

NOTA EDITORIAL

AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

En Colombia el nivel de acceso a los servicios financieros generales alcanzó un 55,9%¹ de la población adulta en diciembre de 2008, lo que representa un avance significativo si se tiene en cuenta que en 2002 era de tan sólo 39%². Las cuentas de ahorros son el producto con mayor penetración, ya que el 53,2% de la población mayor de 18 años cuenta con al menos una. Por su parte, el 23,2% de la población adulta tiene acceso al menos a un producto de crédito (tarjetas de crédito, créditos de libre inversión y para adquisición de vehículos).

El análisis de las causas por las cuales la totalidad de la población no tiene acceso a productos financieros se debe realizar desde dos dimensiones: la primera tiene que ver con restricciones originadas por los tipos de agente y la segunda con barreras institucionales.

¹ "Reporte de Bancarización" de la Asociación Bancaria (Asobancaria), diciembre de 2008.

² *Op. cit.*

I. RESTRICCIONES RELACIONADAS CON EL TIPO DE AGENTE

En relación con las restricciones originadas por los tipos de agente, la población puede ser dividida en dos amplios grupos:

- i) el grupo de consumidores que tienen acceso a servicios financieros, y
- ii) los individuos excluidos. Este grupo puede subdividirse en dos:
 - Los excluidos de forma voluntaria.
 - Los excluidos de manera involuntaria.

Para cada uno de estos casos es importante analizar las causas para poder plantear políticas dirigidas a aumentar el acceso a los servicios que ofrece el sistema financiero.

La principal razón por la cual los individuos eligen autoexcluirse se debe a la falta de conocimiento de los productos y sus requerimientos, ya que este grupo de individuos no demanda este tipo de servicios porque considera que no cuenta con las características necesarias (regionales o socioeconómicas) para adquirir un servicio ofrecido por los bancos. Este es el caso de Colombia, en especial la población rural, pues al no tener un nivel básico de educación financiera considera que no es apta para solicitar algún producto financiero.

No obstante, la causa más importante por la cual algunos individuos son involuntariamente excluidos de los servicios financieros es porque no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a éstos. Entre las razones por las que no son considerados aptos se encuentran motivos de riesgo o de asimetrías de información. Otras de las causas por las que son excluidos están relacionadas con su ubicación geográfica y su situación socioeconómica.

En el caso de Colombia se encuentra que las regiones con menor acceso a servicios financieros son las más alejadas de los centros económicos y con menor densidad poblacional (Chocó, La Guajira, Córdoba, Sucre y Vaupés)³. Para estas regiones el nivel de acceso es inferior al 30%, lo cual es inclusive menor que el promedio para el país en 2002.

³ *Íbid*, p. 1.

II. RESTRICCIONES INSTITUCIONALES

Las barreras institucionales de entrada al sistema financiero pueden clasificarse en dos dimensiones:

- i) Restricciones específicas de las instituciones financieras
- ii) Restricciones por el marco institucional (leyes, regulación y otros requerimientos)

A. Restricciones específicas de las instituciones financieras

Éstas están relacionadas tanto con aquellas imposiciones propias de los intermediarios, que tienen como consecuencia una reducción en la demanda de servicios financieros, como con las restricciones que encuentran los intermediarios para prestar dichos servicios. Entre los elementos que pueden generar problemas de demanda se encuentran:

1. Altas exigencias de depósitos mínimos para la apertura de cuentas de ahorro. Los bancos colombianos exigen montos que oscilan entre \$100.000 y \$1'000.000 (US\$50 y US\$500), lo que representa el 20,1% y el 201% del salario mínimo, respectivamente.
2. Altas cuotas de manejo y administración tanto de los productos de crédito como de ahorro. La cuota de manejo de una cuenta de ahorros es en promedio \$8.000 (US\$4) mensuales y la de una tarjeta de crédito \$42.000 (US\$21) trimestrales, lo que corresponde a 1,6% y 2,8% del salario mínimo, respectivamente. A esto se le suman los costos por retiros en cajeros (en promedio \$833 o US¢41 cada uno), consultas de saldo (en promedio \$1.385 o US¢69 cada uno), banca virtual, entre otros. En el Cuadro 1 se presenta una comparación de los costos entre productos para diferentes países.

En el Gráfico 1 se presentan los costos de servicios financieros para algunos países. Como se observa, una persona en Colombia gasta al mes \$36.831 (US\$18,4) en diferentes servicios financieros, lo que equivale al 7% del salario mínimo y es 12% mayor que el promedio de los costos de los países analizados.

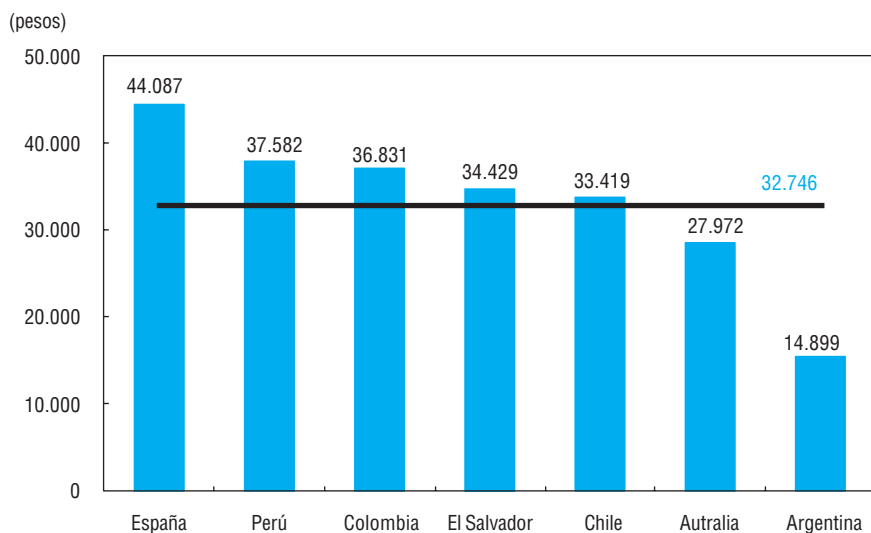
3. Altos costos de aplicación para créditos, en especial cuando se requieren créditos de montos pequeños.

Cuadro 1
Costos promedio de los productos bancarios, diferentes países
(pesos)

Servicio o producto	Colombia	Australia	Argentina	Chile	El Salvador	España	Perú
Cuota administración cuenta de ahorro	1.326	7.790	3.851	6.535	3.946	8.529	4.892
Cuota de manejo tarjeta débito (mensual)	6.216	sin costo	89	12.144	2.877	3.233	6.591
Cuota de manejo tarjeta crédito clásica (mensual)	11.915	7.081	6.439	6.766	12.282	6.710	10.992
Retiros cajero automático red propia	833	1.062	sin costo	194	247	906	37
Retiros cajero automático otras redes	4.970	3.187	1.331	n.d.	2.137	7.392	5.919
Retiro en oficina	1.722	2.666	737	195	1.374	n.d.	1.043
Avances cajero automático red propia	4.102	2.479	1.827	7.198	5,1% sobre el monto	7.207	3.121

n.d. no disponible.
Fuente: Asobancaria.

Gráfico 1
Costos de servicios financieros en diferentes países



Fuente: Asobancaria.

4. Altas exigencias de colateral. Esto es una restricción que limita el acceso, en especial de los más pobres y de las empresas más pequeñas.
5. Esquemas de protección al consumidor poco eficientes. Los consumidores deciden no demandar servicios financieros cuando perciben que sus derechos no están siendo protegidos por una entidad responsable y comprometida.

Por su parte, la causa más importante por la cual a los intermediarios financieros se les dificulta llevar productos financieros a ciertos segmentos de la población, especialmente a los de bajos ingresos, es la estructura de costos. Los intermediarios argumentan que estos productos no son rentables por los altos costos fijos relativos a los montos transados. Esto se debe, principalmente, a los costos derivados de la regulación, como lo son: el encaje, las inversiones forzosas, el régimen de oficinas y los horarios de atención. Este problema se ve incrementado por los costos de operación, como el manejo y administración de la red de oficinas, el manejo de efectivo, las constantes innovaciones de la plataforma tecnológica, los procesos para incrementar el conocimiento del cliente y la administración de la cartera.

De la misma manera, otros de los factores que obstaculizan la oferta de servicios financieros son las restricciones para la captación de depósitos a la vista, especialmente en sistemas financieros muy especializados. En Colombia, las compañías de financiamiento comercial no estaban autorizadas para captar recursos del público en forma de depósitos, lo cual dificulta el fondeo y reduce la capacidad de brindar servicios a la población.

B. Restricciones específicas del marco institucional

Para los intermediarios financieros que operan en la escala y con la tecnología correctas, la negativa de entrar en algunos mercados puede ser explicada debido a que tanto el nivel de tecnología corriente como el marco institucional de esos mercados no son rentables.

Entre las barreras regulatorias que afectan el acceso a los servicios financieros se encuentran:

1. Políticas que regulan tasas de interés mínimas y máximas (esto afecta la capacidad de los intermediarios para ofrecer productos de ahorro

y crédito con el suficiente nivel de rentabilidad). En Colombia existe la tasa máxima remuneratoria para el crédito hipotecario, la cual impide que se cobre una tasa mayor para este tipo de servicios.

2. Leyes de usura, restricciones y exigencias de crédito muy estrictas. Los intermediarios colombianos se encuentran limitados por una tasa de usura para la colocación de créditos de consumo.
3. Impuestos a las transacciones financieras. En Colombia existe un impuesto financiero sobre todos los productos de ahorro, el cual cobra \$4 por cada \$1.000 transados (US¢4 por cada US\$1).
4. Altas cargas tributarias que incentivan a los agentes a mantenerse en la informalidad. Específicamente, los productos financieros pueden ser utilizados como una herramienta para verificar los ingresos de los contribuyentes o pueden estar sujetos a imposiciones tributarias. La legislación colombiana impone un tributo del 7% sobre los rendimientos financieros de los productos de ahorros prestados por los intermediarios financieros (cuentas de ahorros, CD, CDT y CDAT).
5. Políticas de control para el lavado de activos y financiamiento de terroristas. Las entidades financieras tienen que cumplir con muchas exigencias para el conocimiento del cliente, las cuales elevan los costos para captar nuevos usuarios. Estos costos sólo son recuperables con comisiones fijas y, en algunos casos, llegan a perderse, creando incentivos para que los bancos establezcan montos mínimos para sus servicios, lo cual genera barreras de entrada.
6. Normatividad jurídica compleja y poco flexible. En Colombia los procesos para enajenación de activos que se han dejado como colateral de créditos son complejos y en muchos casos los intermediarios no pueden recuperar el colateral.
7. Exigencias contables estrictas y poco flexibles.
8. Requisitos de capital mínimo que evitan que algunas ONG puedan convertirse en intermediarios financieros que brinden acceso al sistema a comunidades vulnerables.

9. Clasificación de la cartera por modalidades. Las categorías tradicionales en los países desarrollados (consumo, comercial y vivienda) desconocen la existencia de un segmento muy amplio de negocios informales como lo son las microempresas.

Este tipo de leyes regulatorias buscan proteger a los ahorradores y deudores de diversos riesgos a los que están expuestos en el sistema financiero. Sin embargo, también pueden limitar el acceso a los servicios financieros, debido a las restricciones que imponen a los intermediarios, o por la falta de experiencia, independencia y control de las autoridades regulatorias para evitar abusos de los establecimientos de crédito.

III. POLÍTICAS

De acuerdo con la estructura de barreras de entrada al sistema financiero descrita anteriormente, es necesario formular soluciones que la ataquen teniendo en cuenta la estructura que las origina.

Con respecto a los agentes que se autoexcluyen del acceso a los servicios financieros, es necesario emprender campañas de educación financiera que permitan a la gente conocer de manera clara qué tipo de productos están disponibles, cuáles son sus características, cómo deben ser utilizados y cuáles son sus derechos sobre dichos servicios.

En relación con los individuos que son excluidos involuntariamente, sería útil la desregulación del acceso a la información de los clientes para lograr que aquella esté disponible para todos los intermediarios financieros. En el caso de Colombia existen dos centrales de riesgo (Cifin y DataCrédito) encargadas de recolectar información actualizada sobre el estado de endeudamiento de los agentes de la economía.

Además, los sistemas de recolección de información deben estar diseñados de acuerdo con los riesgos que impliquen cada uno de los servicios financieros que se van a prestar; es decir, el volumen de información necesario para otorgar un crédito de microfinanzas no debe ser el mismo que el requerido para créditos corporativos comerciales, lo cual simplifica sustancialmente los procesos para otorgar créditos de menores montos.

Para las poblaciones que se encuentran excluidas por motivos geográficos, la experiencia internacional muestra que ha sido útil la creación de corresponsales no bancarios y de servicios de banca móvil. En el caso colombiano los primeros se adoptaron en 2006 luego de la experiencia exitosa de Brasil, y hay gran potencial para el desarrollo de los segundos.

Adicionalmente, es necesario reducir la dependencia de los medios de pago tradicionales, y facilitar que un gran número de personas también adopte los teléfonos celulares y los servicios de internet para tales fines. Estos mecanismos son útiles como consecuencia de sus bajos costos y facilidad de uso.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que, para que estos mecanismos sean exitosos, es fundamental que este tipo de población tenga acceso a internet de alta tecnología, así como a infraestructura de telefonía móvil. En el caso de Colombia contamos con una muy buena cobertura de redes de telefonía celular tanto en áreas rurales como en urbanas, aunque el acceso a internet de los hogares en áreas rurales es precario y costoso. Así mismo, se hace necesario evitar el acceso a los servicios bancarios por medio de internet en sitios públicos, debido a posibles robos de identidad y fraudes informáticos.

Por su parte, es importante crear productos de microfinanzas que sean eficientes en términos de costos con el fin de llegar a los agentes de bajos ingresos. Es importante que estos productos sean administrados teniendo en cuenta las características de riesgo, pues por medio de ellos se promueve el crecimiento económico y la reducción de la pobreza al proveer una herramienta con la cual la gente puede incrementar su actividad económica, acumular activos, invertir en educación, salud y vivienda, permitiendo, en últimas, aumentar su nivel general de vida. En 2002 se creó la modalidad de microcrédito en Colombia.

Así mismo, en Colombia existen distorsiones como las tasas de interés mínimas y máximas, así como las leyes de usura y el impuesto a las transacciones financieras. Todas estas son obstáculos a la bancarización.

Finalmente, si bien gran parte de la responsabilidad para resolver los problemas de bancarización recaen en los esquemas regulatorios, las entidades financieras también tienen su parte. Es por eso que éstas deben:

- Innovar en el manejo de su negocio, aprovechando las nuevas oportunidades originadas en el avance tecnológico.
- Las innovaciones deben responder a un criterio de eficiencia, buscando el menor costo posible, pues aunque las personas no bancarizadas aprecian el acceso a los servicios financieros, no son insensibles al precio.
- Por último, se deben desarrollar productos adecuados a los nuevos segmentos y que se ajusten a las necesidades de los clientes.

José Darío Uribe
*Gerente general**

* Las opiniones expresadas en esta Nota editorial no comprometen a la Junta Directiva del Banco de la República y son de exclusiva responsabilidad del gerente general.