

88113 - 059

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

Elaboraron: Edgar Gerlein S., Sandra González P., Armando Arias P.

Fecha: Junio 3 de 2010

Ubicación: Scsiif026 / D / Laboral / Archivos 2009 / 88113-059 Estudios e investigaciones / 88113-059-05 Análisis sectoriales y de políticas públicas /

Revisión # 1: Armando Arias P. – Profesional 4

Fecha de la revisión: 18 de junio de 2010

Revisión # 2: Alfredo José Delgado Dávila – Director DES

Fecha de la revisión: 9 de julio de 2010

INTRODUCCIÓN

1. ANTECEDENTES

- 1.1 Las microfinanzas en América Latina.
- 1.2 La profundización financiera y la pobreza
- 1.3 Desarrollo de la Banca de las Oportunidades en Colombia

2. GENERALIDADES DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

- 2.1 Estrategias y características del programa
- 2.2 Metas del programa

3. EL MODELO BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

4. ACCIONES DESARROLLADAS

- 4.1 Ampliación de cobertura geográfica
- 4.2 Desarrollo de servicios
- 4.3 Apoyo a entidades participantes
- 4.4 Otras actividades

5. ALCANCES DE LA LABOR DESARROLLADA

- 5.1 Distribución de la población colombiana
- 5.2 La bancarización
- 5.3 Ampliación de cobertura geográfica
- 5.4 Extensión de servicios
- 5.5 Profundización financiera
- 5.6 Calidad de la cartera

5.7 Avances en el cumplimiento de las metas específicas del programa

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

El objetivo básico del programa Banca de las Oportunidades es “promover el acceso al crédito y demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas, y emprendedores”.

La Contraloría General de la República (CGR), con base en la información recopilada de las actividades llevadas a cabo por la Banca de las Oportunidades (BO) hasta diciembre de 2009, evaluó los alcances obtenidos en el cumplimiento del objetivo mencionado, independientemente de los costos de llevar a cabo esa labor. A pesar de tratarse de un período relativamente corto, pues el programa se inició en el 2006, algunas metas planteadas de corto plazo pueden dar indicios sobre la efectividad de las acciones desarrolladas.

El análisis se inicia con una reseña breve de las microfinanzas en América Latina y la relación entre el desarrollo financiero y la superación de la pobreza. Con base en las exitosas experiencias de algunos países se expone el surgimiento de la política Banca de las Oportunidades en Colombia. A continuación en el capítulo 2 se describen las estrategias y objetivos que se planearon cuando se creó este programa. Con base en la información recogida en diferentes fuentes, principalmente en Bancoldex, en el capítulo 3 se expone el modelo que sustenta el plan de acción que se viene desarrollando y los pilares de los procesos futuros.

El análisis propiamente dicho se realiza en los capítulos 4 y 5; en el primero de ellos se describen las acciones llevadas a cabo para la ampliación de la cobertura geográfica, para desarrollar nuevos servicios y para apoyar e incentivar a las entidades participantes en la red y a los usuarios; el segundo corresponde a los logros en lo que a bancarización se refiere, incluyéndose las estadísticas relacionadas con cobertura de municipios, ampliación de servicios, composición de la cartera, calidad de ésta y alguna medida de la profundización financiera.

Se destaca que para realizar este proceso se clasificaron los municipios de Colombia en cinco rangos con el fin de analizar la situación de los más pequeños frente a los medianos y los grandes (por tamaño de población).

Aunque la información de los programas desarrollados proviene en su totalidad del propio PIBO, las cifras sobre comportamiento de los servicios financieros, coberturas y población beneficiada provienen del Dane y la Superintendencia Financiera.

No se consideraron los resultados de las auditorías regulares realizadas por la CGR a Bancoldex en la parte correspondiente al PIBO¹.

1. ANTECEDENTES

1.1 Las microfinanzas en América Latina²

En América Latina las primeras instituciones en otorgar microcréditos fueron las cooperativas de crédito que se establecieron y tuvieron un fuerte crecimiento durante las décadas de los cincuentas, sesentas y setentas.

El enfoque dominante “préstamos a la pobreza”: la finalidad de las instituciones “ayudar a los pobres”. Muchas de ellas organizadas por movimientos católicos, cuerpos voluntarios de paz de EE.UU. y USAID.³ En general carecían de gerencia profesional y se mostraron poco eficaces para recuperar créditos y retener ganancias para expandirse a futuro. Las tasas de interés tanto de depósitos como de créditos se mantenían relativamente bajas y subsidiadas. A partir de mediados de los ochenta, con la crisis de la deuda, desaparecieron muchos fondos de los donantes y el movimiento de cooperativas de crédito se estancó y comenzó a retroceder rápidamente. Este retroceso coincidió temporalmente con el proceso de instalación de ONGs que otorgaban préstamos a microempresarios pobres. El crecimiento de estas instituciones se financió en gran medida con créditos y aportes de donantes y gobiernos en la región.

A principios de la década del noventa, ya existía un pequeño grupo de Instituciones Microfinancieras (IMF) líderes que habían alcanzado la plena sostenibilidad financiera entre ellas se pueden mencionar algunos casos sobresalientes: en 1992, una de las instituciones líderes de Bolivia, PRODEM, fue la primera ONG de la región en convertirse en un banco comercial regulado: Bancosol. A partir de entonces hubo una rápida sucesión de IMF que pasaron a ser reguladas de las cuales se destaca la transformación en IMF reguladas en 1993 de las Cajas Municipales de Perú; el caso de la ONG Corposol de Colombia (miembro de Acción Internacional) que en 1994 se transformó en un banco comercial regulado llamado Finansol y que en 1995-96 entró en la mayor quiebra de la historia de las microfinanzas en América Latina; en 1995 las ONG de Bolivia y El Salvador afiliadas al grupo IPC se convirtieron en instituciones reguladas bajo el nombre de Caja Los Andes y Financiera Calpiá, respectivamente, e incorporaron el permiso para captar depósitos.

¹ Los hallazgos no son materia del presente estudio teniendo en cuenta que su incidencia abarcó únicamente elementos de tipo administrativo.

² Esta reseña proviene de: Goldberg, Laura, Lo que dice y lo que calla la literatura sobre microfinanzas. Buenos Aires, diciembre de 2006. Ciepp- Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas.

³United States Agency for International Development

Simultáneamente, en América Latina se ha asistido a numerosos casos de *downscalling* en los cuales un banco comercial o entidades financieras tradicionales entran en el campo de las microfinanzas. En muchos casos, la transformación ha contado con la ayuda del mencionado programa de banca mayorista del BID (MG). Por ejemplo, en Paraguay a partir de un préstamo de este tipo y la asistencia técnica de la empresa alemana IPC, cinco financieras se direccionaron a las microfinanzas. En Chile tres bancos comerciales hicieron *downscalling* y ahora dominan el mercado de microfinanzas en el país: - recientemente-, los bancos comerciales de gran escala Banco Solidario en Ecuador y Banco de Trabajo y Banco de Crédito en Perú ingresaron también en las actividades de microcrédito. Finalmente, dos bancos comerciales de Guatemala (Bancafé y Banrural) han sido pioneros entre las instituciones bancarias al incorporar microcréditos bajo la forma de “banca comunal”.

En la actualidad, en América Latina coexisten diversos tipos de IMF cuyo accionar está guiado o bien por el enfoque de “préstamos a la pobreza” o el de “sistemas financieros”. Sin embargo, la tendencia es a la prevalencia del último enfoque (con su énfasis en la búsqueda de autosostenibilidad de las IMF).

1.2 La profundización financiera y la pobreza.

Una de las características que se atribuye a la profundización financiera es su impacto sobre la reducción de la pobreza, objetivo explícito expuesto en el último Plan Nacional de Desarrollo, en el que resalta la necesidad de brindar acceso al crédito a los sectores excluidos.

Teóricamente el crecimiento económico debido a la profundización financiera puede impactar en la reducción de la pobreza de manera absoluta, aunque de manera relativa esta aumente. En efecto, un continuo crecimiento podría llevar a aumentos en la tasa de empleo, y eventualmente a algunos aumentos salariales por encima de la inflación, de modo que algo de las ganancias se filtre a los estratos más bajos, esto sin desmedro que el coeficiente de Gini, que mide la concentración de la riqueza, pueda experimentar reducciones.

En un marco de baja bancarización y acceso reducido o nulo a recursos de crédito por parte de los sectores de bajos ingresos se crean las IMF, con el propósito de reducir la pobreza por medio del suministro de pequeños montos de crédito a micros y pequeños empresarios, de modo que puedan mejorar su nivel de vida en el marco de una autogeneración de recursos, donde las actividades apalancadas tengan posibilidades de sostenerse en el tiempo.

Las IMF se han hecho presentes en todo el mundo, y en el caso de América Latina y el Caribe se han expandido exitosamente, siendo superadas solo por la

expansión del sudeste asiático⁴; el número de prestatarios pasó de 1.8 millones en el 2001 a 6 millones en el 2005, aún así hay gran potencial, si se considera que son alrededor de 67 millones de familias que obtienen su ingreso de la microempresa. El éxito de la expansión de las microfinanzas en América Latina ha sido el producto de la transformación de los programas originales a cargo de las ONG, en entidades financieras formales y la entrada de los bancos comerciales al sector⁵.

Sin embargo la forma más extendida de promoción de las microfinanzas por parte de los gobiernos está dirigida a eliminar lo que se ha dado en llamar “las distorsiones del mercado”, para ello se promueven una serie de modificaciones de ley tales como: crear un sistema de información de deudores, facilitar mecanismos de clarificación de contratos financieros en disputas legales, ampliar el número y tipo de bienes que puedan servir de garantías, diseñar normas legales que protejan adecuada y prontamente a los acreedores, crear juzgados especializados en asuntos comerciales, crear o profundizar mecanismos privados de conciliación y/o arbitraje de querrelas empresariales, establecer garantías estatales a Mipymes, eliminar límites a las tasas de interés, estimular la apertura de sucursales bancarias en zonas alejadas, promover la reducción en los costos de manejo para las cuentas de ahorro de bajo monto, y proveer asistencia técnica gratuita o a bajo costo a los bancos interesados en suministrar servicios de microcrédito.

1.3 Desarrollo de la Banca de las Oportunidades en Colombia

La Constitución de 1991 plantea en su artículo 335: “ Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación (...) son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”.

Es así como se realizaron estudios de diagnóstico que justificaron la implementación de la Banca de las Oportunidades (BO) encontrando que el acceso a servicios financieros permite suavizar los choques económicos en la población vulnerable, y lo convierte en una estrategia importante para combatir la pobreza y promover la equidad. También se encontró que la mayor profundización financiera tiene un impacto directo sobre la tasa de crecimiento de los países, tanto por la expansión de la capacidad de consumo como por el incremento en el potencial de inversión.

⁴ Navas, Sergio; Tejeira, Luis, 2006, Microfinance in Latin American and the Caribbean: How large is the market. Interamerican Development Bank, pág. 2-17

⁵ Larrain, Christian, 2007, Bancoestado microcrédito: lecciones de un modelo exitoso. Unidad de Estudios de Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, pág. 9

1.3.1 CONPES 3424

La Política Banca de las Oportunidades fue expuesta de manera oficial en el Conpes 3424 de mayo del 2006, pero sus elementos esenciales se pueden encontrar en el Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006 (págs. 238 – 241). Si bien este plan se interesaba exclusivamente en crear las condiciones adecuadas para el acceso al crédito de las mipymes, también apuntaba los elementos claves de intervención. El Conpes además de interesarse por el acceso al crédito de las Mipymes, pretende hacerlo extensivo a los sectores de la población que generalmente han sido excluidos. La Ley 1151 del 2007, que expidió el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), además de reafirmar el propósito del Conpes, lo especifica, haciendo énfasis en direccionar los servicios a “los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos, las madres comunitarias, mujeres cabeza de hogar, y las familias de habitantes de la calle desplazados, los microempresarios, la población vulnerable, las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores que actualmente no están adecuadamente atendidos.” (PND 2006-2010, pág. 19)

Como estrategia se propuso la creación de tres componentes: reforma al marco regulatorio, estrategias de promoción e incentivos y acuerdo con los intermediarios financieros.

Los recursos para el apoyo a la estrategia de la BO vinieron de la escisión de Granbanco S.A., de donde se podían retirar de su patrimonio hasta \$270 mil millones, de los cuales Inversiones Gran S.A., creada con el Conpes 3424 de 2006.

1.3.2 Decreto 3078 de 2006

La idea de facilitar el acceso al sector financiero podía realizarse a través de un banco especializado que suministrara todos los servicios que se habían considerado en la propuesta original, sin embargo esto implicaría un altísimo costo en el desarrollo físico requerido para llegar a todos los municipios de Colombia; la creación de cada oficina se estimó en \$800 millones y su sostenimiento en \$50 millones mensuales, además de los recursos financieros para el otorgamiento de créditos.

La estructuración de un banco con la cobertura esperada de más de 1.000 municipios también implicaría un lapso de tiempo bastante prolongado.

Como alternativa se decidió utilizar la red financiera existente mediante una alianza público-privada con la que se garantizara una ampliación de la cobertura

hacia municipios pequeños y alejados, lo mismo que a sectores de la población tradicionalmente excluidos. Esta estrategia tenía importantes ventajas: se podía implementar en un plazo relativamente corto, se aprovechaba el *Know How* de muchos años de trabajo de las entidades financieras, se encontraban nuevos nichos de colocación de los recursos captados y se creaba una sana competencia que redundaría en una mejora de la eficiencia.

Con el Decreto 3078 de 2006 se creó el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades (PIBO), señalándose las condiciones bajo las cuales operaría, las fuentes de los recursos y las actividades financiables. Es importante resaltar aquí lo establecido en el Parágrafo Primero del artículo 8:

“Para la ejecución de las actividades del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades únicamente se podrán emplear los rendimientos financieros reales de la inversión de los aportes efectuados por el Gobierno Nacional. Excepcionalmente, previa aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrán utilizarse partidas correspondientes a tales aportes.”

El mismo Decreto también fijó las cuatro instancias que participan en la administración, ejecución y control de la política:

- Comisión Intersectorial
- Consejo Asesor
- Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., Bancoldex
- Junta Directiva de Bancoldex

La Comisión Intersectorial para la Banca de las Oportunidades es la encargada de ejercer la coordinación y seguimiento de las actividades que se financien con recursos del PIBO y formular recomendaciones a entidades públicas sobre el tema.

El Consejo Asesor para el Programa BO es un órgano que apoya a la Comisión Intersectorial del programa; lo conforman siete miembros designados mediante Resolución 1671 de 19 de junio de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y propuesto por la Comisión Intersectorial. Los miembros de este Consejo representan los segmentos de la población a los cuales está dirigido el programa de inversión, entidades especializadas en microfinanzas, entidades del sector financiero y de la economía solidaria, ONG, universidades o entidades territoriales que desarrollen programas de microfinanzas.

El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., Bancoldex, es el administrador de los recursos y ejecutor de la política, su Junta Directiva tiene a cargo la supervisión de la gestión del Banco como administrador de los recursos.

1.3.3 Convenio Ministerio de Hacienda-Bancoldex para el desarrollo de la BO

El 30 de enero de 2007 se suscribió el convenio interadministrativo entre la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., para la administración del PIBO. Mediante este convenio se estableció que la Nación destinaría la suma de \$120.000 millones, los que se entregarían a Bancoldex en un solo contado.

De acuerdo con el párrafo primero del artículo 8º del Decreto 3078 de 2006, para la ejecución de las actividades del PIBO, únicamente se utilizarán los recursos que correspondan a los rendimientos financieros de la inversión de los aportes efectuados por la Nación, en cuanto atañe al aporte de la Nación. Excepcionalmente, previa aprobación de la Nación, manifestada mediante el voto favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público en el seno de la Comisión Intersectorial, podrán utilizarse recursos del capital.

La Comisión Intersectorial será la encargada de ejercer la coordinación y seguimiento de las actividades que se pretendan financiar con los recursos del PIBO, el cual será auditado por el revisor fiscal de Bancoldex.

Anualmente, Bancoldex entregará al Ministro de Hacienda y Crédito Público un informe sobre la ejecución de los recursos destinados al funcionamiento del PIBO; los costos y gastos de la auditoría serán pagados con cargo a los recursos de éste.

La supervisión de la ejecución será ejercida a través del Director General de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Bancoldex se obliga a⁶:

- Implementar la estructura operativa y administrativa para el funcionamiento del PIBO, lo cual contempla proveer el personal, los equipos y los servicios necesarios para la ejecución de las actividades, actos y contratos del PIBO, incluyendo la contratación de asesores calificados en temas especializados cuya opinión se requiera para temas específicos relacionados con la política BO. Todos los costos y gastos que genere el cumplimiento de la función, incluidos salarios, prestaciones, indemnizaciones y demás conceptos derivados de cualquier vinculación laboral que se genere para las finalidades de este convenio se pagarán con cargo a los recursos del PIBO.
- Administrar y destinar los recursos aportados al PIBO.

⁶ Cláusula cuarta Convenio Interadministrativo suscrito entre la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Bancoldex, para la administración de los recursos del programa de inversión Banca de las Oportunidades.

- Contar con un sistema de información actualizado sobre los recursos aportados, los rendimientos generados y la utilización de los recursos del PIBO.
- Promover y celebrar convenios con entidades territoriales, organismos multilaterales, organismos multilaterales de cooperación, donantes internacionales, entre otros, con el fin de apalancar recursos que permitan potenciar sus acciones.
- Ejecutar las decisiones adoptadas por la Comisión Intersectorial para la BO en lo que sea de su competencia.
- Presentar mensualmente a la Nación un informe sobre el funcionamiento del PIBO con la siguiente información:
 - Relación de la utilización de los dineros que conforman el PIBO
 - Otra información que para fines estadísticos o de evaluación del impacto del programa requiera la Nación.
 - Anualmente presentación de un Informe sobre las actividades desarrolladas como administrador del proyecto de inversión.
 - Realización de los demás actos y contratos necesarios para cumplir las funciones del PIBO.
 - Aplicar los sistemas de control interno similares a los de sus propias operaciones frente al manejo de los recursos del PIBO.

El 21 de noviembre de 2006 se hizo el lanzamiento oficial del Programa Banca de las Oportunidades y en enero del siguiente año el Ministerio de Hacienda hizo la entrega de los \$120.000 millones para la ejecución del programa.

2. GENERALIDADES DE LA POLÍTICA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

2.1 Estrategias y características del programa

El PIBO ha establecido tres tipos de estrategias, cada una enfocada a solucionar un aspecto de los encontrados como limitantes de una mayor bancarización, estas estrategias son:

- **Macro:** Acciones orientadas a fortalecer el entorno dentro del cual se desarrollan las actividades financieras y el marco regulatorio de las entidades que operan en el mismo, para facilitar y promover el acceso a servicios financieros y microfinanzas. Las acciones son:
 - Propiciar reformas al marco regulatorio
 - Continuar promoviendo Corresponsales No Bancarios
 - Desarrollar la cuenta de ahorro de bajo monto
 - Respaldar reformas al régimen de garantías

- Respalda la reforma al Habeas Data
- Identificar limitaciones a nivel de otros productos y proponer reformas.
 - Estudio para facilitar el endeudamiento externo de las ONG.
 - Estudio sobre el régimen de seguros personales.
 - Estudio sobre normas de capital de riesgo y capital semilla y esquemas de promoción.
- **Intermedio:** Actividades que apoyan servicios de soporte a las microfinanzas y a las microfinancieras, así como una infraestructura que las estimule. Esto incluye fortalecer proveedores de tecnología, centrales de riesgo, garantías, redes de apoyo, asociaciones y la promoción de programas de educación financiera.
 - Apoyo tecnológico a intermediarios, cooperativas y ONG.
 - Definir la viabilidad de una sociedad de servicios técnicos.
 - Promover esquemas de integración tecnológica de cooperativas.
 - Seminario con experiencias internacionales en tecnologías para promover el acceso al sistema financiero.
 - Apoyo a segmentos prioritarios con garantías públicas.
 - Apoyo al Fondo Nacional de Garantías para el otorgamiento de una contrapartida en garantías a segmentos prioritarios en condiciones de privilegio.
 - Promoción de acercamiento entre oferta y demanda:
 - Propiciar el *poblamiento* de las centrales de riesgo.
 - Convenios con redes de segmentos objetivo para facilitar el acceso a servicios financieros.
 - Promover complementariedad con programas de servicios de desarrollo empresarial financiados por Fomipyme.
 - Extender la cobertura de los Centros de Información Empresarial de Bancoldex.
 - Programas de educación financiera:
 - Oferta:
 - Promover programas de capacitación de gerencia media para cooperativas y microfinancieras.
 - Promover programas de capacitación de asesores de microcrédito.
 - Demanda:
 - Programa “piloto” con cajas de compensación familiar para afiliados y microempresarios.
 - Iniciar acercamientos con el Ministerio de Educación Nacional.

- Identificación de estrategias para promover el acceso a capital de riesgo para PYMES y de capital semilla para microempresas.
- **Micro:** actividades de apoyo a bancos, financieras, cooperativas y ONG como proporcionando incentivos en recursos o en especie para ampliar o masificar los servicios financieros.
 - Ampliación de cobertura geográfica de la red: Pretende ampliar el acceso de familias en pobreza promoviendo una oferta institucional que los atienda con productos y tecnologías adecuadas. Esta circunstancia comprende los siguientes instrumentos:
 - Asistencia Técnica: Diseñar e implementar productos de microahorro para esta población. Implementar tecnologías de “Banca Comunal” (con actuales o nuevas ONG de reconocido prestigio) e implantación de metodologías de grupos de autoayuda.
 - Subsidio: Apoyo a cuenta de ahorros abierta a beneficiarios de “Familias en Acción”.
 - Cofinanciación: Campañas de educación financiera y de cultura de ahorro para beneficiarios de “Familias en Acción”.
 - Definición de un instrumento de seguros especializados para poblaciones en situación de pobreza.
 - Ampliación del acceso al resto de segmentos objetivos. Para el efecto se han evaluado algunos tipos de incentivos que serían entregados por el PIB, así:
 - Subsidio a costos: entrega de una suma fija de recursos a intermediarios por actividad o producto, cuando no son rentables. Requieren homogeneidad y estandarización; van dirigidos a instituciones sólidas y vigiladas con capacidad institucional, operativa y financiera, y transitorios y decrecientes.
 - Cofinanciación de proyectos: financiación parcial de proyectos “piloto” que no sean rentables o no tengan rentabilidad demostrada, especialmente en municipios de pobreza extrema. Se trata de proyectos hechos a la medida por la entidad, dentro de las prioridades definidas por la “Banca de las Oportunidades” durante un período definido.

- Asistencia Técnica: aporte en especie a través de la contratación de un asesor o entidad con amplia experiencia internacional o local en tecnologías de microfinanzas y además fortalecimiento de cooperativas y ONG.

2.2 Metas del programa para el cuatrienio 2006 - 2010

El Gobierno Nacional dispuso que mediante la política de BO se lograrán las siguientes metas:

- Cobertura financiera a todos los municipios en el 2010.
- Aumento en 3 millones las cuentas de ahorro, incluyendo 1.5 millones a beneficiarios del programa Familias en Acción.
- Incremento en un 5% la bancarización⁷ en los próximos 4 años, partiendo de un 29,2% en julio de 2006 para llegar al 34,2% en julio de 2010.
- Entrega de 5 millones de créditos a microempresas, de los cuales 2 millones a través de bancos y CFC, 2,75 millones por medio de ONG y 250.000 mediante cooperativas.
- Logro de 850.000 nuevos asociados a cooperativas.
- Una meta de 780.000 microcréditos por primera vez en el lapso 2006-2010. Igualmente 1.500.000 créditos de primera vez (incluido crédito de consumo).

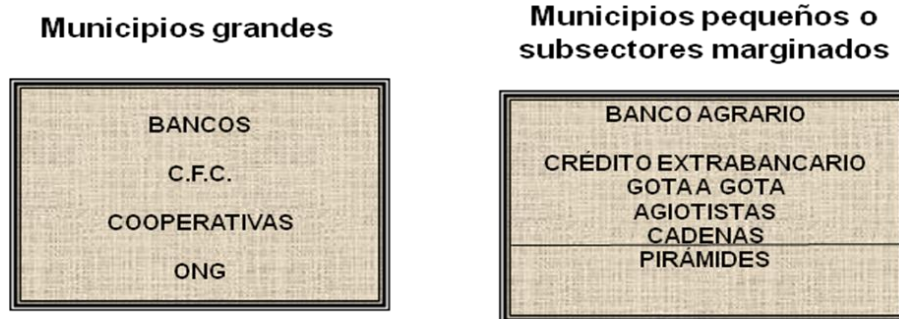
3. EL MODELO BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

La política de Banca de las Oportunidades es un instrumento del Estado para la reducción de la pobreza y se sustenta en que la profundización financiera tiene incidencia directa en el crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este sentido resulta obvio pensar que al iniciarse esta política el país adolecía de ambos problemas: un nivel alto de pobreza y una escasa profundización financiera. Teóricamente, entonces, se partió de una situación como se observa en la siguiente figura:

⁷ Población mayor a 18 años con acceso a por lo menos un producto financiero

Figura 1

SITUACIÓN INICIAL



En general en los municipios de más de 50.000 habitantes se disponía de un número relativamente alto de intermediarios financieros y el nivel de bancarización era aceptable. En los municipios pequeños y en sectores pobres o aislados de las ciudades la presencia de estos intermediarios era casi nula; la población disponía de los servicios del Banco Agrario, que llegaba a un número importante de municipios, y de prestamistas al margen del sistema que cobraban intereses astronómicos.

La prioridad, por supuesto, tenían que ser los municipios tradicionalmente fuera de la red financiera; para ello, el primer paso fue crear las oficinas en esos lugares, lo cual no era fácil ya que las entidades no estaban muy interesadas en crearlas debido a los costos de instalación y funcionamiento, y al riesgo de los créditos pequeños.

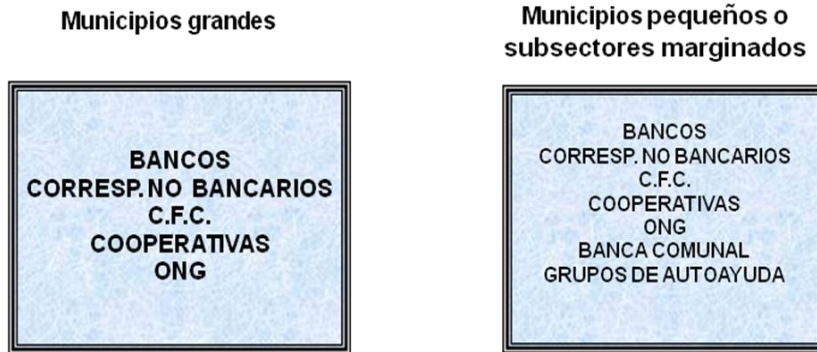
Para resolver este inconveniente fue necesario el diseño de incentivos y la firma de convenios para motivar la participación de los intermediarios en estos lugares. Dentro de los instrumentos utilizados se referencian la cofinanciación para la instalación de oficinas, la reducción de los costos operacionales, y la ampliación de los márgenes de interés y de las comisiones.

Adicionalmente, en las zonas más deprimidas se crearon mecanismos alternativos de ahorro y crédito como los Grupos de Autoayuda o la Banca Comunal.

Estas políticas deberían conllevar a una paulatina desaparición de los agentes informales, llegándose a una situación como esta:

Figura 2

Situación Proyectada



Para que el sistema funcionara eficientemente, y ante la novedad de algunos de los instrumentos, se requirió una preparación de las entidades que forman parte de la red BO, para ello se desarrollaron múltiples programas de asistencia técnica en las diferentes instancias, con lo cual el modelo quedó así:

Figura 3

Situación actual

PROGRAMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA DEL PIBO EN MUNICIPIOS PEQUEÑOS Y GRANDES



Con la infraestructura desarrollada de esta manera, fue necesario a continuación actuar sobre la demanda, incentivando a la población para que se vinculara al sector financiero, dándole a conocer sus ventajas, enseñándole el uso de los productos y, en fin, promoviendo el ahorro y la inversión productiva.

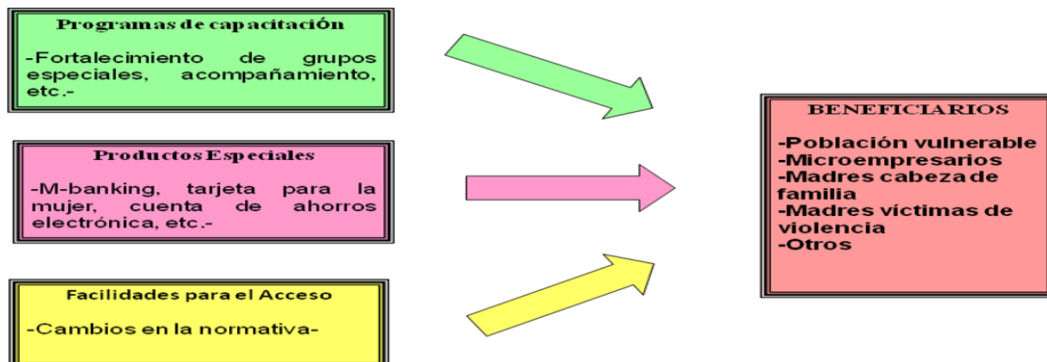
Esta labor se desarrolló selectivamente, dada la heterogeneidad de la población. Se crearon programas de capacitación y apoyo para desplazados, reinsertados, madres cabeza de familia, beneficiarios del programa Familias en Acción y otros.

Teniendo en cuenta las dificultades de acceso a algunas zonas del territorio nacional se complementó la capacitación con el desarrollo de nuevos instrumentos que facilitarían la vinculación de la población de estas zonas, entre los que se pueden mencionar la tarjeta de crédito a la mujer, la telefonía móvil, las cuentas de ahorro electrónico, etc.

Para beneficiar todo el sistema, tanto la oferta como la demanda, era preciso hacer modificaciones a la normativa existente de manera que las entidades financieras se motivaran a desplazarse a los pequeños municipios y ofrecieran todos sus servicios y, los clientes potenciales se animaran a abrir cuentas de ahorro, realizar giros, adquirir pólizas de seguros, etc. Esto se está manejando mediante la ampliación de la tasa de interés de usura, las modificaciones al *Habeas Data*, los subsidios a las garantías, las exenciones al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), la reducción de requisitos del Sipla, etc.

Este componente del modelo puede verse en la figura 4:

Figura 4
NUEVOS PROGRAMAS Y SERVICIOS PARA BENEFICIARIOS



De este modo se cerraba el modelo y se integraban todos sus componentes. La eficiencia y funcionalidad de todo el esquema no se debe evaluar por los avances en la disminución de la pobreza, pues este resultado es de largo plazo y se ve afectado por múltiples factores a favor y en contra que pueden tergiversar los resultados reales. A corto plazo deben analizarse los efectos de los programas llevados a cabo y las políticas implementadas (que se describen en detalle posteriormente) sobre la demanda y la oferta; es de esperar que un incremento de ambas tenga un efecto positivo para el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

4. ACCIONES DESARROLLADAS

4.1 Ampliación de cobertura geográfica

4.1.1 Convenio de colocación de microcrédito de entidades financieras con el Gobierno Nacional

Este se puede considerar como el elemento más importante para el logro de una ampliación en la cobertura tanto en el nivel geográfico como de estamentos socioeconómicos.

Cuando la política de BO se inició, hacia mediados del año 2006, existía un precario sistema financiero en el nivel rural, y en los municipios donde había cobertura del sector bancario el 50% dependía exclusivamente del Banco Agrario.

En septiembre de 2006 el Ministerio de Hacienda entregó un proyecto de convenio con metas de cumplimiento a Asobancaria y a las ONG financieras; la negociación del convenio se le asignó al Ministro Consejero Presidencial.

El 21 de noviembre de 2006 se suscribió el convenio entre el Gobierno Nacional – representado por Bancoldex– y las entidades de la Red, a saber: Asobancaria, Emprender, AFIC, Coonfedcoop, Asocajas, Fedecajas y Actuar Famiempresas, con el objeto de permitir a las familias de menores ingresos, a las micro, medianas, pequeñas empresas y a los emprendedores, el acceso masivo a los diferentes servicios financieros que ofrecen las entidades que conforman esta Red.

Para lograr la vinculación de establecimientos bancarios, compañías de financiamiento comercial, cooperativas y ONG financieras, y, eventualmente, cajas de compensación, fondos de empleados y asociaciones mutuales, se diseñó un sistema de incentivos para las distintas actividades que se adelantan en desarrollo de los programas, los cuales incluyen:

1. Subsidios a costos: se refiere a la entrega de una suma fija de recursos a los intermediarios, por actividad o producto cuando no son rentables. Su diseño contempla mínimo los siguientes parámetros:
 - Homogeneidad y estandarización.
 - Instituciones sólidas y vigiladas con capacidad institucional operativa y financiera.
 - Plazo mayor a un año.
 - Transitorios y decrecientes.
2. Cofinanciación de proyectos: se refiere a la financiación parcial de proyectos piloto que no sean rentables o no tengan rentabilidad demostrada.
3. Asistencia técnica: se refiere a un aporte, en especie, a través de la contratación de un asesor o entidad con amplia experiencia internacional o local en tecnologías de microfinanzas y además fortalecimiento de cooperativas y ONG.

Para la adjudicación de estos incentivos los interesados deben participar en las convocatorias públicas.

4.1.2 Incentivo para la ampliación de la cobertura mediante Corresponsales No Bancarios (CNB)

Mediante el Decreto 2233 de julio de 2006 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permitió a los intermediarios financieros contratar con terceros, por ejemplo, supermercados, droguerías, panaderías, puntos de venta de lotería, etc., la prestación de determinados servicios financieros, con lo cual se busca facilitar a los clientes de una entidad la realización de transacciones y pagos más cerca de su localidad o barrio.

El Decreto 3965 del 10 de noviembre de 2006 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentó los servicios financieros prestados por las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito a través de corresponsales.

En febrero de 2008 se realizó la primera convocatoria para la apertura de CNB en 128 municipios, lo que implicaba la asignación de recursos no reembolsables con cargo al programa por \$2.808 de los cuales \$ 1.871.8 millones en el primer año, \$ 935.9 millones en el segundo año, y \$ 250 millones para la auditoría del incentivo: estos recursos serán el máximo valor a pagar por parte del programa en caso de que los 128 CNB no hicieran ninguna transacción.

El incentivo tiene por objeto ampliar la cobertura del sistema financiero en 128 municipios en los que no hay presencia de establecimientos crediticios, a través

de la apertura de CNB, este incentivo fue adjudicado al Banco Agrario de Colombia como beneficiario directo y como beneficiarios indirectos se encuentra la población de los municipios que en su mayoría tienen menos de 20.000 habitantes, y que no cuentan con presencia de establecimientos de crédito.

El incentivo es subsidio al costo y consiste en que la BO garantiza el cubrimiento de un número mínimo de transacciones que requiera el intermediario financiero para alcanzar su punto de equilibrio según su propuesta, sin exceder de 1.400 transacciones. Se reconoce al adjudicatario del incentivo un valor equivalente al déficit que se calcula comparando el número de transacciones garantizadas por grupo contra el número de transacciones realizadas por grupo en el mes respectivo. El intermediario financiero respectivo debe permanecer un mínimo de 3 años. (Bancoldex, comunicación B-SEG 00200836, 2009).

4.1.3 Incentivos para la ampliación de cobertura de las ONG microcrediticias y cooperativas

En agosto de 2007 se presentaron los términos de referencia de la asignación de incentivos para la ampliación de cobertura a través de ONG y cooperativas, cuyo objetivo sería la promoción de la ampliación de la cobertura geográfica de las cooperativas con actividad financiera y ONG microfinancieras, con prioridad en municipios rurales menores de 50.000 habitantes donde no haya oferta de servicios prestados por este tipo de entidades. Los contratos que se celebren prevén la existencia de una auditoría que debe presentar informes en relación con la adecuada ejecución de los compromisos, adicional a la póliza de cumplimiento que debe contratarse.

Cuando se publicaron los términos de referencia quedaron incluidos como participantes en el programa ONG microfinancieras, cooperativas financieras, cooperativas especializadas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, a lo cual se sumaría una convocatoria para la extensión de oficinas a compañías de financiamiento comercial, referidas a las necesidades de contar con presencia de dichas entidades en municipios del país donde no existieran.

4.1.4 Incentivo para la ampliación de la cobertura de las Compañías de Financiamiento Comercial

A raíz del lanzamiento de los incentivos para la ampliación de cobertura de CNB y de cooperativas y ONG, se identificó la necesidad de adelantar un proceso análogo con las compañías de financiamiento comercial.

En diciembre de 2007 se adjudicó la convocatoria para el programa piloto de ampliación de compañías de financiamiento comercial a Finamérica y Financiera Compartir.

De otra parte, se solicitó el traslado de \$ 471 millones de subsidio de apertura de cuentas de ahorro de “Familias en Acción” para la ampliación de cobertura de compañías de financiamiento comercial.

El objetivo del incentivo es promover la ampliación de la cobertura de los servicios financieros que prestan las compañías de financiamiento comercial, con prioridad en municipio de menos de 50.000 habitantes donde no haya oferta de servicios financieros prestados por este tipo de entidades. Los rubros financiables: equipamiento tecnológico, muebles y enseres de las oficinas, arrendamiento y adecuación del local, sueldos y gastos de personal directamente involucrado en el caso de puntos de atención móviles (el personal deberá estar dedicado por lo menos el 80% del tiempo a atender los municipios objeto del incentivo) y, en ningún caso podrán utilizar los recursos para adquirir edificaciones, lotes o locales.

El instrumento de apoyo es un incentivo de cofinanciación de proyectos, compuesto por recursos no reembolsables desembolsados a cada entidad beneficiaria. Opera como reembolso de gastos, en proporción directa a la ejecución de actividades y de la contrapartida por un plazo de hasta dos años, sin perjuicio por lo cual las entidades beneficiarias deben comprometerse a mantener la cobertura por un periodo mínimo de tres años. El monto máximo será el equivalente al 50% de los rubros financiables el primer año y 25% el segundo por entidad y por proyecto, sin superar \$150 millones. La contrapartida debe darse en efectivo y deberá existir un manejo contable separado de los recursos del programa.

Se hará monitoreo y evaluación a través de auditores contratados por el Programa.

4.1.5 Bancarización de Familias en Acción

Acción Social en convenio con la Unión Temporal conformada por el Banco Agrario y Assenda, iniciaron la bancarización de millón y medio de personas que hacen parte del programa Familias en Acción, lo cual permitirá facilitar al Estado consignar los subsidios en las cuentas de ahorro de las personas del programa evitar las filas en los bancos y los desplazamientos de beneficiarios que habitan en lugares alejados.

Este programa que aspira a llegar a todos los municipios del país.

Para el pago, los beneficiarios dispondrán de 735 oficinas y 1.400 cajeros electrónicos de la entidad, entre los que se encuentran 277 propios y aquellos pertenecientes a otras redes como Servibanca y 228 CNB.

A pesar de lo anterior llama la atención saber si se está dando cumplimiento al concepto de bancarización sabiendo que no solo es la constitución de cuentas de ahorro con la única finalidad de hacer o recibir un pago sino que ésta debe implicar ahorro.

4.2 Desarrollo de servicios

4.2.1 Tarjeta de crédito de la mujer

En colaboración con la Consejería Presidencial para la Equidad de Género, se proyectó “bancarizar” mujeres a través del diseño de tarjetas de crédito para lo cual se autorizó elaborar un estudio de mercado de este producto.

4.2.2 Utilización de líneas de telefonía móvil para facilitar acceso al sector financiero de la población de bajos ingresos

Con el fin de promover el acceso a los servicios financieros aprovechando los avances tecnológicos en telefonía móvil, en agosto de 2007 se firmó el Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo Coreano, ello para recibir el apoyo en el desarrollo de un ambiente propicio para la promoción de servicios “m-banking”, mediante la utilización de las líneas de telefonía móvil y el incremento del acceso a servicios bancarios financieros de la población en situación de pobreza, particularmente rurales, promoviendo una mayor cobertura del sistema, una mayor formalidad del manejo financiero y la aplicación de tecnología MBanking. El servicio está disponible en Comcel, Movistar y otros operadores GSM de Colombia⁸. El costo total del proyecto se estimó en USD 125.150, de los cuales el BID aporta US\$ 99.650, equivalente al 80% y el PIBO US\$ 25.500, equivalente al 20%.

El proyecto comprende 3 fases: (i) Diagnóstico sobre la situación actual e identificación de medidas para que pueda ser introducido en el país. (ii) Diseño del plan de acción que permita la implementación. (iii) Divulgación de los resultados y motivación para que el sector privado lo implemente. En octubre se contrató la primera fase con Rodolfo Serna \$53.4 millones. Este desembolso será con recursos no reembolsables del BID.

⁸ La República Edición Impresa – Abril 24 de 2008

4.2.3 Cuentas de ahorro electrónicas

El Decreto 4590 de 2008 reglamentó la creación de cuentas de ahorro electrónicas y se reglamentó parcialmente el artículo 70 de la Ley 1151 de 2007.

Se incorporaron a la lista de operaciones autorizadas para los establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para desarrollar la actividad financiera, las cuentas de ahorro electrónicas.

Se establecieron las características de la Cuenta de Ahorro Electrónicas, tales como:

- Los beneficiarios serán personas del SISBEN 1 y los desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada.
- Los establecimientos de crédito no cobrarán comisión por el manejo de la cuenta, hasta dos retiros en efectivo y una consulta de saldo al mes.
- No podrá exigirse un depósito mínimo inicial para su apertura, ni saldo mínimo que deba mantenerse.

4.2.4 Ley de Habeas Data

Con la Ley Estatutaria 1266 del 31 diciembre 2008 se dictan las disposiciones generales del *hábeas data* y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

4.2.5 Información de seguimiento

La Superintendencia Financiera expidió la Circular Externa 025 de mayo 4 de 2007 por medio de la cual se obliga a los establecimientos de crédito a reportar mensualmente el total de operaciones a través de corresponsales no bancarios y el total de operaciones activas y pasivas por municipio.

4.2.6 Endeudamiento externo de las ONG

Expedición de la circular reglamentaria DCIN 83 y del boletín reglamentario 39 del Banco de la República del 31 de agosto de 2007, mediante la cual se modifican los aspectos relacionados con la contratación de empréstitos a entidades del exterior, por cuenta de los residentes en Colombia y los intermediarios del mercado cambiario. Esta disposición facilita el acceso a fuentes de fondeo por parte de las entidades orientadas al crédito microempresarial.

4.2.7 Proyecto de ley para control de tasas de interés para microcréditos

El Ministerio de Hacienda en noviembre de 2006 expidió el Decreto 4090⁹ que autoriza a la Superintendencia Financiera certificar las tasas de interés diferenciales para efectos del interés de usura, y se autoriza la creación de los CNB; facilitando la incursión de los segmentos de menores ingresos que hoy solo encuentran crédito en los agiotistas.

El Consejo Superior de la Microempresa emitió la Resolución 001 de 2007 fijando las tarifas máximas a cobrar por concepto de honorarios y comisiones en los créditos a microempresarios:

0 a 4 SMMLV: 7.5% Anual
> a 4 SMMLV: 4.5% Anual

De esta manera se reconoce el mayor costo en que incurren los intermediarios financieros al otorgar créditos de baja cuantía.

4.2.8 Decreto 086 que evita doble cobro al gravamen de movimientos financieros

Se expidió el Decreto 086 de 17 de enero de 2008, el cual evita el doble cobro del gravamen a los movimientos financieros para CNB.

4.2.9 Exención del gravamen a movimientos financieros para cuentas de ahorro de bajo monto

En la reforma tributaria de 2006 quedó establecida la exención de este gravamen para los primeros \$8.317.050 de retiro realizado mensualmente en la cuenta de ahorro registrada por la persona natural.

La Superintendencia Financiera emitió la circular externa 021 del 19 de abril de 2007 autorizando la apertura de cuentas de ahorro a nombre de los beneficiarios de Familias en Acción, exceptuándolas de la obligación de diligenciar el formulario de vinculación de clientes y realización de la entrevista.

Expedición del Decreto 1119 del 11 abril de 2008 mediante el cual se reglamenta la apertura de la cuenta de ahorros de bajo monto, a través del cual se exime al

⁹ Este decreto fue derogado con el Decreto 519 del 26/02/2007

titular de la cuenta de ahorros de la comisión mensual y del cobro por dos transacciones mensuales.

4.2.10 Reducción de requerimientos del Sistema Integral para la Prevención y el Control del Lavado de Activos (SIPLA) para cuentas de ahorro de bajo monto.

El 19 de abril de 2007 la Superintendencia Financiera expidió la circular externa 021, la cual especifica los requisitos mínimos que en materia del SIPLA deben cumplir los establecimientos de crédito para apertura de cuentas de ahorro de bajo monto. Esa norma, igualmente, simplifica los requisitos de cuentas a nombre de los beneficiarios del programa Familias en Acción, exceptuándolas de la obligación de diligenciar el formulario de vinculación de clientes y la realización de la visita de conocimiento del cliente.

De otra parte, se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo un artículo que elimina las inversiones forzosas sobre las cuentas de ahorro de bajo monto.

4.2.11 Programa de inversión con el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para promover emisión de garantías.

En junio de 2007 se suscribió el convenio con el Fondo Nacional de Garantías para operaciones de microcrédito, para promover la emisión de garantías y que supone la entrega al Fondo de \$10.000 millones, a título de mandato remunerado para la expedición de garantías empresariales hasta el 70% e institucionales hasta el 60%. Las personas beneficiarias deberán pertenecer a los estratos 0, 1 y 2, o quienes habiten en municipios donde exista presencia directa o indirecta de un solo intermediario financiero, también se incluye personas cubiertas por el programa Familias en Acción y mujeres cabeza de familia.

4.2.12 Modificación a definición de entidades financieras del exterior

El Banco de la República modificó la reglamentación sobre definición de entidades financieras del exterior con lo cual se habilitó a ONG extranjeras para contar con esa calificación por parte del Banco, de tal forma que a la fecha ya existe la posibilidad de que cinco entes de dicha naturaleza puedan entrar a otorgar créditos en moneda extranjera a instituciones de microcrédito en nuestro país.

4.2.13 Modificación a la reglamentación sobre la población objeto de exención al régimen de inversiones forzosas de los establecimientos

Con esta disposición de octubre de 2007 se propendía por una profundización aún mayor de la bancarización, acorde con lo previsto en el artículo 70 de la Ley 1151 de 2007 (Ley PND).

4.2.14 Directriz para que las cooperativas reporten a las centrales de riesgo

Se propuso que se estudie la viabilidad de impartir una directriz a la Superintendencia de Economía Solidaria para que las cooperativas reporten a las centrales de riesgo y evitar así el sobreendeudamiento de los microempresarios.

4.2.15 Decreto de estado de emergencia

Decreto 4591 de 2008: “Por el cual se dictan medidas que permitan al Gobierno Nacional facilitar mecanismos de apoyo social y de financiación de actividades económicas y se crean incentivos de crédito para mitigar el efecto que se ha presentado en las economías regionales por los hechos que dieron origen a la Emergencia Social declarada mediante el Decreto 4333 de 2008”.

El decreto establece:

- Utilización de redes para las cuentas de ahorro electrónicas.
- Establecimiento de incentivos para el otorgamiento de crédito, incluyendo beneficios para créditos otorgados a micro, mediana y pequeña empresa por un monto de hasta diez millones de pesos, créditos de libre inversión otorgados hasta por dos millones de pesos y créditos reestructurados.
- Acceso a garantías con una cobertura hasta del 70% a través del FNG y hasta del 80% a través del FAG, según sea el caso, las cuales no generarán comisión alguna a favor de dichos fondos.
- Los intereses de estos créditos no generarán renta gravable.
- Descuento tributarios por inversión en cuentas de ahorro electrónicas.
- Exclusión de IVA y arancel para las importaciones de datáfonos y pin-pads que se realicen durante el 2009.
- Exención del gravamen a los movimientos financieros para las cuentas de ahorro electrónicas cuyos titulares pertenezcan al nivel 1 del SISBEN y los desplazados.

4.3 Apoyo a entidades participantes

4.3.1 Acuerdo de cooperación para acompañamiento en la apertura de CNB.

Se firmó acuerdo de cooperación con Marulanda Consultores para el acompañamiento en la apertura de corresponsales no bancarios CNB del Banco Agrario.

4.3.2 Incentivo para suministrar asistencia técnica para fortalecer institucionalmente a las cooperativas

Se propuso autorizar un incentivo de asistencia técnica para el fortalecimiento de cooperativas que prestan servicios financieros, consistente en un aporte “en especie” a través de la intervención de un asesor o entidad con amplia experiencia internacional o local en tecnologías de microfinanzas y fortalecimiento de cooperativas y ONG.

El presupuesto adjudicado para este programa fue de \$3.493 millones y el proyecto piloto debía cobijar en principio cinco cooperativas.

Dansocial y la Superintendencia de Economía Solidaria recomendaron poner especial énfasis en entidades que fueran elegibles y tuvieran cobertura geográfica. La asistencia técnica se prestaría a las cooperativas que el consultor seleccione y con quien llegue a un acuerdo, dentro de los siguientes criterios: deberán ser cooperativas de ahorro y crédito o cooperativas de aporte y crédito, siempre y cuando entren dentro del primer nivel de supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria; se deberá apoyar mínimo a una cooperativa de ahorro y crédito con asociados superiores a 15.000; en términos de ubicación, máximo una cooperativa con domicilio principal en Santander, máximo una cooperativa con domicilio principal en Antioquia o Valle; máximo una cooperativa con domicilio principal en Tolima o Huila; mínimo una cooperativa con domicilio principal en Vaupés, Guainía, Caquetá, Putumayo, Amazonas o Guaviare; Mínimo una cooperativa con domicilio principal o con oficinas que atiendan los departamentos de la costa atlántica o dispuestas a ampliarse hacia esta zona. En Santander se restringió a una cooperativa debido al mayor desarrollo que se ha logrado en ese departamento.

El contrato se adjudicó a World Council of Credit Unions (Woccu), esto es al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, la principal asociación gremial internacional y agencia para el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito.

La asistencia técnica incluye la implementación y seguimiento del proyecto y las actividades a través de las cuales la cooperativa logrará ampliar el acceso a servicios financieros de la población en general, en aquellos municipios donde operan actualmente o hacia donde amplíen su actividad, a través del fortalecimiento de sus esquemas de gobernabilidad, desempeño financiero, gestión, operación, administración de riesgo y estrategia comercial.

4.3.3 Programa de asistencia técnica para implementar programas de microcrédito en bancos y microfinancieras a través del programa MIDAS

Los programas MIDAS y ADAM¹⁰ están dando asistencia técnica en tecnologías de microcredito y apoyo en el montaje de CNB.

MIDAS brinda asistencia técnica y financiera a proyectos que establezcan nuevos negocios o trabajen para ampliar negocios existentes. Está conformado por cuatro componentes: Forestal, Agronegocios, Pymes y Política, en esta última se encuentran la asistencia técnica al Gobierno Nacional a través de Bancóldex para la implementación del PIBO. La asistencia técnica se inició en 2006 con el diagnóstico de acceso a servicios financieros y el diseño de la política con base en las recomendaciones derivadas del diagnóstico.

Con base en lo anterior, la asistencia técnica a tecnologías de microcrédito se refiere al programa de asistencia técnica de MIDAS–USAID para implementar o profundizar programas de microcrédito en bancos y microfinancieras.

4.3.4 Asistencia técnica para el fortalecimiento de ONG

Se aprobó el programa especial de asistencia técnica para el fortalecimiento de seis ONG de microcrédito otorgando cupos a las entidades más pequeñas en el nivel regional que representan un mayor riesgo. Se propuso abordar el programa en tres grupos (Cuadro 1) de acuerdo con debilidades y riesgos comunes en las ONG.

Cuadro 1
Grupos para fortalecimiento de ONGs

GRUPO I	GRUPO II	GRUPO III
<ul style="list-style-type: none"> - Están dentro del programa especial de Bancoldex. - Son las más pequeñas y débiles. - Tienen impacto regional y potencial de crecimiento. - Requieren convenio y equipo contraparte. - Devolución de 20% del costo de AT si incumple metas 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto regional y con potencial de crecimiento. - Algunos nacen de iniciativas empresariales pero tienden a independizarse. - Requieren convenio y equipo contraparte. - Rembolsaría 20% del costo de AT si incumple metas 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto regional y potencial de crecimiento. - Todas nacen en zonas de explotación de hidrocarburos pero están en proceso de independizarse. - Convenio y equipo contraparte - Devuelven el 50% de financiación de AT si no cumplen metas.

Se contrató a Planet Finance, organización internacional cuya misión es la reducción de la pobreza mediante el desarrollo del sector de las microfinanzas, para el desarrollo de este programa. Se busca el fortalecimiento estructural de

¹⁰ Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM) hace parte del programa de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) en Colombia. que ofrece para crear nuevas oportunidades económicas, fortalecer la gobernabilidad local, consolidar la presencia del Estado, y construir o mejorar la infraestructura. De acuerdo con la política nacional.

las ONG microfinancieras en sus esquemas de gobernabilidad, desempeño financiero, gestión, operación, administración de riesgo y estrategia comercial. Todo ello con el propósito fundamental de extender el acceso a servicios de crédito a microempresarios ubicados en aquellos municipios donde operan actualmente y hacia donde amplíen la cobertura de su actividad. Adicionalmente, se pretende la puesta en marcha del proyecto de fortalecimiento por parte de las ONGs y el seguimiento a su ejecución.

Cada consultoría se dirigirá a un mínimo de seis ONG que cuenten con cupo en trámite o aprobado por Bancoldex y que no hayan sido beneficiarias de otro programa de asistencia técnica.

Se propuso un incentivo cuyo objeto sería el fortalecimiento en términos de gestión financiera y contable, administrativa y operativa para la ampliación del acceso a servicios financieros a través de asistencia técnica y con las siguientes finalidades: y fortalecimiento en términos de gestión financiera, contable, administrativa y operativa; manejo de sistemas de prevención de lavado de activos; gestión de riesgos, con especial énfasis en riesgo crediticio; metodología de microcrédito (banca comunal, individual o solidaria); colocación y cobranzas; y fortalecimiento de sistemas de información gerencial; estrategias comerciales para vincular más clientes y diversificar el portafolio de servicios; gobernabilidad; y ampliación de clientes y municipios atendidos.

4.3.5 Diseño de la asistencia técnica para fortalecer los programas de grupos de autoayuda en Colombia (VSL associates).

La BO realizó una convocatoria pública para la implementación y desarrollo de un programa piloto para la puesta en marcha de la metodología de grupos de autoayuda en Colombia. Esta metodología permite llegar a poblaciones en pobreza.

Este proyecto está en implementación en 10 departamentos en los programas: “Redes Constructoras de Paz” de la Consejería Presidencial, programa Semillas de Esperanza del CIREC y el programa Red Juntos (Cuadro 2).

Cuadro 2
Programas de Grupos de Autoayuda

Programa	No. Mun	No. Grupos	No. Beneficiarios
PPDRCP	5	36	720
Red Juntos	8	100	2.000
Semillas de Esperanza CIREC	11	15	250
CDM	6	100	180

Se contrató una consultoría con la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa, entidad que desarrolla este proyecto con la participación de equipos de consultores de Village Savings and Loan Associates Ltda. VSL, quien tiene una amplia experiencia internacional en esta clase de sistemas de ahorro y los ha implementado en África, Asia y Centro América, a fin de implementar la Metodología de Grupos de Autoayuda, para promover y apoyar la apertura de grupos de ahorro y crédito autogestionados en los programas “Promoción de Derechos y Redes Constructoras de Paz (PDRCP)” de la Consejería Presidencial, “Semillas de Esperanza” del CIREC (Programa de población en discapacidad en poblaciones de menores ingresos) y en la estrategia “Red Juntos” y directamente por Corpomixta.

Los grupos de autoayuda son implementados en campo por los facilitadores, son contratados directamente por los programas PPDRCP, CIREC, RED JUNTOS y CDM. El valor del contrato es de \$1.687 millones.

El programa contempla un incentivo que permitiría ampliar el acceso a servicios financieros a las familias en pobreza y tendrían como objetivo la implementación de tecnología para ahorro y crédito. Para tal efecto, se ha considerado una partida presupuestal de \$ 500 millones para 2008.

4.3.6 Incentivos de asistencia técnica para banca comunal.

La tecnología de banca comunal es la apropiada para atender servicios de crédito y ahorro a población en condiciones de pobreza, pobreza extrema o poblaciones dispersas en áreas rurales. Esta tecnología consiste en un microcrédito otorgado por una entidad a un grupo de 15 a 25 personas, con garantía solidaria del grupo. Además, se combina con ahorro obligatorio, aproximadamente del 10% de cada cuota, de manera que la entidad ahorra costos y disminuye riesgo, al tiempo que se fomenta el ahorro en los grupos pobres y vulnerables y se les da acceso al crédito.

La implementación de dicha tecnología es consecuente con la intervención en el nivel micro dirigida a la ampliación del acceso a familias en pobreza, a través de ahorro y crédito, particularmente con el otorgamiento de un incentivo de asistencia técnica, que consiste en el aporte “en especie” a través de la contratación de un asesor o entidad.

Las funciones del asesor serán: implementación de la tecnología de banca comunal, y ampliación del mercado de las ONG o cooperativas, (número de clientes en bancos comunales, porcentaje de clientes no bancarizados, indicadores de eficiencia por institución frente al programa, calidad de cartera, grupo por asesor y porcentajes de renovaciones).

La contratación bajo el esquema de pago por resultados debe permitir al asistente técnico escoger las instituciones con las cuales desea trabajar, a fin de hacerlos responsables del logro de las metas. Sin embargo, en los términos de referencia se definirán los perfiles de las ONG y cooperativas que puede escoger, teniendo en cuenta su tamaño, sostenibilidad y solvencia, el mínimo de clientes actuales y de rentabilidad o que se trate de entidades viables financieramente. Así mismo, el consultor no podrá escoger cooperativas beneficiadas o atendidas por otros programas como MIDAS o Acción internacional con la metodología de banca comunal.

Se aprobó la creación del incentivo de asistencia técnica para la implementación de la tecnología de banca comunal en cinco IMF con el fin de ampliar los servicios de ahorro y crédito a poblaciones no bancarizadas y llegar a nuevos segmentos y zonas.

La consultoría incluye la implementación de la tecnología y el seguimiento a la ejecución; las empresas beneficiarias pueden ser establecimientos de crédito, ONG microfinancieras, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas con sección de ahorro y crédito, cooperativas de aporte y crédito, y Mutuales.

4.3.7 Asistencia Técnica para implementación de microahorro

El 30 de septiembre de 2008 se firmó un documento de acuerdo del Proyecto Incentivos Ahorro–Colombia con el objetivo de definir y cuantificar el monto máximo de la necesidad de dirigir un incentivo al sistema financiero con el fin de promover la apertura de cuentas de ahorro a las familias del programa Familias en Acción e identificar la estructura de costos que tiene una institución financiera para la apertura y manejo de cuentas de ahorro, y la posibilidad de llegar a estratos de la población aún no atendidos por el sistema financiero con este tipo de servicios, la BO contrató un consultor experto en el tema, con el objetivo de identificar la realidad en términos de costo de apertura y administración de una cuenta de ahorros. El estudio sirvió de base para establecer nuevos mecanismos para bancarización, diseño de productos como cuenta de ahorros electrónicos e impulsar el desarrollo de la bancarización mediante la telefonía móvil en Colombia.

En septiembre de 2008 se firmó un convenio entre el DNP, Acción Social, BO y Proyecto Capital (iniciativa conjunta de la Fundación Capital y del Instituto de Estudios Peruanos –IEP- auspiciada por la Fundación Ford) para iniciar conjuntamente el trabajo de diseño e implementación paulatina de un posible nuevo instrumento de movilización del ahorro monetario de las familias pobres. En desarrollo del mismo se ha vinculado a Familias en Acción para revisar la mejor manera de utilizar la infraestructura que se está creando con la bancarización masiva de las familias que la componen (esta es una ventaja

comparativa pues en otros países suramericanos en que se han realizado pilotos, debieron empezar por el incentivo a la apertura de la cuenta).

4.3.8 Convocatoria para la prestación de servicios de desarrollo empresarial

El objeto de esta convocatoria consistió en adjudicar recursos no reembolsables de cofinanciación por un plazo de un año a los oferentes que se comprometían a prestar servicios de desarrollo empresarial, tales como capacitación, asesoría, apoyo y acompañamiento para facilitar el acceso al crédito o a fuentes de financiación a los microempresarios y emprendedores. En este punto la Comisión recomendó que la convocatoria también se dirigiera a oferentes de microcrédito. El monto total del programa asciende a \$165.2 millones y está previsto adelantar una auditoría de los convenios que se celebren por un valor de \$ 150 millones.

Los montos para la cofinanciación por microempresario atendido que se reconocerá obedecerán:

- 70% Microempresarios ubicados en municipios diferentes a los prioritarios.
- 75% Microempresarios ubicados en municipios prioritarios.
- 85% Microempresario emprendedor ubicado en municipios diferentes a los prioritarios.
- 90% Microempresario emprendedor ubicado en municipios prioritarios.

Como resultado de la convocatoria en octubre de 2008 se firmó un convenio con municipios menores de 50.000 habitantes, en un plazo de un año.

4.3.9 Proyecto de capacitación en Microfinanzas (Microfinance Opportunities)

Se contrató al experto internacional Microfinance Opportunities para traer a Colombia el Programa Global de Educación Financiera que se está implementando con éxito en más de 20 países en el mundo, con el fin de mejorar la capacidad de las familias con bajos recursos para administrar sus finanzas personales a través de la capacitación y difusión de módulos en educación financiera (ahorro, préstamos, servicios bancarios, negociación y presupuesto).

Interactuar para adjudicar recursos no reembolsables de cofinanciación por un plazo de un año para prestar servicios de desarrollo empresarial tales como capacitación, asesoría, asistencia técnica, seguimiento, apoyo y acompañamiento a fin de facilitar el acceso a los microempresarios y a los emprendedores al crédito o a fuentes de financiación.

Mediante el contrato se atenderá a 100 microempresarios y emprendedores en 15 municipios.

En el 2007 se realizó una prueba piloto aplicando la metodología del programa Finanzas para el Cambio (programa dirigido a jóvenes de 9 a 11 grados por la Fundación Dividendo por Colombia) a la población de Red Juntos y se comprobó que no era la más apropiada, razón por la cual posteriormente se contrató al experto internacional Microfinance Opportunities (MO) en octubre de 2007 para traer a Colombia el Programa Global de Educación Financiera, que se está implementando con éxito en más de 20 países del mundo, con el fin de mejorar la capacidad de las familias con bajos recursos para administrar sus finanzas personales a través de la capacitación y difusión de módulos en educación financiera (ahorro, préstamos, servicios, bancarios, negociación y presupuesto). Se realizó el taller de entrenamiento y capacitación donde participaron 24 entidades públicas y privadas encargadas de difundir e implementar el programa y se recibió la asistencia técnica para adaptar los módulos al contexto colombiano.

4.3.10 Programa de capacitación para asesores de microcrédito

El programa consiste en capacitar a oficiales de microcrédito en metodologías de crédito individual, transfiriendo conocimientos, habilidades y herramientas para crear y administrar una cartera de clientes, de manera que contribuya al logro de los objetivos institucionales de la entidad para la cual prestan sus servicios. Se autorizó la contratación de Centro Afín de Bolivia como responsable capacitador.

Se consideró conveniente abrir una convocatoria para la selección de la institución que elabore y adapte el contenido de la capacitación a la realidad colombiana, para lo anterior se invitará a las instituciones microfinancieras a participar en la capacitación de asesores de microcrédito dentro del programa piloto que promoverá la BO. Debido a que Dansocial está realizando programas de fomento de ahorro y crédito se aprueba que se le asigne un cupo para capacitación.

4.4 Otras actividades

4.4.1 Estudio sobre crédito informal

En el 2007, con recursos de USAID, se contrató a Econometría para realizar un estudio sobre el crédito informal cuyo objeto fue la evaluación de las características y condiciones del mercado de crédito informal en Colombia y, su efecto sobre la población de bajos ingresos tanto urbana como rural. Todo ello con el fin de determinar el impacto de la informalidad de los canales de financiación sobre el costo de crédito para la población de bajos ingresos.

El estudio, entregado a inicios de 2008, se dirigió hacia la población que vive en estratos 1, 2 y 3 y que equivalen aproximadamente a 7 millones de hogares. El

97% de estos hogares se encuentran en municipios con presencia de entidades financieras y el 80% en municipios urbanos.

Se concluyó que en términos del monto total del crédito la concentración en fuentes informales es mucho menor que en términos del total de hogares o microempresas con este tipo de crédito, sin embargo, el crédito informal es de menor plazo y mayor rotación. Otros aspectos relevantes fueron:

- De 7 millones de hogares en estrato 1, 2 y 3, 6.8 millones han tenido crédito alguna vez. El 83% ha sido informal.
- De 1.6 millones de microempresas, el 81% ha tenido crédito alguna vez. De estos, el 73% ha sido con fuentes informales.
- \$16 billones de pesos es el monto total de crédito actual de los hogares. De este, el 8% es informal. \$5.7 billones en el caso de microempresas, 20% es informal.
- 69% de los hogares y 50% de las microempresas combinan créditos formales e informales.
- A mayor capacidad económica del hogar, más uso de créditos de bancos, cooperativas y establecimientos de comercio.
- El crédito formal se utiliza para proyectos de largo plazo, el informal y fundaciones para corto plazo.
- Las fuentes de crédito más utilizadas son amigos, vecinos y familiares.
- La fuente menos costosa: bancos, fundaciones, cooperativas.
- La fuente de mayor facilidad: los amigos, vecinos o familiares.
- La fuente más oportuna: prestamistas, proveedores, casas de empeño, empresa donde trabaja.
- Los bancos: los de mayor plazo, más demorados en el desembolso, menos costosos.
- Prestamistas y casas de empeño, los más costosos.
- Las microempresas y hogares de estratos 1,2 y 3 sí ahorran: en ahorros líquidos que se guardan informalmente y ahorros no líquidos.
- Cerca del 50% de microempresas y hogares guardan dinero cuando les sobra, más en los menores estratos.
- ¿Dónde ahorrar? Depende del propósito.
- En caso de los hogares, un 20% recibió dinero por transferencia y el 14% lo envió. En el caso de las microempresas, un 7.5% lo recibió y un 9% lo envió.
- Los hogares de estrato uno y microempresas formales son las que reciben mayor cantidad de transferencias.
- El 50% de las microempresas y el 20% de los hogares que recibieron dinero lo hicieron por transferencia bancaria.
- El 15.5% de las microempresas y el 33% de los hogares que recibieron dinero, lo recibieron del exterior.

4.4.2 Estudio sobre microseguros en la población de Familias en Acción.

En octubre de 2008 se adjudicó a Econometría el estudio de demanda de microseguros en la población de Familias en Acción, por valor de \$115.9 millones, cuyo contrato finalizó el 26 de mayo de 2009.

El subprograma de microseguros contempla dos fases:

Fase 1: Estudio de demanda para establecer necesidades de la población de Familias en Acción y determinar los elementos para el diseño de un producto.

Fase 2: Diseño del producto para que las empresas especializadas lo establezcan.

Este producto permite la protección contra riesgos asegurables, dirigido a personas de bajos ingresos, mediante el pago regular de una prima de pequeña cuantía que se calcula en función de la probabilidad de ocurrencia y costo del siniestro.

4.4.3 Contrato de asesoría y acompañamiento del DNP para el seguimiento a las evaluaciones ejecutivas, de resultados y de impacto de la política.

En enero de 2007 se contrató un estudio de asesoría y acompañamiento del DNP para hacer seguimiento a las evaluaciones ejecutivas, de resultados y de impacto de la política BO, con una duración de tres años.

En febrero de 2009 se adjudicó a la Unión Temporal conformada por Econometría y SEI, cuyo objeto es medir los logros del programa en términos de cobertura y bancarización; con un plazo de dos años para su ejecución, actualmente en ejecución.

El DNP a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas asesora el contenido técnico de la convocatoria, su evaluación, seguimiento y análisis.

4.4.4 Contrato de prestación de servicios de auditoría para apertura de CNB en Banco Agrario.

Esta convocatoria se adjudicó a la firma G y G Inverline Ltda para una cobertura de 128 municipios.

4.4.5 Seminario de banca comunal en varias ciudades

Con recursos del Programa de Inversión, se realizan seminarios de banca comunal en las principales ciudades de Colombia, los cuales cuentan con la participación de ONG, cooperativas financieras y de ahorro y crédito, fundaciones de desarrollo empresarial, compañías de financiamiento comercial y bancos.

4.4.6 Cumbre regional de microcrédito para América y el Caribe

Se abrió convocatoria el 20 de junio de 2008 y su cierre fue el 4 de julio de 2008. Se firmó contrato el 5 de septiembre de 2008 con el consorcio Creativa Producciones y Comunicaciones Estratégicas.

El 10 de julio de 2007 ante la decisión de otorgar a Colombia la sede para la Cumbre Regional de Microcrédito para América Latina y el Caribe, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignó una partida de USD400.000. Por ello se hizo la invitación para designar el operador logístico encargado de obtener patrocinios para el evento, optimizando la participación de la Nación.

Se acordó asumir con recursos del programa de inversión la financiación del evento realizado en Cartagena de Indias en junio de 2009 y se adjudicó al Consorcio Comunicaciones Estratégicas Ltda.-Creativa Producciones S.A. la planeación, coordinación, desarrollo, ejecución, supervisión y cierre de la Cumbre Regional de Microcrédito.

4.4.7 Seminario Internacional: masificar el acceso a los servicios financieros: estrategias comerciales y tecnológicas

Se organizó conjuntamente con Asobancaria entre el 6 y 7 de septiembre de 2007.

4.4.8 Taller de esquemas de financiación de emprendedores

Se realizó un taller sobre esquemas de financiación de emprendedores el 4 de septiembre de 2008.

4.4.9 Participación en los consejos comunales

4.4.10 Lanzamiento del PIBO en diferentes ciudades

Se hizo el lanzamiento oficial del programa en la ciudad de Bogotá el 21 de noviembre de 2006.

4.4.11 Seminario Internacional sobre banca comunal.

Conferencistas internacionales (Crecer-Bolivia; Finca- Ecuador; Finsol-Mexico; Promujer- Perú).

5. ALCANCES DE LA LABOR DESARROLLADA

5.1 Distribución de la población colombiana

Para analizar el avance de los diferentes componentes de la política BO se utilizaron cifras de diversas fuentes como se aclara en los cuadros respectivos. En lo referente a los datos sobre población y municipios, en todos los casos se toman las cifras divulgadas por el Dane censo de población 2005, correspondientes a “cifras conciliadas”. Para conservar la unidad de análisis se mantienen los datos iniciales para todos los efectos comparativos, es decir, no se incluyen o excluyen municipios que se hayan creado o eliminado, ni se hacen ajustes en la población que signifiquen reclasificación de un municipio en diferente categoría.

La población de Colombia para 2005 corresponde a 42.888.592 personas, ubicadas en 1.119 municipios, como se puede observar en el Cuadro 3. La distribución espacial de la población muestra una gran concentración pues en 56 municipios vive el 58% de los habitantes, mientras que en los 444 municipios más pequeños habitan apenas un 6% de ellos.

Cuadro 3

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA				
MUNICIPIOS	POBLACION	PARTIC.	No. MUNIC.	PARTIC.
+ 100,001 hab.	24.837.161	58%	56	5%
De 50,001 a 100,000	3.845.898	9%	58	5%
De 10,001 a 50,000	11.638.945	27%	561	50%
De 5,001 a 10,000	2.000.105	5%	269	24%
Menos de 5,000	566.483	1%	175	16%
TOTAL	42.888.592	100%	1.119	100%

Fuente: Dane. Cálculos CGR

La idea de priorizar los programas hacia ciudades con menos de 50.000 habitantes significaba cubrir exactamente la tercera parte de la población colombiana y el 90% de los municipios. Por cobertura geográfica era una ambiciosa meta.

El rango de 10.000 a 50.000 habitantes puede considerarse como especial pues concentra más de la cuarta parte de la población, aunque su densidad de población es la tercera parte de la del rango inmediatamente superior.

Es importante destacar que los esfuerzos que se hacen para atender a ciudadanos que habitan en municipios de menos de 5.000 habitantes es muy meritorio porque representa un número de personas muy bajo y además diseminado, aproximadamente 3.200 personas por municipio (incluye infantes y adultos mayores).

5.2 La bancarización

El término “bancarización” es una medida del grado de utilización del sistema financiero formal que hacen los individuos para la realización de transacciones financieras o económicas, que incluye ahorro, crédito, seguros, transferencia de recursos y realización de pagos a través de la red bancaria.

Existen múltiples indicadores del nivel de bancarización, pero los más

importantes son la cobertura geográfica, el número de oficinas bancarias y el número de usuarios. También puede incluirse la profundización financiera, entendida como el nivel de penetración de la banca en el mercado, para lo cual existen varios indicadores como la relación crédito/ PIB, que busca cuantificar el tamaño relativo del crédito bancario con respecto al tamaño de la economía, o el aumento de los depósitos del público como porcentaje del PIB.

Aunque en el presente documento se hacen estimaciones del grado de bancarización, el énfasis está en la participación que tienen los municipios más pequeños o las áreas más alejadas y la población de más bajos recursos en el total de recursos que ofrece el sector financiero, evitando así la falacia de que colocando oficinas en muchos lugares, necesariamente aumentará el flujo de recursos hacia los sectores más desfavorecidos, lo que conllevará a la superación de la pobreza.

5.3 Ampliación de cobertura geográfica

Resulta difícil hacer un comparativo de la situación de cobertura antes y después de la política de BO debido a que no hay información de entidades financieras diferentes a los bancos. Como quiera que sea, es evidente que el número de puntos de atención se incrementó ostensiblemente gracias a la entrada de los CNB.

La información disponible, referente a número de sucursales y agencias bancarias, manifiesta que aún antes de iniciarse esta política BO se venía presentando un incremento en todos los municipios, con excepción de los de menos de 5.000 habitantes. A raíz del inicio de la política no se destaca un efecto positivo en los municipios de menos de 10.000 habitantes, como puede observarse a continuación:

Cuadro 4

Número de sucursales y agencias bancarias por municipio					
MUNICIPIOS	POBLACION	2005	2006	2008	2009
+ 100,001 hab.	24,837,161	2,848	2,956	3,183	3,234
De 50,001 a 100,000	3,845,898	232	239	263	265
De 10,001 a 50,000	11,638,945	664	675	727	747
De 5,001 a 10,000	2,000,105	175	187	191	183
Menos de 5,000	566,483	58	57	57	61
TOTAL	42,888,592	3,977	4,114	4,421	4,490

Fuente: Superintendencia Financiera y Dane. Cálculos: CGR

La situación agregada a 2009 señala la siguiente distribución de las participaciones de entidades financieras por categoría de municipios:

Cuadro 5

Número de entidades financieras por rango de población de los municipios 2009								
MUNICIPIOS	BANCOS	CFC	COOP	COOP. SUP.	CNB	ONG	TOTAL	HABITANTES/ENT.
+ 100,001 hab.	3.234	412	182	6	4.170		8.004	3.103
De 50,001 a 100,000	265	10	8	-	314	1	598	6.431
De 10,001 a 50,000	747	7	41	3	842	81	1.721	6.763
De 5,001 a 10,000	183	1	2	-	214	17	417	4.796
Menos de 5,000	61	-	3	-	77	4	145	3.907
TOTAL	4.490	430	236	9	5.617	103	10.885	3.940

Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos: CGR

Los municipios del mayor rango son los que tienen más presencia de puntos de atención financiera, pero, contrario a lo que cabría esperar, las ciudades con menos de 10.000 habitantes tienen un nivel alto de presencia en comparación con lo que sucede con ciudades entre 10.000 y 50.000 habitantes; la densidad de habitantes por punto de atención es de 3.150 en las ciudades grandes, en las más pequeñas de 4.289 (36% más alto), mientras que en las de diez a cincuenta mil habitantes llega a 6.465 (105% superior).

La aparición de los CNB significó un enorme paso en el proceso de bancarización ya que duplicó la presencia de entes financieros en todos los municipios, facilitando la prestación de los servicios que ellos proveen.

La presencia de las compañías de financiamiento comercial, cooperativas y cooperativas de grado superior es casi nula en los dos rangos más bajos.

Otro hecho que corrobora el avance logrado en materia de expansión geográfica de entes financieros es la disminución en el número de municipios que no cuentan con ningún punto de atención de la red financiera. Como puede verse en el Cuadro 6, antes de comenzar la política de BO existían 328 municipios que no contaban con servicios, y al cerrar el 2009 únicamente quedaban 78; lo que significa que la cobertura en términos de municipios se ubica en el 93%.

Cuadro 6

Municipios y Población no atendidos por entidades financieras					
MUNIC.	POBLAC. TOTAL	2006		2009	
		No. MUN.	POBLAC. DESATENDIDA	No. MUN.	POBLAC. DESATENDIDA
+ 100,001 hab.	24,837,161	1	117,674		
De 50,001 a 100,000	3,845,898	5	312,950		
De 10,001 a 50,000	11,638,945	108	1,728,186	7	116,412
De 5,001 a 10,000	2,000,105	95	698,185	8	55,154
Menos de 5,000	566,483	119	355,860	57	143,017
TOTAL	42,888,592	328	3,212,855	72	314,583

Fuente: Superintendencia Financiera y Dane. Cálculos: CGR

La meta fijada de 34,2% para julio de 2010 de bancarización, en términos de población con acceso a servicios financieros, ya se había superado en septiembre de 2007 cuando, según cifras de Asobancaria, esta había llegado al 36,6% lo que indica que en este lapso el número de personas con productos financieros bancarios aumentó más de 2.700.000 personas, lo cual implica un incremento en el indicador de 6,4 puntos.

En tres años de operación de la política BO los indicadores de bancarización (ver Cuadro 7) son positivos. El número de personas con al menos un producto financiero pasó de 12'842.325 en julio de 2006 a 16'425.219 en junio de 2009, el total de clientes con cuentas de ahorro se incrementó en 3,1%, con tarjetas de crédito en 28,0% y con microcréditos en casi el 60%. Esta medida, sin embargo, es controvertible pues, como se vio anteriormente, la incidencia sobre estratos bajos y municipios pequeños no es evidente.

Cuadro 7

Bancarización a nivel nacional –número de personas-				
Producto	Jul. 06	Sep. 07	Jun-08	Jun-09
Cuenta de Ahorro	12,296,741	15,006,957	15,106,403	15,496,735
Al menos una cuenta de ahorro exclusivamente	7,944,339	8,806,818	8,993,933	9,264,578
Cuenta Corriente	1,340,128	1,472,644	1,513,490	1,400,663
Cartera Total/1	3,230,992	4,520,532	4,982,086	4,793,018
Cartera Comercial	290,323	354,685	403,942	394,233
Cartera Consumo	2,335,399	3,573,716	4,010,343	3,486,142
Cartera Vivienda	543,536	528,659	523,702	632,654
Microcrédito	482,836	606,071	673,286	1,003,464
Tarjeta de Crédito	2,774,361	3,597,786	3,742,942	4,729,225
Al menos un producto financiero	12,842,325	15,669,902	15,750,383	16,514,468

1/ No incluye tarjetas de crédito
 Fuente: Asobancaria

En cuanto a la participación por intermediarios financieros se observa que la preponderancia que durante muchos años tuvo el Banco Agrario (antes Caja Agraria), atendiendo en forma exclusiva una gran cantidad de municipios, sobre todo en áreas rurales, se ha disminuido y han entrado a participar muchos bancos que operan en pequeñas poblaciones (Cuadro 8).

Cuadro 8

Municipios y población atendidos exclusivamente por Banco Agrario					
RANGO POBLACION	POBLAC. TOTAL	2006		2009	
		No. MUN.	POBL. ATEND. BCO. AGRARIO	No. MUN.	POBL. ATEND. BCO. AGRARIO
+ 100,001 hab.	24,837,161				
De 50,001 a 100,000	3,845,898	9	534,298	1	57,004
De 10,001 a 50,000	11,638,945	291	5,859,711	153	2,599,203
De 5,001 a 10,000	2,000,105	160	1,184,438	145	1,049,688
Menos de 5,000	566,483	53	198,833	85	291,617
TOTAL	42,888,592	513	7,777,280	384	3,997,512

Fuente: Superintendencia Financiera y Dane. Cálculos: CGR

Entre 2006 y 2009 la exclusividad del Banco Agrario se redujo en 135 municipios en los que entraron a participar Davivienda, Bancolombia, Banco Popular y Banco de Bogotá, principalmente. En todo caso, con 716 oficinas, 228 CNB y 919 municipios atendidos, el Banco Agrario continúa siendo la entidad con mayor presencia en la geografía colombiana. Hay que destacar, además, que el 79.8% de sus CNB están en ciudades de más de 50.000 habitantes. Un caso especial es el del Citi Bank que ha manifestado una gran expansión, a diciembre de 2009 abarcaba el 76.8% del total de CNB, no obstante, más del 80% funcionaban en ciudades relativamente grandes, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 9

Número de corresponsales no bancarios por tamaño de municipio y entidad bancaria											
MUNICIPIOS	BANCOL.	CITIBANK	HSBC	BBVA	OCCIDENTE	CAJA SOCIAL	AGRARIO	AV. VILLAS	BOGOTÁ	POPULAR	TOTAL
Menos de 5,000	20	3		3			49			2	77
De 5,001 a 10,000	86	38		7			80	1		2	214
De 10,001 a 50,000	286	404	1	42			90	5		14	842
De 50,001 a 100,000	38	242	2	7			2	13	2	8	314
+ 100,001 hab.	97	3627	72	70	4	33	7	157	16	87	4170
TOTAL	527	4314	75	129	4	33	228	176	18	113	5617

Fuente Política Banca de las Oportunidades, Cálculos: CGR.

La expansión de CNB a través de bancos ha permitido, llegar a municipios que no son cubiertos por corresponsales del Banco Agrario, como se ve a continuación en el cuadro 10:

Cuadro No. 10

Número de corresponsales no bancarios por tamaño de municipio y entidad bancaria en lugares donde no hace presencia el Banco Agrario									
MUNICIPIOS	BANCOLOMBIA	CITIBANK	HASBC	BBVA	CAJA SOCIAL	AV. VILLAS	BOGOTÁ	POPULAR	TOTAL
Menos de 5,000	13	2		2				1	18
De 5,001 a 10,000	74	35		6				2	117
De 10,001 a 50,000	259	390	1	42		4		13	709
De 50,001 a 100,000	37	240	2	7		13	2	8	309
+ 100,001 hab.	63	1545	10	57	8	66		19	1768
TOTAL	446	2212	13	114	8	83	2	43	2921

Fuente Política Banca de las Oportunidades, Cálculos: CGR.

En el transcurso de esta investigación se encontró que aunque cada vez es mayor la densidad de corresponsales, algunos bancos han eliminado unos cuantos en los municipios más pequeños, seguramente porque el costo de operación no los justifica. Queda, igualmente, la incertidumbre sobre qué sucederá en el futuro cuando los subsidios lleguen a su fin.

5.4 Extensión de servicios

El análisis de la participación de los diferentes instrumentos financieros dentro del mercado debe realizarse con prudencia debido a que las cifras son poco confiables pues en muchas ocasiones, como sucede con las cuentas de ahorro, más de la mitad están inactivas.

La tendencia histórica señala que las cuentas corrientes han perdido rápidamente participación, mientras que las cuentas de ahorro se consolidan. En 2006 de cada 100 cuentas abiertas en Colombia, 90 eran de ahorros y 10 corrientes y para 2009 la distribución ya era de 92 y 8, respectivamente. Esta relación es aún más acentuada en el caso de los municipios de menos de 50.000 habitantes donde la relación es de 96 cuentas de ahorro por 4 corrientes.

A septiembre de 2009 de las 5.658.192 tarjetas de crédito existentes, solamente el 2.9% pertenecía a habitantes de ciudades con menos de 50.000 habitantes, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que en julio de 2006 su participación era de 4,5%. Esto significa que en las ciudades grandes crece aceleradamente la utilización de estas tarjetas, mientras que en las pequeñas lo hace a un menor ritmo. El número de tarjetas de crédito por cada 1.000 habitantes es de 106 para

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

el país, pero en los municipios más pequeños apenas llega a 6 y en el segundo nivel a 10, lo que pone de manifiesto su marginalidad.

En lo que hace referencia al número de obligaciones crediticias entre el 2006 y el 2009 tuvo un importante crecimiento (136,3%), no obstante, en las ciudades pequeñas su variación apenas alcanzó el 38,3%.

De las 5.468.317 obligaciones vigentes con el sector financiero formal, en septiembre de 2009, el 89,0% se concentraba en los municipios más grandes, cuando hace tres años poseían el 81%.

Por destino del endeudamiento se resalta que las participaciones del grupo de ciudades pequeñas en el crédito de consumo y el hipotecario no llega al 2%, en cambio, en el crédito microempresarial sobrepasa el 45%, indicando que allí se movilizan muchos créditos de poco monto (Cuadro 11).

Cuadro 11

Número de obligaciones por tipo de cartera 2006 - 2009									
Habitantes	Población Conciliada 30-Jun-2005	Cuentas de Ahorro		Cuenta Corriente		Cartera Total		Cartera Consumo	
		01/07/2006	01/12/2009	01/07/2006	01/12/2009	01/07/2006	01/12/2009	01/07/2006	01/12/2009
Menos de 5,000	566.483	72.374	84.118	2.694	2.308	18.980	27.087	1.348	2.210
De 5,001 a 10,000	2.000.105	355.990	496.535	16.019	16.257	75.372	120.415	9.639	21.611
De 10,001 a 50,000	11.638.945	2.157.016	2.883.210	130.132	95.424	349.256	500.517	136.418	172.944
+ 100,001 hab.	24.837.161	10.929.146	14.325.292	1.242.701	1.229.272	1.731.607	4.863.701	2.311.496	3.785.469
Total general	42.888.592	14.410.290	19.005.464	1.461.514	1.393.170	2.313.888	5.739.196	2.548.489	4.099.407

Número de obligaciones por tipo de cartera 2006 - 2009							
Habitantes	Población Conciliada 30-Jun-2005	Cartera Vivienda		Microcrédito		Tarjetas de crédito	
		01/07/2006	01/12/2009	01/07/2006	01/12/2009	01/07/2006	01/12/2009
Menos de 5,000	566.483	78	116	15.822	22.721	2.256	2.492
De 5,001 a 10,000	2.000.105	480	1.387	58.068	87.981	11.201	19.020
De 10,001 a 50,000	11.638.945	6.314	9.961	262.128	282.292	105.373	145.953
De 50,001 a 100,000	3.845.898	9.309	9.839	29.123	93.244	72.809	110.659
+ 100,001 hab.	24.837.161	532.028	621.513	126.297	632.826	2.465.227	5.340.220
Total general	42.888.592	548.209	642.816	491.438	1.119.064	2.656.866	5.618.344

Fuente: Superintendencia Financiera

Un análisis histórico del direccionamiento del crédito a partir del valor de la cartera muestra que las operaciones comerciales acaparan dos terceras partes del crédito, el endeudamiento de tipo hipotecario se ha reducido considerablemente a favor del de consumo. El microcrédito, por su parte, manifiesta una tendencia creciente, aunque a niveles todavía muy reducidos respecto al resto del sistema; la incidencia de la política BO no es muy clara; desde 2007 se han producido incrementos continuos en el valor de los saldos, y desde 2002 se venía produciendo una tendencia similar.

Cuadro 12

Participación según modalidades de crédito en el valor de los saldos de cartera					
AÑO	COMERCIAL	CONSUMO	HIPOTECARIA	MICROCRÉDITO	TOTAL
Dic-02	61.86%	15.64%	21.73%	0.78%	100%
Dic-03	62.79%	18.03%	18.11%	1.07%	100%
Dic-04	65.09%	21.42%	12.06%	1.43%	100%
Dic-05	62.47%	25.67%	10.01%	1.85%	100%
Dic-06	60.71%	29.03%	8.40%	1.87%	100%
Dic-07	59.65%	30.78%	7.82%	1.75%	100%
Dic-08	61.33%	29.05%	7.31%	2.31%	100%
Dic-09	62.54%	27.49%	7.42%	2.55%	100%

Fuente: Superfinanciera

El análisis del valor de la cartera por tamaño de las ciudades indica que los municipios con más de 100.000 habitantes acaparan el 94,6% de los créditos desembolsados, mientras que los municipios con menos de cincuenta mil habitantes reciben el 3,4% y los más pequeños (menos de cinco mil habitantes) captan menos del 0,1%. La cartera promedio por habitante en el país es de \$ 3.5 millones, los municipios del nivel más alto mantienen una deuda por habitante de \$ 5.7 millones, mientras que en el último rango este valor es de \$ 250.000 y en el penúltimo alcanza los \$ 352.000.

Es evidente la gran concentración de la actividad financiera en los principales polos de población. No se dispone de cifras de las ONG, que posiblemente estén desarrollando una creciente labor en las regiones menos pobladas, pero seguramente las cifras por el momento son muy reducidas; las compañías de financiamiento comercial y los organismos cooperativos de grado superior no tienen cartera en estos municipios, mientras que los montos de las cooperativas financieras son muy reducidos, como se ve en el cuadro siguiente:

Cuadro 13

CARTERA DE CRÉDITO POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO FINANCIERO Y TAMAÑO DE MUNICIPIO

\$ miles de millones

BANCO MUNICIPIOS	Población Conciliada Total 30-Jun-2005	Estab. Bancarios 31/12/2008	Establoc. Banc. 31-12-09	C.F.C. 31/12/2008	C.F.C. 31/12/2009	O coop. G S. 31/12/2008	O coop. G S. 31/12/2009	Coop 31/12/2008	Coop 31/12/2009	TOTAL 2008	TOTAL 2009
Menos de 5,000	566.483	138,51	151,35	0,00	0,00	0,00	0,00	2,27	2,75	140,78	154,10
De 5,001 a 10,000	2.000.105	672,91	726,69	0,00	0,00	0,00	0,00	6,08	6,78	678,99	733,46
De 10,001 a 50,000	11.638.945	4.204,79	4.429,20	19,16	26,08	23,89	19,69	134,06	165,92	4.381,89	4.640,89
De 50,001 a 100,000	3.845.898	2.606,14	2.681,20	9,86	17,74	0,00	0,00	51,75	59,13	2.667,76	2.758,07
+ 100,001 hab.	24.837.161	111.266,25	112.893,29	17.661,97	17.369,37	53,11	148,44	2.066,64	2.231,65	131.047,97	132.642,75
Total general	42.888.592	118.888,61	120.881,73	17.690,99	17.413,19	77,00	168,13	2.260,80	2.466,22	138.917,39	140.929,27

Fuente: Superfinanciera, establecimientos bancarios, operaciones activas y pasivas, series de cartera

Las entidades bancarias continúan siendo el principal vehículo formal de endeudamiento en las ciudades con menos de 50.000 habitantes, aglutinando el 96% de la cartera vigente; las cooperativas participan con el 3,1%, mientras que las compañías de financiamiento comercial y las cooperativas de grado superior tienen una presencia casi nula.

Entre 2008 y 2009 los servicios financieros a municipios pequeños aumentaron ligeramente su participación en el total, pasando de 5,66% a 5,88%

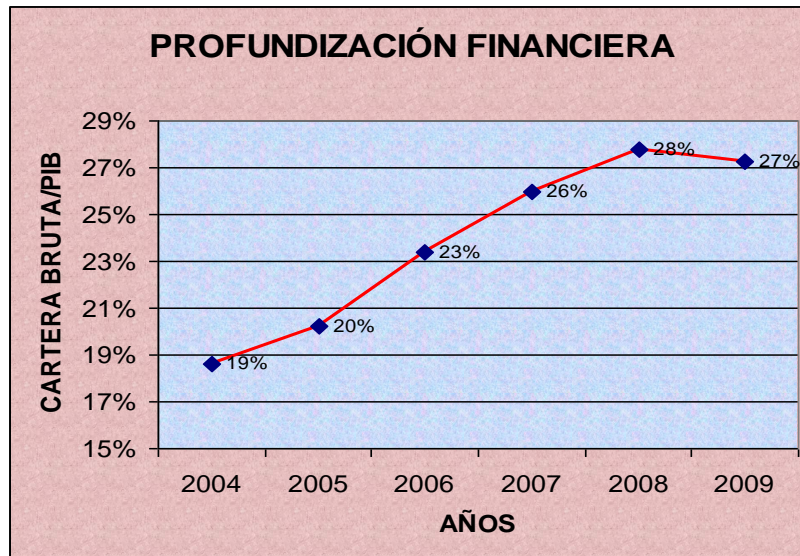
5.5 Profundización financiera

Las cifras sobre profundización financiera (cartera bruta/PIB)¹¹ son muy disímiles entre los autores que han estudiado el tema. Se puede decir, en todo caso, que la tendencia general fue a un incremento acelerado hasta 1998, para comenzar un descenso hasta el 2003 debido a la introducción del impuesto a las transacciones financieras, los topes a las tasas de interés de las diferentes modalidades de crédito, el aumento de los costos de operación, la inseguridad jurídica, entre otros.

A partir de 2004 se inició la reversión de este proceso debido a que la cartera se incrementó al doble de la tasa de crecimiento del PIB; en el cuatrienio 2004-2008 la cartera bruta aumentó a una tasa promedio anual de 24,3%, mientras que el PIB, en términos corrientes, lo hizo al 12,3%. El crecimiento acontecido se puede observar en la figura 5.

¹¹ Para el cálculo de la Profundización Financiera se tomaron las cifras de la Superintendencia financiera correspondientes a Cartera Bruta del sector financiero, a precios corrientes, con base 2000; los datos del PIB provienen del Dane y en algunos años corresponden a provisionales.

Figura 5



Fuente: Dane y Superintendencia Financiera. Cálculos CGR

Algunos teóricos piensan que este fenómeno se debe a la importancia que se comenzó a dar al crédito a las microempresas. Al respecto, reseña Claudia Tafur¹²:

...las ONG, que otorgaban créditos a la población de bajos ingresos, demostraron que estos clientes eran deudores verdaderamente comprometidos con sus obligaciones(...) el estímulo de cupos de crédito mayores que habían sido ofrecidos a la población pobre, gracias al cumplimiento de sus anteriores obligaciones, había rendido frutos y de esta forma el efecto demostración se había consolidado.

Este nuevo interés es avalado por el Gobierno, que ya era consciente de la necesidad de flexibilizar la estructura del sistema financiero de manera que resultara más incluyente. Es así como el gobierno nacional, mediante la política de la Banca de las Oportunidades, promueve oficialmente la bancarización. Por medio de esta política se crearon las condiciones para favorecer el acceso al sistema financiero de la población excluida.

Como lo señala el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3424 del 2006, en esta iniciativa se destacan la reforma del marco regulatorio para estimular el acceso a

¹² Tafur Saidén, Claudia. Bancarización: Una aproximación al caso colombiano a la luz de América Latina. Icesi, Estudios Gerenciales, Vol. 25 No. 110. Enero-marzo de 2009

servicios financieros, apareciendo la figura de CNB como elemento principal.

Aunque las estadísticas de saldos de cartera por modalidad crediticia (Cuadro 14) parecerían comprobar esta hipótesis, ya que la cartera de microcréditos ha crecido más aceleradamente que las demás, la participación tan reducida de este renglón (cerca al 3%) no puede explicar por sí sola los incrementos sucedidos en el total de la cartera. El jalonamiento se debe a la variación de las carteras de consumo y comercial de las que depende casi el 90% de la cartera bruta que entre el 2004 y el 2008 se incrementó en más de siete puntos. Obviamente queda por establecer la composición de esta cartera de consumo por rangos de ingresos de la población.

Cuadro 14

Saldos de cartera por tipo de crédito (Miles de millones de pesos)					
Cartera Bruta					
Mes	Comercial	Consumo	Hipotecaria	Microcrédito	Total
Dic-06	54,488	26,039	7,537	1,675	89,739
Dic-07	66,850	34,495	8,766	1,966	112,077
Dic-08	81,253	38,492	9,678	3,060	132,484
Oct-09	81,237	38,242	10,436	3,763	133,678
Participaciones					
Dic-06	60.7%	29.0%	8.4%	1.9%	100.0%
Dic-07	59.6%	30.8%	7.8%	1.8%	100.0%
Dic-08	61.3%	29.1%	7.3%	2.3%	100.0%
Oct-09	60.8%	28.6%	7.8%	2.8%	100.0%

FUENTE: Superfinanciera, página web, 29 de enero de 2010

5.6 Calidad de la cartera

Si bien todo el sistema financiero viene manifestando un deterioro en su calidad de cartera en años recientes, éste es más acentuado en el crédito de consumo que ronda el 7% y en el microcrédito que mantiene un promedio histórico cercano al 6%, como se observa en el cuadro 15.

Cuadro 15

Calidad de la cartera según modalidad de crédito					
AÑO	COMERCIAL	CONSUMO	HIPOTECARIA	MICROCRÉDITO	TOTAL
dic-02	3,9%	5,9%	24,6%	6,6%	8,7%
dic-03	2,4%	5,1%	23,6%	5,4%	6,8%
dic-04	1,8%	4,2%	9,8%	5,4%	3,3%
dic-05	1,6%	3,9%	6,0%	4,6%	2,7%
dic-06	1,4%	4,5%	4,5%	5,4%	2,6%
dic-07	1,8%	5,7%	4,2%	7,0%	3,3%
dic-08	2,7%	7,2%	4,2%	6,1%	4,1%
dic-09	3,1%	6,5%	4,0%	5,7%	4,2%

Fuente: Superfinanciera

En general se puede afirmar que el microcrédito mantiene niveles de riesgo similares al de la cartera de consumo.

El indicador de riesgo medido a partir de la relación entre calificación y cartera bruta muestra que el Banco Agrario, la Red Multibanca Colpatria, y Sudameris tienen la peor calidad de cartera (ver cuadro 16), mientras que los mayores desembolsos a este sector pertenecen a BCSC, Bancamía, Banco de Bogotá y Banco Agrario.

Cuadro 16

Calificación de riesgo de cartera por entidad bancaria diciembre de 2009	
ENTIDADES	Indicador de Calidad por Calificación (1)
BANCO DE BOGOTA	10,9%
BANCO POPULAR	6,9%
BANCO SANTANDER	5,1%
BANCOLOMBIA	8,1%
RBS	7,4%
CITIBANK	8,8%
HSBC	10,4%
GNB SUDAMERIS	12,0%
BBVA	11,1%
HELM BANK	6,2%
OCCIDENTE	9,1%
BCSC	10,6%
DAVIVIENDA	8,6%
RED MULTIBANCA COLPATRIA	12,0%

BANAGRARIO	14,4%
BANCO AV VILLAS	6,4%
PROCREDIT	7,6%
BANCAMIA	6,2%

(1) Indicador de calidad de calificación= Cartera calificada B, C, D y E/ Cartera Bruta
Fuente: Superintendencia Financiera, Cuadro 3,

5.7 Avances en el cumplimiento de las metas específicas del programa

El objetivo final del PIBO es coadyuvar a la disminución de la pobreza en Colombia, lo cual se logra, supuestamente, mediante la bancarización de la población.

Para llegar al objetivo de largo plazo el esquema planteado consideraba el cumplimiento de varias metas anuales como se describió al inicio de este documento.

A continuación se hará un comentario sobre el grado de evaluación de las metas que se habían previsto desde la consolidación de la política BO en el año 2006.

5.7.1 Impacto de la BO en la reducción de la pobreza

Si bien el objetivo principal de la BO es disminuir la pobreza en Colombia, resulta muy difícil estimar el alcance logrado en este tema, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El indicador de nivel de pobreza no se presenta en forma continua sino que se elabora con espacios relativamente largos en el tiempo, teniendo en cuenta la dificultad que implica su elaboración, lo que no permite conocer constantemente la evolución de esta variable.
2. La política de Banca de Oportunidades no incorporó en su estructura una metodología o indicador que permitiera cuantificar su impacto porcentual o absoluto en los niveles de pobreza del país. Por esta razón, el estudio se limitó a describir la incidencia directa o indirecta que sobre el nivel de bienestar de la población más marginada ha tenido la política¹.
3. Muchas de las estadísticas utilizadas para la evaluación se han venido construyendo desde la implementación de la política, por ello no se cuenta con una línea base para estimar muchos de los indicadores de evolución.
4. Los resultados de la política incluyen cifras alcanzadas mediante programas preexistentes para el impulso de la actividad financiera y la erradicación de la

pobreza, por ello no es fácil atribuir exclusivamente a esta política muchos de los logros conseguidos.

Aunque no se tienen indicadores cuantitativos sobre el impacto logrado en la disminución de la pobreza, se pueden establecer los alcances generales logrados mediante la bancarización, los cuales se pueden resumir así:

En la economía colombiana

En teoría existe una relación directa entre el nivel de bancarización y el desarrollo económico de los países. Si bien la meta esperada de profundización financiera en el periodo cuatrienio 2006 - 2010 era de 34.3%, el corte a diciembre de 2009 muestra que se llegó al 40.69%, lo cual debería influir directamente en el nivel de desarrollo económico del país en el mediano plazo.

En la población de bajos recursos económicos y las organizaciones civiles.

La creación de los Corresponsales no Bancarios por la Banca de Oportunidades, permitió a la población de estratos bajos y a los habitantes de áreas rurales alejadas tener acceso a múltiples servicios financieros que hasta ese momento estaban fuera de su alcance. En efecto, a través de locales que actúan como “sucursales” como los supermercados, droguerías, panaderías, etc., se facilita a los clientes de una entidad la realización de transacciones y pagos, con mayor seguridad y a menores costos.

La reducción de requisitos y documentos exigidos por la banca tradicional, permitió el acceso al crédito a personas que anteriormente no gozaban de él. Prueba de ello es que entre agosto de 2006 y mayo de 2010 se desembolsaron más de 5,7 millones de créditos por \$16,9 billones. Igualmente aumentaron los nuevos asociados al sector cooperativo.

Aunque su tendencia ya era positiva, la política Banca de las Oportunidades fortaleció el acceso de microempresarios a préstamos y tarjetas de crédito, con lo cual se incentiva la inversión productiva.

Igualmente se ha logrado ampliar la cobertura de ONG, Cooperativas y Compañías de financiamiento llegando a municipios donde éstas no tenían presencia financiera.

En la red financiera

Los bancos, además de recibir estímulos económicos y normativos del Estado por la ampliación de sus puntos de servicio, vieron aumentado el número de

operaciones mensuales realizadas a través de los corresponsales no bancarios lo cual, de contera, incrementó su nivel de utilidades.

5.7.2 Cumplimiento de metas del programa¹³

CNB: a 31 de Mayo de 2010 la red presenta incrementos importantes en relación con el número de corresponsales y número de municipios cubiertos, para el 2010, el número de CNB aumentó a 5.710, a través de 11 entidades, cubriendo municipios que antes no tenían presencia financiera.

El número de operaciones mensuales realizadas a través de los CNB pasó de 262.034 en junio de 2007, a 2.440.347 en mayo de 2010, lo cual demuestra el creciente uso que viene teniendo esta herramienta de acceso a servicios financieros, llegando así a un gran total de operaciones 34 millones por valor de COP 6.6 billones.

Desembolsos: Entre agosto de 2006 y mayo de 2010 se desembolsaron más de 5,7 millones de créditos por \$16,9 billones.

Nuevos Asociados al Sector Cooperativo: Entre agosto de 2006 y marzo de 2010, los nuevos asociados al sector cooperativo aumentaron a 980.375 cumpliendo con la meta del cuatrienio en un 115.3%.

Microempresarios que han accedido a crédito por primera vez: De agosto de 2006 a marzo de 2010 se realizaron 1.613.492 operaciones a microempresarios que nunca habían recibido microcrédito institucional, así:

- * 527.112 operaciones a través de Bancos y CFC
- * 63.122 operaciones a través de Cooperativas
- * 1.023.258 operaciones a través de ONG

Para destacar:

- Con el apoyo de Banca de las Oportunidades a través de la primera convocatoria se está dando cobertura a 128 municipios que no tenían presencia financiera. Con la segunda convocatoria de CNB se logrará la cobertura de los 59 municipios faltantes de presencia financiera dando así cobertura al 100% de los municipios del país.
- Con las convocatorias de Banca de las Oportunidades se ha logrado ampliar cobertura de ONG, cooperativas y compañías de financiamiento donde éstas no tenían presencia financiera participando actualmente en 104 municipios.

¹³ www.sigob.gov.co

- Los resultados presentados por la política de BO incorporan políticas y programas preexistentes, con resultados propios, por lo que muchas de las acciones evaluadas corresponden a procesos que venían desarrollándose anteriormente.
- Algunos programas planteados no se han desarrollado, entre ellos el acuerdo de confidencialidad para compartir la información proveniente del Sisben, para el apoyo a la bancarización; el programa estabilidad de reinsertados que contaba con un fondo de capital semilla que implicaba el otorgamiento de créditos previa la expedición de garantías por parte del FNG; el incentivo para financiación de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, entre otros.

6 CONCLUSIONES

1. La conclusión general de la investigación realizada por la Contraloría General de la República es que el modelo planteado para la implementación de la política es adecuado y coherente.

Si se considera que el proceso de implementación de la política apenas sobrepasa los tres años, el número de programas implementados y los proyectos desarrollados son muy significativos pues han dado pie para la estructuración de todo el esquema hacia el futuro.

Los cálculos realizados por la Contraloría muestran los avances logrados en cobertura de servicios y municipios, y corroboran que efectivamente se ha avanzado en el proceso de bancarización. Sin embargo, estas mismas estadísticas señalan la enorme concentración poblacional existente en Colombia, que hace poco viable el acceso a atención de municipios con poca población que difícilmente hacen rentables las operaciones financieras allí.

Los incentivos creados por el PIBO han sido fundamentales para la expansión de la red financiera y la atención de la población marginada, pero queda en duda lo que sucederá en el momento en que se desmonten tales subsidios.

Otro logro muy importante de la política se refiere a los cambios en la normatividad y al diseño de nuevos instrumentos que se lograron durante los tres primeros años de ejecución. Aunque estas disposiciones han

contribuido a incentivar la presencia financiera en municipios muy alejados, también es cierto que no siempre han tenido el efecto deseado pues, como en el caso de los CNB, se han orientado más a cubrir la población de municipios grandes aprovechando las ventajas de utilizar este nuevo tipo de intermediario financiero.

El efecto final de la política BO no es tan destacado si se tiene en cuenta que de todos modos el valor de la cartera, la utilización de los servicios financieros, las tarjetas de crédito, las cuentas corrientes siguen creciendo más aceleradamente en los municipios de mayor dimensión.

El diseño de la política y los programas puestos en ejecución han sido pertinentes, falta determinar si en un mediano plazo son suficientes para involucrar en el aparato económico de forma más decisiva a los micro y pequeños empresarios y a las familias de bajos recursos.

2. Se evidencia que en los años analizados se ha avanzado en la configuración del modelo de bancarización propuesto. De 332 municipios sin atención financiera en 2005 se pasó a 78 en 2009. Al respecto hay que destacar la importancia de los CNB, mecanismo con el cual se duplicó el número de puntos de atención del sector financiero. Se ha disminuido la dependencia del Banco Agrario, de 514 municipios que eran atendidos exclusivamente por éste en 2005, se pasó a 378 en 2009.
3. La bancarización, en términos de población con acceso a servicios financieros, superó desde septiembre de 2007 la meta fijada de 34,2% para el 2010.
4. La atención a los municipios más pequeños (menos de 5.000 habitantes) queda supeditada a pocos bancos con CNB, a las ONG y a algunas entidades del sector cooperativo. Es evidente, que la atención en este rango se dificulta porque los márgenes de utilidad son muy escasos; el promedio de habitantes en estos municipios resultó de 3.200 personas, incluidos infantes y adultos mayores, que representan un número exiguo para los costos que puede implicar el desplazamiento y la tecnología requerida para su atención.
5. Se encontró que algunos bancos han eliminado corresponsales bancarios posiblemente porque su costo de operación no justifica su presencia. Es posible que algo similar ocurra cuando se acaben los subsidios a las entidades que forman parte del programa.
6. La densidad de habitantes por punto de atención no presenta una discrepancia tan marcada entre las ciudades grandes y las más pequeñas (3.304 contra 4.460, respectivamente), pero si sucede con los municipios entre 10 y 50 mil habitantes que poseen un punto de atención por cada 7.944 habitantes. Significa esto que la expansión, al menos en términos de cobertura de oficinas, se ha dado más pronunciadamente en los municipios más pequeños, creándose un “bache” de atención en el rango intermedio.

7. El acceso a servicios financieros todavía es muy reducido en los municipios pequeños. Mientras el número de tarjetas de crédito promedio en el país es de 106 por cada 1.000 habitantes, en los municipios de menos de 10.000 habitantes es de 10 y en el de menos de 5.000, de 6. La participación de municipios con menos de 50.000 habitantes en el número de créditos de consumo e hipotecarios no alcanza el 2%, mientras que en el crédito microempresarial sobrepasa el 45%. También existe una gran desproporción en el monto de los créditos: los municipios con menos de cincuenta mil habitantes (90% del total) reciben el 3,4% de los desembolsos; la cartera promedio por habitante en el país es de \$ 3.5 millones, los municipios del nivel más alto mantienen una deuda por habitante de \$ 5.7 millones, mientras que en el último rango este valor es de \$ 250.000 y en el penúltimo alcanza los \$ 352.000.
8. La actividad financiera se concentra en los principales polos de población. No se dispone de cifras de las ONG, que posiblemente estén desarrollando una creciente labor en las regiones menos pobladas, pero seguramente las cifras por el momento son muy reducidas; las compañías de financiamiento comercial y los organismos cooperativos de grado superior no tienen cartera en estos municipios, mientras que los montos de las cooperativas financieras son muy reducidos.
9. La cartera de microcréditos viene mejorando en forma continua desde 2007.
10. Respecto a la profundización financiera, se esperaba que la BO se convirtiera en el instrumento adecuado para avanzar en ella. Las cifras de los cuatro últimos años muestran un gran avance, del 19% en el 2004 se ha llegado al 27% en el 2009. El mejoramiento se explica por el crecimiento de la cartera como un todo, pues la relacionada con microcréditos, aunque ha evolucionado favorablemente, no representa una participación importante.
11. El microcrédito experimentó un mejoramiento en su indicador de calidad durante 2009, al igual que el crédito de consumo y el hipotecario.
12. Otro aspecto importante a analizar es la ausencia de metodología, indicadores y un sistema de información integral y confiable que permitan la evaluación independiente de la política y la medición de su real impacto tanto en la oferta de servicios atribuidos directamente como en la cantidad de receptores de tales servicios. Actualmente no existe información sobre los clientes beneficiarios de la política, como tampoco modelos sencillos para producirla o cruzarla de tal forma que sirva como materia fundamento de una política pública orientada a disminuir la pobreza.
13. En cuanto a los programas desarrollados para implementar la política BO, se destacan las labores llevadas a cabo para expandir la presencia de entidades financieras en todo el territorio nacional, la asistencia técnica suministrada a las diferentes clases de entidades involucradas, los programas de estímulo y facilitación para el ingreso a la política de la población marginada y los estudios llevados a cabo para sustentar su desarrollo teórico.

14. Con las entidades participantes se han efectuado muchas actividades que incluyen: firma de acuerdos de cooperación para la apertura de CNB; fortalecimiento de cooperativas; desarrollo de programas de microcrédito en bancos y microfinancieras; incentivo para ampliación de cobertura de red bancaria, compañías de financiamiento comercial, ONG microcrediticias y cooperativas; fortalecimiento de ONG; organización de grupos de autoayuda; incentivos a la banca comunal; y prestación de servicios de desarrollo empresarial.
15. Los mecanismos para motivar la participación de la ciudadanía son múltiples, aunque algunos están en proceso de montaje. Se destacan: la tarjeta de crédito de la mujer, telefonía móvil y cuentas de ahorro electrónicas.
16. En el campo de la normativa se hicieron avances en lo relacionado con la Ley de Habeas Data, capacidad de endeudamiento externo de las ONG, control a las tasas de interés para microempresarios, eliminación de doble gravamen a movimientos financieros, exención del GMF para cuentas de ahorro de bajo monto, reducción de requerimientos del Sipla para cuentas reducidas, facilitación de garantías, entre otras.
17. El diseño de la política se basa en el presupuesto que un mejoramiento en los indicadores del agente bancario supone más altos niveles de vida para la población. Sin embargo, no existen indicadores que avalen tal presupuesto.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arango, Cárdenas, Marulanda y Paredes, 2005, Reflexiones sobre el Aporte Económico y Social del Sector Cooperativo en Colombia; Cuadernos de Desarrollo, número 15.
2. Documento Conpes 3424 de mayo de 2008.
3. Goldberg, Laura, Lo que dice y lo que calla la literatura sobre microfinanzas. Buenos Aires, diciembre de 2006,. Ciepp- Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas.
4. Larrain, Christian, 2007, Bancoestado microcrédito: lecciones de un modelo exitoso. Unidad de estudios de Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
5. Marulanda Consultores: «La Bancarización en Colombia», estudio elaborado para el Ministerio de Hacienda de Colombia.
6. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.
7. Navas, Sergio, Tejeira, Luis, 2006, Microfinance in Latin American and the Caribbean: How large is the market. Interamerican Development Bank.

8. Tafur Saidén, Claudia, Bancarización: una aproximación al caso colombiano a la luz de América Latina, Icesi, Estudios Gerenciales, Vol. 25 No. 110, Enero-marzo de 2009.

ⁱ Se asume que un mayor acceso a los servicios financieros a un menor costo producen un mejoramiento en el nivel de bienestar