



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

APOYO DE USAID AL DESARROLLO FINANCIERO EN COLOMBIA

2004-2013

APOYO DE USAID AL DESARROLLO FINANCIERO EN COLOMBIA 2004-2013

7 DE NOVIEMBRE DE 2014

ELABORADO POR:
DIANA PARRA CORREA
OLGOONIK
Bogotá, Colombia

DISCLAIMER:

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no reflejan necesariamente la visión u opinión de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos.

TABLA DE CONTENIDO

Siglas y Abreviaciones	v
1. Introducción	1
2. Antecedentes	2
3. Diagnóstico.....	2
4. Estrategia.....	9
5. Resultados.....	10
5.1. Regulación e Institucionalidad	11
5.1.1. Mercado de Capitales	11
5.1.2. Intermediarios Financieros.....	14
5.1.3. Gestión de Riesgos.....	22
5.2. Infraestructura Financiera	24
5.2.1. Expansión de Sucursales y CBs	24
5.2.2. Promoción de la Banca Móvil.....	25
5.2.3. Avance en la Expansión de la Cobertura.....	26
5.3. Oferta de Productos	29
5.3.1. Crédito	29
5.3.2. Ahorro	35
5.3.3. Seguros	38
6. Agenda Pendiente	40
6.1. Regulación e Institucionalidad.....	41
6.2. Infraestructura	46
6.3. Productos.....	46
7. Conclusiones.....	47
8. Anexos.....	51
8.1. Programa de Microfinanzas.....	51

8.2.	Banca Comunal	52
8.3.	Grupos de Ahorro y Crédito Local.....	53
8.4.	Promoción de la Cultura del Ahorro	54
9.	Bibliografía.....	56

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ADAM	Programa <i>Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal</i> de USAID
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AL	América Latina
AMV	Autoregulador del Mercado de Valores
AT	Asistencia técnica
BAC	Banco Agrario de Colombia S.A. (banco público).
BCS	Banco Caja Social
BdO	Banca de las Oportunidades
BEP	Beneficios Económicos Periódicos
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia (antes Bolsa Nacional Agropecuaria – BNA)
BVC	Bolsa de Valores de Colombia
CABM	Cuentas de Ahorro de Bajo Monto
CAES	Cuentas de Ahorro Electrónicas
CAF	Corporación Andina de Fomento
CATS	Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado
CB	Corresponsal Bancario
CD	Certificado de Depósito
CDT	Certificado de Depósito a Término
CF	Compañías de Financiamiento
CIFIN	Central de Información Financiera
DPS	Departamento para la Prosperidad (Anteriormente Acción Social)
EA	Efectivo Anual
EF	Entidades Financieras
FCC	<i>Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial</i> de USAID
FCP	Fondos de Capital Privado
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FOGACOOP	Fondo de Garantías de Depósitos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito
FOGAFIN	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
GACL	Grupos de Ahorro y Crédito Local
GdC	Gobierno de Colombia
GMF	Gravamen a los Movimientos Financieros
IBC	Interés Bancario Corriente
LADC	Países en Desarrollo en América Latina (iniciales in inglés)
LAFT	Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
MABS	Programa <i>Acceso de las Microempresas a Servicios Bancarios</i> de USAID Filipinas
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIDAS	Programa <i>Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible</i> de USAID
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ONG	Organización No Gubernamental
OTA	Over the Air
PAT	Proveedor de Asistencia Técnica
PdC	Punto de Contacto

PIB	Producto Interno Bruto
PPP	<i>Programa de Políticas Públicas</i> de USAID
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SEDPEs	Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos
SFA	Sistema de Financiamiento Agropecuario
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SES	Superintendencia de la Economía Solidaria
TDA	Títulos de Desarrollo Agropecuario
TES	Bonos del tesoro del Gobierno de Colombia
TLC	Tratado de Libre Comercio
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (entidad pública)
UMIC	Upper Middle Income Countries (Clasificación Banco Mundial)
WDI	Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (siglas en inglés)
WEF	Foro Económico Mundial (siglas en inglés)
WOCCU	Consejo Mundial de Cooperativas (siglas en inglés)

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el apoyo brindado por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos – USAID al Gobierno de Colombia en la promoción del desarrollo financiero del país durante el período 2004 – 2013.

El apoyo de USAID al desarrollo financiero en Colombia se inició con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Colombia (GdC) en mayo 2004¹ y tenía como objetivo contribuir a impulsar las bases fundamentales para aumentar el financiamiento al sector productivo, principalmente de las PYME, y expandir la inclusión financiera. La cooperación de USAID se enfocó en apoyar las reformas requeridas al marco regulatorio, el fortalecimiento de la institucionalidad, el desarrollo de instrumentos de política y el desarrollo de capacidades en el sector financiero para atender los segmentos de bajos ingresos.

La cooperación de USAID se brindó a través de cuatro programas: *Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad Comercial - FCC (2004-2006)*; *Programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible - MIDAS (2006 – 2009)*; *Programa Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal - ADAM (2006 – 2009)* y *Programa de Políticas Públicas – PPP (2010-2013)* .

Este documento se inició a finales de 2013 bajo el *Programa de Políticas Públicas* y se culminó bajo el contrato con Olgoonik. Fue elaborado con base en los reportes producidos en los cuatro programas de cooperación, principalmente informes trimestrales, anuales y presentaciones, y con base en un informe contratado con la firma Marulanda Consultores que documenta parte de la historia de la cooperación de USAID. Así mismo, con base en los estudios realizados para el GdC y la información sobre resultados suministrada por el Programa Banca de las Oportunidades (BdO). Por último, se utilizaron cifras e información de fuentes externas, principalmente de Asobancaria, el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial.

Sea esta la oportunidad para agradecer la valiosa información suministrada por el Gobierno de Colombia, a través de la Banca de las Oportunidades, así como la revisión y comentarios a este documento realizados por Marulanda Consultores y Miguel Arango, quienes a través de los programas de cooperación de USAID, lideraron el apoyo al GdC en la promoción del desarrollo financiero.

El documento está organizado en seis capítulos adicionales que siguen a esta introducción. El Capítulo 2 explica los antecedentes que dieron lugar a la cooperación de USAID en el desarrollo financiero de Colombia. El Diagnóstico, en el Capítulo 3, presenta el estado del desarrollo financiero en 2005 con el fin de poner en contexto los principales cuellos de botella que era necesario abordar. El Capítulo 4 presenta la estrategia que implementó USAID a través de los cuatro programas para apoyar al GdC. El Capítulo 5 presenta los resultados en las áreas de regulación e institucionalidad, infraestructura financiera y oferta de productos. La Agenda Pendiente, en el Capítulo 6, presenta los temas en los cuales es necesario seguir haciendo esfuerzos para continuar mejorando el desarrollo financiero en Colombia. Finalmente, el Capítulo 7 presenta las principales conclusiones. La información detallada de algunos resultados se presenta en los anexos al final del documento.

¹ Las negociaciones se realizaron entre mayo de 2004 y febrero de 2006. Posteriormente se sometieron a la aprobación de los congresos de los respectivos países.

2. ANTECEDENTES

La negociación de un TLC con los Estados Unidos, al igual que la negociación de otros acuerdos comerciales (Unión Europea, MERCOSUR, entre otros) pusieron de presente la importancia de que Colombia adelantara una serie de acciones articuladas y consistentes que apuntaran en la dirección de permitir un aumento definitivo y significativo de la competitividad del país. En efecto, sólo en la medida en que el sector productivo nacional contara con un entorno que le permitiera ser productivo y competitivo sería posible aprovechar al máximo las oportunidades y minimizar el impacto negativo que generaría la liberalización del comercio en Colombia.

Durante la negociación del TLC Estados Unidos -Colombia se identificaron los obstáculos que era necesario resolver para mejorar la competitividad del país. Uno de éstos era la falta de acceso a financiamiento, principalmente de las PYME, puesto que afectaba su productividad y decisiones de inversión. También se identificaron las áreas en las cuales el Gobierno de Estados Unidos iba a apoyar al GdC, a través de proyectos de cooperación financiados por USAID con recursos no reembolsables. Fue así como en la “Mesa de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales” se acordaron los proyectos de cooperación para apoyar el desarrollo financiero del país.

Así mismo, se acordó que dichos proyectos de cooperación se enfocarían en apoyar aquellas áreas consideradas críticas para que el sector financiero pudiera movilizar recursos para el financiamiento, y de esta manera pudiera ser un verdadero soporte para el aumento de la competitividad; principalmente el fortalecimiento del marco regulatorio e institucional del mercado de capitales, del sector financiero y de la gestión de riesgos; así como la expansión de la infraestructura y oferta de productos.

3. DIAGNÓSTICO

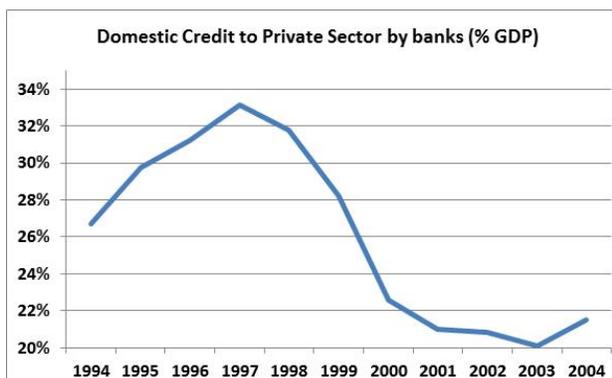
En 2005 el Banco Mundial publicó un memorando sobre las bases de la competitividad en Colombia, que presentó la falta de acceso a financiamiento como uno de los factores que afectaban la competitividad. Este informe resumió la situación del sistema financiero colombiano así:

“En la actualidad, el sistema financiero colombiano está mejor preparado y capitalizado, es más rentable y líquido que durante la crisis de los años noventa. Sin embargo, la recuperación no ha contribuido a aumentar los créditos a segmentos del sector privado sin acceso a bancos internacionales, como tampoco a profundizar y desarrollar los mercados de capitales. Entre 1998 y 2002, las carteras de crédito se redujeron en términos reales y los bancos invirtieron de forma creciente en títulos del gobierno. Desde 2003 las carteras de crédito han aumentado en términos reales en todos sus rubros, excepto el de financiamiento de la vivienda. Los mercados de capital privado han mostrado cierto nivel de desarrollo, pero siguen caracterizándose por una baja liquidez y una profundidad insuficiente, mientras que el mercado de deuda del gobierno se ha desarrollado de manera sustancial. Colombia cuenta con una de las curvas de rendimiento de bonos gubernamentales en moneda local más largas de América Latina, únicamente después de México. El gobierno es, por mucho, el emisor interno de bonos de mayor importancia, representando cerca de 80 por ciento del volumen total negociado en los mercados. Como porcentaje del PIB, el crédito interno al sector privado en Colombia se encuentra a niveles muy bajos, sólo un poco más altos que Guatemala, pero a una tercera parte de Chile y una séptima parte de China. La falta de acceso al financiamiento, en especial

el de largo plazo, obliga a las empresas nacionales a obtenerlo por medio del uso del crédito a proveedores y el financiamiento de corto plazo, limitando su crecimiento y expansión.”²

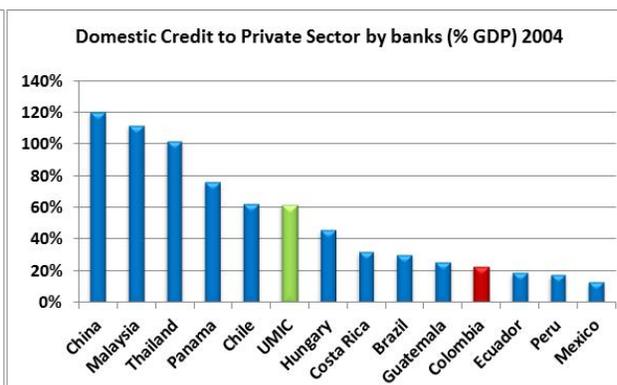
En efecto, el crédito doméstico al sector privado como porcentaje de PIB, era apenas 21,5% en 2004 (Gráfico 1), uno de los más bajos al comparar a Colombia con otros países de ingreso medio-alto (UMIC) (Gráfico 2).

Gráfico 1 Evolución Crédito Doméstico al Sector Privado en Colombia



Fuente: Banco de la República

Gráfico 2 Crédito Doméstico al Sector Privado Países de ingreso medio alto



Fuente: WB Database

En 2005, la financiación de empresas a través del mercado de valores (bonos, acciones) no superaba el 2% del total de recursos para financiar la actividad³ y existían pocos inversionistas que realizaran inversiones de riesgo, tales como fondos de capital privado y ángeles inversionistas, de manera que la financiación a través de capital era bastante reducida. Por el contrario, el crédito bancario representaba 40% de los recursos de financiación obtenidos, seguida del crédito de proveedores y la reinversión de utilidades⁴, limitando el acceso a financiamiento de largo plazo, principalmente de las PYME.

Los procedimientos para emitir instrumentos financieros en el mercado de capitales eran engorrosos, lentos y costosos, de manera que generaban un incentivo en contra de la emisión de instrumentos de inversión y esto dificultaba la entrada de inversión extranjera a este mercado. A nivel institucional, la labor de supervisión estaba en cabeza de dos entidades, la Superintendencia de Valores, que se ocupaba de la supervisión del mercado de capitales, y la Superintendencia Bancaria de Colombia, que se ocupaba de la supervisión de los intermediarios financieros, lo que generaba asimetrías en la información y aumentaba los costos de transacción.

En el caso de los intermediarios financieros, las entidades financieras (EF) tenían una infraestructura con baja o ninguna cobertura en municipios alejados y con baja densidad poblacional. Ésta se basaba en sucursales, concentradas en los municipios urbanos de mayor tamaño y en zonas de ingresos medios y altos (73% de las sucursales bancarias se encontraban en municipios de más de 100.000 habitantes). En

² World Bank (2005), Pág. 50.

³ Estudio realizado por Fedesarrollo para el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad Comercial de USAID.

⁴ Fedesarrollo, Encuesta de Opinión Empresarial.

2006, 309 de los 1,102 municipios del país (28% del total) no tenían cobertura financiera (Gráfico 3). Los municipios con cobertura estaban principalmente atendidos por el Banco Agrario de Colombia – BAC, el banco público, pues la banca privada tenía presencia sólo en 281 municipios mientras que el BAC tenía presencia en 689 municipios. Como resultado, en 2006 existían sólo 4 Puntos de Contacto (PdC) por cada 10,000 adultos y 9,7 PdC por cada 1.000 Km² (Tabla 1).

Gráfica 3 Cobertura de sucursales bancarias 2006

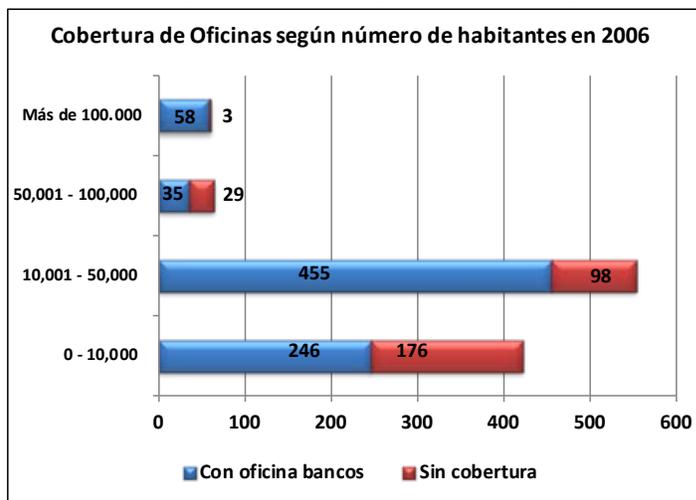


Tabla 1 Indicadores de cobertura 2006

INDICADORES DE COBERTURA	2006
% Municipios con cobertura financiera	72%
# Municipios sin cobertura financiera	309
PdC por cada 10.000 adultos	4,0
Oficinas	1,5
CBs	0,0
Cajeros- ATM	2,5
PdC por cada 1.000 km ²	9,7
Oficinas	3,7
CBs	0,0
Cajeros- ATM	5,9

Fuente: BdO con información de Superintendencia Financiera de Colombia. Cifras a junio de 2006.

La oferta de productos financieros a la población de bajos ingresos era limitada. En 2006, el 51% de la población adulta (14 millones de personas con 18 años o más) tenía por lo menos un producto financiero, principalmente cuentas de ahorro⁵ (Tabla 2). El número de cuentas de ahorro era de 13,4 millones⁶, sin embargo las cuentas de menos de US \$2,600 de saldo presentaban una inactividad del 50%. Las principales barreras regulatorias para la oferta de cuentas de ahorro de bajo monto eran la obligatoriedad que tenían las EF de realizar inversiones forzosas, las normas sobre lavado de activos y financiación del terrorismo (LAFT) y la introducción del GMF (Box 1). Las dos primeras generaban altos costos operativos fijos que se trasladaban a los clientes, a través de elevados montos mínimos de apertura de cuentas, de elevados saldos mínimos para el reconocimiento de intereses; de altas cuotas fijas de manejo y de comisiones fijas para la realización de transacciones, los cuales hacían inviable la oferta de productos de ahorro de bajo monto. Por su parte, el GMF era un costo que debía asumir la demanda y había aumentado la preferencia por el efectivo.

Con respecto al financiamiento, los límites a las tasas de interés y la limitación en los bienes que podían ser dados en garantía (Box 1) restringían la oferta de créditos de bajo monto por parte de EF reguladas. Como resultado, el financiamiento a microempresas estaba atendido principalmente por ONGs microfinancieras, limitadas a zonas urbanas y con baja penetración, debido a sus dificultades de fondeo por ser EF no reguladas. En efecto, en 2006 únicamente 191.299 microempresarios accedieron a crédito por primera vez y se desembolsaron en total 533 mil microcréditos por valor de USD \$857 millones (Tabla 2). Las ONG microfinancieras desembolsaron 63% de los microcréditos (Gráfico 4).

⁵ Asobancaria (2011).

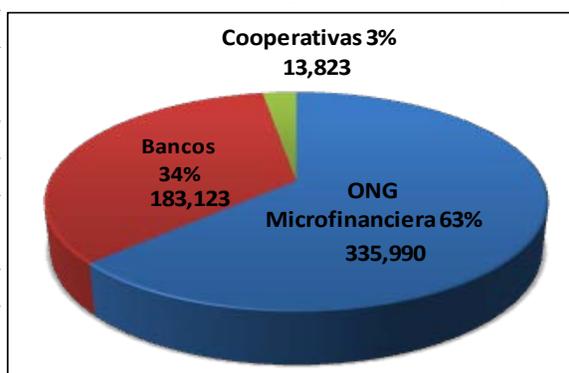
⁶ Ibid.

Por su parte, la oferta de seguros a población de bajos ingresos o negocios pequeños e informales era prácticamente inexistente y la población en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema no tenía acceso a los servicios financieros.

Tabla 2 Indicadores de acceso a servicios financieros 2006

INDICADORES DE ACCESO	2006
% Población adulta con por lo menos un producto financiero	51%
# Adultos con Cuentas de Ahorro	13.438.110
# Microempresarios con crédito	612.509
# Microempresarios con crédito por primera vez	191.299
# Desembolsos de microcrédito	533.415
Valor Desembolsos de microcrédito (USD en Millones)	\$857

Gráfico 4 Desembolsos de microcrédito por tipo de EF 2006



Fuente: BdO, Asobancaria (2011).

Aunque en 2005 Colombia ya contaba con una definición de microcrédito⁷, ésta era muy restrictiva pues definía los microcréditos como aquellos créditos hasta por un monto de US \$8,000. En consecuencia, los microempresarios con necesidades de crédito mayores tenían que hacerlo a través de líneas de crédito tradicionales, cuyos requisitos no se ajustaban a las características del sector microempresarial, en su mayoría informal.⁸ Adicionalmente, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) certificaba una única tasa de usura, de manera que el límite de tasas de interés no distinguía entre crédito de consumo y microcrédito, generando un límite máximo bajo que restringía el acceso al crédito a los microempresarios.

Las dificultades para acceder al financiamiento formal generaron la exclusión de actividades y grupos de población del crédito, cuya única alternativa era recurrir al crédito informal a tasas de interés promedio del 275% efectivo anual (EA)⁹, limitando el progreso de las microempresas y alimentando el círculo vicioso de la pobreza.

En el caso del sector agropecuario, el acceso a financiamiento y a otros servicios financieros era aún más precario. El financiamiento operaba a través del *Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA)*, creado en 1990. Dicho sistema, que continúa vigente, consiste en un banco de desarrollo (Finagro) que otorga créditos de segundo piso a EF reguladas para que éstas a su vez otorguen financiamiento a los productores agropecuarios. Los recursos de Finagro provienen de las inversiones forzosas que tienen que hacer las EF (Box 1), quienes también están obligadas a otorgar los créditos al usuario final con tasas de interés subsidiadas. Así mismo, se creó una garantía de crédito pública, otorgada por el *Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)*, que garantiza créditos individuales y que es conocida y pagada por el

⁷ Ley 590 de 2000.

⁸ Tales como registro en cámara de comercio y estados financieros certificados por un contador y auditados.

⁹ Econometría (2007).¹⁰ Decreto 4327 de 2005 “Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura” y Conpes 3399 de 2005 “Reforma de la institucionalidad para la regulación y la supervisión de los mercados financieros”.

prestatario y con alta cobertura (hasta del 80%), incentivando la selección adversa y el riesgo de no pago. Como resultado, la oferta de crédito agropecuario se limitó casi que únicamente al Banco Agrario de Colombia (BAC), el único banco público y principal usuario de los recursos de Finagro y de la garantías del FAG. Los créditos beneficiaban más a los medianos y grandes productores y menos los pequeños, y la política se enfocó en el crédito agropecuario, dejando por fuera al sector rural y los demás servicios financieros. En adición a lo anterior, los subsidios estatales al sector agropecuario estaban ligados al crédito, de manera que sólo quienes tenían acceso al crédito, podían tener acceso a los subsidios.

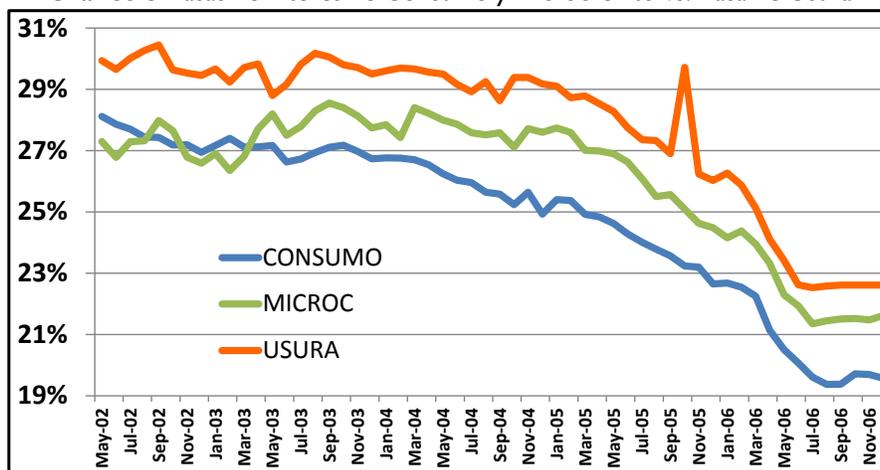
A todo lo anterior se sumaba una gestión de riesgos inadecuada e insuficiente que también dificultaba la oferta de financiamiento, principalmente al sector agropecuario. Instrumentos de cubrimiento de riesgos de precios, tasa de cambio y clima, tales como los derivados en los mercados de productos básicos, y los seguros agropecuarios, apenas se habían desarrollado o estaban por ser desarrollados e impulsados.

En conclusión, las fallas en el mercado de capitales, en los instrumentos de intermediación y en la gestión de riesgos dificultaban a las MIPYME y productores agropecuarios conseguir financiación con las características y oportunidad para asegurar un flujo constante de recursos en sus negocios, y existía un alto porcentaje de población excluida del sistema financiero. Era necesario resolver dichas fallas para generar una financiación adecuada y promover el acceso a un portafolio integral de servicios financieros.

Box I: Principales cuellos de botella del Sistema Financiero Colombiano

Techos a las tasas de interés. El Código de Comercio de Colombia, desde 1971, establece que deben existir tasas máximas para las operaciones activas de crédito, cuyos límites los establece el GdC a través del interés bancario corriente (IBC). En 2005 la tasa de interés máxima de microcrédito era 27% EA, lo cual no permitía a las EF, principalmente a las reguladas, cubrir los costos y riesgos de otorgar créditos de bajo monto.

Gráfico 5 Tasas de Interés de Consumo y Microcrédito vs. Tasa de Usura



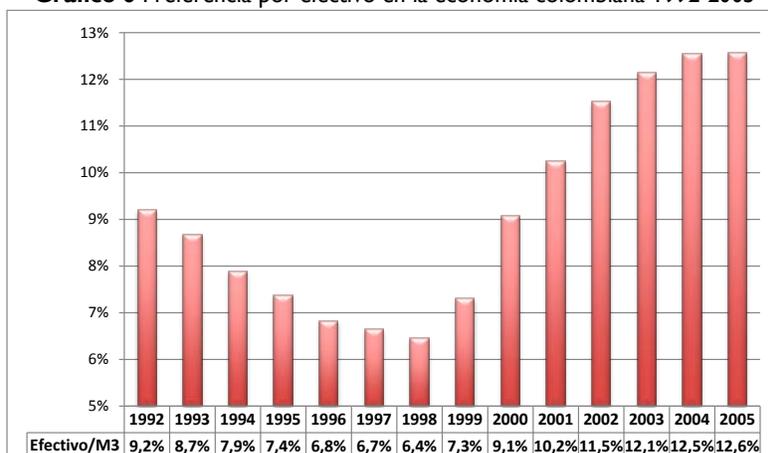
Fuente: Marulanda Consultores (2013).

Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF. Creado en 1998 como una de las medidas dirigidas a controlar la crisis financiera, su carácter era transitorio pero se volvió permanente. Su tarifa se fijó en un 2 x 1.000 (0,2%) de todas las transacciones, pero en 2003 se incrementó a 0,3% y en 2004 a 0,4%. Este impuesto aumentó la preferencia por el efectivo en la realización de las transacciones (Gráfico 6).



Box I: Principales cuellos de botella del Sistema Financiero Colombiano (Cont.)

Gráfico 6 Preferencia por efectivo en la economía colombiana 1992-2005



Fuente: Marulanda Consultores (2013).

Inversiones forzadas. Con el fin de destinar recursos a la financiación del sector agropecuario, desde 1990 las EF tienen la obligatoriedad de invertir en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) el 7% de los depósitos a la vista, el 5% de los depósitos de ahorro y el 4% de los certificados de depósito. Estas inversiones generan costos e ineficiencia en la administración de activos y pasivos de los bancos, aumentan los márgenes de intermediación y dificultan la oferta de cuentas de ahorro de bajo monto.

Restricción a las inversiones de los fondos de pensiones. Los recursos acumulados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) durante los años 1995-2006 representaban cerca de un 17% del PIB, de tal manera que las AFP se convirtieron en el mayor demandante privado de recursos. Sin embargo, su portafolio de inversión era limitado por restricciones a los riesgos que podían asumir, por lo cual un alto porcentaje de dichos recursos (47%) estaban invertidos en bonos del GdC (TES) en vez de servir como fuente de financiamiento al sector privado.

Régimen de garantías muebles limitado e ineficiente que restringía los bienes que podían ser dados en garantía, a garantías reales (principalmente bienes inmuebles) de difícil consecución para las MIPYMES y pequeños productores agropecuarios. Adicionalmente, la ausencia de un registro nacional único; y procedimientos lentos y costosos para hacer efectivas las garantías cuando el deudor incumplía, incrementaba los riesgos y costos de otorgamiento de créditos por parte de las EF. Estas dificultades se reflejaban en la clasificación de Colombia en el puesto 83 de 175 economías en el indicador “Obtención de Crédito” (Tabla 3).

Tabla 3 Facilidad para hacer negocios Colombia

Doing Business	Clasificación 2007*
Facilidad de Hacer Negocios	79
Obtención de Crédito	83
Cumplimiento de Contratos	141

Fuente: Banco Mundial, Reporte Doing Business 2007.

* Entre 175 economías

Requisitos de manejo de riesgos operativos y de lavado de activos desproporcionados que hacían inviable a las EF reguladas ofrecer productos de bajo costo, incluso de ahorro o transaccionales.

Falta de conocimiento de las EF sobre el mercado en la base de la pirámide y sobre cómo atenderlo: cómo diseñar productos apropiados para esta población y cómo evaluar el riesgo de clientes informales sin historial crediticio ni garantías que ofrecer.

4. ESTRATEGIA

Con el fin de apoyar el desarrollo financiero en Colombia, la estrategia de USAID consistió en apoyar al GdC en el desarrollo e implementación de políticas públicas, por ser aquellas que están bajo el control directo de las autoridades gubernamentales. Fue así como la cooperación se enfocó en apoyar la agenda de reformas pendientes consideradas críticas para que el sector financiero contribuyera a generar un ambiente de negocios más eficiente y estuviera en capacidad de ser un soporte a la mejora de la competitividad, y en apoyar la implementación de instrumentos de política que facilitarían la ejecución. Esta estrategia se complementó con asistencia técnica (AT) a las EF en el desarrollo de canales y oferta de productos adecuados a las necesidades de la población no bancarizada.

La estrategia se enfocó en ayudar a remover los cuellos de botella del sistema financiero colombiano en tres niveles:

- Regulación e institucionalidad
- Infraestructura
- Productos

La regulación e institucionalidad comprende el desarrollo de un marco regulatorio adecuado, de una institucionalidad sólida y de políticas de estado coherentes y de largo plazo en relación con el desarrollo financiero. Involucran a todos los agentes: GdC (policy makers), sector financiero (mercado de capitales e intermediarios financieros) y usuarios finales (inversionistas y clientes).

La infraestructura se refiere a la expansión de la cobertura de las EF, principalmente a través de canales innovadores y de bajo costo, tales como los Corresponsales Bancarios (CB) y la Banca Móvil.

Los productos se refieren a la oferta de productos financieros diseñados alrededor de las características y necesidades de las microempresas y población no bancarizada, con el uso de tecnologías apropiadas, basadas en las mejores prácticas, que se reflejaran en productos sencillos y de bajo costo.

Durante el período 2004-2013, USAID implementó la estrategia a través de cuatro programas de cooperación con recursos no reembolsables:

- Programa “*Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad Comercial - FCC*” (diciembre/04 - diciembre/06).
- Programa “*Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible – MIDAS*” (2006 – 2009) – Componente de Política.
- Programa “*Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal – ADAM*” (2006 – 2009) - Programa de Microfinanzas.
- Programa de Políticas Públicas – PPP (2010-2013) – Componente de Acceso a Finanzas.

La estrategia de apoyo en cada programa se acordó con el GdC y se basó en el trabajo conjunto con éste, complementando sus acciones y centrándose en aquellas áreas donde la cooperación podía generar valor agregado.

Box 2 Instrumentos de Apoyo de la Cooperación de USAID

La estrategia se implementó mediante los siguientes instrumentos:

Realización de estudios y diagnósticos que sirvieran para la toma de decisiones informadas por parte del GdC.

Contratación de expertos internacionales y locales que apoyaran el desarrollo de propuestas y recomendaciones de política y brindaron AT al GdC y a las EF.

Implementación de pilotos para promover la expansión de la infraestructura y la oferta de productos financieros innovadores, cuyas lecciones aprendidas sirvieran al GdC y a otros actores del mercado.

Realización de alianzas estratégicas entre el sector público y el sector privado, que facilitaran la vinculación de éste último y generaran apalancamiento de recursos.

Investigación y knowledge management para la adopción de mejores prácticas y lecciones aprendidas de la experiencia internacional, recomendando su adaptación al contexto colombiano, a través de investigación, misiones de estudio y seminarios internacionales.

Sinergias con otros programas de Gobierno enfocados en población prioritaria por su condición de pobreza y marginalidad, principalmente los programas *Familias en Acción*, *Red Juntos*, y atención a víctimas, con el fin de introducir nuevos productos y canales de distribución.



Sinergias con otros programas de USAID para la realización de pilotos y alianzas estratégicas que beneficiaran población de interés de USAID, tales como grupos étnicos.

Socialización y divulgación de las reformas entre actores involucrados – gobierno, congreso y sociedad civil - con el fin de generar consensos.

5. RESULTADOS

En este capítulo se presentan los resultados durante el periodo 2004 – 2013, a través de los cuatro programas de cooperación. Los resultados se dividen en: regulación e institucionalidad, infraestructura y oferta de productos.

Los resultados en regulación e institucionalidad corresponden a: i) mercado de capitales, que comprende las fuentes de financiamiento distintas al crédito; ii) intermediarios financieros supervisados (bancos, compañías de financiamiento y cooperativas) y no supervisados (ONG microfinancieras); y iii) gestión de riesgos. Estos resultados corresponden a las normas, principalmente leyes, decretos y resoluciones, así como documentos de política (Documentos Conpes) en cuyo desarrollo la cooperación brindó AT.

Los resultados en infraestructura se refieren a la expansión de la cobertura financiera, gracias al desarrollo de la regulación requerida y en la implementación de instrumentos de política que permitieron a las EF prestar sus servicios a través de canales innovadores como los Corresponsales Bancarios (CB) y la Banca Móvil. Los resultados se reflejan en la implementación de dichos canales y en la expansión de la cobertura.

Los resultados en la oferta de productos se refieren a los logros en la expansión y diversificación de productos enfocados a mejorar la inclusión financiera.

5.1. REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

El apoyo a las reformas para impulsar el desarrollo financiero fue el principal enfoque de la cooperación de USAID al GdC. Dicho apoyo se brindó principalmente al Ministerio de Hacienda (MHCP) y a la Superintendencia Financiera (SFC) por ser las instituciones responsables de la regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas estaban encaminadas a aumentar los flujos y fuentes de financiación para las actividades productivas. Para ello, era necesario fortalecer el mercado de capitales, incentivar a las EF y fortalecer la gestión de riesgos.

5.1.1. MERCADO DE CAPITALES

Los esfuerzos de USAID se concentraron en apoyar el fortalecimiento institucional y en el desarrollo del marco regulatorio que permitiera dinamizar el mercado de capitales.

5.1.1.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El impulso al mercado de capitales requería de una nueva institucionalidad que estuviera en capacidad de realizar las reformas requeridas y de supervisar adecuadamente dicho mercado. Entre 2005 y 2006 USAID apoyó al MHCP en la creación de la nueva Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)¹⁰ y del Autorregulador del Mercado de Valores (AMV)¹¹, así como en el fortalecimiento de la capacidad de supervisión de la recientemente creada SFC.

La nueva SFC fue el resultado de la fusión de la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores; con lo cual, más allá de la fusión, se creó un nuevo esquema de supervisor, que respondiera a las nuevas realidades del sistema financiero colombiano, con la misión de preservar la confianza pública y la estabilidad del sistema financiero; mantener la integridad, la eficiencia y la transparencia del mercado de valores; velar por el respeto a los derechos de los consumidores financieros y la debida prestación del servicio. Con el AMV se implementó un modelo de auto-regulación, como regulador independiente para supervisar a los participantes del mercado de valores.

Para fortalecer la capacidad de supervisión, entre 2006 y 2008, USAID brindó AT a la nueva SFC en el fortalecimiento de la supervisión de los mercados y de los agentes que participan en ellos, incorporando las mejores prácticas de supervisión. Como resultado se estableció un control del monitoreo, vigilancia y sistema de aplicación del mercado de valores. Vale la pena destacar:

- ❖ La creación de la Unidad de Monitoreo del Mercado en la SFC.

¹⁰ Decreto 4327 de 2005 “Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura” y Conpes 3399 de 2005 “Reforma de la institucionalidad para la regulación y la supervisión de los mercados financieros”.

¹¹ Decreto 1565 de 2006, “Por el cual se dictan disposiciones para el ejercicio de la actividad de autorregulación del mercado de valores”.

- ❖ La expedición de la regulación relacionada con el uso indebido de información privilegiada, con la prevención de la manipulación del mercado de valores, con la utilización de información falsa y engañosa y con la protección a los clientes inversionistas en el mercado de valores¹². También se implementaron las prácticas de supervisión para prevenir y detectar estas situaciones.¹³
- ❖ El fortalecimiento de la capacidad de vigilancia del mercado de valores en conductas tales como utilización indebida de bienes y dinero de clientes, indebida asesoría, malas prácticas de ventas, practicas inseguras o no autorizadas que pudieran lesionar la integridad del mercado de valores.
- ❖ La expedición de la regulación de las actividades de los intermediarios del mercado de valores y de los brokers.¹⁴

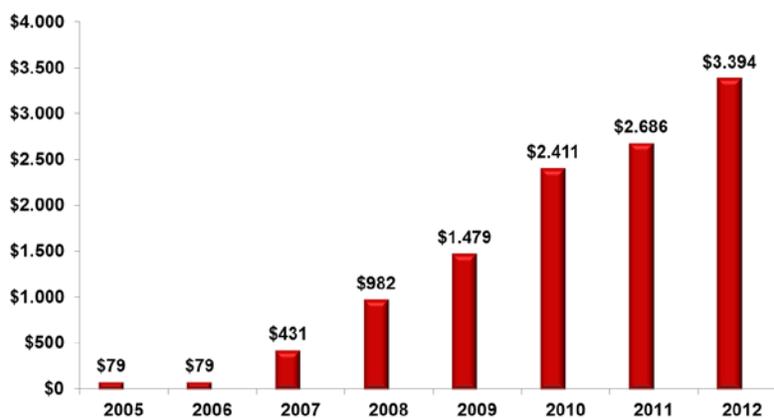
5.1.1.2. FORTALECIMIENTO DEL MERCADO DE CAPITALES

Para aumentar la liquidez del mercado de capitales y permitir el desarrollo de instrumentos de financiación de largo plazo que facilitarían el financiamiento para las PYME, USAID apoyó la expedición de las normas de promoción de los Fondos de Capital Privado (FCP), de flexibilización de las inversiones de los fondos de pensiones y de desarrollo del mercado de acciones.

Promoción de Fondos de Capital Privado

En 2007 se expidieron los decretos que facilitaron el desarrollo de los FCP, simplificando su constitución¹⁵ y promoviendo la inversión extranjera directa a través de FCP.¹⁶ Como resultado, los recursos invertidos en FCP pasaron de US\$79 millones en 2006 a US\$3,394 millones en 2012¹⁷ (Gráfico 7). Adicionalmente, el GdC, promovió la creación de un “fondo de fondos” denominado *Fondo de Coinversión* por US\$30 millones dirigido a invertir en fondos de capital de riesgos, que a su vez invierten en empresas pequeñas y medianas; y de *Fomipyme*, un fondo para promover el emprendimiento, a través de la inversión en capital de riesgo y capital semilla, por US\$1,5 millones. A agosto de 2013 existen 41 FCP registrados en la SFC y varias PYMES han obtenido financiación a través de FCP.

Gráfico 7 Evolución Recursos invertidos en FCP (Millones de USD)



Fuente: Bancoldex

¹² Decreto 1121 de 2008.

¹³ Decreto 1802 de 2007.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Decreto 2175 de 2007.

¹⁶ Decreto 2466 de 2007.

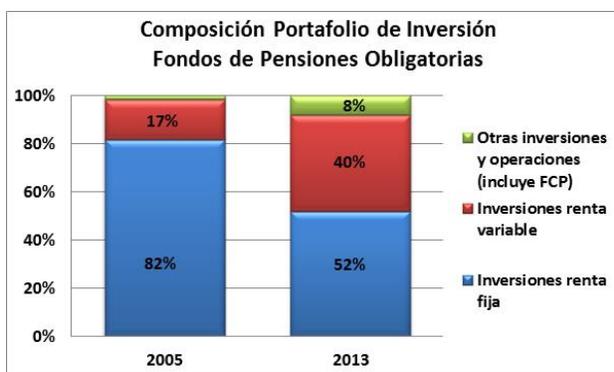
¹⁷ Bancoldex (2012).

Flexibilización de las inversiones de los Fondos de Pensiones

En 2008 y 2009 USAID apoyó el desarrollo de la regulación que permitió a las AFP diversificar las inversiones de los Fondos de Pensiones e invertir una mayor parte de sus recursos en el mercado de capitales¹⁸ (Box 1). La *Ley de Reforma Financiera*¹⁹ autorizó a las AFP a invertir en el mercado de valores a través del esquema de “Multifondos”.²⁰

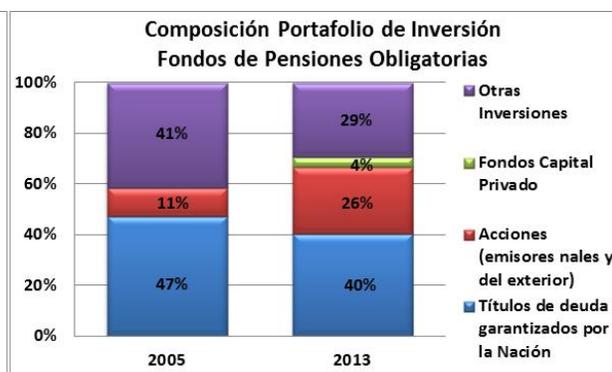
Gracias a esta nueva regulación aumentaron las fuentes de financiación a través del mercado de capitales. Esto se refleja en el cambio en la composición de las inversiones de los fondos de pensiones: las inversiones en renta variable de los fondos de pensiones obligatorias²¹ pasaron de representar 17% del portafolio en 2005 a representar 40% en 2013 (Gráfico 8); la proporción invertida en acciones aumentó de 11% en 2005 a 26% en 2013; y las inversiones en FCP nacionales y extranjeros representan 4% del portafolio en 2013. La proporción del portafolio invertida en títulos de deuda con garantía de la nación se redujo de 47.3% en 2005 a 40,5% en 2013 (Gráfico 9).²²

Gráfico 8 Fondos de Pensiones Obligatorias
 Inversión en renta fija y renta variable
 2005 vs. 2013



Fuente: Cálculos con información de la SFC.

Gráfico 9 Fondos de Pensiones Obligatorias
 Inversión en títulos de la Nación, acciones y FCP
 2005 vs. 2013



Fuente: Cálculos con información de la SFC.

Desarrollo del mercado de acciones

Se eliminaron requisitos para los fondos de inversión de capital extranjero que invirtieran en acciones, promoviendo el desarrollo del mercado accionario colombiano.²³ Así mismo, se flexibilizaron los

¹⁸ Circular 5 de 2008, SFC.

¹⁹ Ley 1328 de 2009 “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.

²⁰ El *Esquema de Multifondos* permite a las AFP gestionar diferentes fondos de pensión de acuerdo a las edades y perfiles de riesgo de los afiliados.

²¹ En Colombia los trabajadores, asalariados o independientes, están obligados a realizar un aporte obligatorio para su pensión durante su vida laboral. Los ahorros resultantes de dichos aportes permitirán al recibir un pago mensual cuando llegue a la edad de retiro.

²² Cálculos realizados con información de la SFC “Fondos de Pensiones Obligatorias, Portafolio de Inversión”, <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?!Servicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=9118>

²³ Decreto 3264 de 2008, “Por el cual se modifica el Régimen general de inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior”, modificado por el Decreto 3913 de 2008.

requisitos de inscripción de valores en la Bolsa de Valores de Colombia (BVC)²⁴ y los requisitos de sistemas de control interno de los emisores de acciones²⁵ con el fin de facilitar el ingreso de las PYME.

5.1.2. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

En 2005 USAID apoyó la realización del diagnóstico sobre la situación de acceso a servicios financieros en Colombia, que sirvió al GdC para el diseño de la política para promover el acceso. Posteriormente, apoyó la institucionalización de la política y el desarrollo de la regulación para facilitar la expansión de la infraestructura de las EF y la oferta de productos al sector microempresarial y de bajos ingresos, principalmente productos de ahorro, transferencias/pagos y crédito, los cuales se explican a continuación.

5.1.2.1. POLÍTICA PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA

En 2006 la prioridad del GdC era facilitar el acceso a servicios financieros, en especial al microcrédito. Se evaluaron varias alternativas: la creación de un banco nuevo, la conformación de una sociedad que operara la plataforma tecnológica para apoyar la operación de las instituciones microfinancieras (IMF) en el país, y la creación de una política pública integral que promoviera un entorno favorable, en la cual participaran activamente el GdC y las EF privadas y públicas, como el mecanismo más eficiente y sostenible para el logro del objetivo de la promoción de la inclusión financiera. Esta última alternativa fue la recomendada por la USAID y adoptada por el GdC.

Fue así como en septiembre de 2006 se creó el “Programa de Inversión Banca de Las Oportunidades” (BdO) como programa ejecutor de la política de acceso a servicios financieros en Colombia²⁶. El objetivo de BdO es promover el acceso a servicios financieros, con énfasis en las familias de menores ingresos para estimular el desarrollo del país, buscando igualdad social²⁷. Así mismo, BdO hizo una alianza estratégica con las EF para expandir el acceso a servicios financieros, en la cual el GdC se comprometió a generar un entorno regulatorio adecuado y las EF a expandir su infraestructura y productos. Las principales metas de la alianza eran:



- ❖ Lograr la cobertura en todos los municipios del país.
- ❖ Aumentar en 3 millones el número de personas con cuentas de ahorro.
- ❖ Desembolsar 5 millones de créditos a microempresas.
- ❖ Aumentar el número de personas que acceden por primera vez al sistema financiero.

En el período 2007-2013 buena parte de la cooperación de USAID se concentró en dar AT a BdO en el diseño de los instrumentos a través de los cuales se ejecutó la política. Los instrumentos consistieron en incentivar la oferta por parte de las EF. Se diseñaron bajo tres modalidades:

²⁴ Circular 28 de 2009, BVC.

²⁵ Circular 38 de 2009, SFC.

²⁶ Decreto 3078 de 2006 “Por el cual se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades”. A BdO se le asignaron US\$60 millones provenientes de la venta de Bancafé, uno de los bancos nacionalizados durante la crisis financiera de finales de los 90.

²⁷ Banca de las Oportunidades, “Qué Somos”,

<http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673>

- ❖ Subsidios para la expansión de la infraestructura y oferta de productos
- ❖ Cofinanciación de proyectos
- ❖ Asistencia Técnica

El objetivo era facilitar a las EF su expansión hacia los nuevos nichos de mercado, reduciendo los costos de iniciación y generando capacidades y conocimiento con el fin de lograr una oferta sostenible y de largo plazo.

USAID también apoyó el diseño organizacional y el fortalecimiento institucional de la recién creada BdO. Durante el período 2006-2013, brindó apoyo continuo al desarrollo de las tareas misionales, transfiriendo conocimientos y generando una sólida capacidad institucional. Vale la pena destacar:

- ❖ El plan estratégico y de acción en los primeros años.
- ❖ La reglamentación del envío de información estadística por parte de las EF, gracias a los cuales se cuenta con estadísticas oportunas y confiables.
- ❖ El diseño de indicadores para hacer seguimiento al impacto de la ejecución de la política de inclusión financiera. Como resultado, desde 2012 BdO publica el *Reporte Anual de Inclusión Financiera*, basado en indicadores que permiten realizar comparaciones internacionales.

BdO ha tenido un impacto fundamental en la expansión del acceso a servicios financieros en Colombia y se ha convertido en una política reconocida internacionalmente como ejemplo a seguir, por sus logros y por el enfoque integral de intervención que ha utilizado (Box 3). Todos los instrumentos de política dirigidos a expandir la infraestructura y la oferta de productos que se presentan más adelante en este documento corresponden a los resultados de la ejecución de BdO.

Box 3 BdO, una política efectiva que genera reconocimientos

...la política de la **Banca de las Oportunidades**, junto con los esfuerzos del sector financiero por mejorar e innovar sus canales de distribución y diseñar productos más ajustados a las necesidades de la población de menores ingresos, ha aumentado la tasa de bancarización y el acceso de la población a servicios financieros: entre julio de 2006 y marzo de 2007, más de un millón y medio de colombianos accedieron a servicios financieros por primera vez, y de ellos, cerca de 550 mil recibieron crédito (Asobancaria, 2007). Cap 5 “Profundización financiera y asignación eficiente del ahorro”, Cap. 5, “Informe Nacional de Competitividad 2007 – 2008”, Colombia Compite.

Cooperación..... Un programa del Gobierno Colombiano dirigido a fomentar la inclusión financiera, denominado “**Banca de las Oportunidades**, ha coordinado con éxito con la autoridad tributaria y el sector financiero la exención del GMF a las transacciones entre los bancos y sus corresponsales bancarios. Esto evitó una doble tributación que hubiera podido hacer inviable la prestación de servicios a través de este canal o la hubiera hecho compleja, para los bancos o para los corresponsales, desestimulando su desarrollo. Banca de las Oportunidades también coordinó exitosamente con la autoridad tributaria la exención del GMF para las transacciones financieras de bajo monto en cuentas de ahorro simplificadas tales como las cuentas basadas en el teléfono celular. Este es un ejemplo de coordinación inter-agencial para resolver una barrera regulatoria específica. Reporte ATISG, Inclusión Financiera Innovadora: Principios y Reporte sobre Inclusión Financiera Innovadora del Subgrupo de Acceso a través de la Innovación del Grupo de Expertos de Inclusión Financiera del G-20, May 2010.

Incentivos directos a la oferta Principios

- ❖ Transparencia: todos los incentivos se asignan por medio de convocatorias abiertas que utilizan criterios cuantificables de evaluación.
- ❖ Sostenibilidad: las EF aportan recursos, se comprometen con metas y con la continuidad de la operación.
- ❖ Sinergias: con programas del GdC dirigidos a la población pobre.

Box 3 BdO, una política efectiva que genera reconocimientos (Cont.)

*“Colombia Incentiva a los Bancos a expandir su Huella Hacia Comunidades Rurales: Más allá de apalancar la infraestructura pública y coordinar esfuerzos multisectoriales alrededor de los servicios financieros, intervenciones enfocadas en estimular la actividad del sector privado donde pueden existir fallas de mercado pueden ser efectivas, pero deben ser muy cuidadosas en asegurar la sostenibilidad en su diseño. Un caso prometedor de este enfoque está actualmente siendo implementado por **Banca de las Oportunidades**, una alianza público-privada para aumentar la inclusión financiera en Colombia. Banca de las Oportunidades está encabezando un programa innovador para incentivar a los bancos a abrir corresponsales en áreas rurales, donde la inclusión financiera es menor”.* Mireya Almazan, Fundación Bill y Melinda Gates, “Beyond Enablement: Harnessing Government Assets and Needs”, November 2010.

“Colombia y su Banca de las Oportunidades: la importancia de una visión integral - Una estrategia exitosa de promoción de acceso al microcrédito debe ser una estrategia integral y de largo plazo. Esto es especialmente cierto para países con un desarrollo bajo de las microfinanzas. El programa Banca de las Oportunidades de Colombia es un buen ejemplo de ello. p 222, CAF, “Servicios Financieros Para El Desarrollo: Promoviendo el Acceso en América Latina”, abril 2011.

Fuente: Marulanda Consultores (2013).

5.1.2.2. REGULACIÓN PARA FACILITAR LA EXPANSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

USAID asesoró al GdC en el desarrollo de la regulación que permitió a las EF prestar servicios a través de Corresponsales Bancarios (CB) y banca móvil.

Corresponsales Bancarios (CB)

Hasta 2006, en Colombia las EF únicamente podían prestar sus servicios a través de oficinas bancarias, lo cual limitaba la cobertura de las EF privadas a los grandes centros urbanos. Teniendo en cuenta el potencial de los CB para expandir la infraestructura, entre 2006 y 2007 USAID asesoró el desarrollo del marco regulatorio para la implementación de los CB²⁸, que consistió en autorizar a las EF a prestar sus servicios a través de este canal y en reglamentar su operación y seguimiento²⁹. En 2008 se logró la eliminación del GMF en las operaciones de EF a través de CB, reduciendo los costos de transacción de los CB y promoviendo su utilización.³⁰ En 2009, USAID asesoró la expedición de normas adicionales para incluir la posibilidad de apertura de cuentas a través de los CB³¹, y en 2012 la autorización a otro tipo de EF para utilizar

Divulgación de las Mejores Prácticas

- ❖ USAID organizó y cofinanció dos misiones con funcionarios del GdC y de EF a conocer la experiencia de CB de Brasil en 2007 y dos misiones para conocer los modelos exitosos de banca móvil de Filipinas (en asocio con el Programa MAPS de USAID), y de Sudáfrica en 2008.
- ❖ Contrató expertos internacionales y locales para asesorar a bancos, redes transaccionales y de pago en la implementación de CB y elaboró un manual operativo.
- ❖ Apoyó la realización de seminarios para mostrar las experiencias internacionales y socializar el modelo de banca móvil entre autoridades, EF y compañías de telefonía celular.

²⁸ Los CB son negocios, tales como tiendas o droguerías, que sirven de canal para la prestación de servicios financieros por cuenta de la EF. En este caso, la EF contrata al negocio como su CB.

²⁹ Decreto 2233 de 2006, Circular Externa 26 de 2006, SFC y Decreto 3965 del 10 de noviembre del 2006.

³⁰ Decreto 086 de 2008, “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 871 y 876 del Estatuto Tributario”.

³¹ Decreto 1121 del 31 de marzo del 2009.

este canal³² (Sociedades Administradoras de Inversión, Sociedades Comisionistas de Valores, Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, Sociedades Fiduciarias e intermediarios del mercado cambiario).

Esta regulación ha sido fundamental para lograr la expansión de la infraestructura. A diciembre de 2013 existen 23 EF que prestan sus servicios a través de más de 49,181 CBs y la cobertura financiera aumentó de 72% de los municipios del país al 99.7%, como se verá en detalle en la sección 5.2.1.

Bancolombia fue el primer banco en prestar servicios financieros a través de CB en agosto de 2006. Foto Cortesía Programa MIDAS.



Banca Móvil

El teléfono celular representaba una gran oportunidad para expandir el acceso a servicios financieros, especialmente en áreas rurales, puesto que en Colombia la penetración de teléfonos móviles era de casi un celular por habitante. Entre 2010 y 2013 USAID asesoró la adecuación de la regulación para el desarrollo de la banca móvil, principalmente:

- ❖ La autorización de la apertura de productos “over the air” (OTA), que permite la apertura de cuentas en el teléfono móvil, sin necesidad de acudir a una oficina bancaria (Gráfico 11)
- ❖ La autorización del uso de la tecnología USSD para transacciones de bajo monto, fundamental para la penetración de la banca móvil en población de bajos ingresos con teléfonos celulares básicos.³³
- ❖ La introducción de reglas para la prestación de servicios financieros a través de CB, utilizando el canal de banca móvil³⁴.

Como resultado tres EF, Davivienda, Bancolombia y AV Villas están ofreciendo los productos *Daviplata*, *Ahorro a la Mano* y *Transfer Aval*, respectivamente, especialmente diseñados para abrir cuentas y realizar transacciones a través del teléfono celular.

³² Circular Superintendencia Financiera 26 del 2011.

³³ Circular externa 42 del 2012.

³⁴ Circular Externa 53, Noviembre de 2009.

5.1.2.3. REGULACIÓN PARA FACILITAR LA OFERTA DE PRODUCTOS ADECUADOS

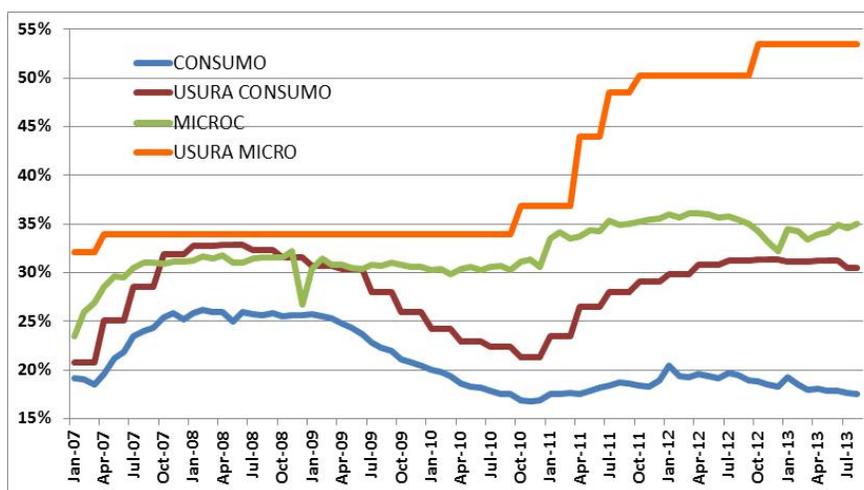
Los esfuerzos de USAID se enfocaron en apoyar el desarrollo de la regulación que facilitara la oferta de microcrédito, de cuentas de ahorro de bajo monto y de depósitos electrónicos.

Microcrédito

USAID apoyó al GdC en la implementación de medidas que permitieran certificar una tasa específica para el microcrédito; que ampliaran el número de microempresarios que podía acceder a esta modalidad de crédito; que redujeran el riesgo de crédito y que facilitaran el fondeo a las ONG Microfinancieras.

Tasa de interés para microcrédito: En 2006 se expidió el Decreto que separó la certificación de las tasas de interés, una para el crédito de consumo y comercial y otra para el microcrédito³⁵. La certificación de la tasa para microcrédito ha facilitado el aumento progresivo del límite de esta tasa, de 22,6% en diciembre de 2006 a 53.5% en agosto de 2013 (Gráfico 10), lo cual ha facilitado la expansión del microcrédito. La tasa promedio de las EF reguladas aumentó de 21,6% EA en 2006 a 35% EA en 2013.

Gráfico 10 Evolución del límite a la tasa de interés y del promedio de tasas de interés de los establecimientos de crédito (2007 – 2013)



Fuente: Marulanda Consultores (2013).

Definición de microcrédito: En 2008 se aprobó la reglamentación que amplió la definición de microcrédito de créditos hasta US \$8,000 a créditos hasta US \$38,000 y especificó los ingresos de la microempresa como fuente de pago del mismo. Las microempresas podían ser personas naturales o jurídicas³⁶. De esta manera se amplió el número de microempresarios que podía acceder a esta modalidad de crédito y se reconoció el destino de estos créditos a actividades generadoras de ingresos que generan la fuente de pago.

³⁵ Decreto 4090 de 2006, modificado posteriormente por el Decreto 519 de 2007.

³⁶ Decreto 919 de 2008 y Circular 10 de 2008, SFC.

Manejo del riesgo de crédito: En 2007 se logró que el Fondo Nacional de Garantías (FNG) otorgara garantías hasta del 70% a las EF que otorgaran créditos a clientes que accedieran por primera vez al sistema financiero con préstamos hasta US 900³⁷. El costo de esta garantía fue cofinanciada por BdO.

Así mismo, se apoyó el desarrollo de las condiciones para la negociación de facturas como garantía, facilitando el financiamiento de las MIPYME con este instrumento.³⁸

Por último, en agosto de 2013 se aprobó la Ley de Garantías Mobiliarias. Esta Ley amplía los bienes que pueden ser utilizados como garantía, para incluir activos muebles y establece la creación de un registro nacional único, asegurando que los procedimientos de registro y publicidad de los reclamos sobre los bienes muebles son fácilmente accesibles, eficientes y económicos. También establece mecanismos extra judiciales de ejecución de las garantías.³⁹ Este era uno de los cuellos de botella más importantes a resolver para facilitar el acceso al crédito (Box 1).

Gracias a esta nueva ley Colombia tuvo un progreso significativo en la clasificación de “la facilidad para hacer negocios”, ascendiendo de la posición 53 en 2014 a la posición 34 en 2015 entre 189 economías y Colombia fue el país con el mayor progreso en el indicador de “obtención de crédito”⁴⁰ (Tabla 4). Entre 2011 y 2013, USAID apoyó al GdC en la socialización de esta Ley.

Tabla 4 Facilidad para hacer negocios Colombia

Doing Business	Clasificación	Clasificación
	2007*	2015**
Facilidad de Hacer Negocios	79	34
Obtención de Crédito	83	2
Cumplimiento de Contratos	141	168

Fuente: Banco Mundial, Reporte Doing Business 2007.

* Entre 175 economías

** Entre 189 economías

Aumento del Fondo ONG Microfinancieras: En 2007 se logró que el Banco de la República (Banco Central de Colombia) autorizara los créditos con recursos del exterior para ONG microfinancieras⁴¹, facilitando el fondeo de las ONG a través del endeudamiento externo.

Cuentas de Ahorro de Bajo Monto

Entre 2006 y 2010 USAID apoyó al GdC en el desarrollo de la regulación de las cuentas de ahorro de bajo monto con el objetivo de facilitar el ahorro a la población informal de bajos ingresos y de aumentar los niveles de ahorro en la economía. Cada cambio normativo reflejó un aprendizaje y mejora con respecto al anterior (Gráfico 11). Como resultado, desde 2010, Colombia cuenta con una moderna normatividad que facilita la inclusión financiera permitiendo la apertura de cuentas de ahorro desde el teléfono celular en el lugar donde el cliente se encuentre, sin necesidad de acudir a una oficina bancaria. A diciembre de 2013, dos EF, Bancolombia y AV Villas, habían desarrollado este tipo de cuentas de

³⁷ Circular Normativa Externa 011 de 2007, FNG, “Garantía Banca de las Oportunidades”.

³⁸ Conpes Mipyme 2007 y Ley 1231 de 2008.

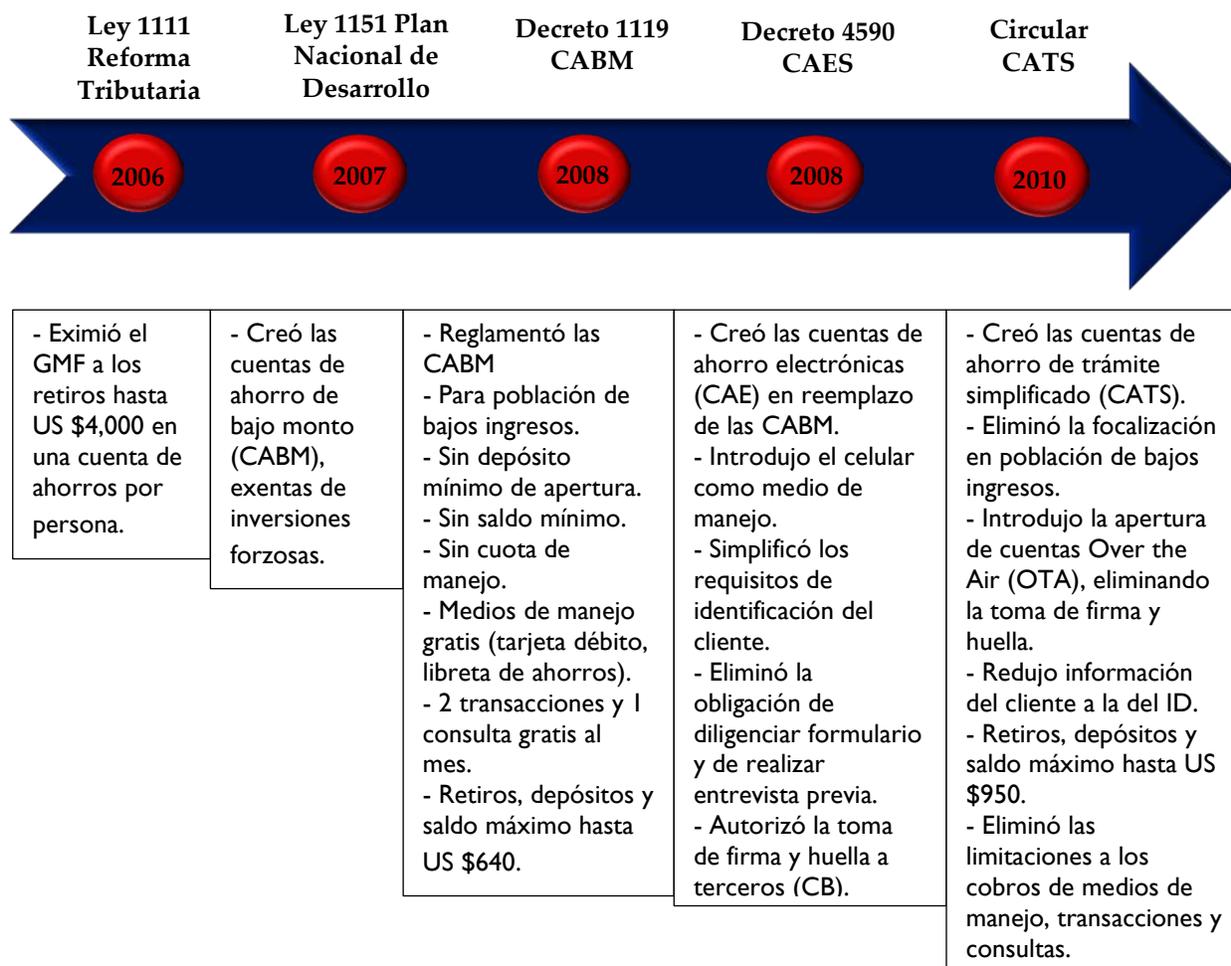
³⁹ Ley 1676 de 2013.

⁴⁰ Banco Mundial (2014).

⁴¹ Circular Reglamentaria Externa DCIN 83, Agosto 31 de 2007, Banco de la República.

ahorro *Ahorro a la Mano* y *Transfer Aval*, respectivamente, que se abren y manejan a través del teléfono celular. Los puntos de *cash in* y *cash out* de estas cuentas son los CB y cajeros automáticos de las EF.

Gráfico II Evolución de la regulación de cuentas de ahorro



USAID también apoyó el diseño de un mecanismo de ahorro para la vejez dirigido a la población informal y de bajos ingresos, pues en Colombia esta población no tiene pensión. El mecanismo, denominado *Beneficios Económicos Periódicos* – BEP, consiste en incentivar un ahorro periódico para que cuando la persona cumpla la edad de retiro, el GdC le aporte un 20% del valor ahorrado para aumentar la pensión. Los BEPs se aprobaron con la Ley de reforma financiera en 2009.

Gracias a los avances en la regulación, el número de adultos con cuentas de ahorro aumentó de 13.4 millones en 2006 a 22.2 millones en 2013 (Tabla 5, Gráfico 12). Las cuentas de ahorros son el producto que más ha aportado a la bancarización, que aumentó de 51% en 2006 a 71.5% en 2013.⁴²

⁴² Asobancaria (2014).

Tabla 5 Indicadores de Acceso 2006 vs. 2013

INDICADORES DE ACCESO	2006	2013
% Población adulta con por lo menos un producto fciero	51%	71,5%
# Adultos con Cuentas de Ahorro	13.438.110	22.200.000

Fuente: Asobancaria (2014) y BdO (2014).

En 2013 se habían abierto 3.2 millones de CAE, correspondientes principalmente a población beneficiaria del Programa Más Familias en Acción, y 102 mil CATS. Estas cuentas representaron 6.2% del total de cuentas de ahorro (Gráfico 13).

Gráfico 12 Evolución Adultos con Cuenta de Ahorros

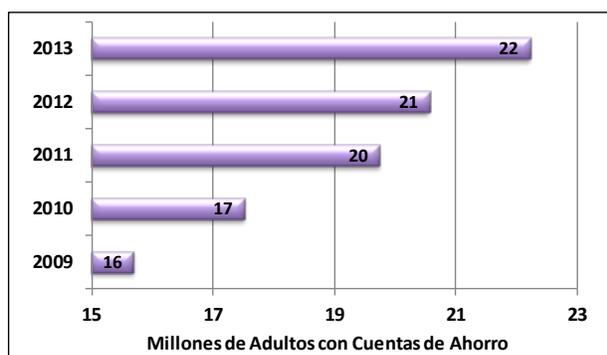


Gráfico 13 Evolución por tipo de cuenta



Fuente: Marulanda Consultores (2013), con base in información de BdO.

Depósitos Electrónicos

Desde 2010, el GdC promovió la realización de transacciones electrónicas como puerta de entrada a la inclusión financiera, puesto que permiten a la población realizar transacciones financieras básicas. El objetivo de los depósitos electrónicos es facilitar la realización de transacciones, principalmente en municipios alejados y poblaciones dispersas o urbanas marginales.

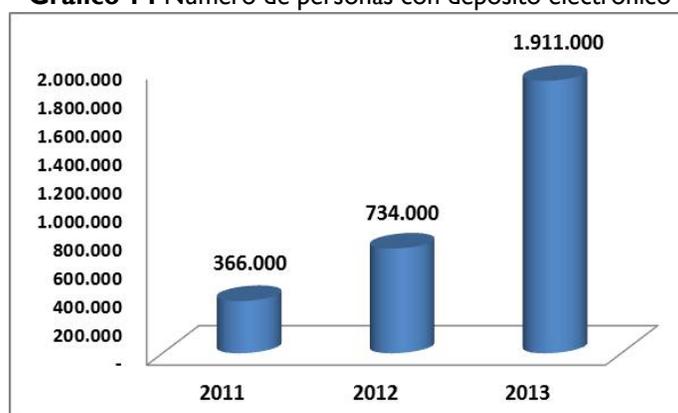
Características del Depósito Electrónico

- ❖ Transacciones: pagos, transferencias y retiros.
- ❖ Tope: US \$640/mes.
- ❖ Medios de manejo: Teléfono celular, tarjetas prepago.
- ❖ Exento de GMF.
- ❖ Tiene seguro de depósito de FOGAFIN, al igual que las cuentas de ahorro.

Como resultado, en 2011 el GdC desarrolló las normas del depósito electrónico⁴³, como producto financiero bancario que permite almacenar valor en montos bajos y el aprovechamiento de canales móviles (teléfonos celulares). De esta manera se facilitó a las EF la implementación de modelos de negocio basados en productos transaccionales de bajo costo y se regularon los productos de billetera electrónica que estaban saliendo al mercado como *Daviplata* de Davivienda. USAID brindó asesoría al GdC en el desarrollo de esta regulación.

A diciembre de 2013 se habían abierto más de 1.9 millones de depósitos electrónicos vinculados al teléfono celular, que corresponden a *Daviplata* (Gráfico 14). La dinámica de crecimiento aumentó desde finales de 2012 debido al pago de las transferencias del Programa Más Familias en Acción a través de *Daviplata* a casi 748,000 beneficiarios (ver Sección 5.2.2).

Gráfico 14 Número de personas con depósito electrónico



Fuente: Asobancaria (2014)

Adicionalmente, USAID apoyó al GdC en el desarrollo de la ley que creó las *Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos* (SEDPEs)⁴⁴, un nuevo tipo de EF, con menores requerimientos de capital y autorizada únicamente a ofrecer transacciones electrónicas, con el fin de diversificar el tipo de EF que pueden ofrecer depósitos electrónicos y promover la competencia en la oferta de servicios financieros. Se espera que las empresas de telefonía celular y las compañías de giros, con una gran base de clientes y presencia en todo el territorio nacional, establezcan SEDPEs y empiecen a ofrecer transacciones electrónicas. Los SEDPEs serán supervisadas por la SFC para proteger los depósitos de los clientes y para prevenir el lavado de dinero. Se espera que con esta ley se dé un gran impulso a la banca móvil y los pagos electrónicos.

5.1.3. GESTIÓN DE RIESGOS

El desarrollo financiero requería del fortalecimiento de la gestión de riesgos para reducir los costos financieros e incrementar la competitividad de la economía. USAID contribuyó al desarrollo de la regulación de productos de cobertura de riesgos; al fortalecimiento de la capacidad de supervisión de la SFC, basada en riesgos y al fortalecimiento de las centrales de información riesgos.

⁴³ Decreto 4687 de 2011.

⁴⁴ Ley 1735 de 2014.

Productos de cobertura de riesgos

USAID brindó AT al GdC en la identificación y eliminación de las barreras regulatorias que aumentaban el costo de emitir y comercializar derivados financieros; en la adopción de regulación de coberturas, derivados de crédito, valoración de derivados, swaps, opciones europeas (compra y venta) y valoración de opciones con el fin de facilitar a los actores del mercado de capitales y a las EF cubrir y mitigar los riesgos inherentes al financiamiento.

Así mismo, hizo recomendaciones sobre las mejores prácticas en la contabilidad de derivados, el intercambio de información, los mecanismos de supervisión y control de los derivados financieros y la clasificación de los riesgos de mercado asociados con el cubrimiento de riesgos con futuros, forwards y títulos de deuda de largo plazo. El resultado fue la expedición de la regulación y la adopción de un programa de derivados financieros por parte del GdC.⁴⁵

Fortalecimiento de la capacidad de supervisión de la SFC

Entre 2006 y 2009 USAID brindó AT a la SFC en el fortalecimiento de la supervisión basada en riesgo, puesto que mejorar la habilidad de la SFC de implementar la supervisión de las EF basada en riesgo, y de monitorear el mercado de capitales, a través de la adopción del análisis de transacciones basadas en riesgo, era tan importante como desarrollar productos de cobertura de riesgos. Se destaca:

- ❖ La implementación de la *Cámara de Riesgo Central de Contraparte (CRCC)* que hace posible la negociación de derivados en el mercado de valores, permitiendo a los agentes económicos cubrir riesgos y mejorar sus alternativas de financiamiento de largo plazo.⁴⁶
- ❖ La estructuración del *Sistema de Administración para el Riesgo de Liquidez (SARL)*, como herramienta central para la gestión de este riesgo por parte de las EF y de su supervisión por parte de la SFC.⁴⁷
- ❖ La implementación del *Indicador de Referencia de Liquidez (IRL)* que permite monitorear la liquidez en las EF.
- ❖ La creación del *Sistema de Gestión de Calidad*, encaminado a certificar los procesos de la SFC, mejorando la transparencia de la institución y haciendo más sólida la supervisión.⁴⁸

Fortalecimiento de las Centrales de Información de Riesgo

La adecuada evaluación de riesgos por parte de las EF, requiere que éstas cuenten con información relevante, oportuna y confiable. USAID apoyó el desarrollo de la *Ley de Habeas Data*⁴⁹, que provee incentivos para reportar a todos los prestatarios, con buenos y malos record crediticios.

⁴⁵ Decreto 1796 de 2008, Circulares 25, 40, 42, 49, 59 y 64 de 2008, SFC; Resolución 1420 de 2008, SFC.

⁴⁶ Resoluciones 908 y 923 de 2008, SFC.

⁴⁷ Circular 16 de 2008, SFC.

⁴⁸ Resolución 1850 de 2008, SFC.

⁴⁹ Ley 1266 de 2008.

5.2. INFRAESTRUCTURA FINANCIERA

De manera paralela al apoyo a los cambios regulatorios e institucionales era necesario ayudar a las EF a expandir su cobertura con el objetivo de cumplir la meta de llevar presencia financiera a los 1,102 municipios de Colombia (sección 5.1.2.1). Para ello, USAID apoyó a BdO en el diseño de instrumentos de política para promover la expansión de la infraestructura. La estrategia consistió en:

- ❖ Estimular la expansión de la cobertura de oficinas de EF con presencia limitada, pero estratégicas por su vocación de atender microempresarios y población de bajos ingresos (ONG microfinancieras, Cooperativas y Compañías de Financiamiento).
- ❖ Estimular la implementación de los CB autorizados por la regulación.
- ❖ Promover la implementación de la banca móvil.

5.2.1. EXPANSIÓN DE SUCURSALES Y CBS

Los estímulos consistieron en cofinanciar la expansión de la infraestructura en municipios con baja cobertura. Entre 2007 – 2013 BdO adjudicó 8 convocatorias para aumentar la infraestructura de oficinas, 2 para implementar CB en municipios sin cobertura y 1 para implementar CB en barrios marginales de ciudades principales. Como resultado, 30 EF (9 ONG, 20 cooperativas y 1 banco) abrieron 138 oficinas en 136 municipios de menos de 50,000 habitantes; y dos bancos abrieron 209 CB en 191 municipios (Tabla 6).

Tabla 6 Resultados Incentivos apertura de oficinas y CB

Población Municipio	Oficinas	CB
Menos de 5,000		49
Entre 5,000 y 10,000		99
Entre 10,000 y 20,000		30
Entre 20,000 y 30,000		1
Entre 30,000 y 50,000	138	8
Barríos marginales grandes ciudades		22
Total	138	209

Fuente: BdO



CB de Banco Caja Social en un barrio marginal en Bogotá.
 Foto cortesía BdO.



CB de BAC en Guachené, Cauca. Foto cortesía Programa Midas.

*“Yo llevo 27 meses con el CB. El CB ha sido una bendición de mi Dios. Yo me siento orgulloso por prestarle un beneficio a la comunidad. Ahora yo hago el recaudo de telefonía móvil: antes las personas tenían que pagar \$15.000 y hasta \$20.000 pesos por enviar el recibo a Villavicencio para que se lo pagaran, y las madres de Familias en Acción ya no tienen que ir todas al mismo tiempo a cobrar como antes que traían un helicóptero y tenía que desplazarse la gerente de San Juanito a pagar con un cajero. **Pero lo hago por un orgullo personal, el servicio que uno le presta a la comunidad a sus paisanos es lo más enriquecedor.**”*

Don Nelson Orlando Alférez, Propietario CB del Municipio de Calvario. Meta (2.205 habitantes).

5.2.2. PROMOCIÓN DE LA BANCA MÓVIL

USAID apoyó la implementación de la banca móvil a través de un piloto con 9,666 madres beneficiarias del Programa Más *Familias en Acción* en 16 municipios, con el objetivo de promover la realización de pagos *Government to People* (G2P). El piloto se desarrolló en 2011 con 4 bancos, *Davivienda*, *Banco Popular*, *BAC* y *AV Villas*; en asocio con 3 operadores móviles, *Comcel*, *Tigo* y *Movistar*. Se probaron dos tipos de productos (billetera electrónica y cuenta de ahorros electrónica); dos tipos de tecnologías (STK y USSD) y dos mecanismos de cash out (cajeros automáticos y CB).

El GdC utilizó las lecciones aprendidas de este piloto para el diseño de la solicitud de propuestas de adjudicación del pago de las transferencias monetarias condicionadas a la totalidad de las familias del programa (2.6 millones). Como resultado, desde 2012, 748.000 familias en 359 municipios reciben el subsidio en su teléfono celular a través de *Daviplata*. Esto también ha impulsado la expansión de los CB como canal de cash-out en municipios rurales, pues *Davivienda* expandió su presencia con CB de 51 municipios en 2012 a 675 municipios en 2013⁵⁰.

⁵⁰ Asobancaria (2013).



Foto: Madre beneficiaria de Más Familias en Acción en Medellín aprendiendo cómo usar la cuenta de ahorros de AV VILLAS en el celular. Foto Cortesía de Marulanda Consultores.

Programa Más Familias en Acción

Más Familias en Acción es un programa del GdC que consiste en dar transferencias monetarias condicionadas a las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso, con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida. La transferencia monetaria se paga sujeta al cumplimiento de compromisos en la salud y educación de los hijos. El incentivo de salud se paga siempre y cuando la familia cumpla la asistencia de los niños a las citas de control de crecimiento y desarrollo; y el incentivo de educación por tener a los niños matriculados en la escuela y asistiendo regularmente a clases.

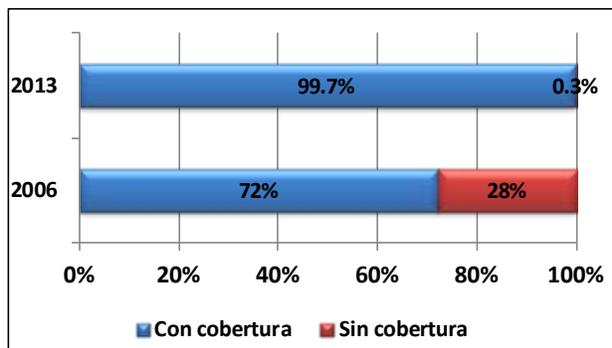
El programa está a cargo del Departamento para la prosperidad Social (DPS), tiene presencia en los 1.102 municipios del país y llega a 2.6 millones de familias que reciben US\$62 en promedio cada dos meses.

Adicionalmente, en 2013 USAID asesoró a BdO en el diseño de una convocatoria para invitar a EF a presentar proyectos innovadores para la realización de transacciones electrónicas bajo la modalidad de Fondo Concursable (Challenge Fund). Gracias a este incentivo, se apalancaron US \$3 millones de recursos públicos y privados; US \$1.5 millones que BdO destinó al Fondo y US 1.5 millones de las tres propuestas ganadoras de los recursos del Fondo: desarrollo del ecosistema de pagos entre usuarios y comercios en Ubaté, un pequeño municipio rural lechero, por parte de Bancolombia, con el producto de banca móvil “Ahorro a la Mano”; realización de transacciones con tarjetas débito y cuentas de ahorro electrónicas a través del celular en 5 municipios (3 de ellos rurales), por parte de AV Villas; y desarrollo del canal de banca móvil en 7 municipios rurales, por parte de Bancamía. Los tres proyectos se encuentran en ejecución.

5.2.3. AVANCE EN LA EXPANSIÓN DE LA COBERTURA

Gracias al fortalecimiento de la institucionalidad; al desarrollo de la regulación que permitió la prestación de servicios financieros a través de CB; y a la implementación de instrumentos de política dirigidos a facilitar la expansión de la cobertura hacia municipios pequeños, se logró aumentar la cobertura financiera del 72% al 99.7% de los municipios del país (Gráfico 15).

Gráfico 15 Porcentaje de Municipios con cobertura financiera 2006 – 2013



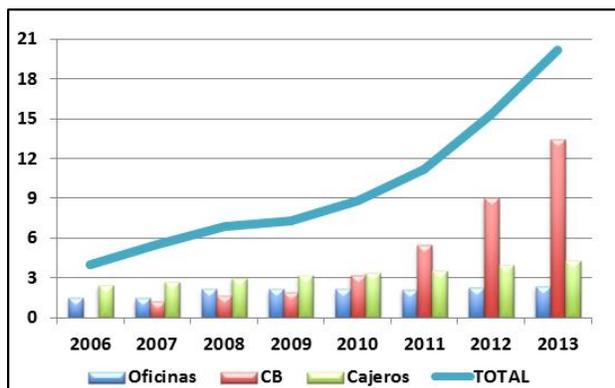
Fuente: SFC y Bdo (2013).

Tabla 7 Indicadores de Cobertura 2006-2012

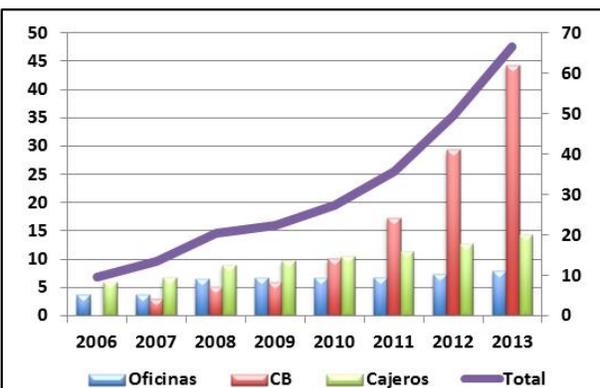
INDICADORES DE COBERTURA	2006	2012
% Municipios con cobertura financiera	72%	99%
# Municipios sin cobertura financiera	309	12
PdC por cada 10.000 adultos	4,0	15,4
Oficinas	1,5	2,3
CBs	0,0	9,1
Cajeros- ATM	2,5	4,0
PdC por cada 1.000 km2	9,7	49,6
Oficinas	3,7	7,4
CBs	0,0	29,4
Cajeros- ATM	5,9	12,8

El número de PdC pasó de 4.0 en 2006 a 20.2 en 2013 por cada 10,000 adultos y de 9.7 a 66.6 por cada 1,000 Km² (Tabla 7, Gráficos 16 y 17), debido principalmente a la implementación de los CB. Así mismo, aumentó la cobertura en zonas rurales (Gráfico 18).

Gráfica 16 Evolución PdC por cada 10.000 adultos

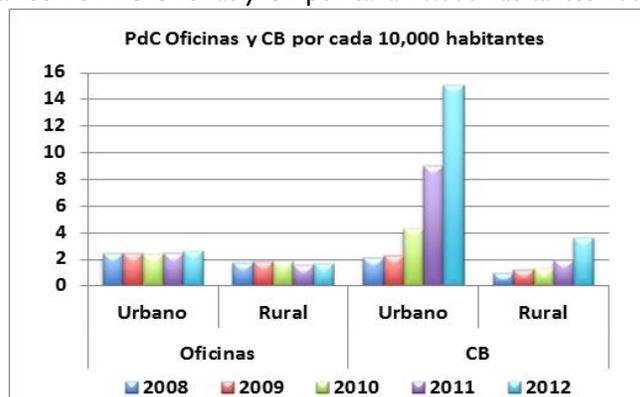


Gráfica 17 Evolución PdC por cada 1.000 Km²



Fuente: Marulanda Consultores (2013) con base en información de Bdo y Asobancaria.

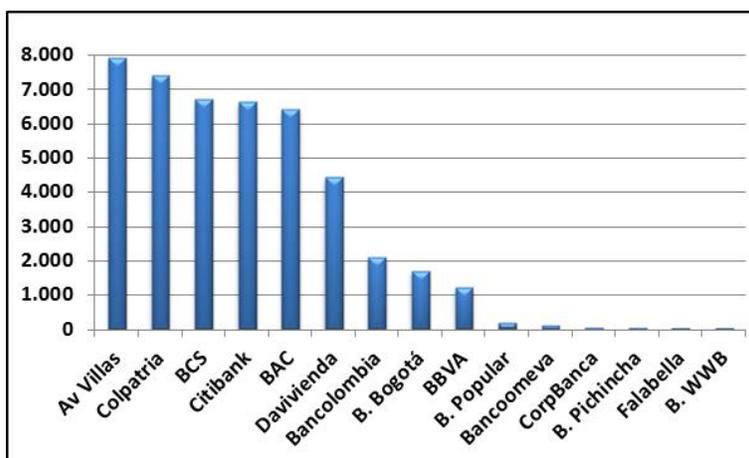
Gráfico 18 PdC Oficinas y CB por cada 10.000 habitantes 2008 – 2012



Fuente: Marulanda Consultores (2013) con base en información de Bdo y Asobancaria.

Los CBs han tenido una expansión muy dinámica. A diciembre de 2013, 23 EF prestan servicios financieros a través de 49,181 CB en 1,069 municipios (97% del total). Algunas EF han implementado los CB con el fin de llegar a zonas donde no tenían presencia para expandir su base de clientes, como Bancolombia y Davivienda que son los bancos con mayor cobertura geográfica a través de CB (Bancolombia cubre 756 municipios y Davivienda 675); y otras para complementar su red de oficinas, como Citibank y Colpatría (Gráfico 19). La estrategia para expandir esta red ha sido vinculando a negocios que actúen como CB y/o realizando alianzas con gestores de redes (G-Tech y supermercados).

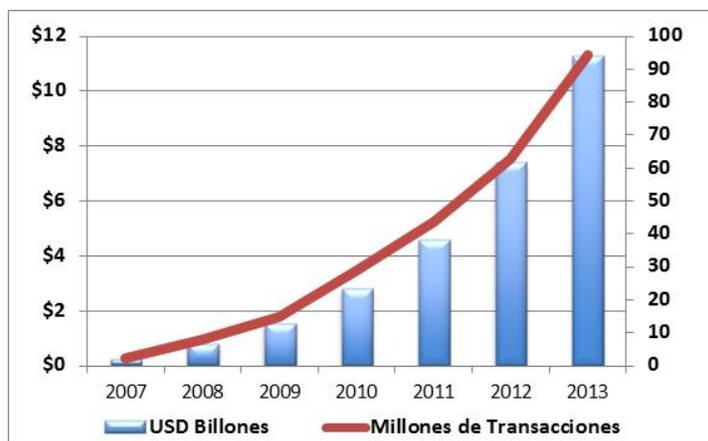
Gráfico 19 Corresponsales de Bancos a diciembre de 2013



Fuente: Asobancaria (2014).

El número de transacciones en CB pasó de 2 millones en 2007 a 94 millones en 2013 y el monto transado de US \$400 millones a US \$11 billones (Gráfico 20). El valor promedio de una transacción en un CB es US \$110. Las principales transacciones realizadas son recaudos (63%), depósitos en efectivo (13%) y retiros en efectivo (13%). Se destaca el caso de BAC y BCS, que desde el inicio incluyeron transacciones de recolección de solicitudes de crédito y de apertura de cuenta de ahorros en los CB que les permiten vincular nuevos clientes a través de este canal.

Gráfico 20: Número y monto de transacciones en CB (2007 - 2013)



Fuente: BdO, Asobancaria (2013).

5.3. OFERTA DE PRODUCTOS

Además del apoyo a los cambios regulatorios e institucionales y a la expansión de la infraestructura, USAID apoyó el desarrollo de la oferta de productos financieros dirigidos a la población en la base de la pirámide, a través de dos instrumentos: la implementación de un *Programa de Microfinanzas* y la asesoría a BdO en el diseño de instrumentos de política. El objetivo era lograr la expansión de la oferta de crédito para las microempresas, la población de bajos ingresos y la población vulnerable y en extrema pobreza; y posteriormente, la de otros servicios financieros. A continuación se presentan los principales resultados en la oferta de crédito, ahorro y seguros.

5.3.1. CRÉDITO

5.3.1.1. PROGRAMA DE MICROFINANZAS

El *Programa de Microfinanzas* operó durante 3 años (2006-2009) con el objetivo generar capacidad en las EF, principalmente las reguladas, para atender el mercado de bajos ingresos. En efecto, como se mencionó en el diagnóstico, además de los cuellos de botella regulatorios e institucionales, la falta de conocimiento por parte de las EF sobre cómo diseñar e implementar productos adaptados a las necesidades de la población de bajos ingresos, era otra barrera para la oferta de productos (Box 1).

Con este *Programa* también se buscaba generar un efecto demostrativo sobre las ventajas de hacer alianzas con el sector privado para generar impacto, resultados y sostenibilidad. Por esta razón, cuando USAID asesoró al GdC en la creación y puesta en funcionamiento de BdO, se recomendó que BdO trabajara en alianza con el sector financiero para impulsar la oferta y fue así como BdO realizó la alianza con las EF desde el momento de su creación, como se mencionó en la sección 5.1.2.1.

El *Programa de Microfinanzas* brindó AT, basada en las mejores prácticas de microcrédito a nivel internacional⁵¹ a 12 EF, ocho reguladas⁵² y cuatro no reguladas⁵³. Los principales resultados fueron:⁵⁴

- ❖ *El Aumento de los oferentes de microcrédito:* Se expandió la oferta de microcrédito en ocho EF reguladas. Tres EF empezaron a ofrecer el microcrédito como producto nuevo en su portafolio (Banco de Bogotá, Giros y Finanzas y Financiera Compartir) y cinco consolidaron la oferta de su producto (Bancolombia, Banco Agrario, Finamérica y Financiera Comultrasán y Cooperativa Utrahuilca). Debido a que estas EF desembolsan los créditos en cuentas de ahorro, también se impulsó la apertura de estas cuentas.

⁵¹ La metodología de microcrédito se basa en un análisis de riesgo, distinto al tradicional, que permite a las EF otorgar créditos productivos a microempresarios informales, de bajos ingresos, sin historial de crédito, información financiera y garantías comerciales que ofrecer. USAID financió la contratación de 12 consultores internacionales y 4 locales con experiencia en la implementación exitosa de programas de microfinanzas en otros países de AL quienes capacitaron y entrenaron a 15 consultores locales con el fin de generar capacidad instalada en Colombia. El equipo total de 31 consultores brindó AT a las 12 EF en el diseño e implementación de productos de microcrédito.

⁵² Bancolombia, Banco de Bogotá, Banco Agrario, Finamérica, Financiera Compartir, Giros y Finanzas, Cooperativa Comultrasán y Cooperativa Utrahuilca.

⁵³ Fundación Mundo Mujer Popayán, Contactar, Opportunity International (Agape) y Merquemos Juntos.

⁵⁴ El detalle de los resultados se encuentra en el Anexo 8.1.

- ❖ *Expansión del acceso a microcrédito:* Las 12 EF que recibieron AT desembolsaron más de 1 millón de créditos, por valor de US \$866 millones durante el período 2007 - 2009, de los cuales 438.750 correspondieron a microempresarios que obtuvieron un crédito formal por primera vez (Tabla 7). Así mismo, 576,576 microempresarios renovaron sus créditos y construyeron un historial de crédito con el sistema financiero. Para expandir la oferta de microcrédito las entidades contrataron 1,463 asesores de crédito.

Tabla 7 Resultados Programa de Microfinanzas

Resultados	2007 - 2009
Clientes Activos	487.559
Créditos desembolsados	1.015.975
Nuevos	438.750
Promedio Créditos Nuevos (US)	\$649
Renovados	576.576
Promedio Créditos Renovados (US)	\$937
Monto Desembolsado (US \$000)	\$866.395
Nuevos Asesores Microcrédito	1.463
Cuentas de Ahorro nuevas	145.312
Microseguros	5.269

Fuente: AECOM (2009).

- ❖ *Expansión geográfica:* la oferta de microcrédito pasó de 207 municipios en 2007 (19% del total de municipios del país) a 500 en 2009 (45% del total). Estos municipios incluyen zonas rurales y remotas y municipios con un alto porcentaje de población vulnerable. Las sucursales con oferta de microcrédito pasaron de 326 a 674.
- ❖ *Diversificación de Productos:* Banca Comunal y Microcrédito Agropecuario. La Banca Comunal se implementó en BAC, en municipios con altos índices de pobreza, y en dos ONG (Contactar y Merquemos Juntos); el Microcrédito Agropecuario se implementó en 3 entidades reguladas (BAC, Financiera Compartir y Giros y finanzas).

Box 4 Microcrédito Agropecuario

Doña Cecilia Montero, cliente de Financiera Compartir, tiene 50 años. Recibió un microcrédito agropecuario por \$ 2 millones (US \$1,000) para su vivero de plantas para reforestación en el que tiene una experiencia de más de 10 años. Trabaja con su esposo y dos hijos en área rural del Municipio de Curití (Santander).

Foto Cortesía Programa MIDAS.



- ❖ *Realización de Alianzas Estratégicas:* Estas alianzas permitieron apalancar recursos y aumentar el impacto. Se destaca la alianza Bavaria/Sab Miller – Financiera Comultrasán, para otorgar microcrédito a los tenderos que venden productos de Bavaria, y la Alianza Financiera Compartir – Asociación Occicafé – Programa ADAM de USAID para otorgar microcrédito agropecuarios a pequeños productores de cafés especiales del Huila.



Foto: Cortesía Programa MIDAS. Entrega primeros cheques de microcrédito a pequeños tenderos.

El Programa de Microfinanzas demostró que las EF sí estaban en disposición de aprender cómo evaluar el riesgo de una manera diferente, de probar los nuevos productos que se les proponían y, si las pruebas piloto resultaban exitosas, de incorporar los nuevos productos en su portafolio.

5.3.1.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Entre 2009 y 2013, USAID asesoró a BdO en el diseño e implementación de instrumentos de política que estimularan la oferta de créditos de bajo monto por parte de las EF. Los principales instrumentos de política desarrollados consistieron en incentivos a la oferta de microcrédito y financiación de AT.

Incentivos a la oferta de microcrédito

USAID asesoró a BdO en el diseño de un incentivo para otorgar crédito a los microempresarios más pobres. El incentivo consistió en otorgar a las EF hasta \$100.000 (US \$50) con el fin de cubrir parte de los costos fijos de otorgar créditos por debajo de \$589.500 (US \$315) a microempresarios que no habían tenido acceso al sistema financiero formal. El incentivo se asignó a las EF que solicitaron un menor monto para cubrir los costos y se complementó con un incentivo al pago oportuno para los microempresarios beneficiados, que consiste en devolver la última cuota del microcrédito, siempre y cuando el microempresario hubiera pagado oportunamente todas las cuotas. BdO cofinanció esta iniciativa en alianza con algunos gobiernos territoriales y a través de cuatro convocatorias asignó el incentivo a seis EF.⁵⁵ Gracias a este incentivo, 4,811 microempresarios han accedido a crédito por primera vez.

⁵⁵ Bancamía, BAC, Finamérica, Fundación de la Mujer (FM), Fundación Mundo Mujer (FMM) y Comerciacoop.

Financiación de Asistencia Técnica

Los resultados del *Programa de Microfinanzas de USAID* demostraron que la AT a las EF es muy efectiva para lograr la expansión del acceso a servicios financieros. Por esta razón, USAID asesoró a BdO en el diseño de programas de AT con el fin de dejar al GdC en capacidad de continuar impulsando la generación de capacidades al interior de las EF. Con dichos programas se continuó promoviendo la Banca Comunal y el Microcrédito Agropecuario. En la actualidad, la financiación de AT es uno de los principales instrumentos de política utilizados por BdO.

Banca Comunal: En 2010 BdO contrató un asistente técnico⁵⁶ para transferir la metodología de banca comunal a siete EF con una inversión de \$3,500 millones (US \$1.8 millones). Como resultado, durante 2010 y 2012, siete EF recibieron AT en el otorgamiento de crédito y promoción del ahorro mediante la conformación de bancos comunales y se logró el acceso al sistema financiero de 40,921 personas vulnerables agrupadas en 2,145 bancos comunales. La Banca Comunal hoy hace parte del portafolio de productos de las EF que recibieron la AT. El detalle de los resultados se presenta en el Anexo 8.2.



“Este fue el primer crédito que recibí porque nunca me habían prestado ya que mi trabajo no es constante, no tengo propiedades y me siento grande porque no me habían prestado en un banco, sentarse en una financiera y que me presten para trabajar sin tanto requisito”.

“Aparte de eso nos dieron confianza que nadie nos la había dado, nos dieron la oportunidad confiaron en nosotros y nosotros estamos respondiendo demostrándoles que sí se puede y que somos grandes”
María Marta, Cundinamarca. Tiene dos vacas y hace tamales.

“Los montos que nos prestaron fue el primero por \$300 mil, luego \$500 mil, luego \$700 mil y el cuarto \$1 millón”. Banco Comunal María Auxiliadora en Pasto.

Grupos de Banca Comunal en Chiriguáná, Cesar. Fotos y Testimonios Cortesía BdO.

⁵⁶ AECOM International Development.

Microcrédito Agropecuario: A finales de 2013 BdO invirtió COP \$3.565 millones (US \$1.8 millones) en la contratación de un asistente técnico para implementar este producto en 9 EF. La convocatoria fue adjudicada a WOCCU con una meta de 20,000 microcréditos agropecuarios y pruebas piloto en al menos 18 municipios. En la actualidad WOCCU está brindando AT a cuatro bancos (Banco de Bogotá, Bancolombia, Davivienda y BAC), tres ONG Microfinancieras (Fundación de Mujer, Fundación Mundo Mujer y Contactor) y dos cooperativas (Financiera Comultrasán y Microempresas de Colombia).

En adición a la AT a las EF, WOCCU también capacitará a la SFC y la SES, quienes supervisan a los bancos y cooperativas, respectivamente, en el manejo del riesgo del microcrédito agropecuario. Así mismo a Finagro, el banco de desarrollo del sector agropecuario.

5.3.1.3. AVANCES EN EL ACCESO AL CRÉDITO

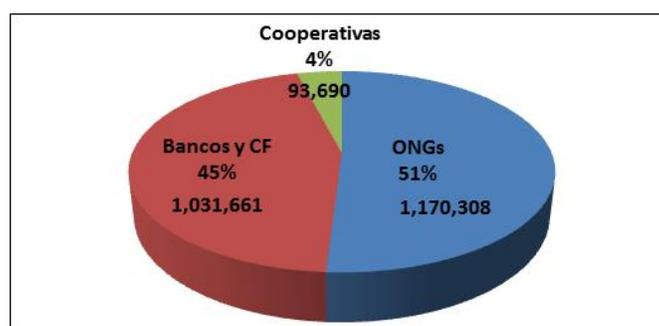
El acceso al crédito aumentó significativamente como resultado del conjunto de intervenciones - regulación, *Programa de Microfinanzas* e instrumentos de política –. En efecto, los microempresarios con acceso a crédito pasaron de 612,509 en 2006 a 1,724,809 en 2012 (Tabla 9, Gráfico 22). Así mismo, 3,820,088 microempresarios obtuvieron acceso a crédito formal por primera vez en el período 2006 – 2012 (Gráfico 23); 51% de estos créditos fueron desembolsados por ONGs (Gráfico 21).

Tabla 9. Indicadores Microcrédito 2006 vs. 2012⁵⁷

INDICADORES MICROCRÉDITO	2006	2012	Variación
# Microempresarios con crédito	612.509	1.724.809	282%
# Microempresarios con crédito por primera vez	191.299	653.964	342%
# Desembolsos de microcrédito	533.415	2.295.659	430%
Valor Desembolsos de microcrédito (USD en Millones)	\$857	\$3.610	421%

Fuente: BdO

Gráfico 21 Desembolsos de por tipo de EF 2012



Fuente: BdO

⁵⁷ No incluye los créditos con tasas subsidiadas desembolsados por el BAC. Durante Este período 3 ONG microfinancieras se convirtieron en Bancos.

Gráfico 22 Evolución Microempresarios con crédito



Fuente: BdO

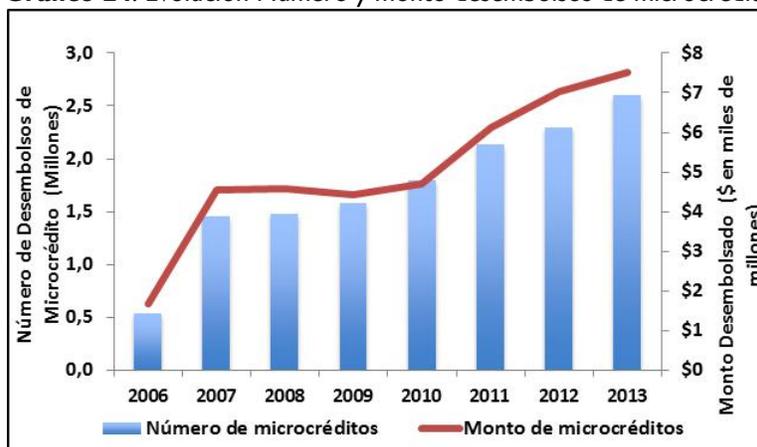
Gráfico 23 Evolución Microempresarios con crédito por primera vez



Fuente: BdO

Los desembolsos de microcrédito pasaron de 533 mil en 2006 a 2.3 millones en 2012 y el monto desembolsado de US \$857 millones a US \$3.6 billones (Tabla 7, Gráfico 24).

Gráfico 24: Evolución Número y monto desembolsos de microcrédito



Fuente: BdO.

El saldo de la cartera de microcrédito pasó de \$3,5 billones en 2007 (US \$1.8 billones) a más de \$9 billones en 2012 (US \$4.6 billones) (Gráfico 25) y aumentó su participación de 3% en 2008 a 4% en 2012 dentro del total de cartera del sistema financiero (Gráfico 26). El 76% de la cartera de microcrédito corresponde a bancos y compañías de financiamiento (supervisadas por la SFC); el 7% a cooperativas con actividad financiera (supervisadas por la SES) y el 17% a ONG microfinancieras (Gráfico 26). Esto se debe principalmente a la conversión de 3 importantes ONG microfinancieras en bancos⁵⁸.

⁵⁸ Corporación Mundial de la Mujer Medellín y Corporación Mundial de la Mujer Colombia se fusionaron y asociaron con BBVA para crear Bancamía en 2008 y WWB se convirtió en Banco WWB en 2011.

Gráfico 25 Distribución Saldo Cartera de Microcrédito
 2007 – 2012

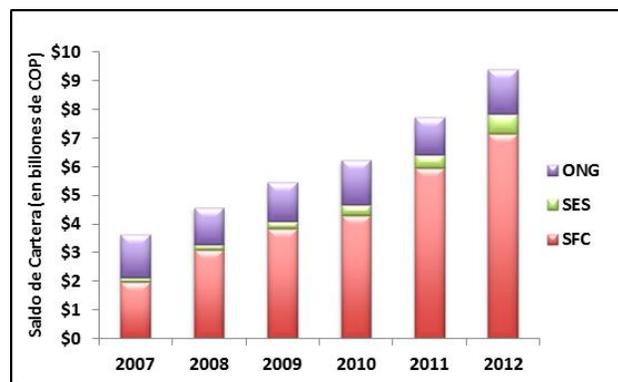
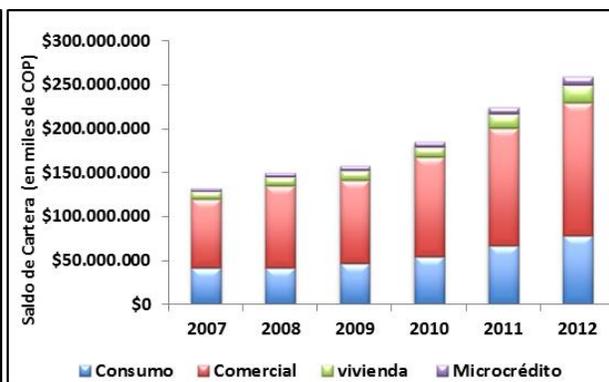


Gráfico 26 Distribución Cartera Total
 2007 - 2012



Fuente: BdO

5.3.2. AHORRO

Con el fin de complementar los avances en la regulación de cuentas de ahorro de bajo monto, USAID asesoró a BdO en el diseño de instrumentos de política para promover el ahorro, a través de Grupos de Ahorro y Crédito Local (GACL), así como de la oferta de microahorro. También apoyó la implementación de programas de promoción del ahorro y educación financiera entre población beneficiaria de subsidios del GdC.

5.3.2.1. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Grupos de Ahorro y Crédito Local (GACL)

USAID asesoró a BdO en el diseño de una AT que permitiera implementar la metodología de GACL con el fin de promover el ahorro entre la población en las zonas más apartadas y en situación de pobreza extrema. Los GACL se implementaron en dos fases: programa piloto (2008 – 2010), en la cual se implementó la metodología por primera vez en Colombia, y expansión (desde 2012).

A octubre de 2013 se había transferido la metodología de GACL a 19 organizaciones y se habían conformado 3,107 GACL con más de 44,000 participantes. Los participantes habían ahorrado \$180.000 en promedio (US\$92) para un total de ahorros movilizados de \$7,920 millones (US \$4 millones). El detalle de los resultados se presenta en el Anexo 8.3

La implementación de los GACL ha sido muy exitosa en generar cultura del ahorro. En 2012, 65 GACL tenía más de \$5,000,000 en caja (US \$2,564); 30 GACL tenían más de \$15,000,000 (US \$7,692) y 2 GACL tenían más de \$40,000,000 en caja (US \$20,513). Por tratarse de montos elevados, en 2013 USAID asesoró a BdO en la estructuración de una consultoría para diseñar los mecanismos para llevar estos ahorros al sistema financiero. La consultoría se encuentra en ejecución.



“Cuando yo me pongo mi camiseta del grupo de ahorro y crédito Las Mercedes no es como si me pusiera cualquier camiseta, porque con la camiseta del grupo me siento feliz. Yo quiero seguir ahorrando porque quiero que mi hijo sea alguien en la vida, que mi hijo vaya a una universidad y sé que ahorrando lo podré mandar a una universidad” Helena, Tablón de Gómez, Nariño.

“Antes si me caían cinco, cinco me gastaba en el día, si me caían veinte me los gastaba ahora ya no porque ya sé cómo ahorrar. Además, antes teníamos que recurrir al prestamista, al de todos los días, eso es una pesadilla porque el día que no tenía los \$2,000 le decía tienes que volver y entonces venía hasta en la noche y eso es fatal para uno porque a veces no los tenía y entonces tenía que tomar otra deuda para poder pagarles porque ellos no perdonan. Ahora si necesito plata me la presta el grupo” Milena Clemencia, Bolívar.

Fotos GACL en La Boquilla (Bolívar), en Yuto (Chocó) y GACL de niños en Maria la Baja (Bolívar). Fotos Cortesía de BdO.

Microahorro

USAID asesoró a BdO en el diseño de un programa de AT a EF para implementar productos de microahorro, pues, a pesar de los avances regulatorios que ya permitían la apertura de cuentas de ahorro sin saldos ni montos mínimos de apertura, en campo y a través del teléfono celular; aún persistía el reto de volver el microahorro un producto rentable en las EF.

Como resultado, en mayo de 2012, BdO contrató un proveedor de asistencia técnica (PAT)⁵⁹ para dar AT a seis EF en el diseño e implementación de productos de microahorro. La AT está en implementación en cuatro bancos (Banco de Bogotá, AV Villas, Bancamía y BAC) y dos compañías de financiamiento (Giros y Finanzas y Opportunity International). En 2013 se realizaron pilotos en 18 municipios con el fin de lanzar los productos en el transcurso de 2014. En el piloto se han abierto 1,362 cuentas de ahorro con un saldo promedio de \$200,000 (US \$103), de las cuales 50% corresponden a clientes nuevos en el sistema financiero.

⁵⁹ Consorcio DAI – Economía Urbana.

5.3.2.2. PROMOCIÓN DEL AHORRO

USAID apoyó la implementación de programas de educación financiera y de promoción del ahorro con gobiernos municipales y con población beneficiaria de programas del GdC, principalmente Más Familias en Acción y víctimas del conflicto armado. Estos programas han servido para informar al GdC sobre cómo mejorar la estrategia de educación financiera, principalmente entre población vulnerable y en extrema pobreza. El detalle de estos programas se encuentra en el Anexo 8.4.



Testimonios Beneficiarias Programa de Educación Financiera

“Aprendí a tener emprendimiento para formar mi propio negocio. Aprendí que el ahorro es la forma mas adecuada de lograr mis metas y proyectos de vida y mejorar mi calidad de vida”.

“Yo estoy haciendo planes de ahorro para terminar mi casa”

“Después de esta capacitación me queda muy claro lo bueno que es ahorrar”

“Porque en las capacitaciones nos han enseñado que se puede ir ahorrando para un futuro”

“Aprendemos a ahorrar y a estar seguros de asegurar un porvenir para nuestra familia”

Programa de educación financiera en Timaná (Huila) con beneficiarias del Programa Más Familias en Acción, 2011. Foto Cortesía de BDO.



Feria Financiera con Víctimas de la Masacre de Mampuján⁶⁰, 2012. Foto cortesía PPP.

⁶⁰ Los asesinatos y desplazamientos forzados ocurrieron en el año 2000 y fueron cometidos por paramilitares pertenecientes al bloque Héroes de Montes de María de las Auto-Defensas Unidas de Colombia.



Taller de Educación Financiera con niños víctimas de la Masacre Vencedores de Arauca⁶¹, 2012. Foto cortesía PPP.

5.3.3. SEGUROS

USAID apoyó la implementación de microseguros a través del Programa de Microfinanzas y del apoyo a BdO en el diseño de instrumentos de política.

5.3.3.1. PROGRAMA DE MICROFINANZAS

En 2009 USAID asesoró al BAC en la implementación de un microseguro de vida para sus clientes microempresarios.

Box 5 Microseguro de vida Banco Agrario de Colombia⁶²

- Para asegurar la vida del microempresario y proteger a su familia.
- Primas desde \$666/mes (USD \$0,37).
- Sin exámenes médicos, preexistencias, ni exclusiones.
- Fácil de adquirir y reclamar.
- Amplias Coberturas: muerte, incapacidad total y permanente, renta mensual y auxilio funerario.
- El piloto inició en mayo de 2009.
- En 1010, más de 5.000 microempresarios ya tenían su microseguro y en 2011 ya se habían vendido más de 38,000 pólizas.



⁶¹ El Bloque Vencedores de Arauca de las Auto Defensas Unidas de Colombia cometió violaciones, asesinatos y desplazamientos forzados entre 1998 y 2005 en áreas rurales del Departamento de Arauca.

⁶² Ver <http://www.bancoagrario.gov.co/Noticias/Paginas/MicroseguroBACCasoExitoso.aspx>

Así mismo asesoró a Bancoldex, el banco de desarrollo de segundo piso que otorga crédito a las EF, en el diseño del seguro de microempresa “Futurex”, para que pudiera ser ofrecido a través de cooperativas y ONG microfinancieras, en asocio con Seguros Mapfre. Con este microseguro, Seguros Mapfre empezó a ofrecer seguros para negocios sin importar el material del que estuvieran contruidos, incluyendo zonas rurales.

5.3.3.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

En 2009 y 2010 USAID asesoró a BdO en el diseño e implementación de un instrumento de política para promover la oferta de un microseguro de vida para población en pobreza extrema, beneficiaria del Programa Red Unidos.⁶³ El objetivo era promover la cultura del aseguramiento entre la población más pobre y generar lecciones aprendidas sobre el diseño del producto y los canales de distribución.

Como resultado, Seguros la Positiva aseguró a 39,200 familias beneficiarias del Programa Red Unidos en 20 municipios con un microseguro de vida que cubre muerte por cualquier causa, con una suma asegurada de \$3 millones (US \$1,538) y un auxilio para gastos de entierro de \$1 millón (US \$513). Durante el año ocurrieron 61 siniestros que permitieron a la Aseguradora conocer la tasa de mortalidad de esta población, que era uno de los mayores factores de incertidumbre.

Programa Red Unidos

El Programa Red Unidos es la estrategia para la superación de la pobreza extrema del Gobierno Nacional que durante 2010-2014, busca que 350 mil familias superen la pobreza extrema. Es una red que congrega a 26 entidades del Estado involucradas en la provisión de servicios sociales básicos para la población en pobreza extrema.

El Programa Red Unidos está a cargo de la Agencia Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema - ANSPE.

Box 6 El Microseguro: Un producto muy apreciado por la población pobre



“Teníamos un seguro funeral y cuando ella fallece (Rosa - la esposa), sólo nos tocó sacar el certificado de defunción de la Fiscalía, y ellos se ocuparon de todo. Me ha servido mucho esa plata (la que le dieron del seguro). Primero pagué unas misas para Doña Rosita. Luego, con esa plata pagué lo que se debe y luego invertí. Si no fuera por eso estaríamos muy mal, sería otra la situación”. Poliduro Hernández, 68 años, Soacha (Cundinamarca).

“La cogestora me avisó que estaba en Red Unidos y que había recibido un microseguro de vida, y nos permitieron ingresar aunque mi mamá ya estaba enferma. A pesar de la tristeza que nos da su muerte, el seguro nos ayudó mucho, no me imagino cómo hubiera sido sin eso. Fue una ayuda grandísima, a mí me sirvió para pagar la educación de mi hija que estaba atrasada y para invertir en el negocio de venta por catálogo. Mi hermana se compró un computador para sus hijos. El seguro nos mejoró un poquito la vida, porque a cada una nos sobró un poquito y la estamos trabajando y nos ayuda a salir adelante.” Mi mamá era una ayuda para todo... económicamente, con consejos, era muy amorosa. Sandra Yanuri Botina, 32 años, 3 hijos, Jenny Patricia Botina, 35 años 4 hijos, Natali Botina, 1 hijo, Alicia Rivera, Catherine Bellota – Pasto (Nariño).

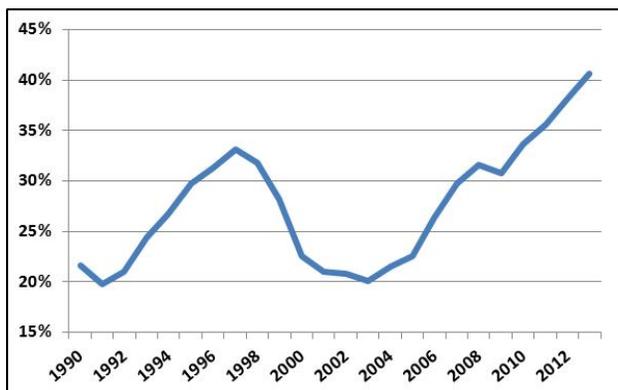
Receptores de pólizas de microseguros en Cúcuta, Norte de Santander. Foto Cortesía de BDO.

⁶³ El instrumento consistió en subsidiar el costo de la prima del microseguro durante el primer año, a cambio de la renovación del microseguro por parte de la aseguradora en el segundo año.

6. AGENDA PENDIENTE

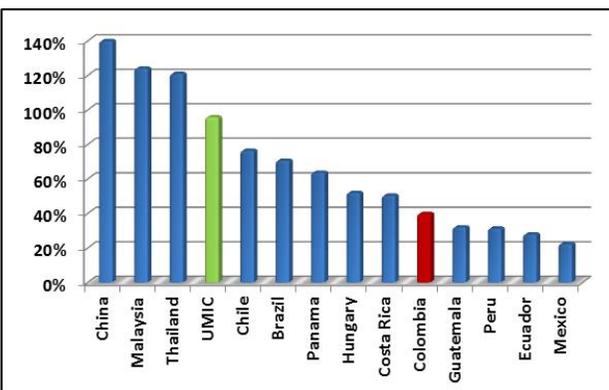
El GdC ha logrado grandes avances en el desarrollo financiero del país a lo largo de la última década. Sin embargo, aún persisten importantes retos. En efecto, a pesar de que la profundización financiera se duplicó entre 2004 y 2013 al pasar de 21.5% a 40,7% (Gráfico 27), Colombia continúa siendo uno de los países de ingreso medio alto con menor profundización financiera, muy por debajo del promedio de estos países (Gráfico 28).

Gráfico 27 Evolución Crédito Doméstico al Sector Privado (% PIB) en Colombia 1990 - 2013



Fuente: Banco de la República

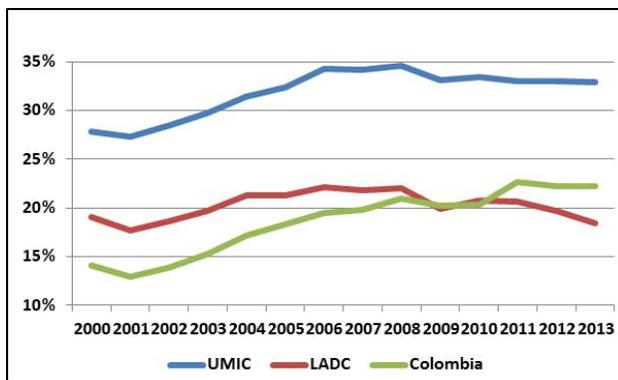
Gráfico 28 Crédito Doméstico al Sector privado (% PIB) en Países de Ingreso Medio Alto 2013



Fuente: Banco Mundial

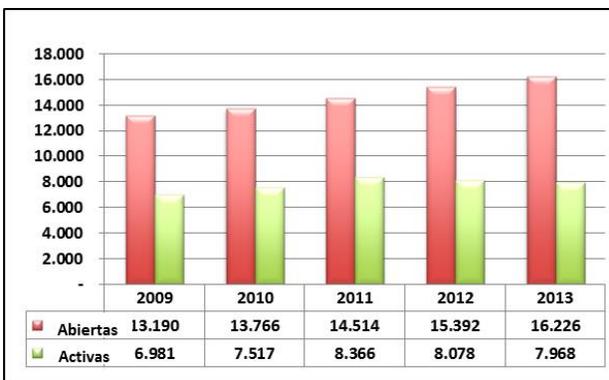
Así mismo, los niveles de ahorro en la economía colombiana continúan siendo bajos (22.3% del PIB en 2013), muy inferiores al promedio de 32.9% de países de ingreso medio alto como Colombia (Gráfico 29) y aunque se han hecho importantes avances en el desarrollo de cuentas de ahorro para el mercado de bajos ingresos, la oferta de estos productos es limitada y el porcentaje de cuentas inactivas es de 51% en 2013 (Gráfico 30).

Gráfico 29 Ahorro Interno Bruto (% PIB) Colombia 2000 -2013



Fuente: Banco Mundial

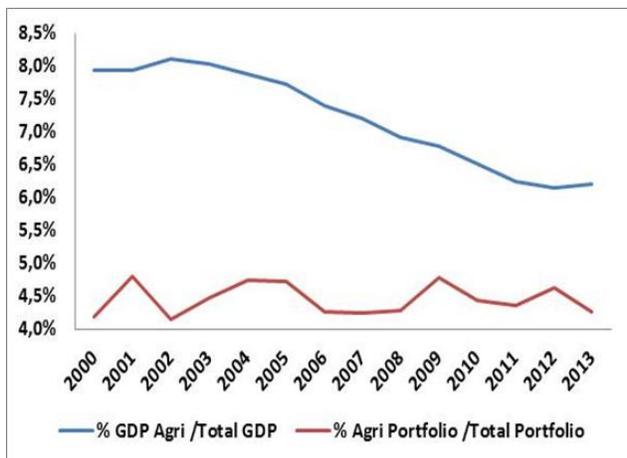
Gráfico 30 Cuentas de Ahorro Abiertas Vs. Activas Colombia 2009 -2013



Fuente: SFC y BdO (2014)

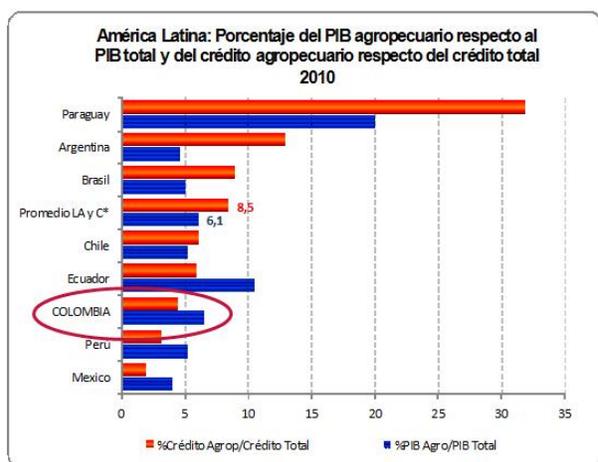
Aunque los avances en la inclusión financiera han sido muy importantes en los últimos años y han permitido a los microempresarios y población de bajos ingresos de las áreas urbanas tener mayor acceso a servicios financieros; en el sector rural falta mucho por hacer. La cartera agropecuaria representó sólo 4.3% de la cartera total en 2013 (Gráfico 31) y Colombia es uno de los países con menor crédito al sector agropecuario, comparado con otros países de AL (Gráfico 32).

Gráfico 31 PIB Agropecuario / PIB Total y Cartera Agropecuaria/Cartera Total Colombia 2000 – 2013



Fuente: Finagro.

Gráfico 32 PIB Agropecuario / PIB Total y Cartera Agropecuaria/Cartera Total América Latina 2010



Fuente: Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC).

En 2012 se otorgaron créditos a 567,700 pequeños productores que representan únicamente el 16% de los pequeños productores en Colombia (3,510,546), por lo que el 84% restante no tuvo acceso a crédito formal.⁶⁴

Por lo anterior, se considera importante que durante los próximos años el GdC continúe avanzando en la regulación e institucionalidad, en la expansión de la infraestructura y en la oferta de productos.

6.1. REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

Aún existen importantes cuellos de botella regulatorios e institucionales que dificultan la expansión del acceso a servicios financieros, principalmente:

Mercado de Capitales: es necesario continuar profundizando el mercado de capitales, principalmente para el sector agropecuario, con el fin de mejorar el financiamiento para este sector con instrumentos diferentes al crédito. Especialmente, desarrollar los FCP para el sector agropecuario y fortalecer la institucionalidad de la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC) (Box 8).

Infraestructura: los costos y riesgos del manejo de efectivo son uno de los principales cuellos de botella para continuar expandiendo la cobertura. Esto dificulta la expansión de la red de CB en municipios pequeños y en zonas rurales y por tanto de la banca móvil, ya que los CB son los puntos de cash-in y

⁶⁴ Leivobich (2013).

cash-out de los productos de banca móvil (cuentas de ahorro y billeteras electrónicas). Una opción es la implementación de la compensación de efectivo entre bancos, que facilitaría enormemente a las EF el manejo del efectivo (Box 7).

Box 7 Reducir los costos y riesgos del manejo del efectivo: clave para continuar expandiendo la infraestructura⁶⁵

Colombia ha logrado expandir la infraestructura, gracias a la implementación de los CB. Sin embargo, aún existen regiones con cobertura financiera limitada, principalmente en las zonas rurales. Esto dificulta el progreso económico y genera un gran volumen de transacciones en efectivo que no pasan por el sistema financiero y que generan altos índices de informalidad en las economías locales. Al comparar el número de CB en Colombia, con los alcanzados por países como Brasil y Kenia, se encuentra que este canal tiene un potencial de desarrollo mayor. Una de las razones que explican la menor expansión de los CB son los costos y riesgos del manejo de efectivo.

En 2008 USAID apoyó al GdC en el desarrollo de un estudio sobre el manejo del efectivo en Colombia y en 2011 realizó un estudio de campo en cuatro municipios con baja presencia financiera con el fin de identificar alternativas de solución al manejo de efectivo que permitan aumentar el número de CB, el número y tipo de transacciones que en ellos se realizan, reducir la informalidad en las transacciones y facilitar el desarrollo de la banca móvil. Estos estudios recomendaron varias alternativas:

- ❖ Implementación de transacciones entre EF, que permitan que un banco reciba los excedentes de efectivo del CB de otro banco, eximiendo estas transacciones del GMF.
- ❖ Implementar alternativas que han sido utilizadas exitosamente en otros países y en Colombia, tales como convenios interbancarios para recibir depósitos de CB, a través del boleto bancario, con pago de comisión por servicio (Brasil); o que el BAC, como banco público, realice la labor de consolidar y compensar la totalidad de depósitos en efectivo del sistema financiero (Brasil); o la utilización de cupos prepago para la red de CB (Kenia); o la administración de los excedentes y faltantes de efectivo a través de una cámara de compensación (Bancos del Grupo AVAL).
- ❖ Estimular la realización de transacciones de salida de efectivo en los CB, tales como desembolsos de créditos y retiros.
- ❖ Comprometer a las administraciones municipales en la utilización de los CB para el pago de nóminas, beneficiando la dinámica económica del municipio.

Transacciones y productos de ahorro: la mayor barrera continúa siendo la existencia del GMF, cuyos costos aumentan sustancialmente la preferencia por efectivo en la economía y, por ende, la informalidad en la realización de transacciones. Así mismo, las inversiones forzosas que aún tienen que hacer las EF (Box 1), con destino al financiamiento del sector agropecuario, aumentan los costos de ofrecer estos productos para los segmentos de bajos ingresos.

Crédito: Aunque el límite a la tasa de interés de microcrédito ha aumentado considerablemente y actualmente es 52.22% EA, este límite continúa siendo una restricción en el otorgamiento de créditos de montos menores (US \$500 o menos). Así mismo, aunque se separó la certificación de tasas de interés para créditos de consumo/comercial y microcrédito, es necesario también separar la certificación de las tasas de crédito de consumo y comercial para que las EF puedan ofrecer crédito de consumo a segmentos de bajos ingresos con productos adecuados (Box 8).

⁶⁵ Sierra (2008) y Martínez (2011).

Box 8 El techo a la tasa de interés: una limitante para el acceso a crédito de los más necesitados⁶⁶

En Colombia se certifican dos tipos de Interés Bancario Corriente (IBC): consumo/comercial y microcrédito. La tasa tope del primero se certifica cada tres meses y la del segundo, cada año. El tope del IBC se calcula como el promedio de las tasas de interés de todas las operaciones realizadas por las EF durante el período respectivo. Teniendo en cuenta que los topes a las tasas de interés dificultan a las EF otorgar créditos de montos bajos, en 2012 USAID apoyó al GdC en el desarrollo de un estudio sobre los efectos del sistema de cálculo de las tasas de interés. Las principales recomendaciones de este estudio, realizado por Fedesarrollo, son:

- ❖ Certificar trimestralmente sólo dos tasas de usura: microcrédito y consumo.
- ❖ Calcular las tasas de interés tope como el promedio simple de las tasas de los créditos de montos más pequeños, con el fin de eliminar la distorsión que genera incluir en el promedio las tasas de interés de los créditos de montos grandes cuyas tasas de interés son mucho menores.
- ❖ En el mediano plazo, aplicar los topes de tasas de interés únicamente a EF no supervisadas.
- ❖ En el largo plazo, permitir que el interés moratorio no se limite a un porcentaje del IBC.

Financiamiento Agropecuario: es fundamental modificar el Sistema de Financiamiento Agropecuario (SFA), que ha limitado la oferta de financiamiento para el sector agropecuario principalmente al BAC. Para ello es necesario introducir reformas regulatorias, modificar la institucionalidad, así como los instrumentos de política que hoy utiliza el sector (Box 9).

Box 9: Propuestas de Reforma del Sistema de Financiamiento Agropecuario⁶⁷

El Sistema de Financiamiento Agropecuario (SFA) se basa en instrumentos de política que generan distorsiones y limitan la oferta de financiamiento al sector, afectando principalmente a los pequeños productores:

- ❖ Fondeo para el financiamiento agropecuario proviene de inversiones forzosas en TDA (Box 1).
- ❖ Créditos se otorgan a tasas de interés subsidiadas que no cubren costos y riesgos en operaciones de bajo monto.
- ❖ Subsidios al sector están atados al crédito, marginando a pequeños productores sin acceso a crédito.
- ❖ Garantías Públicas (FAG) promueven la cultura de no pago, incentivan la selección adversa y desestimulan una adecuada evaluación del riesgo por parte del BAC, su principal usuario, debido a su alto porcentaje de cubrimiento.
- ❖ Las distorsiones en el mercado de crédito no han permitido el desarrollo del mercado de capitales para el sector agropecuario.
- ❖ Política se centra en crédito agropecuario, dejando por fuera otros servicios financieros y actividades rurales no agropecuarias.
- ❖ Institucionalidad inadecuada en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, Finagro y el BAC.

Durante 2012 y 2013 USAID apoyó al GdC en el desarrollo de propuestas para reformar el SFA con el fin de ofrecer financiamiento suficiente a plazos acordes con las necesidades del sector agropecuario y de ofrecer acceso a servicios financieros a la población rural. Las propuestas abarcan el sistema financiero, el mercado de capitales, la gestión de riesgos y la institucionalidad del financiamiento agropecuario. La implementación de estas propuestas debe realizarse de manera gradual e integral:

⁶⁶ Fedesarrollo (2012).

⁶⁷ Las propuestas de reforma al SFA comprenden 13 documentos desarrollados bajo el PPP de USAID durante 2012 y 2013 por los consultores Antonio Hernández, José Leibovich, Marulanda Consultores y Carlos Sandoval. Algunas de estas recomendaciones ya han sido implementadas por el GdC.

Box 9: Propuestas de Reforma del Sistema de Financiamiento Agropecuario (Cont.)

1. Sistema Financiero

Redescuento, tasas de interés y subsidios:

- ❖ Enfocar los recursos de Finagro (recursos de redescuento) en la transformación de plazos, pequeños productores y población rural. Reducir progresivamente los subsidios a las tasas de interés.
- ❖ No atar al crédito otros subsidios que se otorgan al sector.
- ❖ Permitir el acceso de ONGs microfinancieras a recursos de Finagro.
- ❖ Brindar AT a las EF en mejores prácticas en análisis y gestión de riesgos agropecuarios.

Adicionalmente:

- ❖ Revisar la clasificación actual de los productores agropecuarios.
- ❖ Promover la oferta de servicios financieros para actividades rurales no agropecuarias.

2. Mercado de Capitales

- ❖ Promover acceso directo para grandes productores y Finagro.
- ❖ Promover la inversión privada en el sector agropecuario a través de FCP
- ❖ Fortalecer la BMC como proveedora de productos de financiación y cobertura.

3. Gestión de Riesgos

Garantías

- ❖ Enfocar el FAG en pequeños productores.
- ❖ Cobertura máxima FAG de 50%.
- ❖ FAG para todos los créditos agropecuarios (no sólo aquellos en condiciones Finagro).
- ❖ Otorgar garantías FAG a portafolios de crédito, no por cliente.
- ❖ Introducir una evaluación de riesgo por EF.
- ❖ Primas FAG acordes al riesgo de cada EF.
- ❖ Implementar garantías muebles para el sector agropecuario y rural.

Seguros

- ❖ Implementar seguros contra desastres naturales.
- ❖ Promover la oferta de seguros de cosecha y microseguros, brindando incentivos a las aseguradoras, principalmente AT.

Coberturas

- ❖ Pasar de precios de sustentación a coberturas de precios.
- ❖ Ampliar coberturas cambiarias y de tasas.

4. Institucionalidad SFA

- ❖ Transformar a Finagro en una agencia de desarrollo para el sector agropecuario y rural.
- ❖ Fortalecer el FAG para que realice una adecuada gestión de riesgo.
- ❖ Fortalecer la capacidad de intermediación del BAC y fortalecer su oferta de servicios financieros, principalmente ahorro.
- ❖ Eliminar la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y fortalecer la junta directiva de Finagro.

Gestión de Riesgos: los instrumentos para mitigar el riesgo son fundamentales para aumentar las fuentes de financiamiento tanto en el mercado de capitales como en el sistema financiero. Sin embargo, a pesar de los avances de los últimos años, falta mucho por hacer en este aspecto, principalmente en el sector agropecuario. En 2013, sólo el 2% de la tierra dedicada a actividades agropecuarias estaba asegurada⁶⁸ y la oferta de seguros agrícolas se limitaba, hasta hace poco, a una sola Compañía de Seguros (Seguros Mapfre), a pesar del subsidio ofrecido por el GdC (entre 50% y 80% del valor de las primas).

Es muy importante desarrollar el mercado de derivados para el sector agrícola (commodities); así como los seguros, principalmente los seguros agrícolas de desastres y los seguros de cosecha.⁶⁹ Los seguros contra desastres naturales no sólo permitirían reducir la vulnerabilidad de la población ante fenómenos naturales, como los ya ocurridos con las olas invernales de 2010 y 2011, sino que le ahorrarían significativos recursos del presupuesto nacional al GdC, que por la ausencia de este tipo de seguros ha tenido que destinar importantes recursos cuando han ocurrido los desastres.⁷⁰

Adicionalmente, es necesario generar capacidad en las aseguradoras para la oferta de seguros de cosecha, pues reducirían significativamente el riesgo de otorgar créditos y microcrédito agropecuarios y, por tanto, impulsarían su oferta.

De otra parte, se debe modificar la operación del FAG. Esta garantía de crédito debe cubrir hasta el 50% en caso de no pago, de manera que el riesgo se comparta por igual con la EF. Adicionalmente se debe pasar de garantías por crédito a garantías por portafolios de crédito. Esto reduciría la selección adversa y el riesgo de no pago⁷¹ (Box 8).

El desarrollo de estos instrumentos requiere de información que permita a los agentes evaluar adecuadamente los riesgos. Por esto es importante producir información amplia y detallada sobre el sector agropecuario.

Adicionalmente, es necesario que la SFC implemente la supervisión basada en riesgos para microcrédito teniendo en cuenta que en los últimos años importantes ONG microfinancieras se han convertido en bancos y que el microcrédito ya hace parte del portafolio de bancos y compañías de financiamiento supervisadas por esta entidad. También es importante desarrollar la capacidad de supervisión de microcrédito de la SES para las cooperativas.

Flexibilización de la oferta: la acción decidida del GdC de reparar a las víctimas y reintegrar a la sociedad a los exintegrantes de grupos armados al margen de la ley, a menudo se encuentra con limitaciones que dificultan los objetivos de la reparación y la reintegración. En el caso de las víctimas, es necesario adecuar la regulación de los BEP (Sección 5.1.2.3), con el fin de que principalmente aquellas que ya se encuentran en edad de retiro, o están próximas a ella, puedan aportar los recursos por una sola vez por concepto de indemnización a este mecanismo y de esta manera puedan acceder al 20% adicional que

⁶⁸ La República, http://www.larepublica.co/tierras-aseguradas-no-superan-2-del-per_centC3per_centA1rea-sembrada_186086.

⁶⁹ Entre 2007 y 2009 USAID contrató la elaboración de estudios con propuestas para promover el desarrollo de derivados y de seguros agropecuarios.

⁷⁰ Las olas invernales de 2011 y 2012 afectaron 1 millón de hectáreas y más de 2 millones de personas resultaron damnificadas que le costaron a la Nación más de US \$500 millones.

⁷¹ Marulanda Consultores (2013).

otorga el GdC para el retiro⁷². En el caso de los desmovilizados, surgen barreras como la dificultad para abrir una cuenta en una EF debido a sus antecedentes judiciales. Por esta razón, y con miras a un proceso de post-conflicto, es necesario generar los mecanismos para que los desmovilizados puedan acceder al sistema financiero, pues esto facilitará la iniciación de actividades productivas y la generación de ingresos y, por tanto, los esfuerzos de reintegración.

6.2. INFRAESTRUCTURA

Se debe continuar promoviendo la expansión de los CBs y de la banca móvil, así como la generación de ecosistemas de pago.

Corresponsales Bancarios: La gran mayoría de las transacciones que se realizan en los CB son transferencias y pagos, que aumentan el efectivo disponible en el CB. Por ello es importante implementar operaciones de salida de efectivo, como desembolsos de crédito, con el fin de mejorar la su rentabilidad y operación. Esto también facilita el manejo de efectivo.

Banca Móvil: Es importante ayudar a las EF a masificar sus productos de banca móvil pues aunque tres EF ya tienen estos productos, no les es fácil penetrar los mercados de bajos ingresos para los cuales han sido diseñadas este tipo de cuentas. Así mismo, es necesario aumentar la oferta de este producto por parte de nuevas EF y estimular su expansión hacia zonas rurales.

Ecosistemas de Pagos: La expansión de CB y banca móvil deben ir de la mano del desarrollo de Ecosistemas de pagos que permitan resolver el dilema del “huevo y la gallina”⁷³. El GdC y las empresas con amplias redes de distribución juegan un importante papel en este proceso y deben facilitar la implementación de pagos G2P, P2G, P2B, B2P y B2B.⁷⁴

6.3. PRODUCTOS

Es necesario continuar promoviendo la oferta de productos para la población de bajos ingresos, principalmente en zonas rurales y para población vulnerable (extrema pobreza, víctimas, desmovilizados).

⁷² La regulación actual de los BEP establece que la persona debe realizar un ahorro periódico. En este caso, se busca que se acepte la indemnización que recibe la víctima como aporte por una sola vez para acceder al beneficio.

⁷³ El dilema del huevo y la gallina en este caso se refiere a que un usuario no estará interesado en usar el teléfono celular para realizar transacciones financieras si los comercios y empresas no le aceptan este medio de pago. Al mismo tiempo, los comercios y empresas no estarán interesados en recibir pagos a través del teléfono celular si no hay usuarios.

⁷⁴ Estas últimas son las siglas en inglés utilizadas para reflejar pagos a través de medios electrónicos. Ejemplos de G2P “Government to People” son los pagos de transferencias y subsidios, como los que ya se realizan para algunos pagos del GdC como los de Más Familias en Acción, o pagos de pensiones; P2G “People to Government” son pagos que realizan los contribuyentes, por ejemplo impuestos; P2B “People to Business” son los pagos que realizan las personas a los establecimientos de comercio por la compra de bienes y servicios; B2P “Business to People” son los pagos que realizan los negocios a las personas, tales como el pago de salarios; B2B “Business to Business” son los pagos entre negocios, por ejemplo, el pago de los tenderos a las grandes empresas que les distribuyen los productos para surtir su tienda (gaseosas, lácteos, etc.).

Tecnología: Con el fin de expandir la oferta de crédito y otros servicios financieros en áreas rurales, es necesario que las EF implementen tecnologías que les permitan reducir los altos costos de transacción que implica atender poblaciones dispersas en estas zonas.⁷⁵ Esto requiere también de comunicaciones y conectividad que permitan el uso de las tecnologías.

Crédito: Es necesario generar capacidades en las EF para que puedan evaluar los riesgos inherentes al sector agropecuario, y aumentar la participación de las cooperativas en la provisión de servicios financieros en zonas rurales. Por último, sería conveniente impulsar el desarrollo de otros productos de crédito como microleasing.

La nueva Ley de Garantías Mobiliarias⁷⁶ es una gran oportunidad para expandir el acceso al crédito de las MIPYME, pero su implementación requiere primero la generación de capacidades en las EF para evaluar el riesgo de otorgar créditos sobre activos muebles (tangibles e intangibles).

Ahorro: Es necesario continuar promoviendo la oferta de cuentas de ahorro de bajo monto por parte de las EF para lograr su masificación, y de esta manera movilizar ahorro.

Seguros: La penetración de los seguros en Colombia es baja, pues solo 2.7% (Pólizas con respecto al PIB)⁷⁷, menor que la de Chile (4%) y que la de Brasil (3.7%)⁷⁸ Es necesario desarrollar una red adecuada que facilite la distribución y recaudo de las pólizas, la generación de economías de escala y promover la cultura del aseguramiento entre la población.

Educación Financiera: Tener conocimiento sobre la importancia de ahorrar para lograr las metas; de proteger el patrimonio contra accidentes, desastres naturales y calamidades familiares; de pagar oportunamente los créditos y de evitar el sobreendeudamiento es tan importante como tener acceso a los productos financieros, pues de esta manera mejora el acceso y uso que la población les da y éstos se convierten en los aliados de su progreso. Aunque ya se han hecho importantes avances en la institucionalización de la educación financiera⁷⁹, es necesario continuar la implementación de estos programas, generando mecanismos adecuados para llegar de manera efectiva y masiva a la población.

7. CONCLUSIONES

La cooperación de USAID contribuyó de manera efectiva al desarrollo financiero en Colombia durante el período 2004 - 2013. Los avances del país fueron significativos y hoy Colombia cuenta con un mejor marco regulatorio; con una institucionalidad más sólida y con políticas efectivas en la promoción del

⁷⁵ Por ejemplo dispositivos móviles, como teléfonos celulares y tabletas, que operen en línea con el software de la EF, faciliten la realización de operaciones y reduzcan los desplazamientos a un PdC.

⁷⁶ Ley 1676 de Agosto de 2013, reglamentada en febrero de 2014.

⁷⁷ BN Americas, <http://www.bnamericas.com/news/seguros/mayor-poder-adquisitivo-impulsa-penetracion-de-seguros-en-colombia>, Junio 30, 2014.

⁷⁸ LaRepública, http://www.larepublica.co/finanzas/colombia-todayper_centC3per_centADa-sigue-quedada-en-la-penetracionper_centC3per_centB3n-de-seguros_41557, Junio 27, 2013.

⁷⁹ Las EF tienen la obligación de contar con programas de educación financiera. Recientemente el Ministerio de Educación incluyó la educación financiera dentro del pensum escolar.

acceso a servicios financieros. Esto se ha reflejado en el fortalecimiento del mercado de capitales, la expansión de la infraestructura y en la mayor y mejor oferta de productos financieros al sector MIPYME y población de bajos ingresos.

Entre los mayores logros se destaca:

- ❖ El fortalecimiento de la institucionalidad del mercado de capitales, con la creación de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y del Autorregulador del Mercado de Valores (AMV).
- ❖ La reforma al sistema financiero, que aumentó las fuentes de financiación a través del mercado de capitales.
- ❖ La institucionalización de la política para promover la inclusión financiera y la creación del Programa Banca de las Oportunidades como programa ejecutor de la política.
- ❖ El fortalecimiento de la capacidad institucional de BdO cuya ejecución se basa en alianzas público privadas. A través de BdO el GdC ofrece cofinanciación, subsidios o AT en las áreas clave para expandir la inclusión financiera a cambio del compromiso de las EF en la implementación y en el logro de metas establecidas con anterioridad. Fue así como en el período 2007 – 2013 BdO adjudicó exitosamente 28 convocatorias; 12 para cofinanciar la expansión de la infraestructura (Sucursales, CB y banca móvil); 14 para facilitar a las EF la oferta de productos adecuados, a través de la financiación de AT y subsidios (GACL, Banca Comunal, microcrédito, microcrédito agropecuario, microahorro y microseguros de vida); y 2 convocatorias para fortalecer la capacidad institucional de cooperativas y ONGs. Este esquema le ha valido reconocimiento internacional a BdO por la efectividad de sus resultados.
- ❖ La expansión de la cobertura financiera del 72% de los municipios de Colombia en 2006 al 99.7% en 2013.
- ❖ El pago de TMC a aproximadamente 748,000 familias beneficiarias del Programa Más Familias en Acción a través del teléfono celular.
- ❖ El aumento de la oferta de microcrédito por parte de EF reguladas y el acceso de casi 3.8 millones de microempresarios al crédito formal por primera vez entre 2007 y marzo de 2013.
- ❖ El desarrollo de la regulación para la oferta de productos de ahorro de bajo monto que ha permitido la creación de cuentas de ahorro y billeteras electrónicas que se manejan a través del teléfono celular.
- ❖ La implementación de productos financieros para población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema como los GACL y la banca comunal.

A pesar de los logros, hacia el futuro persisten importantes retos por resolver y la agenda de temas pendientes es amplia. Los niveles de profundización financiera en Colombia continúan siendo bajos, a pesar de tendencia positiva en la última década; así como los niveles de ahorro de la economía colombiana. En el sector rural, aunque en Colombia existen 4+ millones de productores, de los cuales 88% son pequeños productores (es decir, 3.5 millones); sólo 16% de éstos últimos (menos de 600 mil) tienen acceso a crédito.⁸⁰ Esto significa que casi 3 millones de pequeños productores aún se encuentran por fuera del sistema financiero.

A nivel regulatorio e institucional, el reto más importante es la reforma al SFA, seguido de la eliminación del GMF y de los techos a las tasas de interés. Sin embargo estas reformas son complejas, y de largo

⁸⁰ Leibovich (2013).

plazo. También es necesario reducir los costos y riesgos del manejo del efectivo para facilitar la expansión de la banca móvil y de los CB como puntos de cash-in y de cash-out.

La gestión de riesgos es otro capítulo donde falta mucho por hacer para facilitar la financiación por parte del mercado de capitales y del sistema financiero. La ampliación de los instrumentos de cobertura de riesgos, tales como derivados y seguros, son críticos para el financiamiento de las actividades agropecuarias.

En cuanto a la infraestructura, es necesario seguir fortaleciendo la red de CB y desarrollar la banca móvil. Para lograrlo es importante ayudar a las EF a implementar y masificar los productos y promover la generación de ecosistemas de pagos.

Finalmente, es importante que BdO continúe promoviendo la oferta de productos adecuados, enfocados al sector rural en alianza con entidades como Finagro.

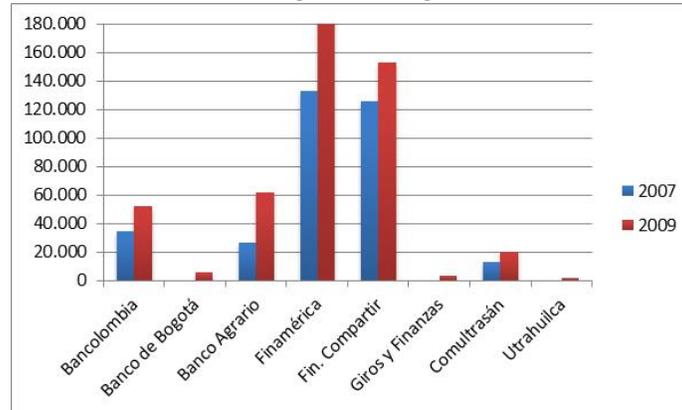
Box 10 Factores de éxito de la cooperación de USAID

- ❖ *Compromiso del GdC y de las EF con el desarrollo financiero en Colombia:* que convirtió el acceso a servicios financieros en una política de Estado de largo plazo del GdC con el fin de mejorar la competitividad y promover el desarrollo económico y social del país.
- ❖ *Institucionalidad y capacidades técnicas del GdC:* La institucionalidad de las entidades que tienen que ver con la regulación y políticas para el desarrollo financiero es sólida y cuenta con funcionarios de alto nivel técnico y conocimientos, que se encuentran comprometidos con la implementación de los cambios. Esto facilitó la cooperación brindada por USAID al logro de los objetivos trazados por las autoridades colombianas.
- ❖ *Continuidad en las políticas públicas y en el apoyo de la cooperación:* esto permitió avanzar de manera continua, durante 10 años, a pesar de los cambios en el GdC y en los programas de apoyo de USAID. El GdC tiene una visión de largo plazo y cada programa de USAID construyó sobre los avances del programa anterior. Algunos consultores participaron en varios de los programas, facilitando la aplicación de lecciones aprendidas y el avance en la implementación.
- ❖ *Implementación coordinada de las políticas involucrando a todos los actores:* autoridades regulatorias, responsables de la ejecución de las políticas y sector financiero.
- ❖ *Alianzas con el sector financiero:* como mecanismo para lograr mayores y mejores resultados y apalancar recursos.
- ❖ *Intervención integral:* la AT de USAID se enfocó en apoyar al GdC en todos los niveles; a nivel macro, en la regulación e institucionalidad; a nivel meso, en el diseño e implementación de los instrumentos de política; y a nivel micro, brindando AT a EF y a entidades del GdC que trabajan con población de interés (población en extrema pobreza, víctimas, entre otros). De esta manera, los desarrollos regulatorios se complementaron con instrumentos de política y AT que facilitaron la expansión de la infraestructura y oferta de productos.
- ❖ *Realización de Pilotos:* La realización de pilotos ha facilitado al GdC tomar decisiones mejor informadas y acertadas al aplicar las lecciones aprendidas que dejan los pilotos. En el caso de las EF, han facilitado probar la viabilidad de los nuevos productos para luego incorporarlos en su portafolio.
- ❖ *Enfoque en la generación de valor agregado:* la cooperación se concentró en complementar la labor del GdC, brindándole información y conocimiento, a través de la contratación de expertos, de la realización de estudios y de AT.
- ❖ *Enfoque en la sostenibilidad:* el fortalecimiento institucional y la apropiación de las estrategias para expandir la inclusión financiera por parte de las entidades públicas y EF hacen que estas entidades continúen mejorando la regulación, institucionalidad, políticas, infraestructura y productos, más allá del apoyo de la cooperación.
- ❖ *Generación de sinergias con otros programas de gobierno:* tales como Familias en Acción, Víctimas, Red Unidos y Plan de Consolidación, que han facilitado la coordinación entre BdO y las entidades responsables de estos programas, logrando la inclusión financiera para población pobre, vulnerable y en zonas de conflicto.

8. ANEXOS

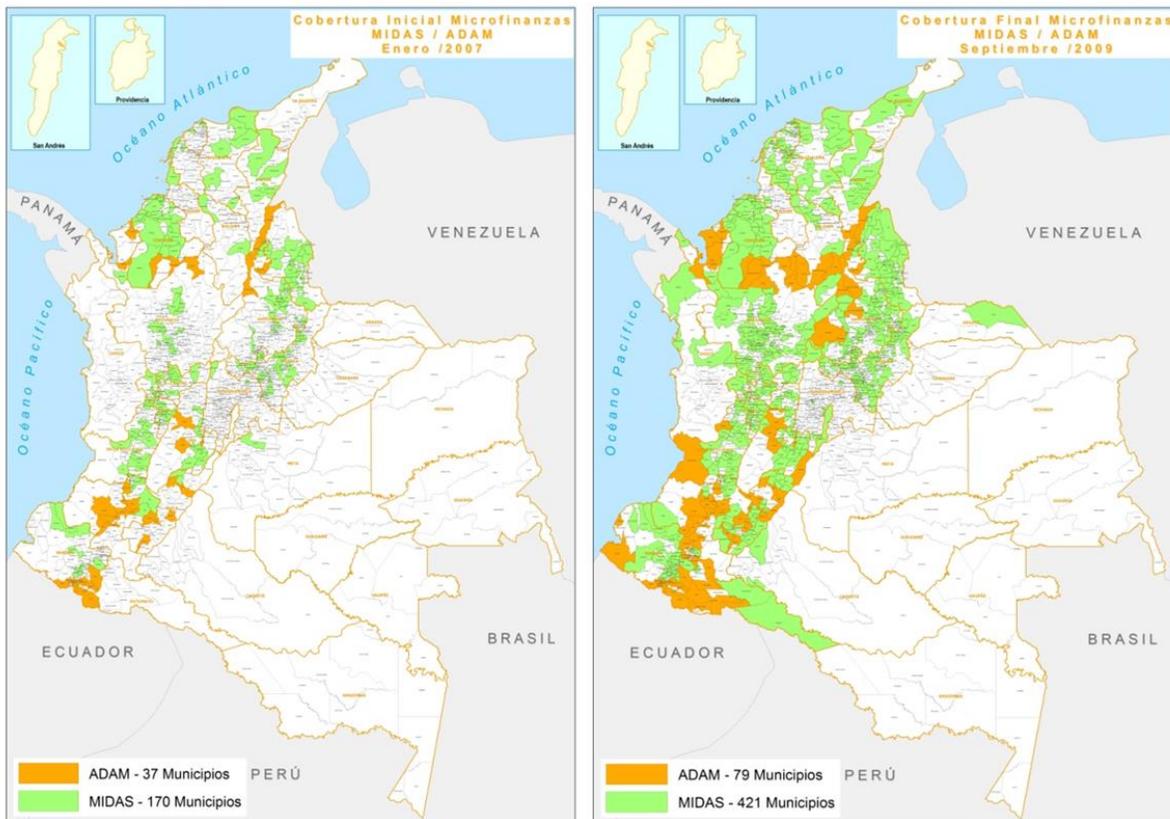
8.1. PROGRAMA DE MICROFINANZAS

Gráfico 33 Cartera Vigente EF Reguladas 2007 vs. 2009



Fuente: AECOM (2009).

Gráfico 34 Expansión Geográfica del Microcrédito 2007 vs. 2009



Fuente: AECOM (2009).

Alianzas estratégicas

Alianza Bavaria/Sab Miller – Financiera Comultrasán: El Programa de Microfinanzas asesoró a Bavaria en la implementación del programa denominado Microcrédito Social para Tenderos, que inició como un piloto en 2009. Bajo esta alianza Financiera Comultrasán ofrece microcréditos a los tenderos que venden productos de Bavaria. De esta manera, Bavaria promueve el progreso de los negocios de los tenderos y Comultrasán accede a clientes referidos por Bavaria. Gracias al éxito del piloto, Bavaria expandió el Programa y realizó convenios con otras dos EF (Bancolombia y Banco Agrario). A la fecha, más de 6.000 tenderos han recibido créditos gracias a esta alianza, en su mayoría por primera vez.

Alianza Financiera Compartir – Asociación Occicafé – Programa ADAM de USAID: Bajo esta alianza Financiera Compartir otorgó microcrédito agropecuario en 2007 a productores de cafés especiales del Huila, pertenecientes a la Asociación Occicafé, que recibían AT del Programa ADAM de USAID. Occicafé compra el café a sus asociados, descuenta el valor de la cuota del crédito y realiza el pago a la Financiera. Gracias a esta alianza, los pequeños productores podían concluir el secado del café y venderlo a un mejor precio (US\$220 vs. US\$120). Los créditos iniciaron con desembolsos de \$1.300.000 (US \$650) en promedio, a 5 meses de plazo, y se han renovado sucesivamente. Gracias a los buenos resultados de este piloto, Financiera Compartir expandió el microcrédito agropecuario a otros municipios.

8.2. BANCA COMUNAL

Box II Metodología de Banca Comunal para llegar a los microempresarios más pobres

Esta metodología permite a las EF otorgar créditos a población en extrema pobreza que no tiene garantías que ofrecer ni un negocio estable; que por razones de rentabilidad y riesgo no podrían atender de forma individual. Consiste en conformar bancos comunales, que son grupos de 12 a 20 personas, principalmente mujeres y poblaciones vulnerables, que se reúnen para obtener crédito y ahorrar. Bajo esta metodología la EF transfiere el riesgo al banco comunal a través de la garantía solidaria; es decir, que los integrantes del banco comunal se comprometen a pagar la cuota de otro integrante, si éste no paga.

El préstamo por integrante varía entre US \$50 y \$250. La suma de los préstamos de cada uno de los miembros constituye el valor del préstamo del banco comunal, y su monto es determinado por el mismo grupo. El plazo promedio es 4 meses y la periodicidad de pago es semanal. Para la renovación, los integrantes del banco comunal deben haber pagado el préstamo en su totalidad.

Bajo esta metodología los miembros también realizan ahorros individuales y como grupo, para propósitos comunes, lo cual contribuye a fortalecer los lazos comunitarios.

Fuente: AECOM (2009).

Tabla 9 Resultados Asistencia Técnica BdO en la implementación de Banca Comunal

Resultados AT Banca Comunal 2010 – 2012	
EF que recibieron AT	1 banco: BAC. 1 Cooperativa: Financiera Comultrasan. 5 ONG: Fundación de la Mujer, Opportunity International, Fundación Mundo Mujer, Corfimujer-Casa de la Mujer y Contactar.
Cobertura	18 Departamentos 103 Municipios
Bancos Comunales	2,145
Clientes	40,921 63% mujeres
Desembolsos	\$ 17,382 millones (US \$9 millones)
Crédito promedio	\$424,768 (US \$218).
Monto ahorrado	\$1,378 millones (US \$706,000).

8.3. GRUPOS DE AHORRO Y CRÉDITO LOCAL

Box 12 Grupos de Ahorro y Crédito Local

Los Grupos de Ahorro y Crédito Local (GACL) son un mecanismo de ahorro para población en zonas remotas y en extrema pobreza. Consiste en grupos que se organizan de manera voluntaria y se reúnen quincenalmente para ahorrar dinero por medio de la compra de acciones. La metodología de GACL es implementada por organizaciones de la sociedad civil, principalmente ONGs (no por EF como en los bancos comunales), pues los GACL ahorran en una caja con candado y no a través de una EF. Con el ahorro los integrantes conforman un fondo del cual pueden tener acceso a préstamos en caso de necesidad, para seguridad alimentaria, calamidades domésticas, gastos del hogar o actividades productivas.

El aporte más valioso de los GACL es generar una cultura del ahorro entre población que por su nivel de pobreza pensaba que no podía ahorrar. Por medio de los GACL los integrantes mitigan sus riesgos y vulnerabilidad y desarrollan capacidades para la autogestión de recursos financieros.

Esta metodología fue desarrollada por CARE en Nigeria en 1991, y luego implementada por CRS, World Vision, AKF, Oxfam América y Plan International, entre otros.

Fuente: Marulanda Consultores (2013).

Tabla 10 Resultados AT GACL Piloto, Expansión y Convenios

	Piloto 2008 - 2010	Expansión 2012 - 2015	Red Unidos 2011- 2013	Alcaldía Bogotá 2012 - 2014
Recursos Invertidos				
BdO	\$1,648 millones (US \$845K)	\$2,400 millones (US \$1.2 millones)		
Otras Entidades			\$2,500 millones (US \$1.3 millones)	\$2,000 millones (US \$1.1 millones)
Organización que recibió la transferencia metodológica	1	1		
Entidades Operadoras	4	15		
Cobertura	7 Departamentos 30 Municipios	12 Departamentos 66 Municipios	8 Departamentos 31 Municipios	1 Municipio
GACL	434	1,111	705	857
Participantes	7,378	15,710	8,968	11,968
Ahorro promedio por participante		\$180,000 (US \$92)		
Ahorro promedio por GACL		\$2,000,000 (US \$1,026)		
Crédito promedio por participante		\$142,000 (US \$73)		
Valor Acción		Entre \$500 (US \$25 ctvos.) y \$10.000 (US \$5)		
Aporte Fondo Solidario por participante		\$500 (US \$25 ctvos.) en promedio.		
Total Fondo Solidario por GACL		\$120,000 (US \$62)		
Porcentaje de Recursos prestados		52%		

Fuente: BdO

8.4. PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL AHORRO

Programa de Educación Financiera

Entre 2008 y 2009 USAID implementó un programa de educación financiera en alianza con el SENA.⁸¹ Bajo este programa, USAID estableció la metodología para la implementación del programa y realizó un programa piloto en dos departamentos (Cesar y la Guajira). El piloto permitió identificar los conocimientos financieros de la población, sus preferencias en cuanto al contenido de la educación financiera, las formas en que prefieren aprender y la frecuencia con que esperan recibir la capacitación. Así mismo, capacitó a 11 instituciones públicas, privadas, redes y proveedores de servicios de capacitación. Este piloto brindó lecciones aprendidas y sirvió para informar a los gobiernos locales y al SENA sobre cómo expandir el programa de educación financiera.

Promoción del Ahorro con Beneficiarias del Programa Más Familias en Acción

En 2008 USAID asesoró a BdO y al DPS en el diseño e implementación de una convocatoria para realizar el pago de las transferencias monetarias condicionadas a través del abono en cuentas de ahorro, en lugar de efectivo. La convocatoria fue adjudicada al BAC, que abrió 2.6 millones de CAES entre 2008

⁸¹ El SENA es la entidad pública en Colombia dedicada a brindar educación técnica.

y 2010. Con el fin de promover el ahorro entre los beneficiarios del Programa, USAID también apoyó el desarrollo de un programa piloto de promoción de la cultura del ahorro en dichas cuentas.

El piloto de promoción de cultura del ahorro se realizó en 12 municipios con 48,439 madres beneficiarias del Programa Más Familias en Acción durante 3 años (2010 – 2013). Se definieron 3 tipos de intervención: i) educación financiera en 3 municipios; ii) incentivo monetario, según el monto ahorrado, en 3 municipios; y iii) educación financiera e incentivo monetario en 3 municipios. Los otros tres municipios fueron de control. Este piloto permitirá realizar una evaluación de impacto con el fin de identificar cuál instrumento ha sido más efectivo individualmente o en conjunto.

Promoción del Ahorro con víctimas del Conflicto Armado

USAID apoyó al GdC (UARIV) en el diseño e implementación de una estrategia para promover el acceso a servicios financieros para las víctimas del conflicto armado, principalmente a productos de ahorro, con el objetivo de promover el uso adecuado de los recursos de la indemnización reconocida por el GdC y de fortalecer el programa de acompañamiento.

La mayoría de las víctimas provienen de zonas rurales pobres y no han tenido acceso al sistema financiero. Tampoco tienen conocimientos financieros que les permitan tomar decisiones financieras adecuadas y para la gran mayoría de ellas, la indemnización era el mayor monto de recursos que jamás habían recibido, por lo que era muy importante promover su adecuada utilización.

Por esta razón USAID asesoró la implementación de un programa de educación financiera y la realización de ferias financieras, con la participación de EF que les ofrecieran productos de depósito, principalmente cuentas de ahorro y CDTs. Los principales resultados fueron:

- ❖ Realización de 31 talleres de educación financiera, con 3,070 víctimas en 11 municipios.
- ❖ Realización de 10 ferias financieras en 6 municipios, con la participación de 4 EF (Davivienda, Bancamía, BAC y Fondo Nacional del Ahorro).
- ❖ Las víctimas ahorraron más de \$2 mil millones (US \$1 millón) en cuentas de ahorro y CDT y adquirieron seguros de vida.
- ❖ Firma de un convenio entre la UARIV y BdO para expandir los talleres de educación financiera y las ferias financieras.
- ❖ La UARIV adoptó la inclusión financiera como estrategia dentro del Plan de Acompañamiento para las víctimas.

Victimas del Conflicto Armado

En Colombia existen 6.5 millones de víctimas del conflicto armado. Por esta razón, una de las prioridades del GdC es atender y reparar integralmente a las víctimas. Para ello, el GdC les brinda asistencia humanitaria y una reparación integral. La asistencia humanitaria comprende una ayuda en dinero para que las víctimas del desplazamiento puedan sufragar los gastos iniciales de una vivienda temporal y de alimentación. La reparación está orientada a que la víctima pueda emprender actividades productivas, reconstruir su vida y la de su familia. Comprende un plan de acompañamiento y el pago de una indemnización que busca resarcir económicamente a las víctimas. El GdC paga aproximadamente \$1 billón/año (US \$500 millones) a alrededor de 100.000 víctimas. Cada víctima recibe un promedio de \$6 millones (US \$3,000), pero, algunas han recibido montos mucho mayores.

El Programa de Atención y Reparación a las víctimas está a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aecom. 2009. *Informe Final Programa de Microfinanzas*. Bogotá DC: USAID Programa MIDAS.
- Asobancaria. 2014. *Sí, tenemos una banca más competitiva*. Semana Económica 21 de abril de 2014.
- Asobancaria. 2014. *Reporte trimestral de inclusión financiera, cifras a diciembre de 2013*. Marzo de 2014.
- Asobancaria. 2013. *Corresponsales Bancarios: Servicios financieros al alcance de todos*. Semana Económica 9 de diciembre de 2013.
- Asobancaria. 2011. *Informe de Inclusión Financiera Colombia 2006 -2010*.
- Bancoldex. 2012. *Catálogo Fondos de Capital Privado en Colombia*.
- Econometría. 2007. *“Estudio de Crédito Informal”*. Realizado para el Programa MIDAS de USAID.
- Fedesarrollo, 2012. *Efectos y consecuencias del sistema de Cálculo aplicado a las tasas de Referencia y la determinación de la tasa de usura*. Bogotá DC: USAID Programa de Políticas Públicas
- Leibovich, J. 2013. *Propuesta de nuevo esquema para categorizar a los tipos de productores del Sector Agropecuario*. Bogotá DC: USAID/Programa de Políticas Públicas.
- Martinez, J. 2012. *Manejo de Efectivo en Colombia, Estudio de caso en cuatro municipios*. Bogotá DC: USAID/Programa de Políticas Públicas.
- MADR.2013. *Informe de Rendición de Cuentas, Gestión 2012-2013*.
- Marulanda Consultores. 2013. *Propuestas de Reforma al Sistema de Financiamiento Agropecuario*. Bogotá DC: USAID Programa de Políticas Públicas.
- Marulanda Consultores. 2013. *Apoyo de USAID a la Política de Inclusión Financiera en Colombia*. Bogotá DC: USAID Programa de Políticas Públicas.
- MCIT. 2005. *Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, Proyectos Aprobados. Componente Sector Privado y Sociedad Civil*. Tratado de Libre Comercio Andino – EE.UU.
- Sierra, R. 2008. *Manejo del Efectivo en Colombia*. Bogotá DC: USAID/Programa MIDAS.
- Superintendencia Financiera de Colombia, Banca de las Oportunidades 2014. *Reporte de Inclusión Financiera 2013*.
- World Bank. 2014. World Development Indicators. WDI (Excel)-ZIP. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- World Bank. 2014. *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency. Comparing Business Regulations for domestic firms in 189 Economies*

World Bank. 2013. *Doing Business 2014: Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas.*

World Bank. 2006. *Doing Business in 2007: Creating Jobs.*

World Bank. 2005. *Colombia: Country Economic Memorandum, The Foundations for Competitiveness.* Report No. 32035-CO. Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum. 2012. *The Financial Development Report 2012.*

World Economic Forum. 2005. *The Financial Development Report 2005.*