

---

## financiamiento del desarrollo

# **M**icrofinanzas dentro del contexto del sistema financiero colombiano

María Lorena Gutiérrez Botero



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Santiago de Chile, agosto de 2009



Este documento fue preparado por María Lorena Gutiérrez Botero, Consultora de la Sección de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Decana de la Facultad de Administración y Profesora Asociada de la Universidad de los Andes, en el marco de las actividades del proyecto "Enhancing Economic and Social Conditions and Opportunities of Vulnerable Groups in Latin America" (SWE/07/004), ejecutado por CEPAL con el apoyo financiero de la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4197      ISSN versión electrónica 1680-8819

ISBN: 978-92-1-323314-6

LC/L.3080-P

N° de venta: S.09.II.G.67

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	5
<b>I. El sistema financiero colombiano (SFC) y sus principales características: contexto general</b> .....	7
1. Actores del SFC (bancos, bolsas de valores, fondos mutuos, fondos de pensión, instituciones financieras no bancarias y otros) .....	7
2. Tamaño del sistema financiero e importancia relativa de sus actores (captaciones, colocaciones, créditos, depósitos, etc.) .....	11
3. Indicadores de profundidad (captaciones y colocaciones sobre PIB, captaciones y colocaciones sobre agregados monetarios) .....	15
4. Principales tasas de interés de captaciones y colocaciones. Indicadores de eficiencia, rentabilidad, morosidad, etc. ....	16
<b>II. Análisis del sistema financiero colombiano: evolución, obstáculos y regulación</b> .....	19
1. Regulación.....	20
<b>III. Microfinanzas en Colombia</b> .....	23
1. Regulación del sector de microfinanzas en Colombia.....	26
2. Cifras de desarrollo de las microfinanzas en Colombia .....	29
3. Bancarización .....	34
4. Banca de Oportunidades.....	36
<b>IV. Desafíos para el sector de microfinanzas</b> .....	39
1. Promoción y difusión del microcrédito y las microfinanzas.....	41
2. La bancarización.....	41
3. Tasas de interés.....	42
4. Competencia: bancos actores en las microfinanzas .....	42
5. Alianzas entre ONG y otras IMF (diferentes de entidades de crédito) con bancos comerciales .....	43

6.	Regulación .....	43
7.	Ampliación de cobertura.....	44
8.	Política pública.....	44
9.	Fortalecimiento institucional de las IMFs.....	45
10.	Formalización y aumento de la competitividad de las microempresas.....	46

<b>Bibliografía</b> .....	47
---------------------------	----

<b>Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados</b> .....	49
--	----

#### Índice de cuadros

CUADRO 1	ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO. PRINCIPALES VARIABLES.....	8
CUADRO 2	BANCOS Y CORPORACIONES FINANCIERAS. PRINCIPALES VARIABLES, JUNIO DE 2008).....	9
CUADRO 3	CONCENTRACIÓN DE ACTIVOS .....	10
CUADRO 4	TAMAÑO DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO.....	12
CUADRO 5	CARTERA DE CRÉDITOS. ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO .....	13
CUADRO 6	SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO (CIFRAS PRINCIPALES).....	14
CUADRO 7	SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO (CIFRAS PRINCIPALES).....	15
CUADRO 8	PARTICIPACIÓN IMF EN MICROCRÉDITO .....	24
CUADRO 9	DESEMBOLSOS MICROCRÉDITO BANCA COMERCIAL.....	26
CUADRO 10	CARTERA JUNIO 2008.....	32
CUADRO 11	OPORTUNIDADES DE MERCADO .....	35
CUADRO 12	CORRESPONSALES NO BANCARIOS .....	37

#### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO: EVOLUCIÓN CUENTAS PRINCIPALES ..	11
GRÁFICO 2	CARTERA DE CRÉDITOS .....	12
GRÁFICO 3	CAPTACIONES/PIB .....	16
GRÁFICO 4	TASAS DE CDT, 90, 180, 360 DÍAS.....	17
GRÁFICO 5	TASA DE INTERÉS CRÉDITO PREFERENCIAL .....	18
GRÁFICO 6	NÚMERO DE TRANSACCIONES POR CANAL .....	18
GRÁFICO 7	CARTERA MICROCRÉDITO-ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO-JUNIO 2008 .....	30
GRÁFICO 8	DESEMBOLSOS MENSUALES DE CRÉDITO.....	31
GRÁFICO 9	DESEMBOLSOS DE MICROCRÉDITOS .....	31
GRÁFICO 10	SALDO CARTERA MICROCRÉDITO A JUNIO 2008. ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO COOPERATIVAS FINANCIERAS.....	32
GRÁFICO 11	TASAS DE INTERÉS MICROCRÉDITO Y CRÉDITO DE CONSUMO ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO.....	33
GRÁFICO 12	TASAS Y DESEMBOLSOS.....	34
GRÁFICO 13	POBLACIÓN CON PRODUCTOS FINANCIEROS.....	35

## Introducción

---

Aunque las microfinanzas en Colombia se reducen principalmente al otorgamiento de microcrédito, la importancia del tema ha aumentado en la medida que el mismo se ha articulado a la estrategia de desarrollo económico y social del Presidente Álvaro Uribe, quien ha realizado convenios de importancia con diferentes gremios (Asociación Bancaria de Colombia, Confederación de Cooperativas de Colombia, Asociación de Cajas de Compensación, etc.) para incrementar el otorgamiento de microcrédito para microempresas y en el microcrédito hipotecario para familias.

Este documento busca aportar al conocimiento de las microfinanzas en Colombia y extraer lecciones que permitan la elaboración de políticas públicas. Aunque separados, este documento se ha desarrollado en paralelo con el desarrollado por Javier Serrano y publicado en esta serie con el número 212: *Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia*. Algunos temas se desarrollaron en conjunto para los dos documentos.

Para la realización de este trabajo se revisaron principalmente las fuentes secundarias de información y estadísticas de la Superintendencia Financiera, Asociación Bancaria, Banco de la República, ministerios y otras entidades, pues en la primera parte del documento se presenta la información básica sobre los establecimientos de crédito y otras entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, específicamente información sobre evolución de la cartera de crédito, desembolsos de crédito, indicadores de calidad de la cartera, número de créditos tramitados y operaciones realizadas a través de los corresponsales no bancarios.

Por su parte, se realizó una revisión sobre los trabajos existentes en el tema de microfinanzas en el país, y un análisis sobre la regulación

existente. Esta es la base de lo que se presenta en este documento, con una importante precisión: se utilizan los análisis, conclusiones y resultados del trabajo realizado en paralelo por el Dr. Javier Serrano (Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia) pues éste contiene las entrevistas a profundidad, a manera de estudio de casos, de una muestra significativa de instituciones microfinancieras (IMFs), y los principales actores de este aspecto en el país. Por tanto, los dos documentos se complementan, porque para el análisis de las microfinanzas en el país, se requiere los estudios de casos.

Este documento presenta en la primera parte (capítulo I) la información básica sobre los establecimientos de crédito y otras entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, específicamente sobre evolución de la cartera de crédito, desembolsos de crédito, indicadores de calidad de la cartera, número de créditos tramitados y operaciones realizadas a través de los corresponsales no bancarios. El capítulo II aborda la regulación del Sistema Financiero Colombiano, su situación actual y sus obstáculos. Estos dos primeros capítulos pretenden dar una visión muy general sobre el SFC, que son fundamentales para el desarrollo de los dos últimos capítulos. En el capítulo III se hace un análisis general de la evolución y desarrollo de las microfinanzas en el país, como sector, pues el trabajo en paralelo cuenta con los estudios de caso. Se debe aclarar que dado que el desarrollo en el país de las microfinanzas se ha dado principalmente en el microcrédito, se tiene un gran énfasis en este tema. Finalmente (capítulo IV), se presentan unas recomendaciones y desafíos para el desarrollo del sector de microfinanzas en Colombia.

# **I. El sistema financiero colombiano (SFC) y sus principales características: contexto general**

---

Después de la crisis de la década de los años noventa, el Sistema Financiero Colombiano (SFC) refleja un balance positivo. A finales del año 2007 se obtuvieron buenos resultados en utilidades y se creció en activos, como reflejo del momento que atravesaba la economía, y la recuperación de la confianza de los consumidores e inversionistas. En este capítulo se recogen las características generales del SFC, sus actores, características, magnitudes e indicadores básicos. Después se presentará el análisis del SFC en su evolución, obstáculos y regulación.

## **1. Actores del SFC (bancos, bolsas de valores, fondos mutuos, fondos de pensión, instituciones financieras no bancarias y otros)**

El sistema financiero colombiano se definió en la Ley 45 de 1990 como un sistema de matriz – filiales, en el cual los establecimientos de crédito y las compañías de seguros actúan como matrices de un grupo de filiales de servicios financieros (sociedades fiduciarias, sociedades comisionistas de bolsa, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos de pensiones y cesantías) y de un grupo de filiales de servicios técnicos (redes de cajeros, ACHs, compañías transportadoras de valores, compañías de

cobranzas). La tendencia principal es la de un movimiento de un modelo subyacente de matriz - filial a uno de banca universal.

Existe una sola bolsa de valores, la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), en la cual se negocia mayoritariamente deuda pública interna emitida por la Dirección del Tesoro Nacional, con una participación muy baja de la negociación de acciones. En los últimos años se observa un crecimiento muy importante de los inversionistas institucionales (fondos de pensiones, fondos de cesantías, fiducia de inversión, fondos mutuos, patrimonios fideicomisos y fondos de valores) que han aumentado la demanda de títulos valores, lo cual ha favorecido el desarrollo del mercado de deuda pública interna, más conocido como mercado de TES. El crecimiento de los TES contrasta con el mercado público de bonos privados que se reduce a unos pocos emisores.

Los bancos continúan siendo los actores principales del SFC, a pesar de que su número se ha reducido significativamente. En el cuadro 1 se muestra la importancia relativa de las tres categorías de establecimientos de crédito definidos en la Ley 45 de 1990, que constituye la Ley Marco del Sistema Financiero Colombiano: bancos, compañías de financiamiento comercial y corporaciones financieras. Se espera que dadas las pocas diferencias entre estas tres categorías, muy marcadas en el pasado, se dé un proceso de consolidación hacia un sistema con menores actores, pero que tengan una mayor solvencia y competitividad. En este cuadro se muestra también el tamaño de las entidades financieras de naturaleza especial (Bancoldex, Finagro y Findeter) cuyo objetivo principal es otorgar crédito a los establecimientos financieros, para que puedan financiar algunos renglones de interés nacional, a través del mecanismo de redescuento.

**CUADRO 1**  
**ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO. PRINCIPALES VARIABLES**  
(En millones de pesos)

Tipo de Intermediario	Activo			Patrimonio		
	Jun. - 2006	Jun. - 2007	Jun. - 2008	Jun. - 2006	Jun. - 2007	Jun. - 2008
Sector Privado Nacional						
Bancos sin BECH	62 984 653	78 027 586	83 263 510	6 820 445	9 268 236	10 562 816
BECH	22 104 543	28 036 723	38 135 275	2 215 428	3 095 089	3 815 834
CF	3 661 400	3 444 627	3 866 008	1 700 466	1 761 999	2 189 773
CFC (trad.)	2 779 586	4 115 434	5 584 831	347 621	432 465	612 002
CFC (esp. Leasing)	7 359 318	10 033 565	11 927 217	610 676	793 806	1 064 961
<b>Total privado</b>	<b>98 889 500</b>	<b>123 657 935</b>	<b>142 776 840</b>	<b>11 694 635</b>	<b>15 351 596</b>	<b>18 245 386</b>
Sector Privado Extranjero						
BCO	26 867 247	31 917 010	37 009 716	2 559 124	2 966 500	3 617 882
CF		84 018	460 801	0	82 666	94 444
CFC (trad)	1 534 180	2 448 391	3 146 101	237 920	309 206	372 456
CFC (esp. Leasing)	39 556	35 162	52 712	31 818	34 473	24 604
<b>Total privado extranjero</b>	<b>28 440 984</b>	<b>34 484 581</b>	<b>40 669 330</b>	<b>2 828 862</b>	<b>3 392 845</b>	<b>4 109 385</b>
Sector Cooperativo						
OCGS	60 278	81 764	94 827	15 084	16 769	16 600
Coop. Financieras	617 283	743 074	2 335 948	133 736	148 967	304 474
<b>Total cooperativas</b>	<b>677 561</b>	<b>824 839</b>	<b>2 430 775</b>	<b>148 819</b>	<b>165 736</b>	<b>321 074</b>

(Continúa)



## Conclusión cuadro 1

Sector Público 1 <sup>er</sup> piso						
Bancos sin BECH	0	7 246 436	10 812 015	0	875 519	875 713
CFC (Esp. Leasing)	195 846	243 207	260 624	16 562	20 021	22 991
Total público 1er piso	16 078 186	9 492 919	11 072 639	1 311 446	731 240	898 704
Sector Público 2 <sup>o</sup> piso						
IOE (2o piso)	22 442 831	24 865 452	31 238 674	4 706 269	5 871 557	6 307 544
Totales						
Total sin 2 piso sin cooperativas	143 468 947	167 717 199	194 613 636	15 850 027	19 492 450	23 270 076
Total sin 2 piso con cooperativa	144 086 230	168 460 274	196 949 585	15 983 762	19 641 417	23 574 550
Total con 2 piso	166 529 061	193 325 726	228 188 259	20 690 032	25 512 974	29 882 093

Fuente: Superintendencia Financiera, junio 2008, vía internet.

Notas: Incluye bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial y organismos cooperativos de GS. BECH privados: bancos especializados en crédito hipotecario. Davivienda, Colmena, Conavi, AV Villas, Red Multibanca Colpatría y BCSC.

Bancos sector público: Estado, Granbanco, Banco Agrario, Banco Granahorrar.

CF: Corporaciones Financieras.

CFC: Compañías de Financiamiento Comercial.

OCGS: Organismos Cooperativos de Grado Superior.

IOE: Instituciones Oficiales Especiales.

CF sector público: Occidente, Cundinamarca, Corcafé.

CFC Leasing sector público: Leasing Bancóldex.

Total sin 2 piso con OCGS: no incluye segundo piso, cooperativas financieras, ni otras cooperativas.

Total sin 2 piso con cooperativas: no incluye segundo piso.

En el cuadro 2 se consignan los valores del activo, pasivo y patrimonio de los bancos y corporaciones financieras a junio 30 de 2008. En primer lugar a nivel nacional está BanColombia, seguido por el Banco de Bogotá. Hay una gran concentración de activos en unos pocos beneficiarios reales; cuatro de ellos administran el 76,42% de los activos de los establecimientos bancarios (ver cuadro 3). En la actualidad operan 16 bancos, incluyendo a Procredit, que abrió operaciones en Colombia recientemente, y tres corporaciones financieras: JP Morgan, Corficolombia y la de BanColombia.

**CUADRO 2**  
**BANCOS Y CORPORACIONES FINANCIERAS. PRINCIPALES VARIABLES, JUNIO DE 2008**  
(En millones de pesos)

Entidad	Activo	2008	
		Pasivo	Patrimonio
<b>Bancos Nacionales</b>			
Banco de Bogotá	23 730 782	21 117 685	2 613 097
Banco Popular	8 548 325	7 785 097	763 228
BanColombia	34 575 797	29 515 175	5 060 623
Banco de Crédito	5 485 381	4 648 427	836 954
Red Multibanca Colpatría	6 569 489	5 921 220	648 269
Banco de Occidente	10 923 225	9 634 311	1 288 914

(Continúa)

## Conclusión cuadro 2

BCSC	6 441 133	5 896 853	544 279
Davivienda	20 290 324	18 251 494	2 038 830
AV Villas	4 834 328	4 249 873	584 445
Subtotal BECH	38 135 275	34 319 441	3 815 834
<b>Total Bancos Nacionales</b>	<b>121 398 785</b>	<b>107 020 135</b>	<b>14 378 650</b>
<b>Bancos Extranjeros</b>			
Banco Santander	5 188 406	4 662 088	526 318
ABN AMRO Bank	547 876	437 149	110 726
Citibank	5 840 759	4 934 774	905 985
HSBC	1 861 347	1 726 541	134 806
GNB Sudameris	5 350 587	5 009 004	341 583
BBVA	18 160 745	16 621 330	1 539 415
Procredit	59 996	949	59 048
<b>Total Bancos Extranjeros</b>	<b>37 009 716</b>	<b>33 391 835</b>	<b>3 617 882</b>
Corporación financiera extranjeros			
JP Morgan	460 801	366 357	94 444
Corporación financiera nacionales			
Corficolombiana (Corfivalle)	3 469 099	1 574 459	1 894 640
B Inv. Bancolombia	396 909	101 776	295 133
<b>Total CF Nacionales</b>	<b>3 866 008</b>	<b>1 676 234</b>	<b>2 189 773</b>

Fuente: Superfinanciera, vía internet. Fecha de corte: junio de 2008.

**CUADRO 3**  
**CONCENTRACIÓN DE ACTIVOS**

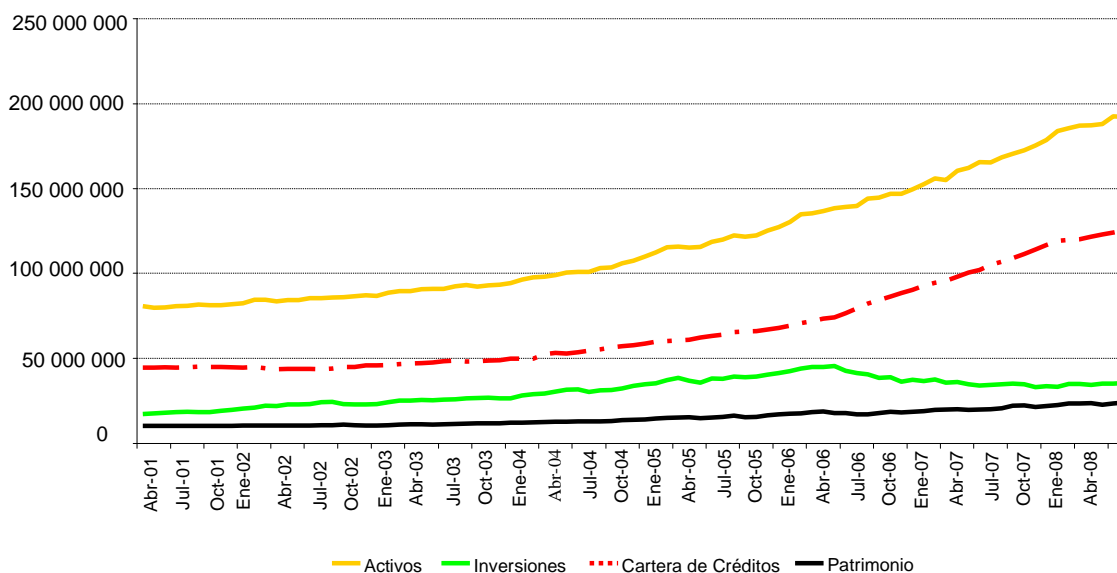
	Activos	Porcentajes
Grupo AVAL	48 036 660	30,32
BanColombia	34 575 797	21,83
Davivienda	20 290 324	12,81
BBVA	18 160 745	11,46
Subtotal	121 063 527	76,42
Otros	37 344 974	23,58
<b>Total</b>	<b>158 408 501</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Superfinanciera. Datos junio de 2008.

En Colombia se encuentra reglamentada la captación de ahorro del público; no así la colocación de crédito. La captación de ahorro del público está restringida a los establecimientos de crédito (bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial) vigiladas por la Superintendencia Financiera, y a las cooperativas que desarrollan una actividad financiera, vigiladas por la Superfinanciera o por la Superintendencia de Economía Solidaria.

En el gráfico 1 se muestra la evolución de las cuentas principales de los establecimientos de crédito, y se destaca el crecimiento de la cartera en los últimos años; en 2005, 2006 y 2007, el crecimiento de la cartera fue respectivamente 16,17%; 33,58% y 25,86%.

**GRÁFICO 1**  
**SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO: EVOLUCIÓN CUENTAS PRINCIPALES**  
 (En millones de pesos)



Fuente: Superfinanciera.

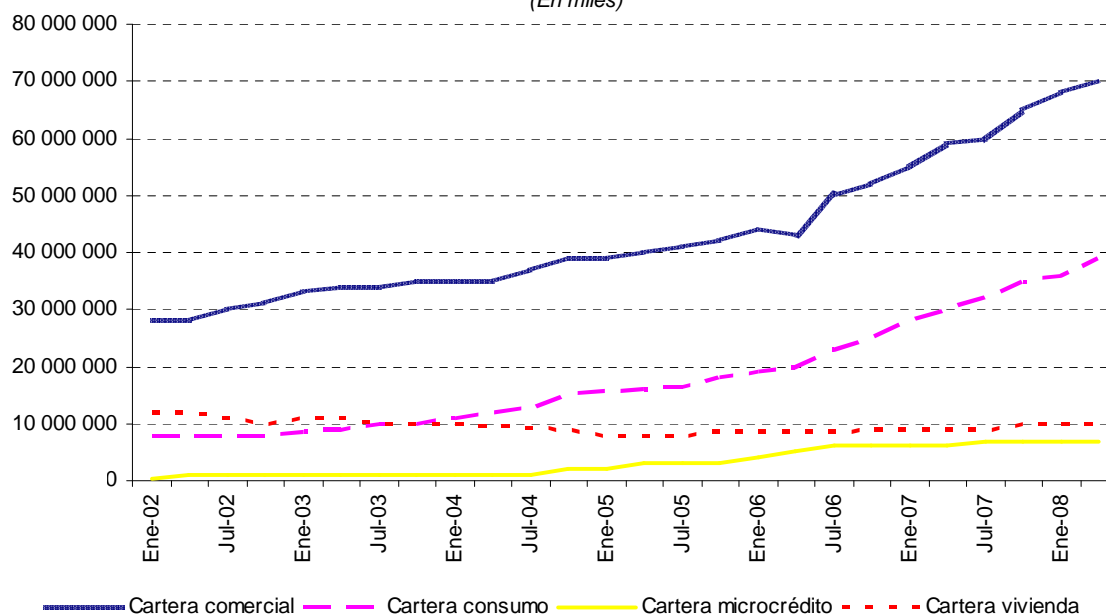
Existen otras entidades no financieras como las organizaciones no gubernamentales (ONG) que otorgan crédito, especialmente microcrédito. Entre éstas habría que mencionar a las fundaciones de la Corporación Mundial del Banco de la Mujer (5), las entidades departamentales promovidas por el sector empresarial (ACTUAR), y las cajas de compensación familiar (Cafam, Colsubsidio en Bogotá, Confama en Medellín, Cofandi en Cali, etcétera) que pueden administrar cuentas de ahorro contractual. Operan entidades que prestan servicios financieros y no están reguladas, puesto que la regulación se aplica principalmente a la captación de recursos y no a la colocación de crédito. Por ejemplo, las ONG que otorgan microcrédito no pueden captar ahorro del público, pero no tienen restricciones para sus operaciones crediticias; y también están las empresas de servicios públicos domiciliarios que han encontrado un negocio rentable en el otorgamiento del crédito<sup>1</sup>.

## 2. Tamaño del sistema financiero e importancia relativa de sus actores (captaciones, colocaciones, créditos, depósitos, etc.)

En el gráfico 2 se muestra la evolución de la cartera del sistema financiero colombiano por modalidad de crédito: comercial, consumo, microcrédito y vivienda. La importancia de la cartera de microcrédito en el total de colocaciones del sistema financiero tradicional es muy baja; a 30 de junio del año 2008, según la Superintendencia Financiera, la cartera bruta de los establecimientos de crédito ascendía a los \$121.020.281 millones de pesos, mientras que la cartera de microcrédito colocada por establecimientos de crédito vigilados por la Superfinanciera era tan sólo \$2.190.000 millones de pesos, cifra que representa un 1,81% de la cartera bruta. De la cartera de consumo, el 44,3% se encuentra en Bogotá, el 12,7% en Antioquia y el 11,5% en el Valle del Cauca.

<sup>1</sup> Ver Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia.

**GRÁFICO 2**  
**CARTERA DE CRÉDITOS**  
(En miles)



Fuente: Superfinanciera.

En el cuadro 4, se muestra el tamaño de la cartera de los establecimientos de crédito, discriminado por tipo de establecimiento. A junio de 2008, con base en información de la Superintendencia Financiera, se destaca el crecimiento del indicador de cartera vencida, pues aumenta en el último año de 3,0% a un 3,9% para el sistema tradicional.

**CUADRO 4**  
**TAMAÑO DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO**

Fecha de corte: junio de 2008	Cartera de crédito bruta	Cartera de crédito vencida	Provisión	Indicador de calidad tradicional (1)		Indicador de cubrimiento tradicional (2)	
				Jun - 2007	Jun - 2008	Jun - 2007	Jun - 2008
Sector Privado Nacional							
	Millones de pesos			Porcentajes			
BANCOS sin BECH	57 849 200	1 590 369	2 350 876	2,1	2,7	177,2	147,8
	26 949 121	1 478 281	1 411 529	5,1	5,5	91,8	95,5
CFC (trad.)	4 344 531	324 519	291 533	4,6	7,5	105,3	89,8
CFC (Esp. Leasing)	371 387	16 977	15 404	5,6	4,6	80,8	90,7
Total Privado Nacional	89 514 238	3 410 147	4 068 342	3,0	3,8	135,4	119,3

(Continúa)

## Conclusión cuadro 4

Sector Privado extranjeros							
BCO	25 129 893	940 634	1 072 229	2,7	3,7	146,5	114,0
CFC (trad.)	2 281 992	196 387	93 348	4,2	8,6	82,1	47,5
Total privado extranjero							
Sector cooperativo							
OCGS	77 204	3 104	3 991	3,7	4,0	102,4	128,6
Total Cooperativo	77 204	3 104	3 991	3,7	4,0	102,4	128,6
Sector público 1 <sup>er</sup> piso							
BCO	3 962 580	171 935	253 127	3,9	4,3	167,5	147,2
CFC (Esp. Leasing)	54 104	3 642	3 680	7,8	6,7	88,9	101,0
Total público 1er piso	4 016 954	175 577	256 807	4,0	4,4	165,4	146,3
Total cartera de crédito	121 020 281	4 725 848	5 495 717	3,0	3,9	137,5	116,3

Fuente: Superfinanciera.

Por su parte, en el cuadro 5 se muestra el crecimiento de la cartera en los últimos años. Se puede observar como el crecimiento de la cartera de consumo ha sido especialmente elevado, de 12.589.585 millones de pesos en 2004 a 39.176.081 millones de pesos. En la parte inferior del cuadro, están los porcentajes de incremento en el valor de la cartera desde 2004 hasta octubre de 2008. La cartera de consumo, por ejemplo, creció de 2006 a 2007 un 35,36%. La cartera de microcrédito ha crecido todos los años, pero en especial en 2004 y 2005 cuando se hicieron los acuerdos entre el Gobierno Nacional y los bancos (48,06% y 49,08%). En 2007 creció el 17,5%.

**CUADRO 5**  
**CARTERA DE CRÉDITOS. ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO**  
(En millones de pesos)

	2004	2005	2006	2007	Oct-08
Cartera de créditos	55 868 900	64 903 448	86 696 110	109 118 631	120 558 318
Cartera comercial	38 264 565	42 431 968	54 487 901	66 972 610	75 177 488
Cartera consumo	12 589 585	17 431 889	26 614 298	36 023 790	39 176 081
Cartera microcrédito	841 019	1 253 784	1 684 569	1 979 338	2 332 820
Cartera vivienda	7 087 884	6 802 126	7 539 525	9 074 790	9 913 058
Crecimientos					
Cartera de créditos	12,58	16,17	33,58	25,86	10,48
Cartera comercial	14,63	10,89	28,41	22,91	12,25
Cartera consumo	31,32	38,46	52,68	35,36	8,75
Cartera microcrédito	48,06	49,08	34,36	17,50	17,86
Cartera vivienda	-26,37	-4,03	10,84	20,36	9,24

Fuente: Superfinanciera.

*Establecimientos de crédito e inversionistas institucionales:* En el cuadro 6 se aprecia la importancia relativa de los inversionistas institucionales frente a los establecimientos de crédito. En la parte superior del cuadro están las cifras consolidadas para los activos de los establecimientos de crédito, compañías de seguros y sociedades administradoras de activos (fiduciarias, comisionistas de bolsa, administradoras de

fondos de pensiones y de cesantías); y en la parte inferior, la evolución de las carteras colectivas durante los tres últimos. Por su parte, en el cuadro 7 se muestra la importancia relativa de las diferentes componentes del sistema financiero colombiano, medido frente al total de los activos de los administradores, incluyendo bancos y compañías de seguros y las carteras administradas. Los establecimientos de crédito tienen el 44,75% de los activos a mayo de 2008, seguido de las instituciones oficiales especiales (7,30%) y la industria aseguradora (4,1%) para un total de 57,86% en 2007 para las Sociedades Administradoras, y por tanto el total de Fondos Administrados dentro del SFC consolidado es del 42,14% para este mismo año.

**CUADRO 6**  
**SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO (CIFRAS PRINCIPALES)**

(En miles)

	Activo (Dic 2006)	Activo (Dic 2007)	Activo (Mayo 2008)
Establecimientos de crédito	155 906 575	185 444 714	192 087 873
Industria Aseguradora	16 431 447	18 216 363	17 581 319
Soc. Adm. de fondos de pensiones y cesantías (AFP)	1 020 515	1 160 201	1 289 779
Sociedades Fiduciarias	889 999	966 761	1 056 015
Sociedades Comisionistas de Bolsa	4 148 382	3 874 002	3 823 199
Sociedades Adm. de Fondos de Inversión	54 210	50 652	51 086
Proveedores de infraestructura	1 213 577	1 257 690	1 126 678
Instituciones oficiales especiales	25 297 778	29 471 911	31 339 588
<b>Total sociedades administradoras</b>	<b>204 962 483</b>	<b>240 442 294</b>	<b>248 355 537</b>
Fondos de Pensiones Obligatorios (FPO)	43 338 555	51 129 622	54 343 489
Fondos de Pensiones Voluntarias (FPV)	6 219 963	6 789 420	6 645 694
Fondos de Cesantías (FC)	3 785 877	3 826 070	4 753 703
Fondo Común Ordinario (FCO)	8 185 757	8 849 859	9 998 825
Fondo Común Especial (FCE)	2 709 816	2 835 756	2 830 819
Otros activos fideicomitidos	59 659 437	68 787 331	68 574 704
Fondo de pasivos pensionales (FPP)	25 641 417	27 837 511	29 071 970
FPV administrados por Soc. Fiduciarias	884 947	800 877	889 412
Fondos Mutuos de Inversión (FMI)	677 618	698 060	645 944
Fondos de Inversión (FI)	501 381	597 652	662 059
Fondos de Valores (FV)	2 557 135	2 398 967	2 496 282
<b>Total fondos administrados</b>	<b>154 161 903</b>	<b>174 551 125</b>	<b>180 912 901</b>
Sector Financiero Consolidado	359 124 386	414 993 419	429 268 438

Fuente: Superintendencia Financiera y cálculos realizados por los consultores.

**CUADRO 7**  
**SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO (CIFRAS PRINCIPALES)**

	(Dic. 2006)	(Dic. 2007)	(Mayo 2008)
Establecimientos de Crédito	43,41	44,69	44,75
Industria Aseguradora	4,58	4,39	4,10
Soc. Adm. de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP)	0,28	0,28	0,30
Sociedades Fiduciarias	0,25	0,23	0,25
Soc. Comisionistas de Bolsa	1,16	0,93	0,89
Soc. Adm. de Fondos de Inversión	0,00	0,01	0,01
Proveedores de Infraestructura	0,34	0,30	0,26
Instituciones Oficiales Especiales	7,04	7,10	7,30
<b>Total Sociedades Administradoras</b>	<b>57,07</b>	<b>57,94</b>	<b>57,86</b>
Fondos de Pensiones Obligatorios (FPO)	12,07	12,32	12,66
Fondos de Pensiones Voluntarias (FPV)	1,73	1,64	1,55
Fondos de Cesantías (FC)	1,05	0,92	1,11
Fondo Común Ordinario (FCO)	2,28	2,13	2,33
Fondo Común Especial (FCE)	0,75	0,68	0,66
Otros activos Fideicomitidos	16,61	16,58	15,97
Fondo de Pasivos Pensionales (FPP)	7,14	6,71	6,77
FPV admin.. por Soc. Fiduciarias	0,25	0,19	0,21
Fondos Mutuos de Inversión (FMI)	0,19	0,02	0,15
Fondos de Inversión (FI)	0,14	0,14	0,15
Fondos de Valores (FV)	0,71	0,58	0,58
Total Fondos Administrados	42,93	42,06	42,14
Sector Financiero Consolidado	100,0	100,00	100,00

Fuente: Superintendencia Financiera.

Se aprecia en los últimos tres años, un crecimiento sostenido de los inversionistas institucionales, principalmente los fondos de pensiones con aportes obligatorias. Paralelamente, se ha dado un crecimiento en el mercado de deuda pública interna (TES), cuyo saldo a septiembre 30 de 2008, llegaba a 94.2 billones de pesos (45.5 billones de dólares), equivalente al 62,9% del endeudamiento total del Gobierno Nacional Central; que equivale a un 44% del PIB del año 2007, y a un 40,7% del PIB proyectado para el año 2008<sup>2</sup>.

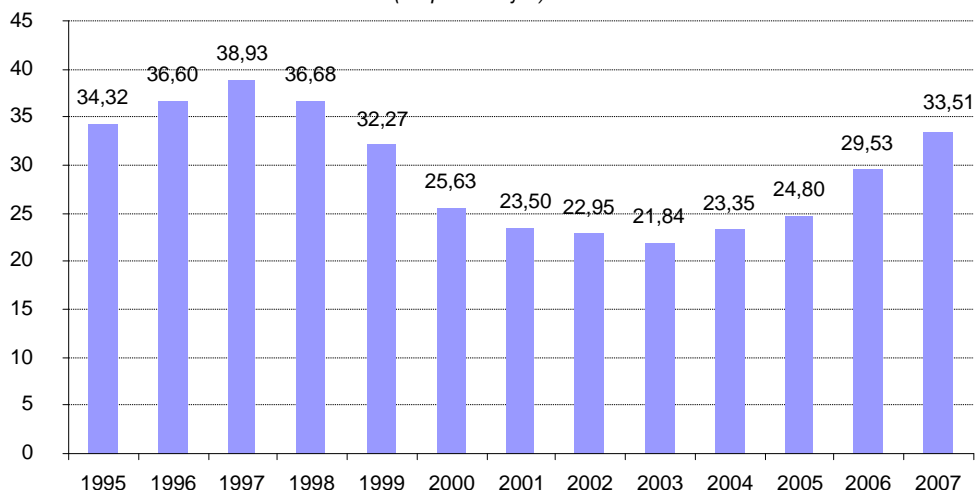
### **3. Indicadores de profundidad (captaciones y colocaciones sobre PIB, captaciones y colocaciones sobre agregados monetarios)**

Colombia se ha caracterizado por tener bajos niveles de profundidad financiera. En el gráfico 3 se muestra el comportamiento desde 1995 de uno de los indicadores de profundización bancaria, que se define como la relación entre cartera bruta y el producto interno bruto (PIB). El valor de esta relación en el año 2007 fue de 33,51%, que se puede considerar bajo, y el valor máximo en los últimos doce años fue en 1997 (38,93) y el mínimo en 2003 (21,84).

<sup>2</sup> Ver Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia.

En el gráfico 3 se presenta la relación entre captaciones más exigibilidades respecto al PIB, la cual alcanza al finalizar el año 2007 un valor de 34,7%.

**GRÁFICO 3**  
**CAPTACIONES/PIB**  
(En porcentajes)



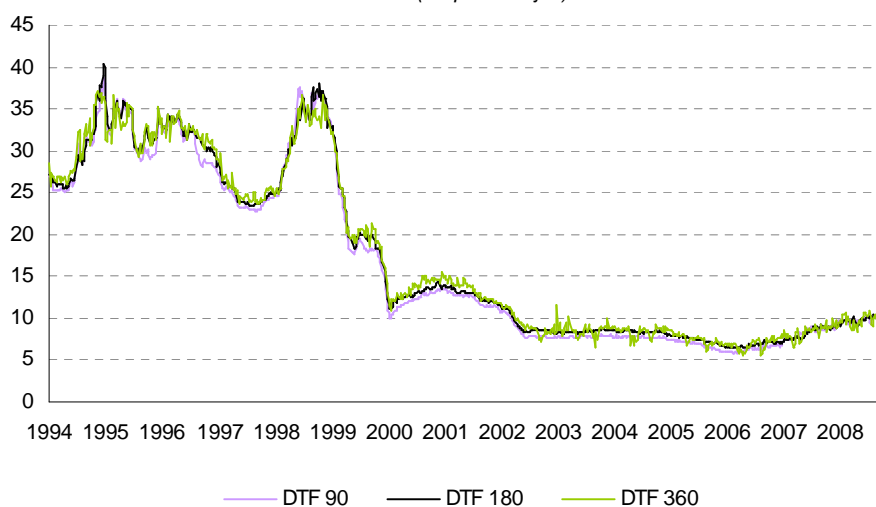
Fuente: Superintendencia Financiera. Banco de la República.

#### **4. Principales tasas de interés de captaciones y colocaciones. Indicadores de eficiencia, rentabilidad, morosidad, etc.**

La tasa básica de referencia en Colombia sigue siendo la tasa DTF a 90 días, que corresponde a la tasa de captación de los establecimientos de crédito a 90 días a través de certificados de depósito a término. Esta tasa permanece constante durante los cinco días laborales, y se estima con información de la semana previa. En el gráfico 4 se muestra el comportamiento de la tasa desde 1994, con información del Banco de la República. Se destaca la disminución desde la crisis financiera de 1998, así como el ligero aumento que comienza a darse a partir de finales de 2007.



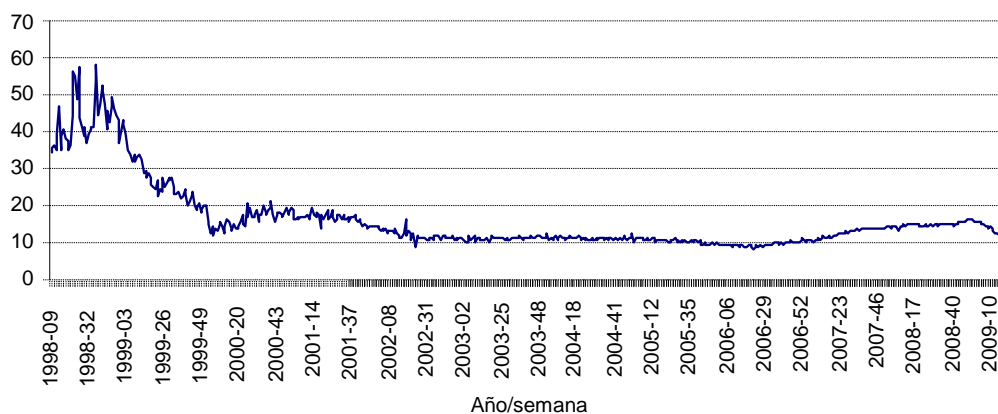
**GRÁFICO 4**  
**TASAS DE CDT, 90, 180, 360 DÍAS**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Banco de la República.

El gráfico 5 muestra la tasa del crédito preferencial o corporativo, a partir de 1989, definido como aquel que se otorga a empresas con un plazo superior a 90 días. Se observa nuevamente el descenso señalado de las tasas de interés. El sesgo del crédito preferencial hacia el corto plazo<sup>3</sup>, le resta validez a su utilización como tasa de referencia.

**GRÁFICO 5**  
**TASA DE INTERÉS CRÉDITO PREFERENCIAL**  
*(En porcentajes)*

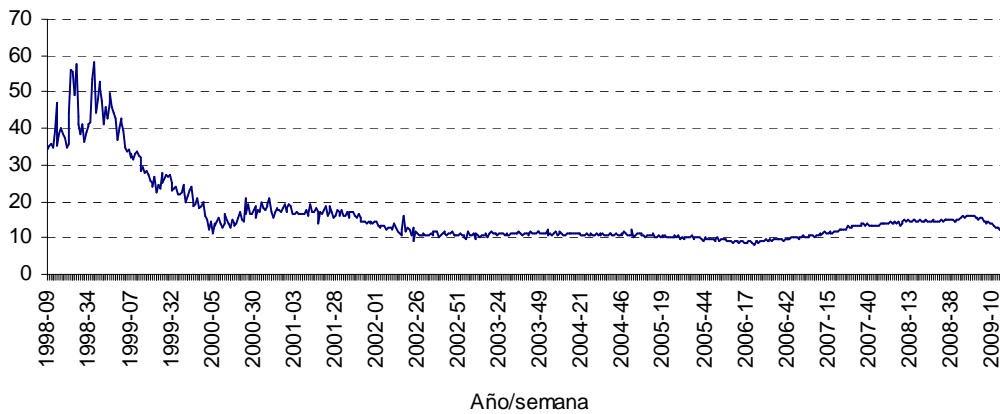


Fuente: Banco de la República

<sup>3</sup> Aproximadamente un 85% está entre 90 y 365 días.

Por su parte, en el gráfico 6 se muestra la participación del número de transacciones por canal transaccional del año 2005 a 2007. La participación en las oficinas bancarias y en ATM disminuyó en 9 puntos y 3 puntos porcentuales respectivamente, mientras que el uso por internet ha crecido en 11 puntos del año 2005 a 2007.

**GRÁFICO 6**  
**NÚMERO DE TRANSACCIONES POR CANAL**  
(En porcentajes)



Fuente: SuperFinanciera y Banco de la República.

## **II. Análisis del sistema financiero colombiano: evolución, obstáculos y regulación**

---

El sistema financiero en su conjunto registró entre enero y noviembre de 2008 ganancias por 8.6 billones de pesos de los cuales 4.5 billones correspondieron a los establecimientos de crédito, liderados por los bancos. Esta cifra de ganancias totales incluye también los resultados de las compañías de seguros, las administradoras de los fondos de pensiones y cesantías, las sociedades fiduciarias y las firmas comisionistas de bolsa. Se espera para 2009 una desaceleración en el sistema financiero, y por eso algunas entidades están estudiando la posibilidad de realizar capitalizaciones extraordinarias en los próximos meses, más como medida de prevención que como necesidad de fortalecimiento patrimonial. En este momento, el sistema financiero enfrenta altas volatilidades en los mercados financieros, por las secuelas de la crisis a nivel mundial en octubre de 2008, y señales de desaceleración económica tanto a nivel global como local. Esta volatilidad afecta también el valor de los portafolios de los diferentes intermediarios.

El mercado del sistema financiero tiene características sustancialmente distintas a las de hace diez años. Está reorganizándose la industria con fusiones, adquisiciones, reducción de la banca pública, y consolidación de los conglomerados financieros. Se tienen importantes actores globales con presencia en el sistema financiero del país, lo que lleva a tener un entorno competitivo para las instituciones locales. Además estos actores han incursionado en nuevos negocios como el *trading* de divisas, títulos valores, derivados, entre otros.

Un crecimiento “elevado de la cartera de crédito en los últimos años, ha dado un desarrollo rápido y eficiente en el mercado de deuda pública<sup>4</sup> interna, con un crecimiento paralelo de los inversionistas institucionales (fondos de pensiones, fondos fiduciarios, fondos de cesantías, fondos de valores, etc. La preocupación principal, está en un endeudamiento elevado de la población colombiana en crédito de consumo.

Preocupa el crecimiento de la cartera en mora de los establecimientos financieros, aunque no es alarmante, si inquieta. Esto llevará a la desaceleración de los créditos nuevos, en especial en consumo (tarjetas de crédito) y comerciales (para empresas). A noviembre de 2008, la cartera total del sistema financiero alcanzó los 148 billones de pesos, con un crecimiento anual de 18,7%. A principios de 2007 este tipo de préstamos creció al 50%. La cartera de consumo apenas crece un 13,7% a noviembre de 2008, mientras que la comercial y la hipotecaria lo hacen al 21% y 12% respectivamente. Los préstamos que sí crecen de manera dinámica son los microcréditos, con un aumento anual del 43%.

En noviembre de 2008, el monto de la cartera vencida del sistema financiero crecía a una tasa anual de 53% y sumaba 6.6 billones de pesos. En la cartera comercial, el aumento de los préstamos vencidos era del 67%, consumo en 50% y el crédito hipotecario en 10,5%, y el microcrédito en 43%. Por lo tanto, este crecimiento de la cartera vencida implica un deterioro en los indicadores de calidad tradicionales. Para la cartera total este indicador se ubica en 4,4%, y en 2007 era de 3,4%<sup>5</sup>.

Dado el crecimiento del sistema financiero (bancario) en los últimos años y la movilización de recursos en el mercado de valores, se hace evidente que hay un espacio para mejorar la profundización financiera, la cual se traduce en una adecuada canalización de los ahorros hacia inversiones productivas, con un eficiente sistema de pagos que facilite las transacciones y un apropiado monitoreo a riesgos. Es decir, hay que canalizar los ahorros hacia inversiones productivas y hacer más eficiente las transferencias entre los diferentes agentes económicos. Esto debe ir de la mano con la política de la Banca de Oportunidades del Gobierno Nacional, con la cual se busca promover el acceso a servicios financieros a gran escala de la población de menores ingresos en el país.

## 1. Regulación<sup>6</sup>

Como se mencionó en el capítulo I, la Ley 45 de 1990 ha sido hasta ahora la última reforma estructural del sistema financiero colombiano, la cual estableció el modelo matriz- filiales. En estos casi veinte años ha habido algunas reformas importantes pero no estructurales, incluyendo la reforma a la Constitución en 1991. Después se presentó la Ley 35 de 1993, la primera ley marco para el sector, la cual contempló los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora; y con la Ley 100 del mismo año se dio paso a la creación de los fondos de pensiones y cesantías, los cuales han desempeñado un importante papel como inversionistas institucionales en el mercado de valores.

En 1999 y 2003 se presentaron dos nuevas reformas financieras: las leyes 510 y 795, respectivamente. La Ley 510 se expidió en el entorno de crisis de finales de la década de los años 1990, y permitió un régimen para los instrumentos de salvamento y liquidación de entidades financieras. Por su parte, la Ley 795 se limitó a algunos ajustes puntuales, al complementar los mecanismos de salvamento (con exclusión de activos y pasivos), y estableció un régimen sancionatorio especial aplicable al sistema financiero; y se fortalecieron los regímenes de protección al consumidor y las reglas de información a los usuarios. En 2005 se expidió una importante ley para el Mercado de Valores (Ley 964) que actualizó la normatividad y la estructura institucional para apoyar el crecimiento del mercado de valores en condiciones de seguridad y transparencia.

Desde junio de 2007, el Gobierno Nacional ha trabajado en un proyecto<sup>7</sup> de reforma financiera, que busca: (a) una efectiva protección al consumidor financiero; (b) consolidar el Régimen de Ahorro Individual en pensiones y el régimen vigente en cesantías; (c) fortalecer el papel de la supervisión y del

<sup>4</sup> El saldo de las emisiones de TES al finalizar el mes de septiembre estaba alrededor de los 95 billones de pesos.

<sup>5</sup> Fuente: Superfinanciera, en El Tiempo, diciembre 28 de 2008.

<sup>6</sup> Esta aparte fue elaborado con información tomada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia. Abril 11 de 2008.

<sup>7</sup> A la fecha de la publicación de este documento, la reforma estaba siendo discutida en el Congreso de la República de Colombia.

Fondo de Garantías Financieras (FOGAFIN); y (d) la eficiencia en el sistema, permitiendo nuevas actividades financieras a algunas entidades y otras hacia el mercado global, para buscar una mayor eficiencia del sistema.

Esta reforma se presenta en un entorno económico favorable en el país (año 2007 y principios de 2008), no se trata de una reforma estructural sino que se ocupa de temas estratégicos para consolidar el papel del sistema financiero como factor de desarrollo social. Hay algunos ajustes propuestos para entidades del sistema, que se mencionan a continuación, pues son importantes dado el objeto de este trabajo: a los bancos se les permite desarrollar actividades de *leasing*, y otorgar financiación para la compra de compañías del sector real; se adopta un línea de liberalización comercial de apertura general pero gradual (4 años), en especial la apertura para el consumo en el exterior de seguros, y se admite el establecimiento mediante sucursales, con los mismos requerimientos y régimen de sociedades establecidos. En cuanto a los fondos de pensiones se aboga por la flexibilización de las restricciones a las inversiones y a su adecuación al perfil de los cotizantes, utilizando un esquema de multifondos.

Aunque la reforma contiene un aparte para la “promoción del acceso a servicios financieros por parte de la población de menores recursos”, para extender los servicios a otro segmento de usuarios haciendo énfasis en la política de la Banca de Oportunidades, estas acciones seguramente necesitarán de un trabajo adicional en regulación para disminuir las barreras de acceso de los más pobres a los microcréditos (bancarización y microfinanzas), para tener el efecto y alcance esperado.



### III. Microfinanzas en Colombia

---

Las microfinanzas se pueden entender como la oferta especializada e integral de servicios financieros que incluye el financiamiento a través de créditos para microempresas y busca la promoción a los segmentos de bajos ingresos<sup>8</sup>. Las microfinanzas aportan una tecnología de intermediación que remueve una falla de mercado. El portafolio de productos en las microfinanzas se pueden resumir en: crédito productivo; crédito temporal; cuenta de ahorros; CDT; tarjeta débito; tarjeta de crédito; y seguros, en especial el seguro de vida.

Por su parte, el microcrédito es otorgado por una entidad a una persona natural, o jurídica, o grupo de prestatarios, cuya fuente principal de ingresos proviene de la realización de actividades empresariales. En general los solicitantes no cuentan con documentación o registros formales de respaldo sobre los ingresos y su capacidad de pago, ni con garantías reales registradas; y el préstamo se otorga sobre la base de la disposición a pagar del solicitante y a partir de un análisis del flujo de caja combinado con su negocio y con su hogar.

Las principales instituciones microfinancieras (IMF) en el país son: organizaciones no gubernamentales (ONG, entre las cuales están las fundaciones empresariales), los organismos de gobierno, los establecimientos de crédito (bancos y compañías de financiamiento comercial), las cooperativas financieras, sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, y las cooperativas de ahorro y crédito, sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria. Aunque hay algunos nichos de mercado específico, en general compiten entre sí. También se encuentran otras entidades que apoyan el sector de

---

<sup>8</sup> Un grupo de bancos ha incursionado en este campo, especialmente en el otorgamiento de microcrédito, en respuesta al llamado del Gobierno Nacional que en su estrategia de desarrollo ha denominado Programa de la Banca de Oportunidades (ver Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia).

microfinanzas en el país, como el Fondo Nacional de Garantías, Bancoldex y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el programa del Banco de Oportunidades (BO). En el siguiente cuadro se presenta la importancia relativa de las principales IMFs en el país<sup>9</sup>:

**CUADRO 8**  
**PARTICIPACIÓN IMF EN MICROCRÉDITO**

	Dic-06	Dic-07	Jun-08
Total Microcrédito	2 780 199	3 593 934	4 016 741
Cartera bruta bancos	1 589 568	1 858 895	2 054 176
Porcentajes bancos	57,17	51,72	51,14
Cartera bruta (4 bancos)	1 570 292	1 814 153	1 968 114
Porcentaje (4 bancos)	98,79	97,59	95,81
Banco Agrario	1 010 151	1 157 680	1 208 100
BCSC	399 803	418 383	495 794
Banco Bogotá	129 260	126 708	147 829
BanColombia	91 078	111 382	116 391
Finamérica (CFC)	72 003	80 284	82 427
Cartera vencida bancos	87 067	132 175	154 982
Índice de cartera vencida, bancos	5,5	7,1	7,5
Cartera bruta Red Emprender (RE)	996 328	1 452 144	1 615 138
Cartera vencida Red Emprender	19 267	29 924	52 651
Índice de cartera vencida RE	1,93	2,06	3,26
Cartera WWB Cali	332 448	448 549	490 307
WWB Popayán	182 298	290 380	321 314
WWB B/manga	163 006	249 845	258 932
WWB Medellín	69 638	138 896	170 783
WWB Bogotá	75 625	120 660	146 917
Total Fundaciones Banco Mujer (WWB)	823 015	1 248 330	1 388 253
Porcentaje Fundaciones WWB	29,60	34,73	34,56
Total Bancos y Banco de la Mujer	2 412 583	3 107 225	3 442 249
Cooperativas con actividad financiera	99 452	162 452	166 199
Porcentaje, cooperativas con actividad financiera	3,58	4,52	4,14
Otros	196 161	243 973	325 686
Porcentaje otros	7,06	6,79	8,11
Fundación Mario Santo Domingo	36 933	40 482	
Fundación Amanecer	2 666	2 719	
Congente	21 235	25 676	
Actuar Bolívar	6 305	6 038	
Actuar Tolima	6 190	6 967	
Cooperativa Emprender	1 491	1 892	

Fuente: Elaborado para Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia, con información de la Superintendencia Financiera, Cooperativa Emprender y Confecoop.

Una de las tendencias en América Latina ha sido que los bancos comerciales y estatales se han convertido en proveedores de servicios de microfinanzas. Las ONG han sido pioneras en atender este

<sup>9</sup> Elaborado para Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia, con información tanto de la Superintendencia Financiera como de la Cooperativa Emprender y de la Confederación Colombiana de Cooperativas, Confecoop.



sector de microfinanzas, pues su estructura administrativa es más liviana, sus procesos y reglamentos más flexibles, sus metodologías de crédito y toma de decisiones más expeditas sin pasar por muchos niveles, su atención personalizada y la descentralización de sus operaciones las hacen más flexibles, oportunas y ajustadas a las necesidades de este segmento de la población. Por su parte, los bancos comerciales pueden ofrecer una mayor diversidad de productos y servicios financieros, tanto activos como pasivos, y les favorece su capacidad de innovación en estos productos. Asimismo, pueden ejercer actividades de primer y segundo piso, una mayor red de agencias o puntos de servicio, y si logran economías a escala en sus operaciones, pueden ofrecer una menor tasa de interés y condiciones de plazo, formas de pago y otras condiciones más flexibles. Permiten, además, la bancarización de este amplio segmento de la población, y tienen conexiones con bancos globales, lo que puede contribuir a reducir los costos financieros e incluso los operativos.

Las ONG trabajan en función a una metodología que varía según la institución, y que asegura el éxito del programa (asociaciones, responsabilidad solidaria del grupo, preferencia por mujeres, créditos escalonados, y seguimiento personalizado, entre otros). Poseen un procedimiento simple y estandarizado, la ayuda que brindan en la mayoría de los casos no se limita a la asistencia financiera, y conocen muy bien la zona de influencia y trabajan en contacto directo con los beneficiarios. Sin embargo, muchas de estas organizaciones tienen debilidad por la tasa de interés, que son altas para cubrir sus costos operativos, y otros problemas de organización y de recursos financieros y humanos. En los recursos financieros necesitan financiamiento externo porque no son auto-sostenibles, y tienen problemas para la obtención de fondos; y por su parte en los recursos humanos presentan problemas asociados al alto nivel de voluntariado y gran rotación de personal. En el país, las ONG han sido los precursores del microcrédito en Colombia, con los Bancos de la Mujer, pero tienen retos importantes para lograr su competitividad en el sector de microfinanzas del país, como los que se acaban de mencionar.

Las iniciativas o entidades gubernamentales tienen grandes ventajas frente a las ONG, pues pueden llegar a un número grande de la población, tienen mayores posibilidades de obtener fondos, y trabajan con tasas de interés más bajas, normalmente subsidiadas. Sin embargo, estas iniciativas o entidades no siguen una metodología adecuada para asegurar el éxito de los programas (montos muy elevados, créditos individuales, poco seguimiento de los beneficiarios, etcétera.). Tienen, además, una cultura asistencialista y de posible clientelismo político, poco contacto con la población beneficiaria, y procedimientos burocráticos en cambios de formularios, deficiencia en la información, cambios de referentes, plazo largo entre lanzamiento e implementación. Aunque estos programas pueden ayudar a la población más vulnerable, la cultura de asistencialismo y la falta de una metodología adecuada pueden hacer que los programas de microcrédito no tengan los resultados positivos que se esperan.

Finalmente, otras entidades en el país que apoyan el desarrollo de las microfinanzas (especialmente microcrédito) son el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y Bancoldex. El Fondo Nacional de Garantías ha sido un factor importante para promover la participación de bancos comerciales en el otorgamiento de microcrédito, pues otorga garantías hasta por el 70% del crédito a microempresas y PyMES para los bancos y ONGs. En parte los bancos se animan a participar en el negocio por la existencia de la garantía. Algunas ONGs han establecido su propio fondo de garantías para complementar la garantía del FNG<sup>10</sup>. El cuadro 9 muestra la participación de la línea de redescuento de Bancoldex en el total de desembolsos de microcrédito en la banca comercial, presentado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en el informe de estadísticas industriales, en febrero de 2007<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Tomado de la Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia.

<sup>11</sup> No fue posible conseguir información consolidada más actualizada sobre el monto del redescuento de Bancoldex, que permitiera la actualización del cuadro.

**CUADRO 9**  
**DESEMBOLSOS MICROCRÉDITO BANCA COMERCIAL**  
*(En millones de pesos)*

	2002	2003	2004	2005
Recursos propios	144 551	568 467	665 649	874 488
Redesc. Bancoldex	3 080	136 416	261 375	298 017
Redesc. Finagro	69 325	247 363	434 491	652 543
Fundaciones	109 974	335 555	484 045	744 067
Total	376 327	1 314 682	1 845 560	2 569 115

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Estadísticas Industriales 2007.

Durante los años 2003 hasta 2005, la línea de redescuento de Bancoldex representa en promedio el 12,05% del total de desembolsos de microcrédito, y se utiliza para financiar capital de trabajo e inversión, con un plazo máximo de 12 y 24 meses respectivamente. Para préstamos de capital de trabajo se viene ofreciendo una garantía del 50% automática del FNG y del 60% para inversiones. No se consideran períodos de gracia, y las amortizaciones a capital son mensuales excepto para créditos de inversión, hasta tres meses y con amortizaciones trimestrales<sup>12</sup>.

La demanda de microcréditos ha ido transformándose a lo largo del tiempo, de sólo un instrumento de ayuda para la población más marginal pasó a ser un instrumento de ayuda para la clase media empobrecida, que también tiene dificultades de acceso al crédito bancario tradicional. Los estratos más bajos deben ser los primeros destinatarios de los microcréditos en el país, y en especial son los principales destinatarios de ayuda de las ONG y del Gobierno.

Las entidades que tradicionalmente han explotado este mercado de las microfinanzas han venido creciendo y han demostrado que el segmento, bien manejado, tiene bajos niveles de morosidad y puede ser altamente rentable. Algunas han migrado al mercado financiero tradicional o están en proceso de hacerlo. La percepción tradicional del mercado financiero regulado y de las autoridades, según la cual las microfinanzas son de alto riesgo y no sostenibles, ha cambiado significativamente en los últimos años en el mundo, y Colombia no ha sido la excepción. Con esta introducción sobre el estado actual de las microfinanzas en el país, en este capítulo se presentará un breve recuento sobre los aspectos más importantes de la regulación para este sector, las cifras que por sí solas dan a entender el desarrollo del microcrédito en los últimos años, y por último algunos hechos concretos sobre la bancarización, pues es uno de los insumos esenciales para el verdadero desarrollo de las microfinanzas.

## 1. Regulación del sector de microfinanzas en Colombia

En la década de los años 1980, el fomento para la microempresa y la regulación del microcrédito estaban limitados a ofrecer capacitación y crédito, y existía un Plan Nacional de la Microempresa cada cuatro años (para cada gobierno) hasta 1998. Al inicio del decenio de los años 1990 se ofreció el crédito "Sólo", de forma solidaria o individual. Después, en el año 2000, se expidió la Ley 590 Mipyme, en la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y en el artículo 39 se estableció la definición legal de microcrédito como: "Sistemas de microcrédito. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990. (...) Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la

<sup>12</sup> Fuente: Banco de Comercio Exterior, Bancoldex.

empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación”.

Esta ley fue modificada en el año 2004 por la Ley 905, y en especial se dan cambios de forma, en lo atinente al microcrédito: “Sistemas de microcrédito. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorízase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no reputándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990. (...) Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación. (...) Se clasifica como microempresa aquella unidad económica que tiene activos totales hasta de 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (para el año 2008 hasta \$ 230.750.000) y menos de 10 empleados”.

En 2001, con la Circular Externa 050 de octubre de la Superintendencia Bancaria de Colombia<sup>13</sup> se establece la nueva modalidad de crédito denominado microcrédito. Se da entonces la normatividad sobre riesgo crediticio, la calificación de la cartera y provisiones para esta modalidad creada. Posteriormente en 2002, se reglamenta la Ley Mipyme, y en especial se permite una tasa de interés hasta de 7,5% Anual Anticipado por comisiones y honorarios, y se crea el Consejo Superior de la Microempresa. Además, el Presidente Uribe Vélez logra un convenio entre el Gobierno Nacional con los bancos para destinar \$300.000 millones anuales (aproximadamente US\$150 millones) de su cartera al microcrédito.

En 2003, con la Ley 795 se crea la figura de microcrédito inmobiliario, para la financiación de vivienda a menos de cinco años sin garantía hipotecaria y establece la posibilidad del cobro de una comisión para retribuir los mayores costos administrativos. Además, se autoriza a la Superintendencia para certificar de manera diferenciada las tasas de interés bancario corriente, en las distintas modalidades de crédito.

En los últimos años se ha trabajado en materia de regulación para el fomento de la cultura del emprendimiento para la creación de empresas (Ley 1014 de 2006). Asimismo, mediante Documento CONPES de 2006 se creó la “Banca de Oportunidades”, como política para promover el acceso al crédito y a los servicios financieros. En noviembre de 2006, se dispone mediante el Decreto 4090 que las tasas de las diferentes modalidades de crédito (comercial, consumo y microcrédito) serán certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las cuales mediante Resolución 0428 (marzo de 2007) se certifican las tasas así: comercio y consumo con el 16,75% efectivo anual (e.a.), microcrédito con el 22,66% e.a., y la máxima permitida 33,93% e.a. fija por un año.

Estas tasas tuvieron una vigencia de pocos días en virtud de que el Decreto 18 de 2007 estableció solo dos modalidades: comercial y consumo, y microcrédito. Con esto, la nueva certificación para la categoría comercial y de consumo cambió a una tasa de 13,83%. El 26 de febrero de 2007 se expidió el Decreto 519, el cual derogó los anteriores y estableció dos modalidades para efectos de la certificación: consumo y ordinario, y microcrédito. Después, la Superintendencia Financiera expidió la Resolución 0428 mediante la cual certificó las nuevas tasas de interés bancario corriente y estableció las vigencias para cada modalidad. En el caso de microcrédito estableció una tasa del 22,62% con vigencia anual entre abril de 2007 y marzo de 2008.

Por su parte, mediante Resolución 01 del Consejo Superior de la Microempresa de abril de 2007, se modifica la comisión que se puede cobrar, así: para créditos menores a cuatro salarios mínimos

<sup>13</sup> La Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores se fusionan y ahora se tiene en Colombia.

legales mensuales vigentes hasta el 7,5% anual anticipado, y para créditos mayores a este valor se puede tener honorarios y comisiones de hasta el 4,5% anual anticipado.

Dentro del programa de la Banca de Oportunidades el Congreso de la República expidió la Ley 1151 de 2007, que en su artículo 70 establece importantes definiciones en relación con el tema de microfinanzas, especialmente con cuentas de ahorro de bajo monto libre de toda inversión obligatoria: “Artículo 70. Cuentas de ahorro de bajo monto. Con el fin de estimular el acceso de la población de escasos recursos a instrumentos de ahorro, los establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera podrán ofrecer cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto que se ajusten a los requisitos de cuantía, saldos, movimientos, comisiones y demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria”.

Posteriormente el Ministerio de Hacienda expidió el Decreto 1119 de abril 11 de 2008, “por el cual se dictan medidas para promover el acceso a los servicios financieros por las personas de menores recursos y se reglamenta parcialmente el artículo 70 de la Ley 1151 de 2007”. Este decreto es especialmente importante en la medida que establece incentivos a la apertura y administración de cuentas de ahorro de bajo monto, para promover la extensión de las microfinanzas más allá del microcrédito. Específicamente, define las características de las cuentas de bajo monto<sup>14</sup> y establece incentivos a los establecimientos de crédito que las administran, entre las cuales se pueden mencionar la eliminación de inversiones forzosas (FINAGRO). Así mismo, establece la exención del gravamen del 4 por mil para las transacciones que se realicen sobre esas cuentas<sup>15</sup>, y las exenciones a los costos de transacciones realizadas por los clientes a través de esas cuentas<sup>16</sup>.

El límite a los depósitos mensuales (2 SMLMV) equivale a \$923.000, que a la tasa de cambio representativa del mercado al 29 de octubre de 2008 (\$2.359,52 por dólar), equivaldría a \$US 391 dólares de Estados Unidos. El tope al saldo al final de mes (3 SMMLV), equivale a \$1.384.500 que a la tasa de cambio representativa del mercado al 29 de octubre de 2008 (\$2.359,52 por dólar), son US 587 dólares<sup>17</sup>.

En mayo de 2008, el Ministerio de Hacienda presentó un decreto que modifica el límite de endeudamiento sin cambiar la definición de microcrédito, la cual cubre operaciones crediticias hasta por 120 SMLMV, y también contempla una extensión por seis meses adicionales al actual límite de interés bancario corriente que rige para las operaciones de microcrédito. El Decreto 919 de 2008 del Ministerio de Hacienda, modificadorio del Decreto 519 de 2007, cambió entonces el límite de endeudamiento del microempresario que recibe el financiamiento, anteriormente en 25 SMLMV a SMLMV, así: “1. Microcrédito: es el constituido por las operaciones activas de crédito a las cuales se refiere el artículo 39 de la Ley 590 de 2000, o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen, así como las realizadas con microempresas en las cuales la principal fuente de pago de la obligación provenga de los ingresos derivados de su actividad. Para los efectos previstos en este numeral el saldo de endeudamiento del deudor no podrá exceder de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito. Se entiende por saldo de endeudamiento el monto de las obligaciones vigentes a cargo de la correspondiente microempresa con el sector financiero y otros sectores, que se encuentren en los registros con que cuenten los operadores de bancos de datos consultados por el respectivo acreedor, excluyendo los créditos hipotecarios para financiación de vivienda y adicionando el valor de la nueva obligación.

La consecuencia de esta modificación es una reclasificación, por las entidades reguladas (bancos y cooperativas), del microcrédito clasificado como crédito de consumo, cuando el endeudamiento global

<sup>14</sup> Decreto 1911 de abril 11 de 2008, En el caso de cuentas de ahorro a la vista, los depósitos mensuales podrán ser hasta por un monto equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes smlmv, y el saldo al final de cada mes no podrá ser superior a tres (3) salarios mínimos mensuales vigentes smlmv.

<sup>15</sup> El Decreto 1119, abril 11 de 2008, “establece que las cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto de que trata el presente decreto están exentos del gravamen a los movimientos financieros, en los términos de la misma disposición”.

<sup>16</sup> Decreto 1119, abril 11 de 2008, “Por lo menos dos (2) transacciones y una consulta de saldo mensuales realizadas por el cliente, no generarán comisiones ni erogación alguna. Los clientes deberán ser claramente informados sobre el alcance de este beneficio, y en particular deberá precisárseles el costo de transacciones o consultas adicionales”.

<sup>17</sup> Tomado de la Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia.

del microempresario era superior a los 25 SMLMV. Por otro lado, las entidades no reguladas argumentan que esta modificación llevará a que los bancos sobreendeuden al microempresario<sup>18</sup>. A partir del 1 de abril de 2008 (vigencia del Decreto 919), los desembolsos agregados de microcrédito realizados por los establecimientos de crédito regulados han aumentado, ubicándose por encima de 100 mil millones, cifra sin precedentes en la historia del microcrédito otorgado por estas entidades<sup>19</sup>.

El pilar del modelo de regulación para las IMF's en Colombia está basado en el criterio que delimita lo regulado de lo no regulado: la captación de recursos del público. La colocación profesional de recursos propios se trata como actividad libre, que no es de interés estatal, y por lo tanto, no regulada. Por su parte, las cooperativas de ahorro y crédito se someten a una regulación con parámetros semejantes a las instituciones financieras tradicionales como son: capitales mínimos, margen de solvencia, cupos de crédito, etcétera, pero están sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Aquellas IMF's que no tienen licencia para captar (ONG) no están sometidas a ningún tipo de normatividad ni supervisión financiera. Sin embargo, la protección al deudor está dada por el régimen de límites a las tasas de interés. Aunque podría ser conveniente regular otros aspectos de protección al cliente (por ejemplo, información) se considera que no existe suficiente interés público comprometido para hacerlo<sup>20</sup>.

En la actualidad, el sistema de calificación de cartera y constitución de provisiones es semejante para instituciones financieras tradicionales y cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, la Superintendencia Financiera viene trabajando en el desarrollo de mecanismos de cuantificación y análisis prospectivo del riesgo crediticio para las diferentes modalidades de crédito de acuerdo con su naturaleza y sus características particulares. Hasta el momento se han desarrollado para cartera comercial y de consumo, y está trabajándose en vivienda y microcrédito. En términos generales el país tiene grandes avances en la regulación en microfinanzas, como por el ejemplo lo desarrollado para el impulso de la Banca de Oportunidades, pero aún hay grandes retos en este frente que se mencionarán en el siguiente capítulo.

## 2. Cifras de desarrollo de las microfinanzas en Colombia

La oferta en microcrédito se agrupa en unos pocos bancos: Banco Agrario, Banco Caja Social Colmena, BanColombia, Banco de Bogotá como consecuencia de la adquisición del Megabanco y BBVA a través de la alianza con algunos de los bancos de la Mujer del país. Otras entidades también participan en el mercado de microcrédito: las ONG como los denominados Bancos de la Mujer, o los Actuarios (por ejemplo, Actuar Antioquia), unas pocas fundaciones que aún realizan microcrédito directamente (por ejemplo, la Fundación Mario Santo Domingo). Las cooperativas financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera y las cooperativas de ahorro y crédito de vínculo cerrado, que siempre han estado involucradas con las microfinanzas por el mercado que han atendido. Recientemente entraron en Colombia dos nuevos bancos especializados en microfinanzas: PROCREDIT y BANCAMÍA.

Colombia no cuenta con estadísticas confiables agregadas sobre el sector de microfinanzas<sup>21</sup>. Algunas de las cifras presentadas se encuentran en la categoría de microcrédito en la Superintendencia Financiera, para los establecimientos de crédito bajo su vigilancia. Sin embargo estos datos, a juicio de los consultores, no son tan confiables en la medida que existe una porción importante del crédito de consumo que en realidad es microcrédito. En el caso de las otras entidades que otorgan microcrédito, las cifras se consiguen caso por caso y después se agregan<sup>22</sup>. Datos sobre transacciones no existen como tal, más allá de las que se han publicado con la Banca de Oportunidades (BO) y los corresponsales no bancarios<sup>23</sup>.

En el gráfico 7 se muestra la evolución de la cartera de microcrédito (bruta, vencida) y el indicador de calidad de cartera tradicional para los establecimientos de crédito con base en información proveniente de la Superintendencia Financiera. Se observa que en la medida que aumenta la cartera bruta

<sup>18</sup> Cooperativa Emprender, Boletín Microfinanciero, septiembre de 2008.

<sup>19</sup> Tomado de la Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia.

<sup>20</sup> Presentación de Cesar Prado Villegas, Superintendente Financiero. 7 de Septiembre de 2007.

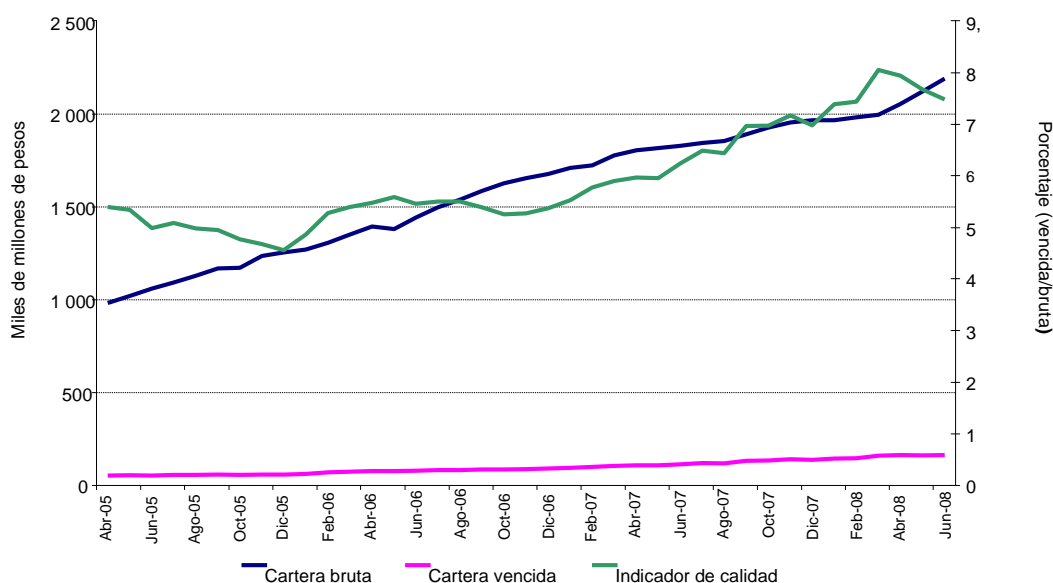
<sup>21</sup> De acuerdo con los términos de referencia para el desarrollo de este trabajo.

<sup>22</sup> Este trabajo lo realiza la Cooperativa Emprender.

<sup>23</sup> Tomado de la Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia..

también se deteriora el indicador de calidad de cartera tradicional. El saldo de la cartera bruta correspondiente a microcrédito de los establecimientos de crédito a junio 30 de 2008 era de \$2.189.817 millones, con una cartera vencida de \$163.790 millones, para un indicador tradicional de cobertura de cartera del 7,5% y una cobertura de cartera vencida del 56,7%<sup>24</sup>.

**GRÁFICO 7**  
**CARTERA MICROCRÉDITO-ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO-JUNIO 2008**



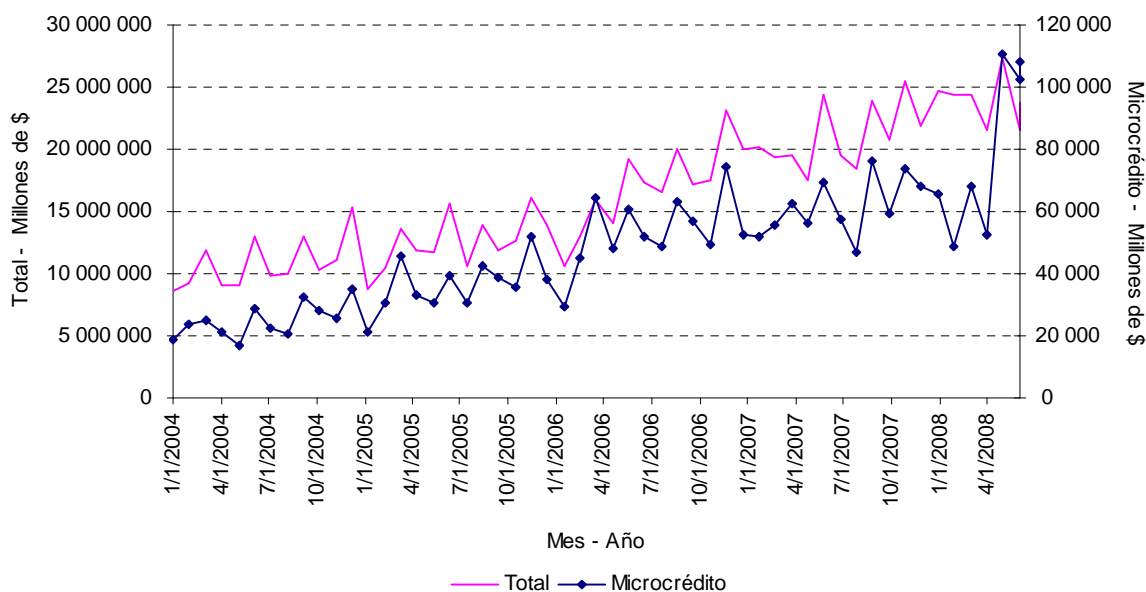
Fuente: Superfinanciera.

La cartera de microcrédito no se encuentra muy concentrada en las diferentes regiones del país. El 11,78% está en Cundinamarca, el 10,61% en Bogotá, el 8,71% en Boyacá, el 8,47% en Huila, y tan sólo el 7,8% en Antioquia. Existe una gran asimetría entre el volumen de la cartera de microcrédito y el tamaño de las poblaciones.

En el gráfico 8 y 9 se muestran los desembolsos de los establecimientos de crédito para el período 2004 a junio de 2008, tanto a nivel agregado como por la modalidad de microcrédito. A pesar del aumento del monto de los desembolsos durante el último semestre (enero-junio 2008), los mismos se sitúan como un porcentaje muy bajo de los desembolsos del sistema financiero tradicional (establecimientos de crédito). La participación era de un 0,46% a esta fecha.

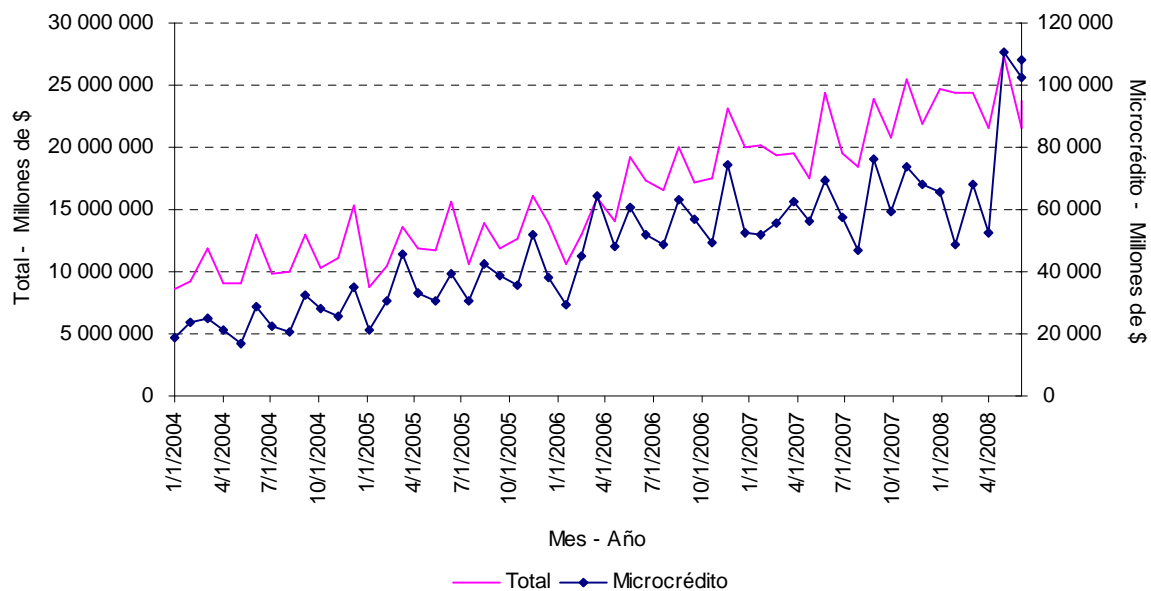
<sup>24</sup> Definida la relación de cobertura como provisiones sobre cartera vencida.

**GRÁFICO 8  
DESEMBOLSOS MENSUALES DE CRÉDITO**



Fuente: Superintendencia Financiera.

**GRÁFICO 9  
DESEMBOLSOS DE MICROCRÉDITOS**



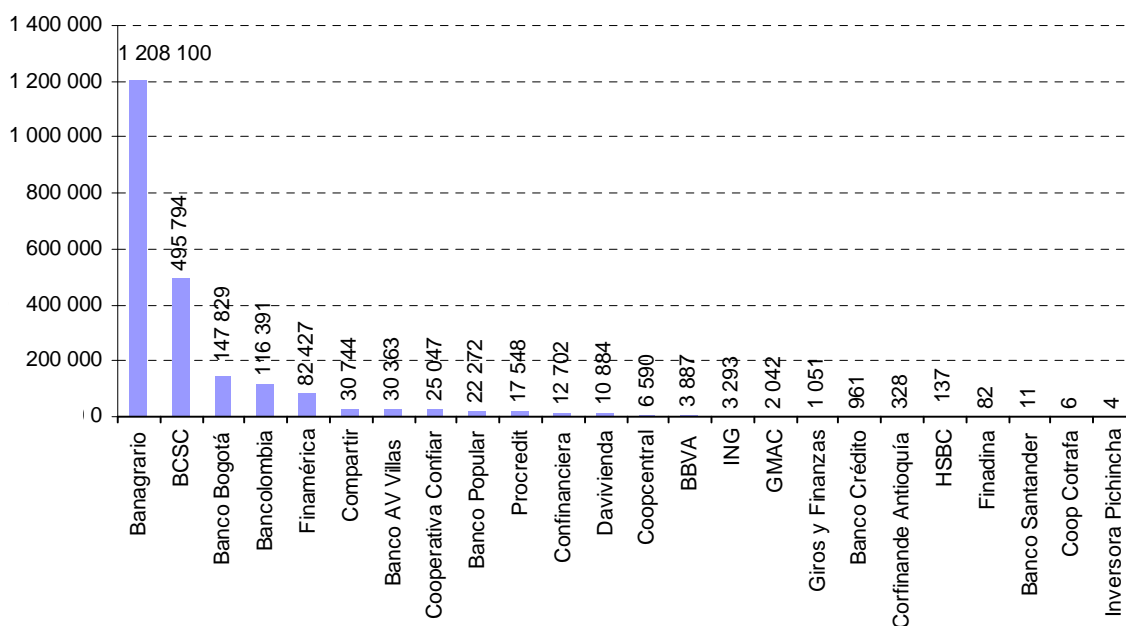
Fuente: Superintendencia Financiera

Los desembolsos de microcrédito realizados por las entidades vigiladas (establecimientos de crédito y cooperativas financieras) durante el año 2007 fue de \$743.536 millones de pesos. El total del desembolso para todo el sistema financiero para el mismo período fue de \$255.425.159 millones de pesos.

En el gráfico 10 se muestra la importancia relativa en microcrédito de los diferentes establecimientos de crédito y cooperativas financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera. Los establecimientos de crédito con una participación relativamente importante son muy pocos; a 30 de junio del año 2008, nueve de ellos participaban con el 97,32% del saldo de la cartera (\$2218.491 millones), con el liderazgo del Banco Agrario, 54,46%, y del Banco Caja Social Colmena, BCSC, 22,35% (ver cuadro 10).

**GRÁFICO 10**  
**SALDO CARTERA MICROCRÉDITO A JUNIO 2008. ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO Y COOPERATIVAS FINANCIERAS**

(En millones de pesos)



Fuente: Superintendencia Financiera, Cooperativa Empezar y cálculo consultores

**CUADRO 10**  
**CARTERA JUNIO 2008**

(En porcentajes)

	Cartera (miles)	Participación	Acumulado
Banagrario	1 208 100	54,46	54,46
BCSC	495 794	22,35	76,80
Banco de Bogotá	147 829	6,66	83,47
BanColombia	116 391	5,25	88,71
Finamérica	82 427	3,72	92,43
Compartir	30 744	1,39	93,82
Banco AV VILLAS	30 363	1,37	95,18
Coop. Finan. Confiar	25 047	1,13	96,31
Banco Popular	22 272	1,00	97,32

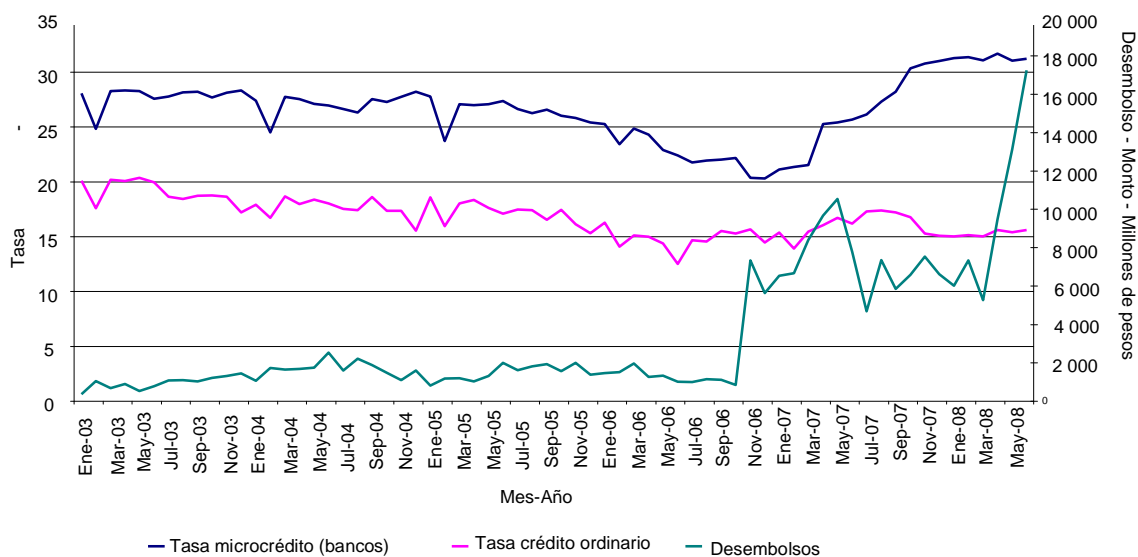
Fuente: Superintendencia Financiera, Cooperativa Empezar y cálculo consultores



Si no se incluye la cartera del Banco Agrario, por ser un banco del Estado que concentra un alto porcentaje de su cartera en el sector real, la participación de mercado es: BCSC con el 62,3%, BanColombia con el 14,8%, Banco de Bogotá con el 17,5%, Banco Popular el 2,3%, AVVillas 2,6%, y BBVA con el 0,5%.

El gráfico 11 muestra el comportamiento de las tasas de interés de microcrédito y de crédito de consumo, promedio para los establecimientos bancarios, y los desembolsos de microcrédito realizados por los establecimientos bancarios. Se observa una diferencia significativa entre las dos tasas de interés, con un mayor valor en la tasa del microcrédito (sin contabilizar la comisión de hasta el 7,5%) y un comportamiento relativamente independiente de los desembolsos.

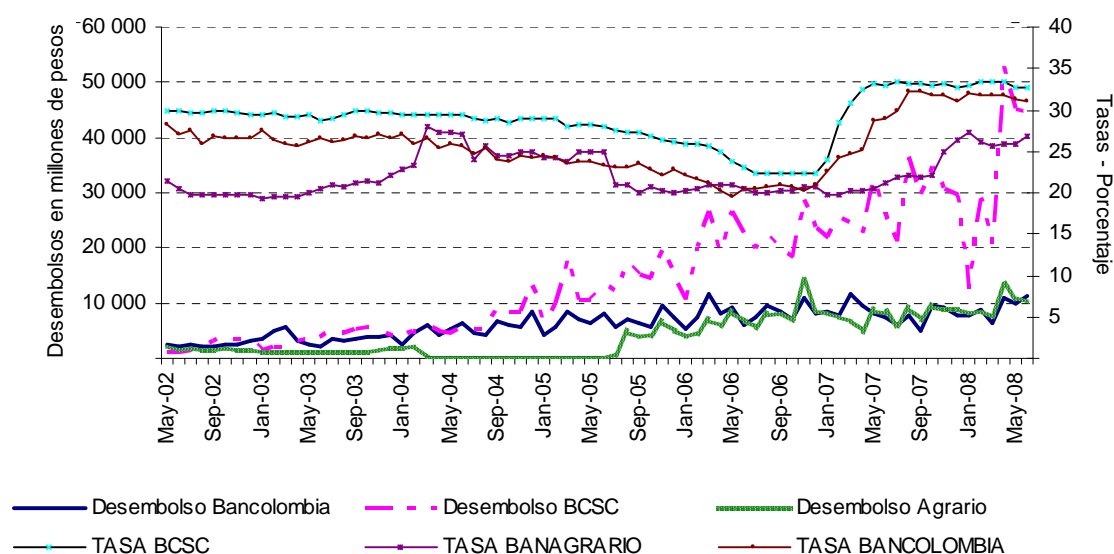
**GRÁFICO 11**  
**TASAS DE INTERÉS MICROCRÉDITO Y CRÉDITO DE CONSUMO**  
**ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO**



Fuente: Superintendencia Financiera.

En el gráfico 12, construida con información tomada de la Superintendencia Financiera, se muestra el comportamiento de las tasas de interés y de los desembolsos de crédito para tres de los más importantes bancos que otorgan microcrédito. Se observa el aumento de tasas de interés a partir del año 2007 y el aumento de los desembolsos, este último sin mayor relación con el aumento de tasas.

**GRÁFICO 12**  
**TASAS Y DESEMBOLSOS**



Fuente: Superfinanciera.

### 3. Bancarización

La información sobre bancarización es muy importante no solo para explicar el desarrollo de las microfinanzas en el país, sino desde el punto de vista de política pública y política comercial para las entidades financieras, pues su seguimiento permite monitorear los beneficios económicos y sociales que genera la inclusión financiera en los segmentos de menores ingresos, así como evaluar las acciones que desde el Gobierno Nacional se tengan para ampliar el acceso a los servicios financieros.

Mientras que en los países desarrollados cerca del 90% de la población está bancarizada, en América Latina, los niveles oscilan entre el 30% y el 35%, para un promedio del 37%. Según la Asociación Bancaria de Colombia, a junio de 2008 existían 15.7 millones de colombianos con acceso al menos a un producto financiero, lo que equivale a una bancarización del 55,5%<sup>25</sup> de la población adulta. Esto representa un aumento de uso de algún producto financiero en más de 900.000 personas. En el cuadro 11 se aprecia las oportunidades de mercado que existen en el país, pues en general los niveles de bancarización son bajos, y solo el 10,5% de las personas tienen un crédito en el sistema financiero y el 35% una cuenta de ahorros.

Al actualizar las cifras del cuadro 11 a junio de 2008, la cuenta de ahorro continúa siendo el producto financiero con mayor grado de penetración en el país (el 53,22% de la población adulta). Más de 6.4 millones de personas tienen un producto de crédito. Por modalidad se destaca la penetración de cartera de consumo con más de cuatro millones de usuarios y un crecimiento en el último año del 32%. Sigue en importancia la tarjeta de crédito con más de 3,7 millones de colombianos. En términos de tasa de crecimiento sobresale el microcrédito que continúa con su tendencia de expansión especialmente en las zonas apartadas del país. Actualmente, más de 673.000 personas tienen un microcrédito con el sector financiero, es decir que representa una tasa de crecimiento del 15% respecto a junio del año anterior. Del total de usuarios de este producto tan solo el 28% se encuentra localizado en las tres principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, y Cali)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Reporte de Bancarización a junio de 2008. ASOBANCARIA, noviembre de 2008.

<sup>26</sup> Idem. Pág. 5.

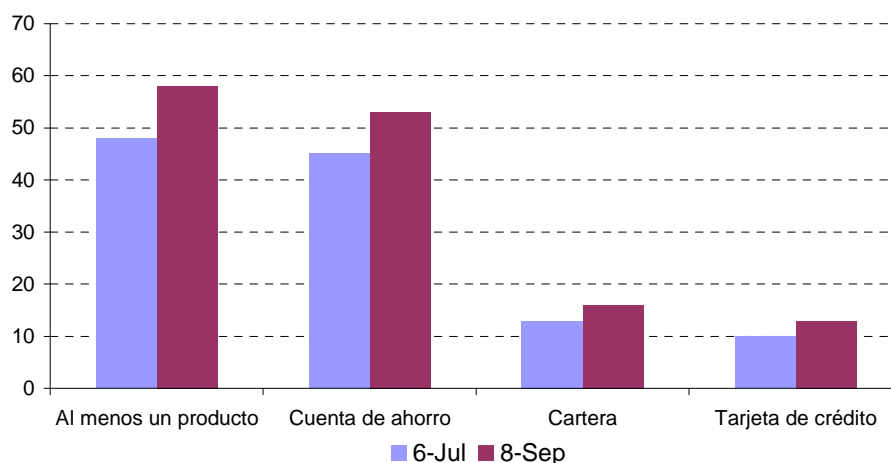
**CUADRO 11**  
**OPORTUNIDADES DE MERCADO**

	Personas	Porcentaje de la población	Empresas
Cuenta de ahorros	15 006 957	34,99	261 730
Cuenta corriente	1 473 322	3,44	272 919
Cartera total (sin tarjetas de crédito)	4 521 635	10,54	96 029
Cartera comercial	354 731	0,83	85 944
Cartera consumo	3 574 746	8,33	11 907
Cartera vivienda	528 664	1,23	616
Microcrédito	606 095	1,41	3 231
Tarjeta de crédito	3 614 774	8,43	47 946

Fuente: Asobancaria, Dane Septiembre 2007.

Los resultados de la política en los últimos años son contundentes. El microcrédito creció durante 2007 a una tasa promedio del 25%. A través de éste, la banca ha vinculado a 589 mil personas<sup>27</sup> desde 2002 que antes no tenían acceso al crédito bancario formal, y que seguramente atendían el sector informal de crédito. El indicador para el microcrédito presenta avances en la mayoría de los municipios entre junio de 2007 y junio de 2008. El 79% de los municipios presentan un crecimiento positivo en su indicador, de los cuales, el 29% de los municipios tiene una tasa de crecimiento no mayor al 10% y el 22% presenta una tasa de crecimiento porcentual entre el 10% y 20%<sup>28</sup>.

**GRÁFICO 13**  
**POBLACIÓN CON PRODUCTOS FINANCIEROS**  
(En porcentajes)



Fuente: Banca de Oportunidades. Superintendencia Financiera.

<sup>27</sup> Semana Económica. ASOBANCARIA. Marzo 26 de 2008.

<sup>28</sup> Idem. Pág. 14.

En términos de la presencia de las entidades financieras, a finales de 2007 existían 4.469 oficinas, 7.767 cajeros y 3.539 corresponsales no bancarios que cubren cerca del 80% de los municipios del país<sup>29</sup>. Mediante los corresponsales, la banca está presente en 46 municipios adicionales. Este canal ha mostrado su alto potencial transaccional, pues de 262.000 operaciones mensuales por un monto de 45,4 millardos en junio de 2007, en noviembre del mismo año se efectuaron 355.000 por un total de 59 millardos de pesos, con una creciente participación de los depósitos de ahorro.

La cuenta de ahorro es el producto financiero con mayor penetración: cerca de 15 millones de personas tienen una cuenta de ahorro, lo que representa el 34,8% de la población total. Por el lado del crédito, se destaca el proceso de bancarización a través de la tarjeta de crédito y el crédito de consumo, pues del año 2006 a 2007 aumento en 100.000 personas (ver gráfico 14).

Los obstáculos para la bancarización<sup>30</sup> se pueden clasificar en: factores sociales y económicos, las ineficiencias bancarias, los problemas institucionales y los problemas de regulación. Entre los factores sociales y económicos están: (a) la poca cultura financiera y una mayor informalidad en la economía, lo cual significa que la demanda por servicios financieros responde muchas veces a características estructurales que las acciones de política pública no puede modificar en el corto plazo; (b) la falta de confianza en los sistemas bancarios asociada a crisis recientes, pues la alta volatilidad de las tasas de interés reales influye negativamente en el monto y con los plazos de pasivos y activos bancarios. Entre las ineficiencias o insuficiencias bancarias están: las pocas sucursales bancarias (cajeros y otros medios), especialmente en las zonas rurales; los altos requisitos de documentación para abrir cuentas bancarias; los altos costos de mantenimiento de las cuentas por las ineficiencias en la actividad bancaria; la falta de tamaño de escala adecuada, lo que lleva a excesivas comisiones por manejo de cuentas; y que muchos bancos no cuentan con modelos adecuados de evaluación de riesgos.

## 4. Banca de Oportunidades

Dada la importancia de la Banca de Oportunidades para el desarrollo de las microfinanzas y bancarización en el país, a continuación se presentan algunas ideas generales de su estrategia y los resultados alcanzados a 2008. La Banca de Oportunidades (BO)<sup>31</sup> es una de las estrategias de política más importantes del Gobierno Nacional, programa lanzado en 2006, como resultado de las recomendaciones que hizo el documento CONPES 3424. Esta estrategia está dirigida a lograr el acceso a servicios financieros para la población de bajos ingresos con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico colombiano. El papel del gobierno debe limitarse a crear las condiciones adecuadas para que las IMF's públicas y privadas hagan bien su tarea, y por esto se decidió que no era necesario ni conveniente emplear o crear bancos públicos de primero o segundo piso.

El propósito de la BO es diseñar un conjunto de instrumentos para facilitar el acceso a crédito, ahorro, pagos, manejo de remesas, y seguros a los colombianos pobres. Está dirigido a personas y familias de bajos ingresos, microempresarios, pequeños y medianos empresarios, y en general a la población desatendida por el sistema financiero. Las poblaciones objetivo definidas para BO son:

- Familias de menores ingresos: promover el acceso a servicios financieros.
- Microempresarios: promover, ampliar y diversificar el acceso a servicios financieros.
- PYMES: Ampliar acceso y diversificar productos.
- Emprendedores: promover esquemas financieros para iniciación.

El Gobierno Nacional ha constituido una red para la BO en la que se encuentran los bancos, las compañías de financiamiento comercial, cooperativas, ONG, cajas de compensación familiar, y corresponsales no bancarios. Estos últimos son terceros contratados por un establecimiento de crédito,

<sup>29</sup> Fuente: Asobancaria. Marzo de 2008.

<sup>30</sup> Tomado de: Restricciones claves para el acceso a los servicios financieros. Liliana Rojas.Suárez. Center for Global Development. 2006.

<sup>31</sup> Para mayor información ver Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia. Elaborado por Javier Serrano, que presenta información detallada sobre varios casos de microfinanzas en el país, y en particular sobre la Banca de Oportunidades.

para que a través de éstos se presten determinados servicios financieros. Se trata de facilitarles a los clientes de una entidad la realización de transacciones y pagos más cerca de donde esté ubicado. Estos son: supermercados, droguerías, panaderías, etcétera.

La política de la BO comprende varios aspectos que será necesario ir articulando de la mano de la industria, pero permite eliminar las barreras que hoy en día impiden una mayor profundización financiera; y acelera el proceso por medio de un esquema de incentivos y apoyos de diversa naturaleza. En este sentido, el ejecutor de la política es la propia red de IMFs, la cual incluye bancos públicos y privados, cooperativas, ONG, así como las instituciones financieras públicas de apoyo existentes como los fondos de garantía, y los bancos de segundo piso.

Una de las acciones de esta política pública es la creación de los corresponsales no bancarios, la certificación diferencial de los límites a las tasas de interés, la modificación a la comisión de microcrédito, y el aumento en la exención del 4 por mil para retiros de cuentas de ahorro. La BO ha impulsado un esquema de incentivos para ampliar la cobertura bancaria a través de los corresponsales, especialmente en zonas apartadas. A julio de 2007, el país ya contaba con 1.790 corresponsales no bancarios, que hacen un promedio mensual de 400.000 operaciones. Ver cuadro 12.

**CUADRO 12**  
**CORRESPONSALES NO BANCARIOS**

	Número	Número de operaciones
Bogotá	6	13
Popular	6	17
Bancolombia	61	197 648
Citibank	1 657	93 398
BBVA	8	2 749
CSCS	3	3 356
BanAgrario	30	10 517
AV Villas	3	23
CMR Falabella	16	90 754
Total nacional	1 790	398 475

Fuente: Superintendencia Financiera y Banca de Oportunidades



## **IV. Desafíos para el sector de microfinanzas**

---

El acceso a los servicios financieros se ha convertido en un importante componente importante de la agenda de política pública, debido a que existen evidencias en las que un aumento en el acceso a servicios financieros tiene una alta correlación con la inclusión social. En Colombia, este tema es componente transversal de las políticas de desarrollo económico y social implementadas por el actual gobierno. Se debe entonces reconocer el interés del Gobierno Nacional en la promoción y acceso a servicios financieros de población no bancarizada, pues se ha impulsado la promoción y el crecimiento del instrumento de microcrédito como uno de los pilares fundamentales de la política económica. Ejemplos de este interés se dan en la política pública y en la creación de iniciativas como la Banca de Oportunidades (BO).

En los últimos cinco años el país ha logrado avances en materia de financiación a microempresarios y pequeñas y medianas empresas, así como en mejorar las condiciones de acceso a servicios financieros de la población en general. Estos logros se deben a un esfuerzo público-privado, con un modelo de incentivos con altas exigencias en materia de resultados.

Dados los niveles de informalidad de nuestra economía y el número de microempresas y pequeñas empresas, una eficiente manera de crecer el sector financiero es penetrando nuevos nichos de mercado. Este crecimiento debe estar relacionado con la innovación y facilidades tecnológicas, lo cual implica desafíos operativos para las entidades y los consumidores. Por tanto, así como el sistema financiero está incorporando

rápida la tecnología de microfinanzas a su negocio, los supervisores y reguladores tienen el reto de ajustarse, y encontrar el balance adecuado entre la promoción de la profundización y la seguridad con que ésta debe acompañarse. Por tanto, existe una importante oportunidad de crecimiento del sector financiero que puede contribuir de forma muy significativa a mejorar el nivel de desarrollo del país, con estrategias que busquen una mayor bancarización, el desarrollo de todos los productos en microfinanzas, y seguir fortaleciendo la oferta de microcrédito.

Al respecto, y como se ha mencionado en este documento, las microfinanzas en Colombia se reducen principalmente a microcrédito, con un desarrollo relativamente bajo en otras áreas, como son los seguros<sup>32</sup>. Las entidades que otorgan microcrédito en Colombia, con excepción de los bancos, no captan ahorro del público, en la medida que esa actividad está restringida a los establecimientos de crédito, y varias de las categorías de instituciones microfinancieras no lo son. “Algunas entidades, como las cajas de subsidio familiar, fueron autorizadas al manejo de pequeños ahorros, por ejemplo bajo la modalidad de ahorro programado, tema que seguramente va a adquirir una importancia mayor en el futuro, en conexión con el subsidio para vivienda de interés social<sup>33</sup>”.

Para poder dar unas recomendaciones o desafíos para el desarrollo de las microfinanzas en el país es de gran valor un análisis DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, el cual se presentan algunos aspectos a continuación:

- Fortalezas: La importancia del objetivo del microcrédito y la bancarización en la política pública, la diversidad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales trabajando en el asunto, experiencia de muchos años en especial de varias IMFs, y buenos resultados cuantitativos y cualitativos.
- Oportunidades: Colombia es un país con gran cultura emprendedora, y se tiene un mayor conocimiento y conciencia en la importancia y necesidad de las microfinanzas. Hay un gran aumento en la demanda de microcréditos, gran sentido solidario de la gente, y apoyo gubernamental y de la población en general.
- Debilidades: Problemas de financiamiento y de recursos de las IMFs, y aquellos derivados del trabajo voluntario no remunerado. En muchos casos, falta una metodología adecuada para lograr el éxito del esquema de microfinanzas en la segmentación, los montos, plazos, seguimiento, control, etcétera.
- Amenazas: Legislación adecuada, cultura asistencialista, posible clientelismo político, precariedad en el trabajo de los microemprendedores con productos con poco valor agregado, una limitada disponibilidad de fondos, y la posible inestabilidad económica del país. Se tiene todavía un exceso de subsidios de gobierno para ciertos sectores y actividades, y una burocracia para las operadoras de microcrédito. Falta cooperación entre entidades regulatorias en las IMFs.

Por otro lado se puede hacer el mismo análisis, para establecer los factores que obstaculizan el desarrollo de los pasivos y activos de las IMFs, desde la oferta y la demanda. Los factores que dificultan la *oferta a productos del pasivo* son los altos costos fijos para: ampliar cobertura física, manejo y traslado del efectivo, operaciones de bajo monto captado, las exigencias regulativas que encarecen los productos, y hay un desconocimiento de tecnologías de microahorro. Por la parte de la demanda, las comisiones son elevadas en manejo de cuentas y transacciones, el gravamen a los movimientos financieros (4 por mil), los procesos para abrir cuentas son dispendiosos, en especial por la documentación que se requiere para cumplir con los requerimientos de lavado de activos, además de que no existen productos adecuados, y una alta auto exclusión.

En la *oferta productos del activo* algunos obstáculos son: los altos costos para tener información confiable, el desconocimiento de tecnologías de microcrédito, el techo a la tasa de interés, la percepción

<sup>32</sup> Excepto el seguro de protección exequial que se ha ofrecido principalmente a través de fondos de empleados y cooperativas, que cuentan con una historia larga y exitosa.

<sup>33</sup> Tomado de la Serie N° 212, CEPAL, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia.



de riesgo elevado en crédito a microempresas, y la no existencia de garantías admisibles. En cuanto a la demanda, está la dificultad en cumplir requisitos documentales y de garantías, la evasión fiscal, la sensibilidad a tasa de interés PYMES, y la autoexclusión.

Este capítulo presenta algunos desafíos y recomendaciones para el fortalecimiento de las microfinanzas en Colombia, con base en su desarrollo dentro del contexto del sistema financiero colombiano. Muchas de estos retos se complementan con lo expuesto en el trabajo *Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia* (CEPAL, Serie N° 212, 2009, elaborado por Javier Serrano). Estos dos trabajos elaborados en conjunto y en forma paralela, como se explicó en la introducción.

## 1. Promoción y difusión del microcrédito y las microfinanzas

Colombia requiere primero que todo, una clara comprensión de los conceptos y diversos actores involucrados en el sector de microfinanzas. Se debe precisar en qué consiste el sector de la microempresa, las cifras del sector, y reforzar la identidad entre los mismos microempresarios y posicionar el sector en la opinión pública, destacando sus particularidades. Esto significa contar con grandes campañas de difusión, talleres, entre otros, para lograr un lenguaje común no solo en las entidades dedicadas a las IMF, sino al sistema financiero en general y los consumidores.

Se requiere un sistema estable de apoyo basado en instrumentos de fomento focalizados a los distintos sectores que se quieren atender, entendiendo las particularidades de cada uno de ellos. El país cuenta ahora con una mayor estabilidad en los instrumentos de fomento existentes, especialmente aquellos que han probado su eficacia; pero se puede mejorar el acceso a la información de las diferentes entidades que entregan subsidios y otras herramientas de apoyo, para que las IMFs aprovechen mejor las oportunidades que se dan en este ámbito. Además, esto permitiría aumentar la cobertura de los instrumentos de garantía existentes y desarrollar otros que apunten a facilitar el acceso al crédito por falta de garantía.

## 2. La bancarización

La bancarización es en esencia, un reto de las microfinanzas. Las microfinanzas deben entenderse más allá de las operaciones bancarias, y se deben concebir como una herramienta de desarrollo integral para los segmentos involucrados. El microcrédito ha sido mucho más entendido y promovido, que las necesidades de ahorro, inversión y transacción de las personas no bancarizadas. La mayor penetración se da por productos del pasivo, particularmente cuentas de ahorro. Uno de los retos es entonces seguir fortaleciendo el esquema de la Banca de Oportunidades, que permita extender los servicios financieros a los estratos de menores ingresos de la población con: un marco legal adecuado, el desarrollo de una cultura financiera, donde se debe trabajar en fortalecer la confianza en el sector financiero, y el desarrollo de esquemas novedosos y exitosos de microfinanzas (políticas, productos, canales, procesos, tecnologías y precios).

El esquema de trabajo de la BO tiene grandes aprendizajes pues se han dado unos primeros resultados del trabajo concertado del sector público y privado, y en especial entre el Gobierno y el sector financiero. Estos resultados llevan a plantear nuevos retos para aumentar la bancarización en el país. Para el Gobierno, es necesario en la parte del pasivo: (i) darle una mayor estabilidad normativa y no ignorar este segmento en la regulación; (ii) estimular la utilización de servicios financieros; (iii) favorecer la reducción de costos de operación para la captación de recursos de menor cuantía (como la eliminación de inversiones forzosas; subsidios directos y remuneración de encajes); y (iv) mejorar la seguridad e infraestructura en ciudades pequeñas. En la parte del activo, se deben crear condiciones estructurales que permitan movilizar el flujo de recursos financieros a los sectores populares con: control a la tasa de interés y/o plazos, privilegios o trato diferencial a nuevos agentes; promoción de la cultura de pago; estimular el entendimiento y conocimiento del negocio de microfinanzas en reguladores y otros agentes institucionales, y, muy importante, una estabilidad normativa.

Un proceso exitoso de bancarización requiere que se invierta en infraestructura y tecnología en condiciones sostenibles, pero ello exige una regulación coordinada. Como se mencionó, algunas medidas que obstaculizan la bancarización a este respecto son : el gravamen a los movimientos financieros, la regulación sobre provisiones, las inversiones forzosas, la percepción de riesgo crediticio, la regulación de lavado de activos, los altos costos administrativos, entre otros<sup>34</sup>.

Es así como, el sector financiero debe: (i) apoyarse en la tecnología para desarrollar medios de manejo electrónicos de menor costo que soporten la alta transaccionalidad y bajos montos de las cuentas (cajeros, tarjetas, puntos de servicios electrónicos, etcétera); (ii) definir políticas de precios, de expansión y condiciones de manejo de los productos y servicios, que aseguren la fidelidad de los clientes; y (iii) estimular la bancarización con nuevos productos que lleguen a los segmentos populares, como las remesas. En la parte del activo, se puede desarrollar un modelo relacional especializado, trabajar en la selección y formación del personal encargado de este tema, desarrollar e innovar en metodologías de riesgo crediticio, buscar economías de escala en la tecnología aplicada a los procesos de crédito y cobranzas, y finalmente buscar la fidelización y venta cruzada.

Se trata entonces de que tanto el Gobierno como el sector financiero sean creativos en el diseño de medios adecuados para el conocimiento del cliente; buscar mecanismos que disminuyan los costos de operación y administración del efectivo; y tener campañas de divulgación que identifiquen las ventajas de la bancarización, como la facilidad de pagos de servicios, referencias, incentivos tributarios, y fortalecer en general la confianza en el sistema<sup>35</sup>. Desde el activo se deben fortalecer las centrales de riesgo en el marco institucional y en la calidad de la información, estimular la vinculación de entidades no financieras a las centrales de riesgo, como pueden ser las prestadoras de servicios públicos, la DIAN, ONGs, el sector comercio, etcétera.

Con todas estas recomendaciones, además se requiere seguir contando con estabilidad macroeconómica y baja inflación, junto a sistemas adecuados de regulación y supervisión financiera para aumentar la credibilidad en el sistema bancario; y desarrollar convenios público/privados para mejorar la educación financiera, y de entrenamiento a PYMES.

### **3. Tasas de interés**

Actualmente se mantiene control sobre la tasa máxima por cobrar en el crédito al segmento. Las IMF's pueden incurrir en costos fijos altos y gastos indirectos, que muchas veces no pueden compartir con otras unidades, en especial en bancos u otras entidades que son multipropósito. Para eso hay que evitar duplicar estructuras o papeles, y aprovechar el conocimiento y experiencia de otras áreas.

### **4. Competencia: bancos actores en las microfinanzas**

En los últimos años se ha incrementado la presencia en el mercado local de nuevos competidores interesados en explorar este segmento con modelos especializados de microfinanzas. Las instituciones financieras formales han creado unidades especializadas de microfinanzas para atención a clientes de este segmento, y existe una presencia directa de bancos o instituciones internacionales en el negocio. Hay una gran oportunidad de mercado, pues los niveles de bancarización son bajos, solo un 10,5% de las personas tienen un crédito en el sistema financiero, y el 35% una cuenta de ahorros.

Cuando un banco se involucra en las actividades de microfinanzas, adicional a la oportunidad de mercado, se logra: escala en las operaciones; productos y servicios integrales, mayor competencia, tendencia a la baja en la tasa de interés, acceso a una mayor población a los servicios bancarios; mejora la eficiencia; disminuyen costos y proporcionan mayor alcance y fondos para servir a quienes carecen de servicios bancarios. Puede contribuir a mejorar el desempeño de las IMF's provocando un aumento en la responsabilidad, administración y gobernabilidad, lo que a su vez provocará más eficiencia en la entrega de los productos y servicios; y finalmente, aumenta el potencial para un mejor acceso a mercados,

<sup>34</sup> Asobancaria. Encuesta sobre responsabilidad social 2007.

<sup>35</sup> Eulalia Arboleda de Montes. Presidente del Banco Caja Social Colmena.

tecnologías y productos innovadores y reconocimiento, proporcionando productos y servicios financieros de forma que apoyen y conlleven a beneficios más amplios.

## **5. Alianzas entre ONG y otras IMF (diferentes de entidades de crédito) con bancos comerciales**

Las IMF's pueden tener posibles alianzas con los bancos comerciales como socios estratégicos. Las IMF's pueden llevar a cabo diversas actividades como investigaciones de mercado, contactar clientes, prestación de servicios empresariales, representantes, etcétera, que son complementadas con el financiamiento de la entidad bancaria. Por ejemplo, el banco puede realizar la administración de la cartera y la IMF lleva a cabo las actividades de primer piso a nivel de clientes. En este aspecto se favorece la especialización y la complementación. De igual forma, es posible que las IMF se consoliden a través de fusiones y asociaciones con entidades bancarias comerciales, a través de alianzas estratégicas o estableciendo una compañía de servicios.

Los factores críticos de éxito para una IMF se pueden resumir en: (a) asegurar la definición e implementación de la metodología adecuada y requerida para el manejo de la relación del mercado a atender; (b) crear una estructura independiente con directores y asesores de negocio especializados; (c) definir metas de negocio y rentabilidad; (d) contar con un sistema de información gerencial y de control; (e) lograr una escala mucho mayor del negocio en forma rentable y sostenida; (f) competir en la capacidad de pago con la gran oferta de servicios y productos masivos a que están hoy expuestas las poblaciones de menores ingresos como la venta de electrodomésticos, telefonía celular, televisión por cable, entre otras; (g) desarrollar mecanismos que aseguren mejor información de los clientes frente a mayores riesgos de sobreendeudamiento; (h) asegurar la interiorización de avances tecnológicos y de comunicación de la industria financiera para alcanzar mayor crecimiento, menores costos y mayor rentabilidad en estos modelos; y (i) mejorar la cultura financiera y la formalización de este segmento del mercado para buscar migrarlos a modelos menos costosos.

## **6. Regulación**

La regulación bancaria puede limitar la participación en las microfinanzas, pues la aplicada es de carácter general, que no favorece al sector por cuanto éste no cumple muchos de los requisitos que se exigen para el sector formal, dadas las características según las cuales operan la mayoría de los clientes de este segmento de bajos ingresos.

Las políticas del sector financiero incluyen: políticas sobre tasas de interés; mandatos gubernamentales para la asignación de créditos, la posibilidad legal para hacer cumplir las obligaciones contractuales y poder ejercer las garantías. En algunos casos estas políticas han sido restrictivas como el techo tasa de interés y los cupos de cartera, entre otros.

Colombia en términos de regulación debe avanzar en abrir ventanas regulatorias especializadas, que permitan la bancarización, la reducción de exigencias en capital para las IMF's, y que desarrollen criterios específicos en la supervisión en garantías, documentación, riesgos, localización de agencias, horarios y personal. Esto se necesita para evitar un exceso de reglamentación e intervención del Estado en las microfinanzas. La regulación prudencial con carácter general está definida en la ley o en los decretos (por ejemplo de margen de solvencia) pero muchos de los detalles los establecen las superintendencias Financiera y de la Economía Solidaria. Por ello, es posible implementar y ajustar una regulación apropiada en este segmento.

Por otra parte, existen algunas inquietudes frente al sector cooperativo de ahorro y crédito, en particular, sobre las malas prácticas de afiliación y su dificultad de regulación y control, así como las asimetrías de supervisión. Asimismo, aquellas IMF's que no tienen licencia para captar (especialmente organizaciones no gubernamentales) no están sometidas a ningún tipo de normatividad ni supervisión financiera. Sin embargo, la protección al deudor está dada por el régimen de límites a las tasas de interés.

Una de las formas para conocer el riesgo actual y potencial, y tener mejor información para la toma de decisiones en el otorgamiento del crédito sería implementar el SARC en el segmento de microfinanzas. Sin embargo, y sin desconocer todas las ventajas que este mecanismo ofrece, hay que analizar: la frecuencia de reporte de los datos de la Superintendencia; entender que la tecnología de colocación es muy diferente a la tradicional; la conveniencia de provisionar prospectivamente cuando hay plazos tan cortos y provisiones aceleradas por mora; el componente contracíclico; y la ausencia de datos relevantes de IMFs no vigiladas.

Respecto a la definición de microcrédito, como se mencionó, no existe una definición legal, y por tanto se utiliza la definición dada en la Ley Mypyme para propósitos de la supervisión. Se sugiere revisar esta definición de microcrédito para los fines propios de la supervisión, que sea más flexible en la cuantía del crédito, y que permita tal vez recoger el endeudamiento total de la microempresa, y diferenciarlo del crédito de consumo.

## 7. Ampliación de cobertura

Se debe seguir buscando una mayor cobertura de microcrédito, en especial en sectores de mayor pobreza y el rural. Por eso se propone, adicionalmente, a lo que se tiene con los corresponsales no bancarios, generar programas de capital semilla para activos fijos, que den un impulso a iniciativas demasiado precarias y riesgosas que requieren una dotación de capital inicial mínima, crear incentivos para la entrada de nuevos actores de microfinanzas, especializados en atender a los segmentos más riesgosos o más extremos y que presentan menos atractivo en el mercado, y desarrollar sistemas de seguros al crédito o fondos de garantías especiales para operar en estos sectores.

## 8. Política pública

Las microfinanzas presentan una intrínseca compatibilidad con la política pública de varios países, en especial en Colombia, por su significativo impacto social, la disminución de la pobreza y el desempleo; y la generación de microemprendimientos sostenibles. Los gobiernos en Latinoamérica han intervenido con amplitud en subsidios a IMFs, fondeo de carteras microcrediticias, acceso de IMFs al ahorro público (incorporándola a la supervisión financiera), promoviendo la participación de la banca comercial, y proveyendo un sistema de avales y garantías.

La política pública sobre microfinanzas no debe reducirse al microcrédito sino también abarcar todos los servicios financieros dirigidos a los segmentos más pobres de la población. Teniendo en cuenta el estado del desarrollo de la industria de microfinanzas en Colombia es necesario o conveniente adoptar una legislación especial para IMFs, sin tener un nivel regulatorio intermedio para cubrir entidades que no captan, ni tampoco abrir la ventana para permitir la captación a entidades no sometidas a regulación prudencial ni supervisión<sup>36</sup>. Este marco regulatorio va mucho más allá de la legislación propiamente financiera, es decir reportes de crédito, ejecución, garantías, impuestos, lavados de activos, etcétera. Por esto, hay que además diseñar una normatividad prudencial para las pequeñas IMFs que captan recursos del público, que se ajuste a la realidad de la industria, pero sin sacrificar el principio de protección del ahorro de la comunidad, aun si esas entidades no representan riesgo sistémico<sup>37</sup>.

Los positivos resultados de los últimos años en materia de financiación a microempresas y en bancarización demuestran que la banca está en capacidad de responder cuando existe un marco de política pública favorable y suficiente liquidez. De allí que las entidades financieras (especialmente los bancos) consideran que “medidas que limiten la flexibilidad en las tasas de interés reducen los incentivos para seguir avanzando y constituyen un claro retroceso en la orientación de la política pública. Mantener congelada la tasa de interés máxima para microcrédito.... tendrá consecuencias significativas en el corto plazo. Desde ya puede anticiparse una estrechez de mayor riesgo y costo administrativo. Ante este panorama resulta crucial que se sopesen adecuadamente los aparentes beneficios de una política de

<sup>36</sup> Cesar Prado V. Superintendente Financiero. Julio 2007.

<sup>37</sup> IDEM.

control de tasas de interés versus los costos económicos reales para la población que accede a esta fuente de financiación productiva”.

“La experiencia internacional es clara en señalar que la mezcla de incentivos adecuados, la provisión de un marco institucional propicio para el respeto de los contratos bancarios y el diseño de buenas políticas públicas, han sido los pilares sobre los que se ha construido la profundización financiera en los mercados desarrollados. En Colombia con el levantamiento de la política de la Banca de las Oportunidades el Gobierno ha avanzado en la dirección correcta para propiciar un entorno regulatorio adecuado para aumentar la bancarización y profundización financiera<sup>38</sup>”.

## 9. Fortalecimiento institucional de las IMFs

Dado los desarrollos de las microfinanzas en el país, y las diferentes entidades que participan, se deben generar más espacios de intercambios de buenas prácticas, tanto a nivel nacional como internacional. Se debe promover el acceso a la tecnología, a través de instrumentos y al intercambio de experiencias con otras entidades microfinancieras internacionales. Otras acciones al corto plazo son: Desarrollar programas de capacitación al personal de las IMFs, generar estadísticas que permitan conocer los estándares alcanzados por la industria del microcrédito, retroalimentando las mejores experiencias y prácticas; y fortalecer la institucionalidad de las IMFs, especialmente en el ámbito de las ONG, generando instancias de regulación que aporten a la profesionalización de estas instituciones y les permitan acceder a más instrumentos de financiamiento.

Se requiere definir todo un portafolio de servicios financieros integrales: pagos y transferencias (a terceros, servicios públicos, giros nacionales, remesas internacionales); ahorros (transaccionales, ahorro, ahorro programado, inversión); crédito (microcrédito, crédito PYMES, consumo) y otros como seguros y pensiones. Algunos ejemplos de productos integrales dentro del portafolio en microfinanzas son:

- Activos: créditos y líneas de crédito para capital de trabajo y activos fijos para microempresas; créditos para grupos de población con ciertas características como mujeres, el sector rural, para mejoramiento de vivienda; vivienda VIS; financiamiento para nuevo emprendimiento; financiamiento para asociaciones, fundaciones y cooperativas; *leasing*, *factoring*; tarjetas de débito y crédito; crédito de consumo; crédito educativo; cartas de crédito y créditos para fondos.
- Pasivos: ahorro corriente, ahorro a plazo fijo, depósitos monetarios, remesas, inversiones, transferencias, pensiones.
- En otros servicios: banca electrónica, banca móvil, banca telefónica, pagos a terceros, pago de nómina, seguros, entre otros.

Con respecto al fortalecimiento institucional, vale la pena traer a colación los doce principios básicos que se recomiendan debe cumplir un banco o IMFs para enfocarse en operaciones microfinancieras para la población de bajos ingresos<sup>39</sup>:

- Garantizar un gobierno apropiado.
- Definir la estrategia y los objetivos de la institución.
- Aprender de la competencia en el sector informal.
- Describir los servicios que en realidad necesitan los clientes, de acuerdo con sus necesidades.
- Establecer métodos de servicio apropiados.
- Incluir costos de transacción, y lograr que éstos sean bajos.
- Cubrir los costos con base en préstamos con tasas de interés apropiadas y positivas.

<sup>38</sup> Palabras. María Mercedes Cuellar. Presidente Asobancaria, diciembre 2007.

<sup>39</sup> Ledgerwood, Joanna, “Microfinance Handbook: An institutional and financial perspective”, Washington, 2000. The World Bank. 286 pags.

- Elaborar los términos y condiciones de los créditos de acuerdo con las necesidades de la clientela objetivo.
- Monitorear y mantener la calidad de los activos (cartera de créditos).
- Manejar y diversificar los riesgos.
- Movilizar recursos en el mercadeo.
- Monitorear e invertir en el grupo humano.

## **10. Formalización y aumento de la competitividad de las microempresas**

Si bien existe una aceptación de la informalidad como característica inherente a las microempresas, y por ende al microcrédito, este es un hecho que no puede quedar a un lado en el desarrollo de las distintas políticas, pues la informalidad limita el desarrollo del sector y su integración a los mercados. Se propone entonces: realizar las modificaciones legales que hagan más simple la formalización en lo referente a los requisitos del proceso y multas; desarrollar incentivos directos a la microempresa con una campaña de información para promover la formalización; realizar las modificaciones legales que permitan reducir el costo de transacción asociado a la exigencia de declarar los movimientos de la microempresa (esto debe estar relacionado con la política pública de simplificación de trámites, etcétera); y crear incentivos para que ONG presten servicios administrativos y de apoyo a la gestión de todos aquellos trámites que requiera hacer una microempresa formalizada.

Asimismo, se deben apoyar o crear programas para buscar la competitividad de las microempresas, a través de varias políticas públicas de apoyo a clusters, desarrollo de sectores, etcétera, y promover una política de capacitación y asesoría técnica permanente y específica para la microempresa, orientada al real desarrollo de su capital humano, que privilegie las materias y los rubros que incrementen su productividad. Se debe impulsar igualmente el desarrollo de instrumentos financieros focalizados en la competitividad de la microempresa, privilegiando aquellas de mayor impacto. Por ejemplo, crear programas de capital semilla para uso de tecnologías de punta, o penetración de nuevos mercados.

## Bibliografía

---

- Asobancaria, 2008, Reporte de Bancarización a junio de 2008, Bogotá.
- Asobancaria, 2008, Semana Económica, 26 de marzo de 2008.
- Asobancaria, 2007 Encuesta sobre Responsabilidad Social, 2007, Bogotá.
- Comunidad Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Serie N° 212, Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia, Javier Serrano Rodríguez
- Cooperativa Emprender, Boletín Microfinanciero, septiembre de 2008.
- Ledgerwood, J. “Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective”. The World Bank, 31 de diciembre de 1998, Washington.
- Prado Villegas, C. Superintendente Financiero, presentación, 7 de septiembre de 2007.
- Rojas Suárez, L. Restricciones claves para el acceso a los servicios Financieros”. En Center for Global Development, Santiago de Chile.
- Superintendencia Financiera (28 de diciembre de 2008). “La cartera vencida del sistema financiero”, El Tiempo.
- Cuellar María Mercedes. Asobancaria, 2008- Palabras de instalación en: seminario retos económicos y políticos de Colombia para el próximo decenio. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia, 11 de abril de 2008: Presentación: Innovaciones y el Futuro de las Microfinanzas en Latinoamérica.
- Soriano Alejandro. Creación de Tecnologías Financieras sobre la base de Activos Intangibles. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Boyd Caroline, CFSI, 2007: Mobile Financial Services and the Underbanked: Opportunities and Challenges for Mbanking and Mpayments.
- Prado Cesar. Superfinanciera. Reforma Financiera y Algunas Reflexiones sobre el Mercado de Valores, 2008 – Colombia Capital.
- Tafur Saiden Claudia. Bancarización: Una aproximación al caso colombiano a la luz de América Latina. 2008, Cali. Colombia.







NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

financiamiento del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

214. Microfinanzas dentro del contexto del sistema financiero colombiano (LC/L.3080-P), N° de ventas S.09.II.G.67 (US\$10.00), 2009.
213. La industria de microfinanzas en Guatemala: estudio de casos, (LC/L.3068-P), N° de ventas S.09.II.G.61 (US\$10.00), 2009.
212. Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia (LC/L.3055-P), N° de ventas S.09.II.G.54 (US\$10.00), 2009.
211. La industria de microfinanzas en Guatemala: estudio de casos, (LC/L.3044-P), No de ventas, S.09.II.G.46 (US\$10.00), 2009.210. The Latin American experience in pension system reform: coverage, fiscal issues and possible implications for China, (LC/L.3035-P), N° de venta S.09.II.G.43 (US\$10.00), 2009.
209. Banca de desarrollo y pymes en Costa Rica, (LC/L.3016-P), N° de ventas S.09.II.G.26 (US\$10.00), 2009.
208. Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México) (LC/L. 3007-P), N° de ventas S.09.II.G.21 (US\$10.00), 2009.
207. El financiamiento de las pymes en México 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo, Ramón Lecuona Valenzuela, (LC/L.2997-P5), N° de ventas S.09.II.G.4 (US\$10.00), 2008.
206. Cambios de los mercados de servicios de salud en la seguridad social en Argentina, Ernesto Báscolo, (LC/L.2991-P), N° de ventas S.08.II.G.97 (US\$10.00), 2008.
205. Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka, (LC/L.2972-P), N° de venta S.08.II.G.66 (US\$10.00), 2008.
204. La bancarización en Argentina, Alberto De Nigris, (LC/L.2921-P), N° de venta S.08.II.G.56 (US\$10.00), 2008.
203. Comparación de la dinámica e impactos de los choques financieros y de términos del intercambio en América Latina en el período 1980-2006, Daniel Titelman, Estéban Pérez, Rodolfo Minzer, (LC/L.2907-P), N° de venta S.08.II.G.43 (US\$10.00), 2008.
202. Costa Rica: modelos alternativos del primer nivel de atención en salud, Adolfo Rodríguez Herrera, Celeste Bustelo, (LC/L.2905-P), N° de venta S.08.II.G.41 (US\$10.00), 2008.
201. La compra de servicios de salud en Costa Rica, Adolfo Rodríguez Herrera, Celeste Bustelo, (LC/L.2904-P), N° de venta S.08.II.G.40 (US\$10.00), 2008.
200. Bancarización privada en Chile, Roberto Zahler, (LC/L.2896-P), N° de venta S.08.II.G.32 (US\$10.00), 2008.
199. Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos, Marcelo Tokman, Cristóbal Marshall, Consuelo Espinosa, (LC/L.2851-P), N° de venta S.07.II.G.175 (US\$10.00), 2007.
198. Nuevo marco de capital para la banca: alcances a su implantación en América Latina y el Caribe, Günther Held, (LC/L.2821-P), N° de venta S.07.II.G.146 (US\$10.00), 2007.
197. Development banking in the Eastern Caribbean: the case of Saint Lucia and Grenada, Wayne Sandiford, (LC/L.2471-P), Sales N° E.07.II.G.77 (US\$10.00), 2007.
196. New directions for development banking in the caribbean: financing to take advantage of unlimited supplies of labour skills and entrepreneurship, Vanus James, (LC/L.2735-P), Sales N° E.07.II.G.73 (US\$10.00), 2007.
195. BancoEstado Microcréditos, lecciones de un modelo exitoso, Christian Larraín, (LC/L.2734-P), N° de venta S.07.II.G.72 (US\$10.00), 2007.
194. Desafíos de la banca de desarrollo en el siglo XXI. El caso de Honduras, Walter Mejía, (LC/L.2733-P), N° de venta S.07.II.G.71 (US\$10.00), 2007.
193. A new approach to development banking in Jamaica, Keith R. Collister, (LC/L.2732-P), Sales N° E.07.II.G.70 (US\$10.00), 2007.
192. The dynamics of specialist development banking: the case of the agriculture development bank of Trinidad and Tobago, Anthony Birchwood, (LC/L.2731-P), Sales N° E.07.II.G.69 (US\$10.00), 2007.
191. Perspectivas del fondo latinoamericano de reservas, Miguel Urrutia Montoya, (LC/L.2730-P), N° de venta S.07.II.G.68 (US\$10.00), 2007.
190. La banca de desarrollo en México, Miguel Luis Anaya Mora, (LC/L.2729-P), N° de venta S.07.II.G.67 (US\$10.00), 2007.
189. Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I, Roberto Keil, (LC/L. 2720-P), N° de venta S.07.II.G.61 (US\$10.00), 2007.
188. Access to credit in Argentina, Ricardo N. Bebczuk, (LC/L. 2703-P), Sales N° E.07.II.G.52 (US\$10.00), 2007.

187. Análisis de la evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Chile, Ricardo Pulgar Parada, (LC/L.2631-P), N° de venta S.06.II.G.156 (US\$10.00), 2006.
186. Insurance underwriter or financial development fund: what role for reserve pooling in Latin America?, Barry Eichengreen, (LC/L.2621-P), Sales Number S.06.II.G.145 (US\$10.00), 2006.
185. Análisis de situación y estado de los sistemas de salud de países del Caribe, James Cercone, (LC/L.2620-P) N° de venta: S.06.II.G.144 (US\$15.00), 2006.
184. Pensiones para todos: análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema chileno de previsión social, Eduardo Fajnzylber, retirada.
183. Sistemas contributivos, densidad de cotizaciones y cobertura de pensiones, Eduardo Fajnzylber, retirada.
182. Risk-Adjusted Poverty in Argentina: measurement and determinants, Guillermo Cruces and Quentin Wodon, (LC/L.2589-P), Sales Number E.06.II.G.118 (US\$10.00), 2006.
181. Fertility and female labor supply in Latin America: new causal evidence, Guillermo Cruces and Sebastian Galiani, (LC/L.2587-P) Sales N° E.06.II.G.117 (US\$10.00), 2006.
180. El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, Marisa Bucheli, Natalia Ferreira-Coimbra, Álvaro Corteza, Ianina Rossi, (LC/L.2563-P), N° de venta S.06.II.G.91 (US\$10.00), 2006.
179. Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potential lessons from Sweden for Latin America, Edward Palmer, (LC/L.2562-P), Sales Number E.06.II.G.90 (US\$10.00), 2006.
178. Social Security in the English-speaking Caribbean, Oliver Paddison, (LC/L.2561-P), Sales Number E.06.II.G.89 (US\$10.00), 2006.
177. Reformas recientes en el sector salud en Centroamérica, Ricardo Bitrán, (LC/L.2554-P), N° de venta S.06.II.G.81 (US\$10.00), 2006.
176. Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario, Américo Ibarra Lara y Gonzalo Martner Fanta, (LC/L.2553-P), N° de venta: S.06.II.G.80 (US\$10.00). 2006.
175. La reforma de salud en Nicaragua, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2552-P). N° de ventas S.06.II.G.79 (US\$10.00). 2006.
174. La reforma de salud en Honduras, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2541-P). N° de ventas S.06.II.G.69 (US\$10.00). 2006.
173. La reforma de salud en Costa Rica, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2540-P) N° de venta: S.06.II.G.68 (US\$10.00), 2006.
172. Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile, Alberto Arenas de Mesa, María Claudia Llanes y Fidel Miranda, (LC/L.2555-P). N° de venta S.06.II.G.83 (US\$10.00), 2006.
171. Reformas de salud y nuevos modelos de atención primaria en América Central, Adolfo Rodríguez Herrera, (LC/L.2524-P). N° de venta S.06.II.G.51 (US\$10.00). 2006.
170. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social, Víctor Tokman, (LC/L.2507-P). N° de venta S.06.II.G.39 (US\$10.00). 2006.
169. Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff, Cecilia Vera y Nora Ruedi, (LC/L.2497-P). N° de venta S.06.II.G.29 (US\$10.00). 2006.
168. Inclusion of the European "Nordic Model" in the debate concerning reform of social protection: the long-term development of nordic welfare systems 1890-2005 and their transferability to Latin America of the 21st century, Eero Carroll and Joakim Palme, (LC/L.2493-P). Sales Number: E.06.II.G.24 (US\$10.00). 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....