RURAL		ACTIVIDAD URBANA		TOTAL NACIONAL	
	Cartera	Depósitos	Cartera	Depósitos	Cartera	Depósitos
1	5.1%	5.1%			0.2%	0.4%
2	53.3%	59.7%			2.0%	4.6%
3	41.6%	35.2%	0.8%	1.4%	2.3%	4.0%
4		0.0%	99.2%	98.6%	95.5%	91.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Econometría S.A. Y Marulanda Consultores con base en Superintendencia Bancaria y Banco Agrario y Dane 2001

En general la actividad financiera rural del sector financiero formal representa un porcentaje reducido del volumen de las actividades financieras nacionales, aunque existe una diferencia importante entre la captación de recursos y su colocación a nivel rural. La mayor parte de los bancos que tienen actividades rurales, captan más recursos de los que colocan a nivel rural. Esta situación puede ser el resultado del registro de las transferencias del Presupuesto Nacional, al tiempo que puede registrar el efecto del manejo transaccional de las grandes agroindustrias. En todo caso no parece deberse a una mayor demanda relativa de depósitos por parte de la población productiva de bajos ingresos. De hecho, si el acceso a servicios financieros por parte de la población de bajos ingresos es reducido en las zonas urbanas, en las zonas rurales lo es aún más sobretodo en el ahorro. Al respecto es necesario recordar que la mayor parte de la cobertura del sector financiero en las zonas rurales se debe a la presencia del Banco Agrario, que financia la mayor parte de sus operaciones con los recursos de Finagro en detrimento de la captación de recursos del público. Así, el Banco no ha hecho un particular esfuerzo por dinamizar la captación atrayendo clientes en las zonas rurales a través del ofrecimiento de productos adecuados a sus necesidades.

Al comparar con algunos países de Latinoamérica, se observa que la cobertura de sucursales por cada 100,000 habitantes de Colombia era mayor que en Argentina, Chile, Brasil y México. Frente a los niveles de cobertura de algunos países europeos, los resultados latinoamericanos son bastante bajos pues la cifra para Colombia de 11 sucursales por cada 100,000 se compara muy desfavorablemente con España en donde hay 92 sucursales por cada 100,000, y 30 sucursales en el caso del Reino Unido.

Cuadro 36: Cobertura de Colombia frente a otros Países. 2002

AMÉRICA LATINA	No. SUCURSALES POR 100,000	
	POB. TOTAL	PEA
ARGENTINA	10	23
CHILE	7	17
COLOMBIA 2001	**11**	**22**
BRASIL	10	20
VENEZUELA	11	24
MÉXICO	7	16
EUROPA		
ALEMANIA	83	n.d.
ESPAÑA	92	n.d.
FRANCIA	44	n.d.
REINO UNIDO	30	n.d.

Fuente: Cálculos con base en Asociaciones Bancarias de los países listados e Institutos de Estadística de los países.

Para Colombia se tomó, Econometría S.A. y Marulanda Consultores con base en Superintendencia Bancaria y Banco Agrario. 2001

Si bien en general la cobertura medida en términos de número de sucursales pareciera suficiente pues está ubicada en donde está concentrada la población, el acceso a los servicios financieros ofrecidos a través de esas sucursales no está disponible para todos los grupos de población y depende esencialmente del Banco Agrario, una institución que le ha dado preferencia a la movilización de recursos de Finagro frente a la movilización de los ahorros.

El conflicto armado ha inhibido la extensión de los servicios financieros rurales por el problema de seguridad, el desplazamiento de personas y de la actividad económica elevando los costos de la prestación de los servicios. En todo caso, el criterio de volumen de actividad económica y financiera sigue siendo importante para la banca al momento de definir la apertura de sucursales rurales Esto lo confirmó un estudio econométrico realizado en el 2003[36] sobre los determinantes de la cobertura física del sistema financiero formal. Allí se encontró que el número de oficinas de las entidades vigiladas en los diferentes municipios se encuentra relacionado con la población, el área del municipio y los niveles de captaciones y colocaciones observados. Se encontró que la decisión de localizarse en una población obedece principalmente al número de habitantes que reside en ella, a la existencia de estación de policía en la localidad, a los ingresos percibidos por la administración municipal, al nivel de actividad económica del departamento donde se localiza la población y al tipo de entidad analizada[37]. En efecto, para el caso del Banco Agrario su cobertura refleja la política de ser la presencia del Estado en las

[36] Econometría S.A. Determinantes de la Cobertura Rural, 2003.

[37] En desarrollo de ese estudio se encontró que el nivel de las captaciones y de las colocaciones de las entidades vigiladas estaba relacionado fundamentalmente con la actividad económica municipal, y que las variables explicativas de esta actividad tenían altos niveles de correlación que no permitían estimar un modelo explicativo con los métodos tradicionales. Por ello se recurrió a la estimación de un modelo de regresión lineal en que las variables explicativas se construyeron mediante un análisis de componentes principales.

zonas rurales, aunque los criterios de actividad económica y población también son importantes pero menos que en los demás bancos. Estos tienen preferencia por los municipios más grandes, con un mayor número de empresas registradas, con presencia de policía y con un nivel más alto de ingresos corrientes y tributarios.

De acuerdo con las entidades entrevistadas en el 2003 para el estudio de servicios financieros rurales, la mayor preocupación que existe frente al mantenimiento y extensión de la red bancaria en los municipios rurales, tiene que ver con los altos costos operativos que implica, los cuales se han incrementado en forma desproporcionada en los últimos años debido al conflicto armado en el país. No sólo el desplazamiento forzoso de la población sino el desplazamiento de la actividad económica, ó por lo menos de las transacciones financieras, hacia cascos urbanos, ha convertido varias sucursales que antes eran rentables en no rentables hoy en día. Esto ha elevado considerablemente los costos de transporte del efectivo, el cual tiene que hacerse hoy en día en una alta proporción en helicópteros. No obstante, una entidad manifestó que estas circunstancias eran manejables en las zonas rurales en donde existen oportunidades comerciales que permiten mantener oficinas rentables.

En el caso de los municipios más pequeños en términos de población y actividad económica, una parte importante (si no todos) de los negocios financieros se origina en el sector público al punto que son determinantes de la rentabilidad de la oficina. En tales municipios, en donde por lo general existe una sucursal del Banco Agrario, la entrada de un banco privado es prácticamente imposible por cuanto el Banco Agrario tiene el monopolio de hecho de los recursos oficiales sin que exista una verdadera posibilidad de competir por estos recursos con operaciones eficientes y mejores servicios. Estas opiniones, aunque no fueron generalizadas, podrían eventualmente romper el paradigma de que las entidades financieras formales no pueden llegar a los municipios rurales porque es demasiado costoso operativamente. Así mismo, podrían generar dudas sobre la justificación de la presencia del Banco Agrario en muchos municipios del país como única entidad financiera en la plaza, con base en el argumento de que los bancos privados no están dispuestos a atender esas zonas por cuanto las oficinas no son rentables. Si bien es posible que algunas plazas por su tamaño y ubicación no sean rentables, no se puede descartar que la existencia en otras del Banco Agrario en condiciones preferenciales impida la llegada de un banco privado con capacidad de ofrecer los servicios financieros de manera eficiente y cuyo costo de operación no es necesariamente oneroso para el Estado.

La cobertura física del sistema financiero en las zonas rurales (y en general en todo el territorio nacional) tiende a darse dentro de una estructura rígida en cuanto se refiere a la adaptación de las oficinas al mercado específico. En efecto, las entidades financieras entrevistadas mostraron cierta inflexibilidad en el diseño de sus oficinas frente al tipo de clientela atendida, al punto de que se encontró que en general las oficinas de las zonas rurales no se diferencian particularmente de las

oficinas en las grandes zonas urbanas. Si bien algunas de las entidades tienen horarios flexibles en función de los días de mercado, la generalidad es que todas funcionan tiempo completo durante al menos cinco días de la semana. Al revisar las normas aplicables no se encontraron restricciones particulares, máxime teniendo en cuenta que algunas entidades financieras están compartiendo local con establecimientos comerciales, o incluso utilizan locales del municipio para el desarrollo de la actividad financiera. En cuanto al horario de atención, las normas de la Superintendencia Bancaria obligan a que las sucursales ó agencias abran como mínimo 28 horas hábiles dentro de las cuales deben atender al menos 15 horas semanales entre las 8 a.m. y las 6 p.m. Según el testimonio de otras entidades bancarias, esta obligación no representa una restricción importante que determine el ofrecimiento de servicios financieros rurales.

Esta situación también se refleja en el diseño de los productos activos y pasivos que por lo general responde más a las necesidades de los clientes urbanos que de los rurales.

En cuanto al sector cooperativo financiero en Colombia, se encontró que su presencia en el sector rural no es muy diferente a la que tiene el sector financiero tradicional si se incluye al Banco Agrario, aun cuando estos resultado pueden subestimar su impacto dado que la bases de datos de Confeccoop solo se registra el municipio en donde está ubicada la oficina principal de la respectiva cooperativa. Sin embargo, si consideramos el cubrimiento por municipios excluyendo al Banco Agrario, las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito, , aumentan la cobertura en 36 municipios, concentrando la presencia exclusiva en la zona rural, y en aquellos municipios con poca población como son los de los Rangos 1 y 2.[38]

Ahora bien si también se consideran las cooperativas que prestan servicios de crédito a sus asociados, y que para el 2001 en total suman 1,937 en todo el país (355 de aporte y crédito, 742 productivas especializadas y 840 productivas multiactivas), aun cuando estas se ubican principalmente en municipios urbanos de mayor tamaño (478 entidades, es decir, el 25% del total), al comparar su cubrimiento por municipios excluyendo al Banco Agrario, se aumenta la cobertura en 108 municipios adicionales a los que atiende el sector financiero.

En el caso colombiano la cobertura física se ha desarrollado más en función de la ubicación de sucursales completas en lugares cuya actividad económica asegure la rentabilidad de la operación. La comparación con la cobertura en sucursales, cajeros automáticos, y datáfonos de otros países, pareciera indicar que el desarrollo de la cobertura y posiblemente de la bancarización en el exterior se ha dado más basado en la disponibilidad de medios electrónicos y mecanismos que permiten realizar transacciones, que en la localización de sucursales.

[38] Tomado de Arango, Cárdenas, Marulanda y Paredes, “Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano”, Fedesarrollo, 2005.

La cobertura física del sistema financiero formal se extiende más allá de la utilización de sucursales en la medida en que las herramientas (cajeros electrónicos y datáfonos) que permiten hacer transacciones electrónicas son puntos adicionales de contacto del sector financiero con la población. Los cajeros automáticos y los datáfonos juegan un papel muy importante pues permiten la realización de operaciones o transacciones financieras mediante el uso de tarjetas débito o crédito, evitando la necesidad de acudir a las sucursales bancarias, y reduciendo por ende el costo de las operaciones.

Si se analiza la cobertura de sucursales y cajeros automáticos en Colombia, esta resulta inferior a la de los países de América Latina, salvo Brasil. De igual forma, está por debajo de los países de Europa.

Cuadro 37: Cobertura de Sucursales y Cajeros Automáticos. 2002

AMÉRICA LATINA	No. SUCURSALES + CAJEROS POR 100,000	
	POB. TOTAL	PEA
ARGENTINA	28	63
CHILE	32	74
COLOMBIA	**23**	**49**
BRASIL	23	46
VENEZUELA	24	51
MÉXICO	24	57
EUROPA		
ALEMANIA	127	n.d.
ESPAÑA	160	n.d.
FRANCIA	83	n.d.
REINO UNIDO	67	n.d.

Fuente: Cálculos con base en Asociaciones Bancarias de los países listados e Institutos de Estadística de los países. Servibanca

En Colombia el ritmo de crecimiento del número de cajeros automáticos ha disminuido desde 1999 cuando alcanzó una cifra superior a 5,000 para estabilizarse entre los 5,300 y los 5,500[39]. Al final del 2003 había disponibles un total de 5,583 cajeros automáticos en el territorio nacional colombiano y un total de 45,000 datáfonos, para un total de 50,583 máquinas para realizar transacciones[40]. Frente a la población total estimada para diciembre de 2003 de 43.5 millones, habría una disponibilidad de 116 máquinas por cada 100,000 habitantes. De acuerdo con los resultados del estudio del Banco Mundial y el CEMLA (2000), esta cifra estaría por debajo del resultado obtenido en el 2000 de 124 máquinas por cada 100,000 habitantes, y por debajo de los indicadores de otros países como Francia con más de 2,000 máquinas, Portugal con 900, México con 127 y República Dominicana con 321.

[39] Tecnibanca Servibanca.
[40] Marulanda Consultores, Bancarización en Colombia, 2004.

Si bien es cierto que la ampliación de la cobertura de cajeros electrónicos contribuiría a mejorar las posibilidades de acceso a servicios financieros, éstos requieren el suministro de efectivo que es precisamente uno de las principales dificultades en las zonas rurales debido a que los problemas de seguridad elevan considerablemente el costo de manejo y en especial del transporte.

3.2 Principales Oferentes

Los establecimientos de crédito con mayor presencia física en el territorio nacional en términos de sucursales se muestran en el siguiente cuadro con base en la información recogida en el 2001.

Cuadro 38: Distribución de las Sucursales y Municipios de los Establecimientos de Crédito.
DICIEMBRE 2001

ENTIDAD FINANCIERA	RURAL		URBANO		TOTAL	
	No. Municipios Cubiertos *	No. Sucursales	No. Municipios Cubiertos *	No. Sucursales	No. Municipios Cubiertos *	No. Sucursales
Bancolombia	7.1%	7.0%	75.4%	10.9%	11.2%	9.9%
Davivienda	1.2%	1.2%	63.1%	8.2%	4.9%	6.5%
AV Villas	0.9%	0.8%	61.5%	6.6%	4.5%	5.2%
BVA Banco Ganadero	4.0%	3.6%	66.2%	6.5%	7.7%	5.8%
Banco de Bogota	6.9%	6.3%	75.4%	6.5%	11.0%	6.4%
Bancafé	11.7%	10.7%	66.2%	6.2%	15.0%	7.3%
Conavi	1.2%	1.3%	53.8%	6.0%	4.3%	4.9%
Banco Granahorrar	1.1%	1.0%	60.0%	5.9%	4.6%	4.7%
Colmena	1.5%	1.3%	58.5%	4.6%	4.9%	3.8%
Megabanco	6.4%	5.9%	67.7%	4.5%	10.1%	4.9%
Colpatria	0.1%	0.1%	35.4%	3.9%	2.2%	2.9%
Banco Santander	0.7%	0.6%	52.3%	3.8%	3.8%	3.0%
Caja Social	0.8%	0.7%	55.4%	3.7%	4.0%	3.0%
Banco de Occidente	0.6%	0.5%	46.2%	3.6%	3.3%	2.9%
Banco Popular	4.1%	3.8%	66.2%	3.5%	7.8%	3.6%
Banco Agrario	58.8%	54.1%	76.9%	2.1%	59.9%	14.9%
Banco Superior	0.0%	0.0%	16.9%	1.7%	1.0%	1.3%
Sudameris	0.0%	0.0%	13.8%	1.2%	0.8%	0.9%
Otros	1.0%	1.1%	38.5%	10.7%	3.2%	8.3%
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Fuente: Econometría S.A. Y Marulanda Consultores con base en Superintendencia Bancaria y Banco Agrario. 2001

* Hay municipios con más de una sucursal de más de una entidad financiera

A nivel nacional, el Banco Agrario es el que tiene un mayor número de sucursales las cuales están ubicadas especialmente en las zonas rurales. No obstante las características de la operación financiera del banco no han contribuido a garantizar la prestación de servicios financieros integrales en las zonas rurales. En efecto, si bien el banco ha mostrado una colocación activa en el sector agropecuario esta cartera está financiada casi totalmente con recursos redescontados con cargo a Finagro. Los recursos de Finagro financiaron en el 2001 casi del 20% del total de los activos del banco, en tanto que en junio de 2004 la relación entre cartera y recursos redescontados por el Banco Agrario en FINAGRO era de 74%, mientras que para todas las entidades financieras los

recursos redescontados en TODOS los bancos de segundo piso (Bancoldex, Findeter y Finagro) representaban tan solo un 9%.

Esta dependencia de los recursos de Finagro ha impedido que el Banco Agrario haga un esfuerzo de captación que permita ofrecer a los clientes de las zonas rurales servicios financieros integrales. Si bien el Banco Agrario ha explorado marginalmente plataformas de sucursales móviles, ofrece horarios en zonas rurales adecuados a la lógica del pueblo como abrir los días de mercado y algunos otros más. Es importante tener en cuenta que desde 2004, el Banco Agrario está implementando un proyecto de microcrédito con el apoyo de ACCION Internacional.

A nivel urbano, la entidad que mostró un mayor número de sucursales fue el Bancolombia con casi el 11% de las sucursales ubicadas en el 75% de los municipios urbanos (ver cuadro anterior). De hecho el Bancolombia es la entidad con mayor cobertura física a nivel nacional, después del Banco Agrario. Dentro de los demás bancos con presencia importante a nivel urbano se incluyen todos los bancos hipotecarios (Davivienda, AV Villas, Conavi, Granahorrar, Colmena y Colpatria) que en conjunto tenían el 35% de las sucursales urbanas con participaciones individuales que oscilan entre el 4% y el 8%. Los otros bancos importantes a nivel de presencia urbana incluyen al BBVA, el Banco de Bogotá, Megabanco, Banco Santander, el Banco Caja Social, el Banco de Occidente y el Banco Popular. Esta situación podría haber cambiado para el 2005 debido al proceso de ajuste y consolidación de las entidades del sector financiero colombiano, que se ha caracterizado por fusiones de importantes entidades hipotecarias con bancos comerciales.

En general los segmentos de bajos ingresos de la población no han sido mercados particularmente apetecidos al punto que solo unos cuantos bancos se concentran en ellos. Tal es el caso del Banco Caja Social que tradicionalmente ha atendido los sectores de bajos ingresos tanto en ahorro como en crédito, y más recientemente Megabanco y el Bancolombia. De acuerdo con la información de Steiner[41] y la relación establecida entre sucursales, estrato socioeconómico y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se encontró que los bancos con mayor cobertura en términos de las poblaciones de bajos ingresos en Bogotá son Megabanco y el Banco Caja Social[42].

Cuadro 39: Participación de Cada Entidad Bancaria por Estrato en Bogotá. 2001

[41] Steiner, R. Medina, C., Oferta de Servicios Financieros a los Pobres “Bancables” en Colombia, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Octubre 2002.

[42] Es raro que la Caja Social no aparezca en el estrato 1, pero según la información recogida por Steiner (que es la fuente del cuadro), la Caja Social no reportó en ese momento sucursales en el estrato 1. En todo caso, de actualizarse la cobertura geográfica habría que depurar esta información.

	1	2	3	4	5	6	TOTAL
Megabanco	27%	13%	6%	3%	2%	3%	5%
Banco de Bogotá	18%	10%	8%	6%	5%	6%	7%
Banco Popular	9%	7%	5%	3%	2%	1%	4%
Bancolombia	9%	5%	7%	8%	6%	7%	7%
BBVA	9%	5%	6%	8%	6%	8%	7%
AV Villas	9%	4%	7%	7%	7%	4%	6%
Banco Santander	9%	3%	5%	4%	5%	7%	5%
Banco Conavi	9%	3%	4%	7%	6%	5%	5%
Banco Caja Social	0%	10%	6%	4%	3%	1%	5%
Banco Davivienda	0%	9%	7%	7%	9%	4%	7%
Bancafé	0%	7%	6%	8%	7%	4%	7%
Banco Colpatria	0%	6%	6%	8%	7%	5%	6%
Banco del Estado	0%	4%	6%	6%	3%	5%	5%
Banco Colmena	0%	4%	5%	4%	7%	6%	5%
Banco Granahorrar	0%	3%	4%	3%	5%	2%	3%
Banco de Occidente	0%	3%	3%	4%	3%	2%	3%
Citibank	0%	2%	1%	3%	3%	6%	2%
ABN Amro Bank	0%	2%	1%	1%	3%	1%	1%
Banco Unión	0%	2%	0%	2%	2%	4%	1%
Otros	0%	1%	7%	8%	9%	18%	8%
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Superintendencia Bancaria - Tomado de Oferta de Servicios Financieros a los pobres "Bancables" en Colombia - Carlos Medina y Roberto Steiner, 2002

Megabanco es una sociedad anónima constituida en junio de 1999 cuyo principal accionista era Coopdesarrollo Central Cooperativa, hoy en liquidación. Hace menos de un mes Megabanco fue vendido al Grupo Aval. Megabanco es el único banco con vínculos cooperativos que quedó en Colombia luego de la crisis financiera que provocó la desaparición de muchas cooperativas y de los bancos cooperativos, teniendo activos conformados por los de cuatro entidades cooperativas integrando a Bancoop, Coopdesarrollo, Cupocrédito, y Coopsibaté. La extensión de los servicios financieros de Megabanco en el territorio nacional aún en los municipios en donde no tiene oficinas, se basa en la realización de convenios con cooperativas de ahorro y crédito. Los servicios se basan en el uso de tarjetas débito operadas por el banco para manejar los depósitos en las cooperativas, la ubicación de un cajero automático y la canalización de crédito a través de la cooperativa[43].

El Banco Caja Social atiende sectores de medios y bajos ingresos con servicios financieros integrales con un enfoque exclusivamente urbano. Actualmente está recibiendo asistencia técnica de ACCION Internacional con el fin de implementar las mejores prácticas en tecnología microcrediticia que le permitan atender microempresarios de ingresos más bajos que los que atiende hoy en día.

Adicionalmente existen dos entidades microfinancieras formales las cuales se han especializado en el ofrecimiento de créditos a microempresarios, sin ampliar la gama de productos, entre otras por limitaciones de índole legal ya superadas. Se trata de Finamérica y Compartir, dos compañías de financiamiento comercial (CFC) especializadas en microcrédito que por la estructura legal dentro de la que

[43] Marulanda Consultores y Econometría, 2003.

se consolidaron solo pudieron desarrollar productos masivos de crédito pero no de ahorro. En efecto, debido a la estructura de banca especializada vigente en Colombia hasta principios de los noventa y al lento proceso de introducción de la banca múltiple, estas entidades no estaban autorizadas para captar recursos del público a través de depósitos de ahorro. De hecho, solo luego de la reglamentación de la Superintendencia Bancaria de la autorización del Gobierno Nacional para la captación de ahorro por parte de las CFC, en 2004 Finamérica inició el desarrollo de un proyecto de ahorros con el apoyo de WOCCU y USAID.

Por su parte el sector cooperativo financiero ha sido considerado tradicionalmente como un importante oferente de servicios financieros a sus afiliados, en especial en aquellos departamentos donde tiene una destacada presencia como son Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle. A nivel agregado en el 2003 su participación representaba un 4.9% de los activos del sistema financiero, un 3.2% de los pasivos y un sorprendente 18.7% del patrimonio, como se evidencia del cuadro a continuación, siendo las de mayor participación las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito.

Cuadro 40 : Participación del Sector Cooperativo Financiero dentro del Sector Financiero 2003

TIPO	Activos	Pasivos	Patrimonio	Excedentes o Utilid antes Imp.	Asociados o No. cuentas activas
COOPERATIVAS CON ACTIVIDAD FINANCIERA					
APORTE Y CRED	587.013	125.202	461.811	33.621	282.009
AHORR Y CRED	2.313.031	1.458.915	854.116	64.705	958.172
MULT AHO Y CRED	1.485.499	797.382	688.117	59.067	249.594
COOP FINAN	433.728	332.544	101.183	14.051	250.000
TOTAL ACT FIN COOP	4.819.271	2.714.044	2.105.228	171.443	1.739.775
ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO SIN COOP					
TOTAL E.C. SIN COOP	97.403.289	86.144.154	11.259.134	2.410.378	12.696.546
COOP / E.C.	**4,9%**	**3,2%**	**18,7%**	**7,1%**	**13,7%**

Fuente: Cálculos con base en Confecoop y Superintendencia Bancaria.
Tomado de Arango, Cárdenas, Marulanda y Paredes, op.cit.

Las ONG microfinancieras no reguladas son las otras entidades que atienden el sector microempresarial, pero no están autorizadas a captar recursos del público por lo que no pueden prestar servicios financieros integrales. Adicionalmente, el desarrollo de estas entidades en Colombia se ha concentrado en las zonas urbanas por lo que su presencia rural es mínima. En el cuadro siguiente se muestran las principales cifras de cartera y clientes de las principales ONG microcrediticias, recogidas en desarrollo del estudio de Microfinanzas y Pobreza[44].

Cuadro 41: Cartera y clientes de ONG microcrediticias. Junio 2005.

[44] Marulanda Consultores, 2005.

Cifras a junio del 2005 (Millones de COP$)

	Cartera micro	Clientes micro	Credito Promedio
Fundacion WWB Cali	184.081	112.727	1,6
FMM Popayan	80.759	96.215	0,8
FMM Bucaramanga	63.962	58.309	1,1
Fund. Mario Santodomingo	25.206	34.562	0,7
CMM Colombia	38.162	39.517	1,0
CMM Medellin	27.669	21.080	1,3
Fundacion Amanecer	5.250	3.382	1,6
Actuar Tolima	4.425	4.204	1,1
Microantioquia	4.014	9.485	0,4
Contactar	5.140	3.035	1,7
F. San Isidro	673	669	1,0
ANALFE	2.059	55	37,4
Actuar Bolivar	2.578	5.714	0,5
Actuar Caldas	3.473	2.035	1,7
F Cerrejon	1.853	1.412	1,3
Progresemos	1.350	1.283	1,1
F. Producir	2.215	1.587	1,4
Actuar Quindio	2.304	1.477	1,6
CORFAS	1.494	2.605	0,6
CIDES	1.550	3.018	0,5
COFEP	1.205	1.769	0,7
Actuar Atlantico	1.032	1.397	0,7
Consolidar	693	834	0,8
F Indufrial	366	672	0,5
Total	461.513	407.043	1,0

Fuente: Cooperativa Emprender y WOCCU

En general se observa cómo a excepción de los cinco “bancos de la mujer” y la Fundación Santodomingo, el alcance en términos de cobertura de las demás ONG es mínimo.

3.3 Productos ofrecidos

Los resultados de estudios revisados indican que los productos financieros ofrecidos por la banca formal son relativamente uniformes sin que haya diferencias sustánciales en función del tipo de cliente, la actividad económica o el nivel de ingresos, lo cual afecta en especial a segmentos rurales cuyos flujos de liquidez son muy diferentes a los de los hogares urbanos..

En términos de captación, sólo las entidades financieras formales están autorizadas para ofrecer servicios financieros, por lo que el desarrollo de los productos se limita a lo que éstas hayan logrado. En general, se ha encontrado

que en términos de captación, los productos tampoco tienen un diseño diferencial en función del nicho de mercado hacia el que se dirigen al punto que las comisiones cobradas por los establecimientos de crédito son montos fijos independientemente del tipo o monto del depósito.

El tipo de depósito masivo desarrollado por los establecimientos de crédito en Colombia es por excelencia la cuenta de ahorros. De acuerdo con las cifras recogidas para diciembre de 2003[45], los establecimientos de crédito tenían un total de $59.8 billones en depósitos de los cuales $54.7 billones correspondían a la banca comercial. Del total, el 54.6% correspondía a depósitos de más de $100 millones en tanto que el 11.7% eran depósitos de $1 a $5 millones, como se observa en el cuadro siguiente. Si bien en volumen había una concentración muy notoria en depósitos grandes, el mayor número de cuentas estaba concentrado en depósitos de menos de $5 millones. De éstos la mayor parte eran depósitos de ahorro con un saldo promedio de $227,000.

Cuadro 42: Captaciones Totales y de Ahorro de los Establecimientos de Crédito por Rango de Valor. Diciembre 2003.

DESCRIPCIÓN	1 A 5 MILL	5 A 10 MILL	10 A 20 MILL	20 A 50 MILL	50 A 100 MILL	MAS DE 100 MILL	TOTAL
No. Cuentas x rango	94.8%	2.3%	1.4%	1.1%	0.2%	0.2%	100.0%
No. Cuentas Ahorro x rango	96.8%	1.5%	0.8%	0.8%	0.1%	0.1%	100.0%
Volumen Cuentas x rango	11.7%	7.0%	8.5%	11.2%	6.9%	54.6%	100.0%
Volumen Dep. Ahorro x rango	20.1%	9.1%	9.5%	10.3%	4.7%	46.2%	100.0%
Saldo Promedio Dep. Ahorro ($Miles)	227	6,631	13,030	14,893	59,018	775,942	1,095

FUENTE: Cálculos con base en Asobancaria.

Los resultados encontrados por el estudio de Bancarización en Colombia[46] en relación con el comportamiento de los saldos promedio por instrumento de captación mostraron que la utilización masiva de los depósitos de ahorro por parte de la oferta coincidía con lo observado a nivel de la demanda, puesto que concentran el mayor número de cuentas en todos los rangos de captación y en particular en el rango de $1 a $5 millones (22 millones de cuentas). En términos de volumen de captación, los depósitos de ahorro explican el 42% del total, y en el rango de las cuentas de $1 a $5 millones, representan el 72% del volumen captado. La información recogida por Steiner (2002) confirmo la hipótesis de que muchas de las cuentas de este rango corresponden a personas de bajos ingresos, pues estos depósitos de los bancos coinciden con la distribución por estratos y NBI de las sucursales. De acuerdo con Steiner, la participación de las sucursales bancarias en los estratos de más bajos ingresos (1,2 y 3) está asociada con una mayor participación de los depósitos de ahorro entre $1 y $5 millones. De igual forma sucede al establecer la relación con las zonas con elevados niveles de NBI.

[45] Marulanda Consultores, 2004.
[46] Idem

En materia de cobertura del total de cuentas manejadas por los establecimientos de crédito, el estudio de Bancarización en Colombia hizo un estimativo de casi 60,000 cuentas por cada 100,000 habitantes en todos los instrumentos de captación. Las cuentas del rango de $1 a $5 millones tienen una cobertura de casi 59,000 por cada 100,000 habitantes. En términos de la población en edad de trabajar (PET), el total de cuentas tiene una cobertura de 78,000 por cada 100,000 habitantes y de 77,500 por cada 100,000 en las de $1 a $5 millones. Esto implica que habría menos de 1 cuenta por persona en edad de trabajar. Es importante aclarar dadas las limitaciones de la información disponible estas cifras podrían estar sobrestimadas pues solo hay información de número de cuentas pero no de número de clientes[47].

Por otra parte, teniendo en cuenta que casi la mitad de los depósitos de ahorro estaba inactiva, la penetración puede ser aún menor. De casi 23 millones de cuentas de ahorro que tenía el sistema bancario en diciembre de 2003, las cuentas inactivas llegaban al 44.6% del total (10 millones de cuentas). Si bien se encontraron cuentas inactivas en todos los rangos de captación, éstas se concentraban más en el primer rango, de $1 a $5 millones[48].

La penetración estimada de los productos de crédito del sistema financiero formales es inferior a la de los productos de captación. En efecto, el estudio de Bancarización en Colombia, hizo una estimación sencilla del número de clientes de crédito en diciembre de 2003, concluyendo que podrían llegar a algo más de 3 millones[49]. El cuadro siguiente muestra la evolución en el tiempo de estos estimativos.

Cuadro 43: Número de Deudores de los Establecimientos de Crédito

	COMERCIAL	CONSUMO	MICROCREDITO	VIVIENDA	TOTAL
2000	196,207	1,600,404	0	684,352	2,480,963
2001	209,196	1,652,976	0	621,558	2,483,730
2002	210,082	2,298,948	128,222	522,027	3,159,280
2003	232,066	2,532,518	161,947	441,099	3,367,631
COMPOSICION					
2000	7.9%	64.5%	0.0%	27.6%	100.0%
2001	8.4%	66.6%	0.0%	25.0%	100.0%
2002	6.6%	72.8%	4.1%	16.5%	100.0%
2003	6.9%	75.2%	4.8%	13.1%	100.0%

Fuente: Cálculos con base en Superintendencia Bancaria.

[47] Marulanda Consultores, 2004.
[48] Idem.
[49] Esta cifra es un estimativo basado en la información que los establecimientos de crédito reportan a la Superintendencia Bancaria para efectos de la clasificación y calificación de las operaciones activas de crédito, por encima de determinados valores. Esto implica que las operaciones por debajo de estos valores no se reportan de forma individual, por lo que fue necesario estimar el número total de deudores con base en el número de operaciones por deudor que se deduce de los reportes individuales.

A partir de la aparición de la modalidad de microcrédito en 2002, se observa una participación considerable en el número de deudores, aunque su contribución en volumen es baja. Es importante destacar que si bien en cartera los bancos representan la mayor parte de las operaciones crediticias del sistema en todas las modalidades, cuando se revisa la distribución por tipo de establecimiento de crédito en cada modalidad se observa que las CFC tienen una participación importante en el número de operaciones orientadas a cartera microcrediticia[50]. El hecho de que muchas entidades financieras registren saldos de cartera microcrediticia en sus balances no necesariamente indica que haya una verdadera actividad de crédito dirigido a los microempresarios. Esto se debe a la definición de la modalidad de microcrédito adoptada por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), que se basa principalmente en el monto del crédito lo cual permite que se registren créditos de bajo monto que no necesariamente son microcréditos dirigidos a la microempresa para financiar actividades productivas y que por el contrario, unos de mayor valor, que también atienden a microempresarios, se contabilicen como créditos comerciales.

4 Aspectos regulatorios que restringen el acceso

Dentro del avance de esta consultoría, se realizó una revisión de los estudios que han analizado la materia[51], y se llevaron a cabo nuevas reuniones con intermediarios financieros, individualmente y a través de sus gremios, Asobancaria y Confecoop. Estas reuniones permitieron definir los principales aspectos que hoy en día representan restricciones que pueden dificultar ó encarecer la extensión y ampliación de servicios financieros a segmentos no atendidos en la actualidad.

Se mencionan a continuación brevemente los temas de la regulación colombiana que pueden tener alguna incidencia, señalando si se consideran o no una limitación, desde el punto de vista regulatorio ó de supervisión, sin especificar la norma que sería necesario reformar para resolver estos aspectos. Cuando resulta pertinente se resaltan diferencias entre las normas que rigen a las entidades financieras vigiladas por al Superintendencia Bancaria (incluyendo las cooperativas financieras) de aquellas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, que incluyen a las cooperativas de ahorro y crédito, a las de aporte y crédito y a las multiactivas con sección de ahorro y crédito.

[50] Ver Marulanda Consultores, 2004.

[51] Además de los estudios mencionados hasta el momento, también se revisó el estudio del BID que analizaba los marco regulatorios de los países de Latinoamérica, publicado en el 2003. Este estudio, “Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas” cuyos autores son Ramón Rosales, Tor Jansson y Glenn Westley, tuvo como estudios de caso a profundidad cuatro países: Bolivia, Perú, Colombia y Paraguay. Para el caso colombiano, el trabajo sobre el sector financiero fue realizado por las autoras de esta consultoría y el de las cooperativas por Miguel Arango, coautor con Marulanda y Paredes de otros trabajos sobre temas relacionados.

En el siguiente capítulo se destacan las áreas que, con base en este diagnóstico, sería necesario revisar, sugiriendo en qué sentido se trabajaría en las siguientes etapas.

4.1 Cobertura

No hay restricción impuesta por las normas sobre cubrimiento ni exigencias mínimas de cómo montar una sucursal. Existen las sucursales, agencias, y las "extensiones de caja[52]" a través de las cuales una entidad financiera puede prestar sus servicios, estas últimas siendo las más flexibles inclusive sin que les sea aplicable el requisito de prestar el servicio mínimo durante medio tiempo que sí cubre a las sucursales como se mencionó atrás. La apertura o cierre de cualquiera de éstas no requiere permiso previo sino solo aviso a la Superintendencia Bancaria.

En el caso de las cooperativas, la Superintendencia de Economía Solidaria si exige un estudio previo que demuestre la viabilidad de esa nueva sucursal ó agencia, y aparentemente no ha permitido todavía utilizar la figura de "extensión de caja" autorizada por la Superintendencia Bancaria.

Además de este tipo de presencia directa, las superintendencias han permitido la prestación de servicios en local de otro establecimiento a través de convenios, pero siempre y cuando el lugar en donde el establecimiento de crédito lo presta esté claramente marcado y sea reconocible por el usuario, y que sea atendido por un funcionario de la entidad financiera. Este es el caso de los locales ó puestos de establecimientos de crédito en cadenas comerciales por ejemplo, lo cual conlleva sobrecostos que parecerían innecesarios.

El mayor costo de extender la cobertura lo identifican tanto los bancos como las cooperativas, en general como "el costo de estar regulados". Esto hace referencia a los costos de pagar la supervisión, aunque en el caso de las cooperativas la Superintendencia de Economía Solidaria tiene tres niveles de comisión por tamaño de la cooperativa. La supervisión también incluye el diligenciamiento de múltiples formularios con información, la cual no discrimina en forma suficiente entre entidades de diverso tamaño, algo que ha venido siendo reclamado por ejemplo por las dos microfinancieras reguladas, Finamérica y Compartir, y que ha sido utilizado como argumento por las afiliadas a WWB para no convertirse en entidades reguladas. Por último, el costo de la seguridad que es necesario implementar en las sucursales es elevado y se requiere con el fin de obtener coberturas de las compañías de seguros a primas razonables.

[52] Las extensiones de caja son las operaciones de caja que realiza una entidad financiera en una oficina donde solo ofrece el servicio de uno o dos cajeros, la cual reporta y se registra en otra oficina. Por ejemplo, el Banco Agrario presta servicios en algunos municipios pero estas operaciones se registran en la sucursal de otro municipio.

Sin embargo, las entidades entrevistadas enfatizan que el mayor costo lo constituye la obligación de disponer y trasladar el efectivo, lo cual se ha vuelto muy oneroso en Colombia por razones de seguridad principalmente. De hecho, ésta es la razón por la que varias entidades cooperativas no se ubiquen sino en municipios con presencia del Banco Agrario, para trasladarle a éste el costo del manejo del efectivo[53].

Ahora bien este costo "fijo" puede ser recuperado dado un volumen mínimo de negocios. Sin embargo en los estudios anteriores se reportó la afirmación de varias entidades de que dada la presencia del Banco Agrario en los municipios más pequeños, acaparando el manejo del negocio financiero más grande normalmente en esos municipios como son las cuentas de las entidades públicas, hace muy difícil alcanzar el punto de equilibrio. Esto corroboraría la teoría de varios estudios a nivel internacional de que la banca privada no amplía su cobertura hacia sectores rurales si existe un banco público. Esta hipótesis tiene una connotación especial en Colombia pues muchos de los bancos privados también argumentan que mientras la situación de orden público no se controle, aún si un municipio tiene condiciones económicas que justifiquen la apertura del negocio, no es posible extender la cobertura física.

4.2 Productos

En general las entidades financieras pueden ofrecer el portafolio de productos que deseen, pero existen restricciones específicas que pueden resultar de relevancia para el caso de la atención a segmentos de menores ingresos.

A nivel puntual los estudios anteriores mencionan la imposibilidad por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria de ofrecer el producto del crédito prendario, en especial el referido a joyas. Las operaciones de crédito prendario están enmarcadas dentro del crédito con prenda con tenencia. Sin embargo, en el caso específico del crédito prendario en dónde la garantía que se entrega en prenda es una joya o similares, la Superintendencia Bancaria no lo consideró propio de la actividad financiera como objeto social especializado de los establecimientos de crédito. En efecto, de acuerdo con la información recogida en 2000 en relación con la orden de suspensión de la Superintendencia Bancaria de un producto de crédito prendario de joyas la autorización a una CFC, se encontró que la posición no era tan clara aunque la prenda como garantía puede ser utilizada por las entidades vigiladas. En todo caso, se hará nuevamente una

[53] En el estudio de Bancarización en Colombia se menciona que en el 2003 el Banco Agrario destinó $30,000 millones al pago del transporte del efectivo. En dicho estudio también se menciona el caso del Banco Caja Social el cual para surtir a su sucursal de Fusagasugá, a hora y media de Bogotá por autopista, tenía que utilizar helicóptero. Una de las cooperativas entrevistadas dentro del presente estudio, mencionó que la evaluación para abrir una sucursal en el Municipio de La Vega, Cundinamarca, a una hora y media de Bogotá por la Autopista a Medellín, no había resultado viable por el costo del traslado del efectivo.

revisión del tema con el fin de identificar con precisión la posición de la Superintendencia Bancaria en esa oportunidad pues no está tan claro que esta operación no esté dentro de las operaciones que pueden realizar los establecimientos de crédito con garantía prendaria.

El crédito prendario es un producto que utilizan las familias de menores ingresos en casos de emergencia ó de gastos inesperados, razón por la cual en países como Bolivia, Ecuador y Perú, se le ha permitido a las entidades financieras reguladas ofrecer este producto. Para ello además se han regulado aspectos que buscan proteger a los usuarios, tales como reglas para valorar (pesar en el caso de joyas) el bien al momento de su recepción, tiempos mínimos que deben transcurrir antes de que la entidad se pueda hacer al bien dado en prenda, condiciones que deben cumplir las subastas en las cuales dichos bienes son rematados, etc. En Colombia, este mecanismo operó en el Banco Popular, conocido como “El Martillo” pero a raíz de su privatización fue eliminado.

Por otra parte, en la reunión con las cooperativas, éstas comentaron que a pesar del interés por parte de ellas de prestar el servicio de remesas a sus afiliados, no lo han podido hacer por restricciones impuestas por el régimen cambiario, ya que ellas no son operadores autorizados en este mercado. Este tema será revisado en mayor profundidad en las etapas siguientes de este estudio, pues es de todos conocidos la importancia creciente que las remesas están teniendo como complemento de ingresos de las familias de menores ingresos en los países de la región y los esfuerzos realizados para lograr mejorar la calidad y seguridad de este servicio así como para reducir sus costos incluyendo el costo de transacción que es elevado para los no bancarizados.

4.3 Requerimientos de Información

Desde el punto de vista de la vinculación como cliente de una entidad financiera, los intermediaros reconocen que la obligación de recopilar información y mantenerla actualizada como lo exige el Sistema de Prevención de Lavado de Activos (SIPLA) constituye un costo muy importante para todas las entidades, en especial para aquellos clientes cuyo movimiento es de muy bajo monto pero frecuente.

El SIPLA exige la identificación de los clientes desde el principio para lo cual se exige entre otras la comprobación del origen de los ingresos y otro tipo de información, la cual además debe mantenerse actualizada lo cual puede resultar especialmente difícil para los trabajadores del sector informal. Los requerimientos de la autoridad de supervisión en este sentido han recibido diferentes interpretaciones por parte de las entidades financieras al punto que no todas requieren el mismo volumen de información. Se considera importante continuar precisando qué tanto ésta exigencia puede estar encareciendo la vinculación de este tipo de clientes, y si alternativamente podría ser reemplazada por unos

requisitos simplificados, siempre y cuando en dichas cuentas se establezcan valores máximos de movimientos pero además que sean monitoreadas de manera permanente para detectar movimientos sospechosos, que es lo que realmente resulta importante para efectos del control del lavado de activos[54].

En materia de requerimientos para el otorgamiento del crédito, la creación en el 2002 del "microcrédito" como modalidad específica, con requerimientos de información, normas de calificación y clasificación específicas ha permitido mucha mayor flexibilidad para atender al sector informal. Es así como aunque la Superintendencia Bancaria en general define que los solicitantes de crédito presenten una copia del documento de identidad, referencias bancarias, estados financieros, declaración de la renta y certificación positiva de una central de riesgos, también ha aclarado que a las personas no asalariadas que no están obligadas a declarar renta por sus condiciones patrimoniales, ésta no les sea exigida. También ha aclarado que no es procedente exigir la presentación de balances certificados por contador público, excepto en los casos en que sea obligatorio llevar la contabilidad, de las personas que tienen la calidad de comerciantes según el artículo 10 del Código de Comercio, lo cual no es el caso de los microempresarios. A cambio señala que cada entidad deberá establecer la información mínima exigible que la entidad considere necesaria para determinar la capacidad de pago y solvencia económica de los deudores potenciales, lo cual normalmente exige se le explique en las visitas que realiza de supervisión.

Algunos argumentan que existe un sesgo en contra del microcrédito debido a que en Colombia las normas sobre provisiones todavía reconocen que las mismas se aplican a la diferencia entre el valor del crédito y hasta el 70% del valor de la garantía, siempre y cuando las mismas califiquen de "admisibles". Al respecto es necesario aclarar que además de la provisión general del 2%[55] del total de la cartera bruta, cada modalidad de crédito tiene su sistema de provisiones y la de microcrédito tiene un sistema idéntico al de cartera de consumo. Además la Superintendencia Financiera está en el proceso de acelerar la transición hacia un sistema de provisiones basado en modelos de estimación de la pérdida esperada, los cuales podrán ser elaborados por cada entidad, y por segmentos de mercado según el enfoque específico de cada entidad y de su experiencias con ese específico segmento en el pasado, con lo cual esta discusión estará superada.

Es necesario resaltar que las tecnologías microcrediticias desarrolladas en la

[54] La simplificación de tramites para promover la vinculación de personas de menores ingresos ha sido implementada en varios países, como se detalla en el estudio de Bancarización en la sección.4.4. El caso más sorprendente en este aspecto es tal vez el norteamericano, en el cual el FDIC, con el fin de mejorar los niveles de bancarización de la población de origen latino, logró promover el uso de la "Matrícula Consular" como documento suficiente para identificar a una persona, cumpliendo así el requisito de la norma. Esta matrícula la expide el respectivo consulado de los países de origen del inmigrante, con lo cual aun las personas que tienen un status de ilegal desde el punto de vista migratorio, pueden acceder a los servicios financieros.

[55] La provisión general se incrementó del 1% al 2% en los últimos meses

última década han permitido ofrecer un crédito para el cual no se exige una garantía ó un colateral, y excepcionalmente se pide la firma de un codeudor, logrando superar las limitaciones que en materia del acceso al crédito representa la garantía en nuestras economías.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas y los productores agropecuarios, las garantías resultan críticas dadas las necesidades que estos productores tienen de una financiación a más largo plazo, con períodos de gracia y por montos bastante superiores a los de las microempresas, con lo cual su acceso se facilitaría si dispusieran de garantías aceptables a los intermediarios financieros, que en forma efectiva representaran una disminución de riesgo.

Esto no resulta cierto para el caso de otros segmentos como los productores agropecuarios y pecuarios y las pequeñas y medianas empresas, cuyas necesidades de inversión en capital de trabajo ó de activos fijos, requieren de créditos con períodos muertos ó mayores plazos, al tiempo que pueden estar sujetos a riesgos impredecibles, lo que hace necesario contar con una garantía adicional a la capacidad de pago del deudor. En estos casos la existencia de garantías muebles e inmuebles es indispensable.

En el caso colombiano, como resultado del régimen aplicable en materia de constitución, registro, y ejecución de las garantías, muchos activos disponibles por parte de pequeños empresarios, campesinos y en general la población de bajos ingresos no son garantías adecuadas para contraer una obligación con el sector financiero formal. La insuficiencia de las garantías no se origina en la falta de bienes, sino en su inadecuación resultante del régimen legal de garantías en Colombia. Por ello, es necesario introducir reformas de fondo en el régimen legal de garantías muebles e inmuebles que permita reconocer las calidades de ciertos activos como garantía para el respaldo de obligaciones con el sistema financiero formal. Estas no harán parte de este estudio pero es necesario tenerlas en cuenta como un elemento indispensable con el cual facilitar el acceso de ciertos segmentos de la población al crédito.[56]

Adicionalmente, en Colombia después de la crisis y con la expedición de la Ley 550 de quiebras, las garantías que pueden ser aceptadas por los intermediarios se han reducido en forma importante, por los privilegios que se le ofrecen a los dueños de las empresas en la misma, y el cambio en al prioridad de los derechos de los acreedores en el proceso. De acuerdo con las entrevistas realizadas y el diagnóstico efectuado por CEAL, los bancos prefieren hoy en día la firma solidaria de los accionistas que una garantía prendaria o hipotecaria. Sin embargo, es por eso mismo que ofrecen créditos en montos y plazos inferiores a los que podrían ofrecer si contaran con garantías efectivas.

[56] Un análisis a fondo de este tema se puede encontrar en los estudios hechos por el Centre for the Economic Analysis of Law , CEAL, en Colombia en el 2005 para la USAID.

Un tema que está generando preocupación en el sector financiero tiene que ver con el límite impuesto por la definición del microcrédito desde dos puntos de vista:

- Su definición con un valor máximo de 25 salarios mínimos, lo que es equivalente aproximadamente a US$4,200.[57]
- La indicación de que el destino del crédito debe ser productivo, con lo cual se privilegia el uso de los recursos y no el origen de la fuente de pago, que es lo que las normas internacionales recomiendan.

La definición de microcrédito adoptada por la Superintendencia Bancaria para efectos de la calificación y clasificación de cartera es la misma que utilizó la Ley 590 de 2000 (mipyme) para efectos de definir la comisión. Evidentemente esta definición puede ser apropiada desde el punto de vista socioeconómico pero no necesariamente desde el punto de vista de supervisión bancaria, en dónde lo primordial son las características de riesgo de la operación que en este caso se definen más por el origen de la capacidad de pago del deudor como es una actividad productiva en el caso de la microempresa.

En la práctica esto tiene dos consecuencias que dificultan la concesión de los microcréditos. Frente al primer tema, créditos por valores superiores, o nuevos créditos que acumulen un saldo de deuda en cabeza del mismo microempresario se clasificarían como crédito comercial lo que implica la necesidad de documentar la operación bajo los parámetros exigidos a los créditos comerciales incluyendo estados financieros etc. Esto según varios bancos no reconoce el hecho de que muchos de estos microempresarios han crecido ó que por su actividad demandan un mayor volumen de recursos, sin que su informalidad haya desaparecido, lo que dificulta el cumplimiento de los requerimientos de la Superintendencia Bancaria en materia de documentación.

Por otra parte, es importante recordar que los intermediarios en los casos de microcrédito hasta el monto mencionado y según la Ley 590 de 2000 pueden cobrar una comisión de hasta 7.5% efectivo anual, sin que compute dentro del límite a la tasa de interés (el cual se analiza más adelante). Por ende los créditos que excedan de este monto ó que el microempresario declare querer dedicar a algún otro destino que no sea su negocio, no podrían cobrar esta comisión, lo cual repercute negativamente sobre la rentabilidad de esas operaciones.

Finalmente es importante destacar que uno de los mecanismos que se ha encontrado en otros países que facilita y reduce los costos de obtener la información de cultura de pago de clientes no bancarizados es la utilización de

[57] En Bolivia, no se establece un límite en valor, mientras en Perú el límite es de US$ 20,000. El documento sobre mejores prácticas de supervisión y regulación bancaria de microcrédito del BID sugiere un límite de US$ 7,500, aunque reconoce que ello tiene que ser fijado en función del tipo y el tamaño de los negocios microempresariales en cada país.

Centrales de Riesgo, ó Buros de Crédito[58]. Varias entidades microfinancieras (formales e informales) están reportando un creciente fenómeno de sobre endeudamiento en la clientela que atienden, el cual no necesariamente aparece reportado en las Centrales de Riesgo pues parte de éste se está originando en establecimientos comerciales ó empresas de servicios públicos e inclusive de cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, que no están obligadas a reportar a sus deudores como tampoco a consultar la Central de Riesgos como parte de la evaluación del crédito.

El fortalecimiento de las bases de datos de las centrales de riesgo con información positiva proveniente de otro tipo de sectores, por ejemplo del comportamiento de pago de los proveedores y compradores de empresas del sector real ó de las grandes tiendas de supermercados reduciría en forma importante el costo de la consecución de la información sobre clientes que no tienen historia crediticia en el sistema financiero.

4.4 Costos derivados de normas de regulación

- Inversiones Forzosas

El sistema financiero colombiano aún está sujeto a un régimen de inversiones forzosas diseñado para canalizar administrativamente recursos hacia sectores a dónde estos no llegan espontáneamente.

En la actualidad, los establecimientos de crédito están obligados a realizar tres tipos básicos de inversiones obligatorias como son las dirigidas al sector agropecuario, a la financiación de vivienda de interés social (VIS) y a los títulos de reducción de deuda. Es de destacar que todas estas inversiones son de baja rentabilidad, pues los títulos en aquellas en donde es pertinente tienen rentabilidades inferiores al costo de captación de los recursos.

Estas inversiones encarecen la captación de todos los instrumentos de los intermediarios, quienes transfieren los costos a la tasa de colocación. Aunque el estudio y recomendaciones en torno a las inversiones forzosas son materia de otro de los estudios que complementan éste, es importante anotar que la exención de estas inversiones a las cuentas de bajo monto como se recomienda en el estudio

[58] En Colombia, además del sistema de consolidación de deudores de la Superintendencia Bancaria a donde se reportan los créditos con un saldos superiores a determinando valor dependiendo de la modalidad, existe la Central de Riesgos de la Asociación Bancaria y Datacrédito, un buro privado. En los dos casos se reportan todos los créditos de las entidades afiliadas, sin distinción de monto. Este último tiene una base de datos más poblada con información de establecimientos comerciales, aunque el de la Asobancaria está en proceso de mejorar su sistema de información,

de Bancarización en Colombia[59], no representa una reducción significativa en el recaudo pero si puede representar un estímulo para la captación de estas.

- Gravámen sobre Transacciones Financieras

El Gravámen a los Movimientos Financieros es uno de los factores que ha contribuido a deteriorar la rentabilidad del ahorro en Colombia y a promover la no realización de transacciones a través del sistema financiero a todos los niveles. La obligación de pagar el impuesto se genera de forma inmediata con la realización de transacciones financieras para disponer de los recursos depositados en las cuentas corrientes o de ahorros en efectivo. Solo se exceptúan los retiros de las cuentas de ahorro que no superen $3,729,000 y que se destinen "exclusivamente a la financiación de vivienda". Esto introdujo un sesgo regulatorio a favor de ciertas entidades financieras, específicamente los bancos hipotecarios pues de acuerdo con la reglamentación al respecto[60], el valor de los recursos captados en estas cuentas de ahorro debe estar destinado exclusivamente a la financiación de vivienda. Con las recientes fusiones esto le ha permitido a bancos como el Banco Caja Social y a Bancolombia ofrecer esta exención a sus cuentahabientes, pero por ejemplo el sector cooperativo incluyendo a Megabanco, no puede extender esta exención, y en la mayoría de los casos las entidades lo han estado asumiendo contra sus estados de resultados.

4.5 Controles Administrativos a las Tasas de Interés

Aun cuando se supone que en Colombia las tasas de interés de los créditos son libres, existe una restricción pues el Código Penal define como delito de usura[61] el cobro de intereses superiores a 1.5 veces el "interés bancario corriente" que certifique la Superintendencia Bancaria, la cual en los últimos años ha variado el método de cálculo del mismo. Es necesario aclarar además que para los efectos de estos límites, la Ley 45 de 1990 estableció que también se consideran como intereses los honorarios, comisiones y sumas pagadas por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito. La única excepción a esta regla la constituyen las comisiones de tarjeta de crédito.

Como se mencionaba anteriormente, con el fin de facilitar el desarrollo de las operaciones microcrediticias, la Ley 590 de 2000 (Ley Mipyme) estableció la posibilidad para todo el que otorgue crédito microempresarial, de cobrar una comisión por fuera de la tasa de interés en el caso de clientes que tengan un endeudamiento inferior a 25 salarios mínimos legales mensuales. La Ley estableció que las tarifas para el cobro de dichas comisiones deben ser

[59] Marulanda Consultores, 2004.
[60] Decreto 449 de 2003.
[61] Cabe señalar que, según el Código Penal, el cobro de intereses de usura conduce a una pena de 6 meses de prisión y a la imposición de una multa pecuniaria.

autorizadas por Consejo Superior de la Microempresa creado por esta misma ley, el cuál la fijó en 7.5% efectiva anual.

Por otra parte con la expedición de la Ley 795 de 2003, se creó la figura del "microcrédito inmobiliario" entendido como los créditos destinados a financiar vivienda a menos de cinco años, sin garantía hipotecaria. En la práctica, esta definición extendió el límite de la tasa de interés para créditos de vivienda de interés social que impuso la Ley de Vivienda y los conceptos de la Corte Constitucional, y que es fijado anualmente por el Banco de al Republica. No obstante la ley aclaró que el Gobierno Nacional podría autorizar el cobro de una comisión para retribuir los mayores costos administrativos de los mismos, bajo un concepto similar al de la comisión del microcrédito empresarial. Esta comisión aún no ha sido reglamentada por el Gobierno Nacional.

La misma norma (Ley 795) contempló lo que se consideró en su momento como la forma de resolver en forma definitiva el tema de la restricción impuesta por el límite de usura. Esta introdujo una modificación en las funciones de la Superintendencia Bancaria, autorizándola a certificar tasas de interés bancario corriente correspondientes a las distintas "modalidades de crédito", con lo cual el límite en la práctica desaparecía. Para ello el Gobierno Nacional, mediante normas de carácter general, debía expedir un decreto que determinara el sistema de cálculo de las distintas tasas de referencia correspondientes a las distintas "modalidades de crédito" (comercial, consumo, hipotecario y microcrédito). Según dicha norma las tasas de referencia se calcularían con base en la información financiera y contable de los establecimientos de crédito, analizando la tasa de las operaciones activas mediante técnicas adecuadas de ponderación, y con la periodicidad que recomiende la Junta Directiva del Banco de la República.

Sin embargo, la reglamentación respectiva no ha sido expedida primero porque el gobierno teme un incremento generalizado de las tasas de interés y, segundo, porque el mismo sector no ha presionado su expedición, ya que algunos bancos temen que la certificación diferencial, que incluye en una sola canasta a toda la cartera comercial, represente una reducción sustancial de la tasa máxima que vienen cobrando en créditos a clientes microempresarios y pequeños empresarios. Existen argumentos además de índole legal que sostienen que no pueden existir varias tasas de referencia ya que el Código Penal solo menciona una.

Al respecto es necesario explorar formas que resuelvan las inconsistencias legales, pero también revisar si las tasas de referencia deberían ser calculadas en función de la "modalidad" de crédito, ó si sería preferible utilizar una discriminación por rangos de tamaño de crédito, como ocurre en Chile, país de donde se copió esta solución.

5 Conclusiones y Recomendaciones

En esta sección se reúnen las principales conclusiones que se derivan del diagnóstico presentado en este documento, en términos de las restricciones regulatorias más importantes que impiden el encuentro entre la oferta y demanda de servicios financieros de bajo monto, para identificar las áreas de acción que permitan definir los lineamientos de una reforma financiera dirigida a promover la bancarización y el acceso a servicios financieros integrales por parte de la población de bajos recursos.

A lo largo de los resultados presentados en este informe, se identificaron los rasgos que caracterizan la situación de acceso a los servicios financieros y la bancarización de la población de bajos ingresos. Estos rasgos tienen que ver principalmente con el hecho de que a pesar de haber una cobertura física en general adecuada en términos de población y municipios expuestos a la presencia de entidades financieras formales, el acceso mismo a los servicios que allí se prestan es limitado particularmente para la población de bajos ingresos. Esta situación tiene que ver, entre otras, con los elevados costos de la ampliación de la cobertura relacionados entre otros con las dificultades que implica el manejo y transporte del efectivo hacia zonas rurales y urbanas con problemas de seguridad, lo cual lo hace demasiado costoso para los intermediarios financieros al punto que es un factor que limita de forma considerable la extensión de ciertos servicios financieros.

La cobertura física en las zonas rurales está a cargo fundamentalmente del Banco Agrario, cuyos servicios financieros no logran resolver las necesidades de la población de bajos recursos a nivel rural. En el caso urbano, la cobertura en los grandes centros está a cargo de las entidades financieras privadas cuyos productos no siempre están dirigidos ni adaptados a los requerimientos de la demanda. Si bien, esta situación puede haber evolucionado entre el 2001 y la fecha y sin perjuicio de la necesidad de actualizar la información relativa a la cobertura física del sistema financiero y cooperativo, aún persisten los rasgos regulatorios que afectan el desarrollo de una mayor cobertura.

En materia de productos, las encuestas y los resultados de los grupos focales rurales y urbanos indican la inadecuación de los productos ofrecidos a las necesidades de la demanda, pues su diseño no es distinto de aquel dirigido a estratos de la población con mayores ingresos. Nuevamente, sin perjuicio de que en el pasado reciente algunas entidades financieras estén introduciendo variaciones en el diseño de algunos productos con el fin de adecuarlos al mercado de bajos ingresos, se identificaron aspectos regulatorios que afectan los costos de servicios financieros de bajo monto. En efecto, los requerimientos del SIPLA y las inversiones forzosas son factores que incrementan los costos de los servicios, haciendo difícil para la oferta el suministro de ahorro y crédito de bajo monto. Por el lado de la demanda, esta situación hace que el acceso a tales servicios sea más costoso, si es que se da. A esto se agrega la obligación de asumir una carga

tributaria para los usuarios del sector financiero, la cual es particularmente onerosa en el caso de la población de bajos ingresos como es el caso del Gravámen a las Transacciones Financieras (GMF).

Desde el punto de vista específico de los productos de crédito, se encontraron restricciones regulatorias que impiden el desarrollo de productos típicos dirigidos a la población de bajos ingresos. Uno de los más importantes es la posibilidad de desarrollar el crédito prendario como producto microcrediticio, basado únicamente en el oro como garantía prendaria. Otro de los productos importantes es la recepción de remesas para los afiliados a las cooperativas con actividad financiera, lo cual no está autorizado por el régimen cambiario. Esta situación genera un sesgo regulatorio en contra de estas entidades frente los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera y para los asociados a las cooperativas que no necesariamente son clientes del sector financiero. El desarrollo de productos como los descritos por parte de las entidades financieras formales permite el acceso al crédito la población de bajos ingresos, particularmente el crédito prendario que se ha desarrollado con éxito en países como Bolivia, Ecuador y Perú como un producto de microcrédito.

Con respecto específicamente al microcrédito, se observó que la definición utilizada por la Superintendencia Financiera para efectos de calificación y clasificación de cartera, no permite recoger la totalidad de estos créditos y facilita la inclusión en la categoría de créditos de otra índole pero que cumplen las condiciones definidas. En efecto, la definición adoptada en función de criterios socioeconómicos, proviene de una ley que buscaba definir el microcrédito para otros propósitos, que no necesariamente coinciden con los objetivos de la supervisión bancaria. Es así como, la definición adoptada por la Superintendencia permite que créditos microempresariales superiores al valor definido se traten como comerciales y por lo tanto los intermediarios no puedan cobrar la comisión autorizada en el microcrédito además de tener que cumplir con requisitos de documentación propios de las empresas formales y no de las microempresas.

También en relación con el crédito, hay factores conocidos que definitivamente restringen el acceso de la población de bajos ingresos, como es el control a la tasa de interés. Esta situación se originó en la definición por parte de la Superintendencia Financiera de la metodología de cálculo del interés bancario corriente, sin perjuicio de la necesidad de reconocer que el límite impuesto por el delito de usura que es el fundamento de la tasa definida por la Superintendencia Financiera, es perjudicial para la prestación de servicios de crédito por parte del sector financiero vigilado pues la realidad es que esta condición es la que hace que el límite solo se le aplique a los vigilados. Los particulares no regulados que realizan operaciones de crédito o similares muchas veces en condiciones de usura, en la práctica no están sujetos al límite general pues no están sometidos a la vigilancia especializada del Estado y están en una posición de superioridad frente a sus deudores que, por su falta de acceso al sector financiero formal, no denuncian el delito de usura por miedo a perder el acceso al crédito informal.

Los anteriores hallazgos ilustran la necesidad de diseñar una política integral para promover la bancarización de la población de bajos ingresos y la profundización del acceso a los servicios financieros por parte de la población y las actividades económicas no cubiertas.

La política integral que debe adoptar el Estado debe basarse en el reconocimiento de la responsabilidad social de la banca con el fin de promover el ofrecimiento de sus servicios a un mayor número de habitantes y actividades. Esto requiere el desarrollo de estrategias dirigidas a mejorar la capacitación tanto de la oferta como de la demanda de servicios financieros formales.

En el caso colombiano es un tema importante pues de acuerdo con resultados de trabajos anteriores, la falta de educación financiera fue señalada en muchos casos como la explicación para la falta de utilización de los servicios financieros disponibles por parte de la demanda. Las personas no conocen con claridad cuál es la función del sector financiero, qué beneficios puede traer acceder a los servicios, y cómo acceder a ellos, por lo cual llegan incluso a autoexcluirse.

Frente a este resumen del diagnóstico recogido en este documento, con el fin de diseñar los lineamientos de una política financiera dirigida a promover la bancarización de la población de banjos ingresos, se destacan cinco áreas de trabajo en términos de cambios regulatorios que sería necesario promover para lograr mejorar el acceso a servicios financieros por parte de la población colombiana.

1. Costos de la ampliación de cobertura.

En esta área se agrupan los cambios normativos requeridos para reducir el costo de ampliación de la cobertura de los servicios financieros formales y promover así su extensión hacia zonas rurales y urbanas no cubiertas. Nótese que para acceder a los servicios financieros formales no solo es necesario promover la ubicación de las herramientas tecnológicas y físicas requeridas sino además reducir el costo del suministro del efectivo, especialmente en lugares con problemas de seguridad. Es decir, que no solo se requiere facilitar la infraestructura como puede ser tanto una oficina o cajeros electrónicos o datáfonos como mecanismos de contacto entre la oferta y demanda de servicios financieros, sino también buscar la forma para evitar incurrir en los costos y riesgos del manejo del efectivo. En desarrollo de los estudios realizados anteriormente, se encontraron ejemplos útiles de mecanismos de compensación del efectivo al interior de los mismos municipios de tal forma que se evita el transporte de un lugar al otro, pues las transacciones financieras se realizan a través del cruce de cuentas al interior de la entidad financiera. El problema es que no todos los bancos tienen sucursales en todas partes ni toda la gente tiene cuentas en el mismo banco.

Con base en estos hallazgos y resultados, se recomienda buscar la forma de permitir que los establecimientos de crédito presten servicios financieros a través de terceros no necesariamente de carácter financiero, de tal forma que en la práctica se logre la ampliación de la cobertura y los puntos de contacto del sistema financieros formal, manteniendo los costos bajo control.

Para ello se recomienda explorar la posibilidad de autorizar a los establecimientos bancarios la utilización de la figura de "corresponsales" para atender al público en operaciones de captación, transacciones y pagos, así como desembolsos de créditos. Esta figura fue desarrollada en el Brasil con el fin de resolver un problema similar al encontrado en Colombia como es el tema de los elevados costos de extensión de la cobertura. En el caso brasilero los elevados costos se originaban en los sindicatos de empleados bancarios y en la regulación relacionada con la seguridad en la prestación de servicios financieros. En Brasil, aunque fue desarrollada en otras circunstancias, la autorización de la utilización de corresponsales ha tenido un éxito grande para promover la cobertura y el acceso de la población de menores recursos, y es de particular relevancia para los municipios rurales y los barrios marginales de las grandes ciudades.[62] Evidentemente esto deberá ser complementado con medidas adicionales que fomenten el uso de medios de pago diferentes al efectivo para efectuar transacciones, pues el costo de trasladar el efectivo es excesivamente alto en el país.

2. Costos de la prestación de servicios de ahorro y transacciones

Aquí se incluyen varios aspectos dirigidos a lograr el acceso a servicios de ahorro y transacciones de bajo monto por parte de la población de bajos ingresos. Como se observó a lo largo del documento, parte del desencuentro entre la oferta y la demanda en términos de captación y transacciones tiene que ver con los requisitos de información, el costo que implican para la oferta y la demanda, las cargas tributarias, y las cargas cuasificales ligadas a la captación. Si bien estas situaciones afectan la totalidad de la intermediación financiera y además a todos estratos de la población, es necesario señalar que en el caso de la población de bajos ingresos se convierten en elementos decisivos en el acceso y uso de los servicios del sector financiero, al punto que las personas bancarizadas se desabancarizan. Por otra parte, la eliminación de las restricciones regulatorias a la utilización de los medios de transacciones formales por parte de la población de bajos ingresos, le permitirá aprovechar los beneficios de la bancarización presentes en menores costos de transacción en la realización de pagos cotidianos como puede ser el de los servicios públicos.

[62] El caso de Lemon Bank en Brasil es ilustrativo del potencial de expansión que tiene esta figura. Se trata de un banco creado en el 2002, que a la fecha cuenta con algo más de 3500 puntos de atención a su clientela, sin tener una solo oficina de banco sino actuando a través de los tenderos, panaderías y farmacias ubicadas en los barrios de los segmentos populares de las grandes ciudades del Brasil.

Con el fin de promover específicamente el ahorro y transacciones para la población de bajos ingresos, se recomienda la eliminación de los costos identificados pero únicamente en relación con esta población. Con el fin de facilitar la aplicación y el control de la reducción en estos costos, se recomienda aplicarlos únicamente a las cuentas identificadas como tales, para lo cual lo más conveniente es crear una "cuenta de ahorro de bajo monto" que reúna las características necesarias en términos de población objetivo, y a la cual se aplican las excepciones a los costos que implican las inversiones forzosas, los requisitos de información del SIPLA y el impuesto a las transacciones.

Con el fin de lograr los objetivos aquí propuestos se requiere además estimular al sector financiero formal mediante la realización de actividades de promoción de la figura y sus ventajas.

3. Eliminar controles administrativos a las tasas de interés.

En general el control a las tasas de interés limita el crédito en la economía puesto que impide que el costo del crédito corresponda a las condiciones de riesgo de cada operación. Así, es un factor que reduce las posibilidades de acceso al crédito de los clientes cuyas características y actividad económica implican elevados costos de operación. Tal es caso típicamente de la microempresa, cuyo acceso al crédito formal ha requerido el desarrollo del microcrédito como operación especial con la aplicación de una tecnología crediticia apropiada para la selección, evaluación, y administración del crédito de tal manera que se mantenga el riesgo de crédito bajo control. El control del riesgo que conllevan estas tecnologías implican costos elevados que no se pueden cubrir en la presencia de controles administrativos a las tasas de interés.

Con estas consideraciones, lo ideal es suprimir los controles administrativos a las tasas de interés, de tal forma que se permita la asignación libre del precio en el crédito. Si embargo, teniendo en cuenta las dificultades políticas que podría implicar la eliminación de la tasa de usura, se recomienda buscar el mejor mecanismo que permita en la práctica liberar las tasas de interés para permitir que el riesgo y el costo de la operación se reflejen en el precio de los préstamos. Al respecto se evaluarán los distintos caminos dirigidos a lograrlo, como por ejemplo si es necesario cambiar la certificación de tasas diferenciales que fue consagrada en la Ley 795 de 2003 ó si solo con reglamentar lo que allí está dispuesto será suficiente para lograr el objetivo mencionado.

4. Redefinir el microcrédito.

Parte de los factores que desestimulan el desarrollo de operaciones de crédito hacia la microempresa por parte de los establecimientos de crédito, tiene que ver con las normas definidas por la autoridad de supervisión para calificar y clasificar los créditos. Si bien es cierto que la definición de una modalidad propia para el microcrédito que reconoce muchas de sus características especiales, ha

contribuido de forma decisiva al desarrollo del producto por parte de los establecimientos de crédito, es necesario señalar que aún hay rasgos en la definición que obstaculizan un mayor desarrollo. El más importante es la definición en función de los aspectos socieconómicos del microempresario en lugar de los que se relacionan directamente con el riesgo de crédito que es finalmente lo que atañe a la supervisión bancaria. En efecto, esta situación como se explicó atrás, impide la aplicación de las condiciones del microcrédito a créditos a microempresa de mayor monto a los cuales se les aplican las normas propias del crédito comercial.

Con base en estas consideraciones, se recomienda que con el fin de facilitar el desarrollo del producto de microcrédito y dar acceso al sector microempresarial, para efectos de supervisión bancaria se reconozcan las particularidades propias del microcrédito, específicamente las relacionadas con la fuente de pago del crédito basada en la actividad productiva. Para ello es importante que se modifique la definición de la modalidad de clasificación y calificación de la cartera, con el fin de mejorar la clasificación de los créditos destinados a pequeños productores, personas naturales o jurídicas, aumentando su valor e independizándolo del uso que se le de a los recursos.

Así mismo y con el fin de mejorar la información del mercado, abaratando el costo de obtener información sobre este segmento de la población, se recomienda estudiar las formas como se puedan poblar en mejor forma las bases de datos de las Centrales de Riesgo.

5. Permitir el desarrollo de nuevos productos

Finalmente, con el propósito de facilitar el acceso al crédito por parte de la población de bajos ingresos se recomienda adoptar las reformas necesarias para facilitar y permitir el desarrollo de nuevos productos de particular importancia para la población de bajos ingresos. Al respecto, es necesario analizar en mayor profundidad las condiciones en las cuales un producto como el crédito prendario podría ser ofrecido por parte de los establecimientos de crédito. Así mismo, se propone analizar mecanismos que le permitan a las cooperativas actuar como intermediarios de remesas, sin necesidad de convertirlas en intermediarios del mercado cambiario.

6. Reforma al régimen de garantías

Finalmente, uno de los aspectos más críticos que limita el acceso al crédito de actividades y amplios grupos de población es el régimen vigente de constitución, registro y ejecución de garantías muebles e inmuebles. El régimen vigente en muchos casos tiene como consecuencia que los activos disponibles por parte de las poblaciones informales y en el desarrollo de actividades como la agricultura no son suficientemente líquidos ni solventes para respaldar el acceso al crédito. A

continuación se resumen brevemente las principales restricciones contenidas en el régimen actual, pues éste tema se está abordando en otro estudio.

- **Constitución**

En este aspecto se observan inconvenientes en cuanto a (i) Formalidades (ii) Tipos de Garantía; (iii) Bienes objeto de Garantía; (iv) Extensión de la Garantía. De esta manera se propone:

En materia de formalidades sería conveniente agilizar la constitución de la garantía simplificando los requisitos mínimos que se exigen en el caso de la prenda sin tenencia y en el bono de prenda. Igualmente conviene analizar la necesidad de intervención de una entidad financiera en el caso del bono de prenda y la fiducia en garantía, lo cual encarece la operación. Así mismo, se recomienda revisar el valor del registro de la hipoteca y de la fiducia en garantía tanto sobre muebles como inmuebles, en la medida en que genera altos costos para el deudor.

En cuanto a los Bienes Objeto de la Garantía: Si bien, en principio pueden gravarse todo tipo de bienes tanto muebles como inmuebles, en la práctica se encuentran restricciones legales que limitan la constitución de garantías como es el caso de, (i) Las prendas sin tenencia; (ii) Los bienes objeto de bono de prenda; (iii) Las garantías sobre cuentas por cobrar; (iv) Los bienes futuros, (v) Las ventas bajo reserva de dominio, (vi) Inmuebles de beneficiarios de la Reforma Agraria. La supresión de tales restricciones implica modificaciones de orden legal, en la medida en que se derivan de disposiciones tanto del Código de Comercio como del Código Civil.

Extensión de la Garantía: La legislación permite que la garantía pueda extenderse, en forma horizontal , pero restringe la extensión vertical, así como tampoco permite pactar las denominadas cargas flotantes, de manera tal que es conveniente modificar tanto la legislación civil como la comercial para ampliar la cobertura de la garantía", suprimiendo las restricciones que impiden la extensión vertical, es decir, la posibilidad de que la garantía cubra el producto que obtenga el deudor con la venta del bien o se extienda al producto transformado o a las utilidades inmediatas y subsiguientes obtenidas con la disposición del bien o a créditos futuros a favor del deudor derivados de la enajenación del bien.

De igual manera la nueva legislación ampliaría las posibilidades de extensión horizontal de la garantía y regularía las denominadas cargas flotantes, es decir aquellos pactos, mediante los cuales se permite afectar con la garantía no solo el bien gravado inicialmente sino cualquier otro activo del deudor (aunque no haya sido identificado), pudiendo extenderse a todos los bienes del deudor, con el correspondiente privilegio derivado de la garantía real.

En cuanto a los Tipos de Garantía: La existencia de diferente regulación para cada tipo de garantía (aún de las reales) y la dispersión de la misma en diferentes estatutos genera problemas en cuanto a la certeza sobre el régimen aplicable y en cuanto al conocimiento sobre la operatividad de las figuras.

Aunque aparentemente, la ley permite crear otras garantías reales distintas a la hipoteca y a la prenda, en la práctica no es posible puesto que las clases de créditos y el orden de prelación en el pago de los mismos, solo se refiere al privilegio que otorgan la hipoteca y la prenda (no las garantías reales en general). En la medida en que las normas de prelación de créditos no se pueden modificar por voluntad de las partes no es viable que, la costumbre pueda crear otro tipo de garantías que tengan el privilegio de preferencia, característico de las garantías. En este sentido una legislación unificada sería un avance importante.

- **Publicidad**

No existe un sistema adecuado de publicidad de garantías mobiliarias que asegure al prestatario contar con la información sobre gravámenes anteriores ni con la información sobre actos de disposición del bien dado en prenda, razón por la cual es fundamental establecer un régimen que garantice un registro unificado y de carácter nacional para bienes muebles.

- **Ejecución**

Las modificaciones legales en materia de ejecución de la garantía son fundamentales, en la medida en que determina la efectividad de la garantía.
En cuanto hace al proceso judicial se requiere una reforma que contribuya a solucionar los problemas relacionados con (i) la extensa duración del proceso; (ii) los costos, (iii) la corrupción, (iv) bajo recaudo de los remates y, (v) la limitación de los privilegios de pago a las garantías tradicionales.

De otra parte, se considera pertinente darle prioridad a la reglamentación sobre procedimientos de ejecución privada de la garantía. Esto aplicaría también para el caso de bienes inmuebles.