

NOTA EDITORIAL

ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

En Colombia el acceso a los servicios financieros es bajo en comparación con el de otros países y regiones (Cuadro 1 y Gráfico 1). Dada la relevancia del tema, y pensando en generar una discusión que permita entenderlo mejor, el Banco de la República y el Banco Mundial organizaron en Bogotá los días 9 y 10 de noviembre de 2006 el seminario sobre «Acceso a los servicios financieros». En esta Nota Editorial se busca hacer un resumen de los resultados principales que surgieron del seminario y de los diferentes trabajos presentados.

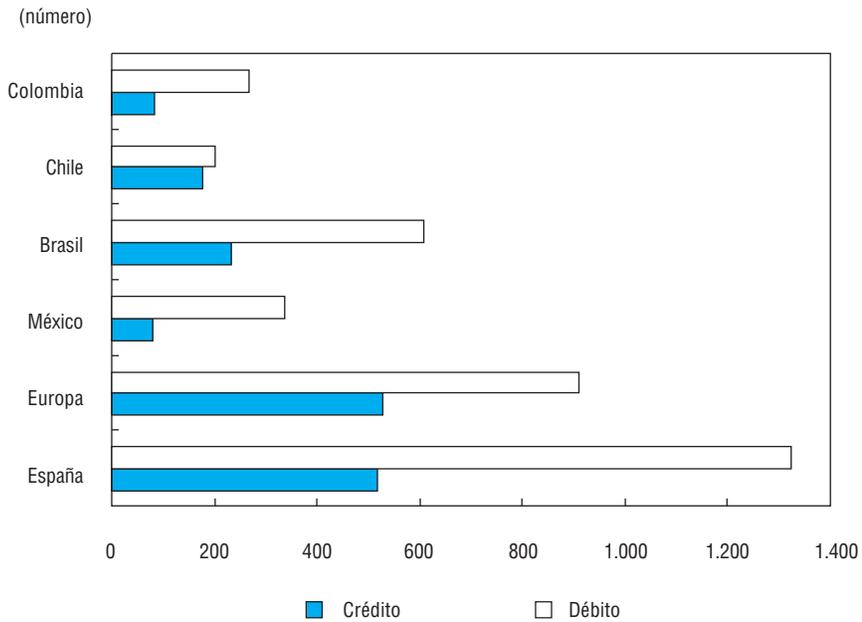
El interés que surge por el tema de acceso a los servicios financieros radica en que la experiencia internacional muestra una estrecha relación entre una mayor profundización financiera (medida como la razón entre crédito al sector privado y PIB) y un mayor nivel de ingreso y crecimiento económico. Esto genera un interés especial por el tema y por las posibles medidas que propenden por generar un mayor nivel de desarrollo financiero, las cuales permitan aumentar los niveles de profundización financiera y, por esta vía, crear mejoras en el bienestar de la población. Es claro que la condición básica necesaria para el desarrollo de instrumentos

Cuadro 1
Indicadores de profundización financiera
 (porcentaje del PIB)

País/región	Valores transados	Crédito del sistema financiero nacional al sector privado
Colombia	0,6	24,5
Argentina	2,8	16,3
Brasil	13,5	35,4
Chile	8,0	63,4
México	5,7	17,4
Perú	1,9	22,6
América Latina y el Caribe	3,7	36,9
Asia del Este y Pacífico	36,4	42,4
Europa del Este y Asia Central	6,2	20,2
Países industrializados	44,4	88,6
Medio Oriente y Norte de África	5,3	39,2
Sur de Asia	11,5	20,3
Resto de África	4,4	17,8

Fuente: *World Development Indicators* (2005).

Gráfico 1
Grado de bancarización
 (tarjetas crédito y débito por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Banco Mundial (2005).

financieros de largo plazo, que aumenten la profundización financiera, es la estabilidad de precios y una política monetaria acorde con este objetivo.

A continuación se discute la relación entre el acceso a los servicios financieros, la pobreza y el crecimiento económico; luego, en la segunda sección se hace una breve exposición sobre algunos aspectos teóricos del tema; en la tercera se muestran ciertos aspectos relacionados con el acceso a los servicios financieros, tales como la situación de la financiación de las Pyme¹ y de las personas de menores ingresos, y la relación existente entre riesgo y acceso a dichos servicios; en la cuarta se revisan las experiencias internacionales innovadoras para promover tal acceso, y, finalmente, se hace una revisión de aspectos de política encaminados a incrementar el uso de los servicios financieros.

I. UN MARCO DE DESARROLLO PARA EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Existe una relación positiva entre una mayor profundización financiera y el crecimiento económico, y una reducción de la pobreza; así, Patrick Honohan² ilustró con algunos datos internacionales esta relación, mostrando que el desarrollo financiero reduce la pobreza y, adicionalmente, las mejoras en la distribución del ingreso son mayores en ambientes donde el sector financiero es más desarrollado.

Analizando el papel del sector financiero, Humberto López³ mostró los límites del crecimiento relacionados con la pobreza. El canal por donde se da esta limitante es la inversión, la cual se encuentra condicionada por el acceso a los servicios financieros: una restricción en términos de acceso implica menores posibilidades de llevar a cabo los procesos productivos de la población, lo que retrasa el crecimiento económico y puede generar un círculo vicioso en donde el bajo crecimiento genera altos niveles de pobreza y, al mismo tiempo, la pobreza conduce a un menor crecimiento.

¹ Pyme es la sigla utilizada para referirse a las pequeñas y medianas empresas.

² Asesor Senior del Banco Mundial.

³ Economista Senior de la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

II. ¿CÓMO ANALIZAR Y MEDIR EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS?

En el seminario se resaltó la falta de datos confiables a nivel microeconómico de los diferentes países en términos de acceso a los servicios financieros. Por lo general, se utiliza la razón entre crédito al sector privado y PIB como aproximación a la profundización financiera; sin embargo, esta medida agregada podría resultar inapropiada. El endeudamiento puede concentrarse en un segmento particular de la población, y si este aumenta no necesariamente indica un mayor acceso a los servicios crediticios por parte de otros grupos más amplios de la población. Esta limitación es común en los estudios de acceso a los servicios financieros y hace un llamado a mejorar la información en los países, incluyendo Colombia, que no es una excepción⁴.

Augusto de la Torre⁵ expuso algunas consideraciones teóricas al momento de estudiar los temas de acceso a los servicios financieros, en especial, en lo que corresponde al acceso al sistema de pagos; adicionalmente, hizo una invitación para analizar detalladamente los determinantes de la oferta y de la demanda de servicios financieros. En primer lugar, para esto se debe tener en cuenta los costos de transacción y las barreras de oferta que implica el riesgo para llegar a un segmento de la población más generalizado. Por el lado de la demanda, hay que considerar la demanda potencial, que es generada por las condiciones económicas y, adicionalmente, la demanda real, la cual tiene en cuenta la autoexclusión de algunos individuos, quienes no desean hacer uso de los servicios financieros por razones diferentes a su viabilidad económica.

Estas consideraciones involucran tres diferentes problemas de acceso al crédito: 1) la escasez de demanda, debido a una autoexclusión; 2) la falta de oferta, debido a una baja competencia o restricciones de recursos, y 3) que las posibilidades de préstamos estén limitadas por variables de la economía, tales como restricciones institucionales. Por último, dado que las prácticas de riesgo crediticio son clave para el acceso a los servicios financieros, existe también una posibilidad relacionada con el «exceso de acceso» al crédito, debido a prácticas imprudentes a la hora de otorgar créditos.

⁴ Existen la Encuesta Social de Fedesarrollo, la cual cuenta con algunas preguntas en temas financieros, y la Encuesta de Servicios Financieros, adelantada por el DANE y el Banco Mundial para Bogotá en el año 2002.

⁵ Asesor Regional Senior para el sector financiero del Banco Mundial.

Con todo, los gobiernos deben tener en cuenta estos aspectos a la hora de diseñar políticas encaminadas hacia incrementar el acceso a los servicios financieros, para lo cual debe desarrollar un ambiente institucional sano y promover medidas de riesgo adecuadas.

III. ASPECTOS ESPECIALES DEL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Dentro de los aspectos relevantes del acceso a los servicios financieros es muy importante analizar el segmento en el cual se concentran las mayores restricciones de acceso: a nivel de crédito comercial se encuentran las Pyme, y a nivel de crédito hipotecario y de consumo se hallan los hogares de bajos ingresos. Es importante tener en cuenta, también, el papel de las remesas y la relación entre riesgo y acceso al crédito.

A. Financiación de Pyme

Actualmente los intermediarios financieros de Latinoamérica dejan de lado el segmento de las Pyme debido a los desafíos que éste presenta: la escasez de información financiera, la carencia de colaterales, los altos requerimientos de capital, la carencia de cultura financiera y el alto costo de servir a este segmento.

Sin embargo, Hela Cheikhrouhou y Juan Carlos Mendoza⁶ consideran que existen algunos factores, tales como la liquidez global, la desintermediación, las presiones políticas y gubernamentales y los altos retornos, los cuales están contribuyendo a que este sector sea tenido en cuenta por las instituciones financieras. Ante este desafío se están utilizando diferentes métodos para evaluar el riesgo de las Pyme como el *scoring*⁷ y el crédito preaprobado, análisis de crédito del propietario de la empresa para obtener una mayor información y más productos de financiación (tales como el *leasing*), *factoring*⁸, notas estructuradas y financiamiento de inventarios.

⁶ Economistas financieros del Banco Mundial.

⁷ *Scoring* es un método que arroja un indicador que pondera ciertas características que permiten evaluar el grado de cumplimiento de un deudor.

⁸ *Factoring* se refiere al contrato realizado entre una entidad financiera y una firma cualquiera, mediante el cual la primera recibe los créditos de la segunda, ello con el fin de que ésta pueda disponer de liquidez recibiendo sus cuentas por cobrar de manera anticipada y se libre de gestionar su cobro y el riesgo de incumplimiento que esto representa.

Los gobiernos también intervienen directamente en el tema de financiación de las Pyme a modo de intervenciones, las cuales pueden ser muy efectivas siempre y cuando los incentivos se encuentren alineados y el nivel de competencia entre las instituciones financieras sea alto. El desarrollo del mercado de capitales también es un factor importante para tener en cuenta como complemento de otros mecanismos de financiación.

B. Servicios financieros para personas de bajos ingresos

John Caskey⁹ se enfocó fundamentalmente en el análisis del problema de las personas no bancarizadas, situación que se encuentra correlacionada con el ingreso y la exclusión social gracias a factores como la educación, la edad y las minorías étnicas. Entre las principales razones por las cuales la gente no tiene cuentas bancarias se encuentra que éstas no poseen suficiente dinero para demandar dicho servicio y, además, las comisiones cobradas por los bancos y los requerimientos mínimos son muy altos. Al menos en las áreas urbanas, para los casos estudiados –Brasil, México y los Estados Unidos–, la principal restricción no es el acceso físico sino el acceso financiero¹⁰.

Las personas no bancarizadas acuden al efectivo o a otro tipo de activos (joyas, planes de compra, entre otros), y a grupos de ahorro informales tales como agrupaciones familiares y no familiares, y agiotistas. Estas formas de ahorro son inseguras y crean inestabilidad ante una crisis financiera. En cuanto al servicio de pagos, los no bancarizados pagan sus servicios públicos y otras cuentas en los bancos, puntos de pago u otros corresponsales bancarios, sitios en donde muchas veces les cobran altas comisiones, desperdician tiempo importante y se exponen a una mayor inseguridad. Con respecto a los servicios crediticios, los no bancarizados son excluidos del sector financiero, principalmente, porque no tienen una cuenta bancaria y no cuentan con un flujo mensual de ahorros financieros; así las cosas, estos acuden por crédito a almacenes por departamentos, prestamistas, familia, amigos y otros medios, los cuales son fuentes de financiamiento que suelen ser más costosas y con poca protección al consumidor.

⁹ Profesor del Swarthmore Collage.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de México tan solo el 3% de los encuestados afirmó que la ubicación geográfica del banco era el principal impedimento para abrir una cuenta bancaria, mientras que otras razones mucho más importantes parecen ser la insuficiencia de dinero disponible (49% de los encuestados) y los requerimientos muy exigentes por parte de las entidades (11%).

Ante este problema, diferentes países están utilizando la regulación para asegurar el acceso a este segmento de la población, tal es el caso de los corresponsales bancarios en Brasil, el Fogape en Chile, entre otros; adicionalmente, los bancos han respondido con menos requerimientos de balance y comisiones. Finalmente, los avances tecnológicos pueden hacer más rentable prestar el servicio a los no bancarizados.

C. Acceso vs. riesgo: el caso de Chile

Ante la creencia común de que la administración del riesgo conduce a mayor prudencia y menor otorgamiento de crédito, surge la hipótesis de Giovanni Majnoni¹¹, la cual se basa en que una mejor evaluación del riesgo ampliará la cobertura de clientes elegibles.

Entre sus resultados se encontró que la distribución de pérdidas de préstamos grandes sufre cambios fuertes ante un cambio en el ciclo económico; por el contrario, para el caso de la distribución de pérdidas de préstamos pequeños no se evidencia una clara dependencia del ciclo económico, lo cual genera mayores incentivos para dar acceso al crédito a pequeños prestatarios. Estos hallazgos sugieren que para dichos créditos, los costos que surgen de mayores pérdidas esperadas se pueden compensar con un menor requerimiento de capital (cerca de 10% menos que el requerido para préstamos grandes); además, para el caso chileno, si el costo de capital excede el 20%, sería menos costoso prestar a pequeños prestamistas que a los grandes.

Con respecto a la volatilidad de las pérdidas se encuentra que ésta es menor para préstamos pequeños, y viceversa. Es importante señalar que dicha volatilidad es prácticamente insensible ante cambios en el ciclo económico.

Los resultados de ese trabajo concluyen que la adecuada evaluación del riesgo puede reducir el costo de los préstamos pequeños o los de los pequeños prestatarios, es decir, las consideraciones de riesgo no son un obstáculo al acceso de crédito, sino que éste debe ser visto sólo por el lado de los costos de transacción. Además, da algunas explicaciones sobre el gran surgimiento de los préstamos «al detal» en las economías emergentes, como son la reducción de los costos de transacción, considerados como la restricción más relevante para el acceso al crédito.

¹¹ Economista Financiero Líder del Banco Mundial.

Junto con el análisis anterior, Sergio Clavijo¹² recomienda el uso paralelo de modelos macroeconómicos y un período de estudio que contemple la fase negativa del ciclo económico, ya que este trabajo sólo considera el período reciente de recuperación.

D. Impacto de la evolución de las remesas

Pablo Fajnzylber¹³ muestra que las remesas tienen efectos positivos, como la reducción de la pobreza, mayor crecimiento, menor volatilidad de las economías y de los ingresos de los hogares, los cuales suavizan el consumo y mejoran el acceso al sistema financiero. Entre los efectos negativos se puede listar la «fuga de cerebros», la disminución de la oferta laboral, la destrucción del núcleo familiar, la apreciación de la tasa de cambio real y el aumento de los costos de transacción.

Cabe destacar que dichos impactos positivos de las remesas surgen en mayor medida en países con mejores condiciones macroeconómicas: con mayor inversión, mejor educación, mayores índices de calidad institucional, mayor estabilidad y apertura. En cuanto al acceso al sistema financiero, este impacto es más grande para los quintiles de ingreso superior, tanto para los depósitos como para el crédito. En los quintiles de ingreso más bajos parece presentarse un efecto sustitución, ya que éste es negativo.

Con respecto al capital humano, tanto la salud como la educación mejoran, especialmente entre los más pobres, donde el principal destino de las remesas se concentra en estos rubros, más que en comida y otros gastos.

También se recomienda incrementar el acceso por medio de las remesas a través de una disminución en los obstáculos regulatorios para abrir nuevas sucursales bancarias, apoyar métodos no tradicionales para brindar servicios financieros (como las cooperativas), y aumentar la profundización de los métodos tradicionales en los mercados financieros. Finalmente, es importante señalar que las remesas son un complemento y no un sustituto de las políticas de desarrollo.

Al respecto, Carlos Rojas¹⁴ señala que en Colombia el 95% de las remesas se utilizan para consumo y el 5% para pagos de hipoteca, lo cual conduce

¹² Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF).

¹³ Economista Senior del Banco Mundial.

¹⁴ Vicepresidente de la ANIF.

a que se permita mayor profundización financiera, debido a que los receptores de dichas remesas adquieren vivienda propia, que se convierte en fuente de acceso a crédito futuro. Adicionalmente, las remesas crean un efecto positivo en la bancarización, ya que al ingresar por el sistema bancario generan un efecto multiplicador: crean historia financiera, hacen las transacciones más seguras y los destinatarios menos riesgosos. Finalmente, Rojas recomienda la flexibilización ante las cuentas de monto pequeño mediante la disminución en comisiones y costos de envío de las remesas.

IV. EXPERIENCIAS INNOVADORAS

EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

A. Infraestructura de mercado para actividades de *factoring* en las Pyme

El *factoring* surge a través de la necesidad de financiamiento —información (asistencia técnica) y capacitación por parte de las Pyme—, mecanismo que agrupa servicios especializados en este nicho. A través del desarrollo de cadenas productivas para las Pyme, el *factoring* realizado vía Internet provee un acceso directo a las Pyme y a todos los miembros de la cadena productiva, sin cobrar comisiones; lo cual las beneficia no sólo por la consecución de financiamiento, sino también por la creación de historia crediticia, reducción en el apalancamiento financiero y una disminución en los costos de crédito y cobro. Así pues, las cadenas productivas se convierten en una opción de crédito menos costosa y un incentivo para participar en el sector financiero.

B. Garantías parciales para la financiación de las Pyme-Fogape

El Fogape es un fondo de garantías creado en Chile, el cual está destinado a empresas que no cuentan con suficientes garantías y que no tienen problemas de flujo de caja para acceder al financiamiento. El plazo admisible es de diez años y financia capital de trabajo, inversión y constitución de sociedades productivas. La garantía creada por el fondo minimiza los problemas de riesgo moral y selección adversa, enfrentados por las instituciones financieras.

Un estudio muestra que este sistema genera efectos favorables en el volumen y en la probabilidad de acceso al crédito; adicionalmente, el Fogape resulta ser muy rentable, sin embargo, puede mejorar en eficiencia.

C. Banca corresponsal: el caso de Brasil

Los corresponsales bancarios son un acuerdo o contrato realizado entre instituciones financieras y personas jurídicas privadas para la ejecución de actividades de pagos y/o financieras en nombre de las primeras.

Este programa surge por la existencia de altos costos fijos en la apertura de sucursales, creando barreras de entrada, y permite la generación de economías de escala y un sistema de información más eficiente, apoyado en avances tecnológicos. Para Luiz Edson Feltrim¹⁵ la existencia de dichos corresponsales crea sinergias en donde tanto el banco como sus corresponsales son beneficiados. Todo esto incentiva un aumento en la profundización financiera, ingresando mayor población al sistema financiero —especialmente los de menores ingresos—.

D. Microcrédito de consumo

Unibanco, en Ecuador, es uno de los ejemplos exitosos de microcrédito de consumo. Joaquín Ribadeneira¹⁶ explicó que su evolución arranca con el crédito al consumo tradicional, pasando luego por convenios con almacenes, tarjeta de crédito cerrada y, finalmente, por una tarjeta de crédito abierta. En cada fase se identificaron las necesidades y características específicas del cliente para poder dirigir los diferentes productos ofrecidos. A pesar de ser un crédito encaminado a cubrir un segmento de personas de pocos recursos, y en muchos casos sin ninguna historia crediticia, los niveles presentados en la razón entre cartera vencida sobre cartera total de esta institución son de los más bajos en Ecuador.

E. Microseguros

Roberto Junguito¹⁷ explicó el uso del microseguro como herramienta para reducir la pobreza. Este se enfoca a hogares de los quintiles inferiores con transacciones de pequeña cuantía, lo cual permite que aquellos suavicen su consumo cuando enfrentan algún siniestro (ya que suelen ser los más vulnerables a estos); no obstante, las fallas de mercado, como la selección adversa, el riesgo moral y otros riesgos (desastres), limitan el acceso del seguro a estas familias. Para ello es necesaria la colaboración tanto del gobierno como del sector privado y de entidades multilaterales, para que la regulación se adapte a las condiciones de las microfinanzas.

¹⁵ Ministerio de Hacienda de Brasil.

¹⁶ Presidente de Unibanco.

¹⁷ Presidente Ejecutivo de Fasecolda.

V. *POLÍTICAS ENCAMINADAS A AUMENTAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS*

Es importante entender que actualmente el papel del Estado en el mercado financiero ha cambiado; así, una revisión de esta transformación es mostrada por Sergio Schmukler¹⁸, quien identifica tres grandes fases:

Intervencionismo estatal: posterior a la crisis financiera de los años treinta, el papel del sector público era vital para el desarrollo del sistema financiero. El principal resultado fue un gran aparato estatal dentro del sector, lo cual se podía evidenciar en la cantidad de bancos públicos y medidas de regulación encaminadas a fomentar el crédito en algunos sectores que el gobierno consideraba vitales.

Liberalización: luego las economías avanzaron a un sistema de mayor libertad de mercado. Las políticas y reformas se dirigieron a crear un sistema más eficiente y competitivo, donde el papel del Estado se limitaba a mantener un ambiente favorable, en términos institucionales, y una estabilidad macroeconómica que permitiera el desarrollo del sistema; sin embargo, este sistema en favor del mercado no exhibió los resultados esperados, y a pesar de las reformas planteadas el acceso de ciertos segmentos de la población no se incrementó. Las explicaciones que suelen darse están relacionadas por la impaciencia en los resultados de los cambios institucionales o por insuficiencia en las reformas. Adicionalmente, este tipo de reformas tienden a demorar la evidencia de sus efectos favorables.

Activismo en favor del mercado: esta visión cambia la participación del Estado y lo lleva a unas funciones básicas, que le permiten resolver muchos de los problemas que estaban pendientes. El Estado, mediante este enfoque, puede realizar diferentes acciones que no abandonen las bondades del libre mercado, entre las cuales se puede identificar: el compartir el riesgo mediante garantías parciales de los créditos, el fomento de la generación de grupos que permitan disminuir el riesgo de prestar a ciertos individuos puntuales, la adopción de tecnologías e innovación financiera y ayudar a alinear los incentivos y resolver fallas de coordinación. Basándose en esta función del Estado, los gobiernos han diseñado diferentes mecanismos y estrategias ya mencionados. Es importante, entonces, que en la discusión de posibles medidas se entienda que el Estado tiene una participación activa en el proceso, sin desconocer las ventajas del mercado y los peligros que tiene una economía no liberalizada.

¹⁸ Economista Líder del Banco Mundial.

El Gobierno, a través del Viceministerio Técnico de Hacienda, mostró la participación del Estado en el desarrollo de las políticas encaminadas a incrementar el acceso al crédito. Los problemas planteados no crean la necesidad de un banco público de «primer piso», pues el sector financiero existente está en capacidad de atender los segmentos no bancarizados; tampoco se necesita uno de «segundo piso», dado que no existen problemas de fondeo. Según el gobierno, lo fundamental es remover las barreras que impiden a las entidades orientarse a los segmentos no bancarizados.

Teniendo en cuenta esta nueva función del Estado, es importante hacer ahora una exposición de las políticas que pueden generar un mayor acceso a los servicios financieros. En este campo las exposiciones de Liliana Rojas-Suárez¹⁹ y de Carlos Alberto Sandoval²⁰ dieron muchas luces al respecto.

Liliana Rojas-Suárez clasificó los obstáculos a la bancarización en cuatro categorías:

1. Factores sociales y económicos

Las medidas dirigidas a mantener una estabilidad económica, tasas de interés bajas y estables, al igual que el control de la inflación, acompañadas con mecanismos de supervisión claros, pueden mejorar la credibilidad en el sistema financiero, la cual se deterioró gracias a las crisis financieras del pasado. Adicionalmente, las iniciativas que permitan mejorar la educación financiera de la población son clave para el desarrollo de una cultura financiera, por cierto muy rezagada en América Latina.

2. Ineficiencias o insuficiencias bancarias

La adopción de nuevas tecnologías que permitan disminuir el costo de la provisión de servicios financieros es la base para el desarrollo del sector financiero. El desarrollo de modelos, tales como los corresponsales no bancarios, es un buen camino para lograr dicho objetivo: Brasil y Perú han sido casos exitosos en este aspecto.

Adicionalmente, la extensión de la red de cajeros, mediante un cambio en las políticas de operación bancaria, es también un paso importante en dicha dirección. Rojas-Suárez resaltó el ejemplo chileno, donde se cambió el criterio de rentabilidad, al pasar de tener en cuenta el retorno de cada cajero hacia una consideración de la red de cajeros como un todo. Este

¹⁹ Senior Fellow del Centro para el Desarrollo Global.

²⁰ Vicepresidente Económico y de Gestión de la Asociación Bancaria (Asobancaria).

cambio en el concepto de rentabilidad en las operaciones bancarias ha tenido un gran éxito en este país.

3. Problemas institucionales

En un ambiente donde no se respeten los derechos de los acreedores y deudores, se cambien continuamente las reglas de juego y el sistema judicial sea ineficiente, es muy difícil que el sistema financiero se desarrolle y se incremente el acceso a los servicios financieros. Diferentes trabajos han mostrado que la calidad de las instituciones tiene una estrecha relación con la medida de profundización financiera.

En este aspecto es clave la importancia que tiene la información con la que cuentan las entidades financieras sobre los clientes, ya que muchos individuos no tienen un colateral suficiente para acceder a un crédito, pero su buena historia crediticia puede respaldarlos y permitirles acceder a nuevas obligaciones. A diferencia de lo que comúnmente se piensa, una mayor y mejor información de la historia crediticia genera una mayor profundización financiera.

4. Problemas de regulación

En el mercado financiero latinoamericano y, en especial, en el caso colombiano, existen varias distorsiones que han retrasado el desarrollo del sector financiero: es el ejemplo del impuesto a las transacciones financieras, que en la actualidad equivale a 0,4%, el cual desincentiva el uso de los servicios financieros y genera alicientes a la desintermediación financiera y al bajo acceso a los servicios financieros.

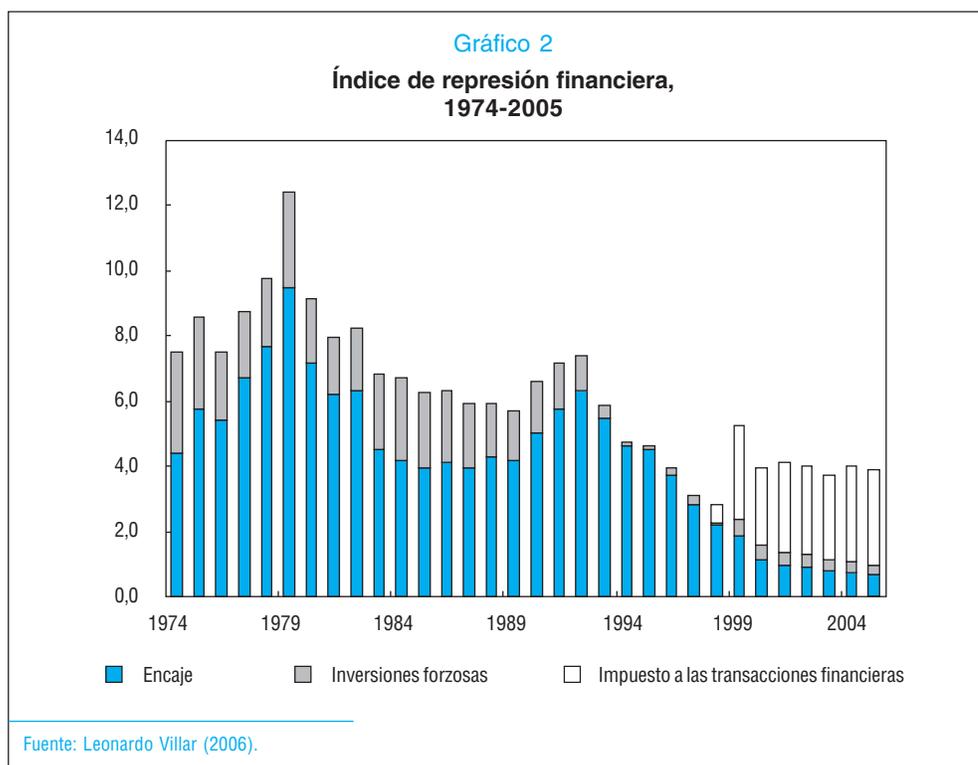
A través de un índice de represión financiera es posible ver que en la actualidad el mayor componente de distorsión corresponde precisamente al impuesto a las transacciones financieras. Los otros dos componentes del índice expuesto corresponden a las inversiones forzosas y al encaje, los cuales cada vez han sido menos relevantes en términos de represión financiera (Gráfico 2). Adicionalmente, la productividad del impuesto, medida como los ingresos por este tributo como porcentaje del PIB sobre la tasa impositiva, ha disminuido considerablemente en los últimos años.

Por otro lado, los límites a las tasas de interés son distorsiones que afectan la oferta de crédito y pueden incentivar a los bancos a elevar las comisiones para compensar las ganancias que no se generan por la existencia de estos topes.

Juan Pablo Zárate, Viceministro Técnico de Hacienda, mostró el avance de las medidas adoptadas hasta el momento y los pasos por seguir en un futuro. Los problemas identificados requieren una mayor flexibilidad de los sistemas de pagos y de obtención de información crediticia, al igual que un mejoramiento en términos de cantidad y calidad de la misma. Igualmente, en este proceso es necesario identificar los costos y los riesgos en los que se incurre al llegar a una mayor población, con el fin de crear mecanismos que los mitiguen.

Para estos fines el Gobierno ha avanzado en diferentes frentes, tales como la implementación del programa de la Banca de las Oportunidades, donde se impulsa el sistema de los corresponsales no bancarios, inspirado en las experiencias de Brasil y Perú. Por otro lado, se adelanta el proyecto de ley de *Habeas Data* para el mejoramiento de los sistemas de información crediticia y el proyecto de insolvencia. Adicionalmente, se está trabajando en ciertas medidas que lleven a mejorar los procesos ejecutivos y a permitir que una mayor clase de bienes pueda ser considerada como colateral de las obligaciones a través del Régimen de Garantías dentro de lo que se denomina la Reforma Financiera.

Por otra parte, hubo una propuesta concreta del Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (Claaf) para incrementar el acceso a los servicios



financieros, lo cual habría que evaluarse con detenimiento. La propuesta parte del hecho de que los fondos de pensiones están creciendo a tasas muy altas, su importancia relativa dentro de los diferentes mercados es cada vez mayor y sus posibilidades de inversión son reducidas; además, en muchos países, incluyendo Colombia, estos fondos concentran una gran parte de su portafolio en títulos de deuda pública. Con esto, la idea es explorar cambios regulatorios que permitan a los fondos de pensiones invertir en instrumentos locales no listados en las Bolsas de Valores, siempre y cuando exista suficiente transparencia operacional que permita el seguimiento y monitoreo. Una posibilidad concreta podría ser que los fondos invirtieran en *collateralized loans obligations* (CLO), que son instrumentos que pueden transformar préstamos riesgosos (como, por ejemplo, créditos a las Pyme) en una combinación de activos con excelente calificación crediticia, apropiados para los fondos de pensiones, y activos de mayor riesgo que pueden adquirir otros inversionistas.

VI. CONCLUSIONES

El tema del acceso a los servicios financieros es clave para el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza. Aunque la situación en Colombia es desfavorable, hay mucho camino por recorrer: las medidas deben enfocarse en establecer los incentivos para que la banca privada, que es la que cuenta con la tecnología para llegar a los clientes potenciales, pueda suplir de servicios financieros a la población no bancarizada, sin atentar contra la estabilidad del sistema. El avance en términos de información crediticia, protección a los acreedores y evaluación de riesgos financieros es útil para un desarrollo sostenido del sistema; además, hay que aprovechar la experiencia exitosa de algunos países, los cuales pueden ser utilizados como puntos de referencia para implementar modelos novedosos acordes con nuestra realidad y características. La Banca de las Oportunidades es una política afín con los objetivos de generalizar el acceso a los servicios financieros en Colombia. Por último, es necesario tener bases de datos suficientes y confiables para el análisis del acceso a los servicios financieros.

José Darío Uribe
*Gerente General**

* Esta Nota Editorial fue elaborada con la colaboración de Andrés Murcia y Linda Mondragón, profesionales del Departamento de Estabilidad Financiera, y revisada por Dairo Estrada, director del mismo departamento. Las opiniones expresadas no comprometen a la Junta Directiva del Banco y son de la responsabilidad del Gerente General.