

Diagnóstico de país: Colombia

Pablo Andrés Dussán López¹

Diciembre, 2008

Contenido

1. Contexto económico y pobreza en el país	3
2. Características básicas del programa de transferencias condicionadas “Familias en Acción”	6
3. Otros programas sociales que llegan a la misma población y la existencia de mecanismos de coordinación entre políticas sociales (y sectoriales)	7
4. Relación del programa de transferencias condicionadas con el sistema financiero en general.	8
4.1 Como medio de pago.	8
4.2 Promoción de uso de otros servicios financieros.	10

¹ El presente es un documento producido para el uso de la Fundación Capital y el Estudio de Estudios Peruanos.

4.3	Existencia y uso de cuentas de ahorros, con tarjetas de débito para cobrar las remesas del programa de transferencias condicionadas y plataforma tecnológica existente.	10
5.	Características de los oferentes financieros y sus productos financieros pasivos.	12
5.1	Número, tipo, regulación, ubicación geográfica, escala, tipo de servicios ofrecidos, etc. (intermediarios públicos y privados)	12
5.2	Características detalladas de los productos pasivos.....	15
5.3	Esquemas regulatorios y exigencias para captar recursos	15
5.4	Esquemas de protección de los ahorros (seguros, fondos de garantía, prestamistas de última instancia, etc.)	17
5.5	Existencia (y detalle) de restricciones para el uso de cuentas de ahorros por parte de los segmentos pobres. (Factores legales y regulatorios, psicológicos - fraudes, desconfianza-, costos de transacción, etc.)	18
5.6	Situación y uso de innovaciones y soluciones tecnológicas en el sistema financiero y perspectivas de crecimiento de la oferta financiera en las localidades.	22
6.	Discusiones y debates.	30
7.	Identificación de las principales publicaciones sobre temas de ahorro popular, ahorro y microfinanzas, ahorro formal y sobre programas de CCT.	31
8.	Anexos	32
1.1	Anexo I	32

1. Contexto económico y pobreza en el país

En el año 2006, según el último censo² Colombia tenía una población de 42.8 millones (para el 2010 se proyectan 45.5 millones de habitantes), según la Registraduría Nacional el total de cédulas vigentes es de 30.447.545³.

Después de un crecimiento sostenido desde el año 2002, la situación de la economía refleja serios nubarrones.⁴ El crecimiento de 3.7% en el segundo trimestre de 2008 es el menor desde el 2003, el consumo como porcentaje del PIB que fue el gran motor de la economía, se ha reducido a la mitad en un año (3%),⁵ la inversión como porcentaje del PIB que estuvo hace un año en casi 25% no alcanza el 10%, en el mes de agosto la industria cayó un 8,8% (el empleo industrial en 2,8%) por la caída de la demanda que se refleja en el bajón en un punto porcentual del comercio, en consecuencia el índice de confianza ha caído más de 10% y las expectativas para invertir son casi nulas.

Algunos actores señalan al Banco de la República de ser el responsable de la desaceleración por su política monetaria contractiva para atajar la inflación (que casi duplica las metas fijadas a comienzo de año) que se tradujo en altas tasas de interés que desincentivaron el consumo y la inversión. Banrepública por su parte, culpa al gobierno por su política fiscal generosa que ha dejado un déficit fiscal de 1.5% del PIB (después de Brasil el más alto de toda Latinoamérica), que presiona la inflación al alza y obliga al Banco a mantener la política contractiva.

Aunado a la crisis financiera mundial que ha deteriorado la confianza de los inversionistas y ha encarecido el acceso al crédito, se ha desvalorizado hasta en una tercera parte las acciones registradas en la Bolsa de Valores de Colombia, se ha reducido las remesas de inmigrantes que son la segunda fuente de divisas después del petróleo (cuyos bajos precios deterioran la balanza comercial colombiana), y ha disminuido la demanda por productos exportados. En consecuencia, los dólares son escasos debido a que los inversionistas lo buscan como refugio, presionándolo al alza y desvalorizando el peso colombiano.

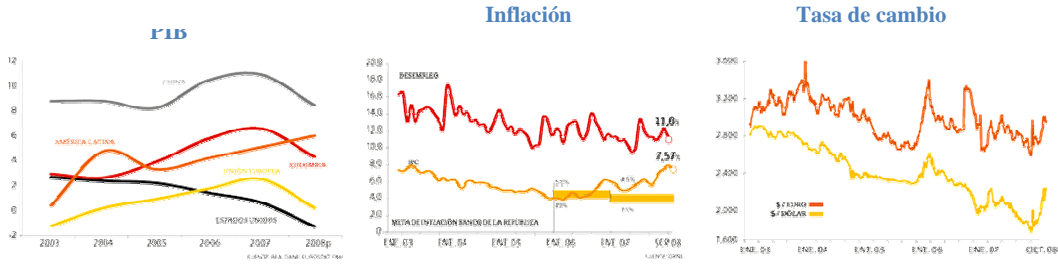
2

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf

³ http://www.registraduria.gov.co/Informacion/com_2008_153.htm

⁴ CANO, Carlos Gustavo **"Situación y Perspectivas de la Economía Colombiana"** ponencia presentada en la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, noviembre 14 de 2008

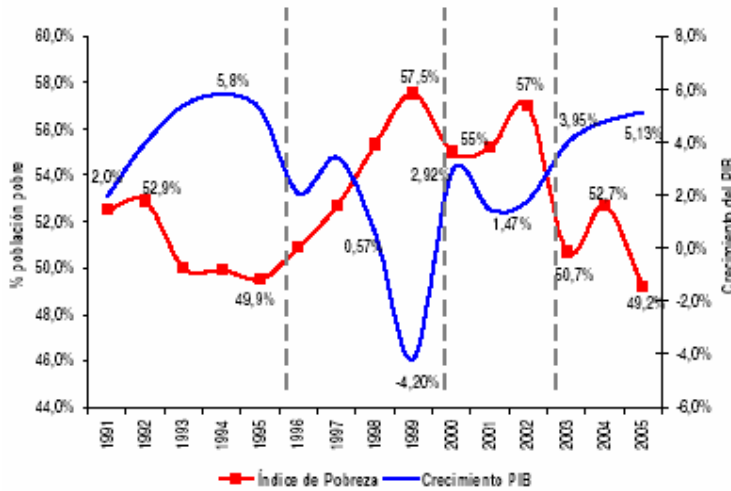
⁵ Adicionalmente, el fenómeno de las pirámides que según cálculos pueden mover cerca de 2 billones de pesos (Sólo la pirámide DFRE (Dinero Fácil, Rápido y Efectivo) acumuló \$ 400.000 millones de pesos (USD 200 millones) en 94 mil transacciones desarrolladas en pocos meses), ha dejado sin liquidez a un importante porcentaje de colombianos que perdieron los ahorros de toda una vida al invertir en estas empresas que de la noche a la mañana desaparecieron, con esto no sólo se deteriora aún más el consumo y la confianza, sino que han generado problemas sociales que han obligado a ordenar toques de queda en varias ciudades del país. Fuente: www.eltiempo.com noviembre 13 de 2008.



Fuente: Revista Dinero

Esta desaceleración de la economía tiene fuertes implicaciones, especialmente para la población más vulnerable, dado que la caída del producto aumenta la pobreza en una mayor proporción que el fenómeno contrario según se demuestra en el cuadro siguiente.

Gráfico 1. Pobreza y crecimiento económico



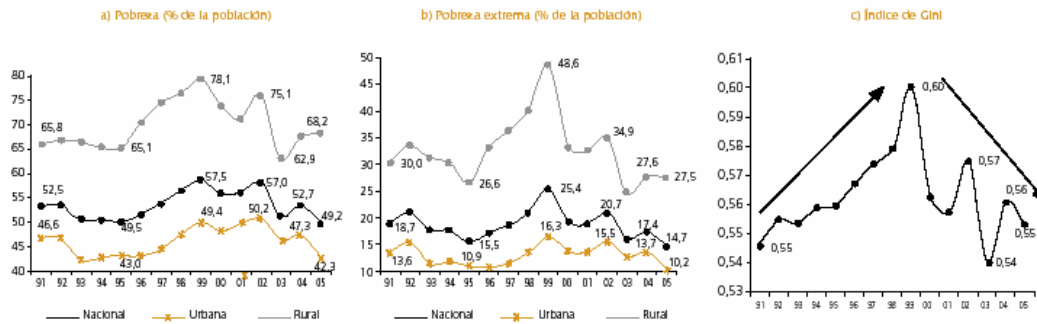
Fuente: DNP – DEE y MERPD.

“La pobreza en Colombia, luego de disminuir, en la primera mitad de los años noventa, se disparó a partir de 1996 y alcanzó un tope cercano a 57% entre 1999 y 2002 (la rural llegó a 78,1% en 1998 y la urbana a 50,2% en 2002) (...) Gracias a la recuperación económica posterior, la pobreza se redujo en 8 puntos porcentuales (2,3 millones de pobres menos) y alcanzó 49,2%, mientras que la indigencia cayó a 14,7% (desde 25,4% en 2000).⁶ A finales de 2005 “se contaban 20,3 millones de pobres, de los cuales 6 millones están en pobreza extrema. Los índices de pobreza e indigencia siguen siendo más altos en el sector rural (68,2% y 27,5%), como también la desigualdad.”⁷ Así mismo, el índice Gini pasó de 0.6 en 1999 a 0.55 en el 2005.

⁶ LÓPEZ CASTAÑO, Hugo. “Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2006. Pág. 13.

⁷ LÓPEZ CASTAÑO, Hugo. “Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2006. Pág. 13.

Gráfico 1
 Pobreza, indigencia y desigualdad del ingreso



Fuente: Estimaciones MERPD. Los datos 2003-2005 son provisionales (pueden cambiar con las cifras definitivas de Cuentas Nacionales).

“El Dane ha realizado tres estimaciones diferentes (en 1988, 1998 y 2005) de las líneas de pobreza e indigencia. Aunque los niveles de pobreza resultantes difieren, con cualquiera de ellas, las tendencias son las mismas: deterioro (1996-1999); reducción pasajera (2000-2001); nuevo agravamiento (2002) y reducción significativa (2003-2005).”⁸

La última medición (2005) define el índice de pobreza como “el porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta básica de consumo, incluyendo vestuario y otros bienes y servicios de consumo básico (en 2005 era de \$224.307 por persona por mes)”⁹ equivalentes a USD 112¹⁰, la pobreza extrema se define como el “porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta normativa de alimentos (en 2005 era de \$90.710 por persona por mes)”¹¹ equivalentes a USD 45.

A su vez, el gobierno utiliza el SISBEN como instrumento de focalización, éste es el “Sistema de identificación de beneficiarios potenciales para los programas sociales, que mediante encuesta clasifica a las personas en función de las características físicas de las viviendas donde habitan y de sus características sociodemográficas y económicas. Está compuesto por un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos de población en los distritos y municipios del país con el fin de focalizar gasto social. El SISBEN es administrado por el alcalde municipal con la colaboración de las Direcciones de salud correspondientes.”¹²

⁸ LÓPEZ CASTAÑO, Hugo. “Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2006. Pág. 13.

⁹ “Documento Conpes Social 102 Red de protección social contra la extrema pobreza” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 25 de Septiembre de 2006. Pág. 2.

¹⁰ Suponiendo una tasa de cambio 1 USD = 2.000 COP

¹¹ “Documento Conpes Social 102 Red de protección social contra la extrema pobreza” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 25 de Septiembre de 2006. Pág. 2.

¹² <http://www.contraloriacesar.gov.co/sitio.shtml?apc=l----&s=g>

2. Características básicas del programa de transferencias condicionadas “Familias en Acción”

¿En qué consiste? “El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.”¹³

Naturaleza: Es un programa de la Dirección de Programas Sociales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional del gobierno colombiano. Es financiado por el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) con recursos del gobierno nacional y organismos multilaterales que es por ley¹⁴, el principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz.

Objetivos: El programa busca contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza a través de dos estrategias; Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años para mejorar los hábitos alimenticios, la salud, y garantizar la asistencia y permanencia escolar de los niños. Y servir como eje articulador de la Red de Protección Social - JUNTOS.¹⁵

Historia: El programa nació en 1999 con el apoyo técnico del BID, como respuesta al empobrecimiento generalizado de la población heredado de la crisis económica. Inicialmente sólo beneficiaba a familias 1 del Sisben en municipios con entidad bancaria y menos de 100.000 habitantes, pero la probada efectividad del programa condujo a ampliarse a los municipios sin entidad bancaria y con más de 100.000 habitantes.¹⁶ Actualmente, los beneficiarios son 1,7 millones (en 1097 de los 1098 municipios del país) de “Familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento registradas en el SIPOD (Sistema de Información de Población Desplazada) y familias indígenas registradas en los Censos Indígenas avalados por el Ministerio del Interior y Justicia con menores de 18 años.”¹⁷

Funcionamiento: El programa tiene un ciclo operativo¹⁸ compuesto por dos fases principales:

- 1- Identificación y selección de municipios y beneficiarios, concertación con las autoridades locales, inscripción de las familias, y primer pago.¹⁹
- 2- Actividades recurrentes: procedimientos de recepción y trámite de novedades, quejas y reclamos; el fortalecimiento institucional y la promoción de la salud y la educación; la corresponsabilidad y verificación de compromisos en educación y salud; segundo pago y subsiguientes y la salida de las familias del Programa.

¹³ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

¹⁴ Creado por Ley 487 del 24 de diciembre de 1998, reorganizado por el Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000 y por el Decreto 1003 del 29 de mayo de 2001.

¹⁵ “Documento Conpes Social 102 Red de protección social contra la extrema pobreza” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 25 de Septiembre de 2006.

¹⁶ [Informe a la Banca Multilateral dic-31-2006](#)

¹⁷ [Informe a la Banca Multilateral Dic-31-2007](#)

¹⁸ Anexo Ciclo Operativo

¹⁹ Anexo Requisitos de inscripción.

3. Otros programas sociales que llegan a la misma población y la existencia de mecanismos de coordinación entre políticas sociales (y sectoriales)

El programa más ambicioso del Estado para articular toda la oferta de servicios dirigidos a la población más pobre, es la Red JUNTOS que “tiene como propósito vincular de manera prioritaria a los hogares en situación de extrema pobreza y desplazados a la oferta de servicios sociales del Estado. Propone que las familias beneficiarias, alcancen 45 logros básicos en 9 dimensiones diferentes.”²⁰

Según un diagnóstico elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, del cual se presenta en el Anexo I un cuadro en el que se detallan los programas sociales por entidad que llegan a la población de menores ingresos, se concluye que:

1. Los requisitos adicionales como nivel de escolaridad o contar con un proyecto productivo entre otros impide que los beneficiarios sean las familias más pobres.
2. La focalización la hace cada programa independientemente generando una gran heterogeneidad entre los beneficiarios.
3. Tanto la oferta de programas de apoyo a proyectos productivos y los servicios de Asistencia Técnica no está articulada con la oferta de otras entidades ni con la de la misma entidad.
4. Las exigencias para acceder al apoyo de los programas de generación de ingresos en algunos casos es inalcanzable.
5. El constante cambio que sufren estos programas, la mayoría con menos de cinco años, imposibilita la evaluación y medición del impacto.
6. El Banco Agrario es el principal aliado de estos programas por su cobertura.
7. La asociatividad es un instrumento clave que hay que repotencializar.

Uno de los proyectos que están estrechamente vinculados con los objetivos de la Fundación Capital es el de Madres Ahorradoras que “busca contribuir a la lucha contra la pobreza de madres titulares de Familias en Acción que tengan un emprendimiento, a través de una estrategia con enfoque de género que motive el cambio de actitud, el ahorro bonificado y la economía en el hogar”²¹. Éste proyecto es el primer programa de ahorro bonificado en Colombia.

El primer paso es inscribir a las beneficiarias (las cuales tienen una actividad económica) y capacitarlas en: equidad de género; contexto local; manejo del negocio; manejo del dinero; mentalidad empresarial; solidaridad y empresarismo; y plan de negocio. Posteriormente abren cuentas bancarias libre de costos financieros (para manejar con tarjeta débito) con \$10.000 (USD 5), y empiezan a ahorrar \$1.100 (USD 0,55) diarios por tres meses con un incentivo trimestral del 50% del ahorro que puede ser máximo \$150.000 (USD 75). La cuenta queda congelada por 9 meses y sólo se puede retirar el dinero al final del proceso. Los resultados del programa son 5.570 mujeres ahorradoras con propósito de ahorro definido en 11 municipios, el 70% con propuesta de perfiles de negocio.

²⁰ Documento Conpes Social 102 Red de protección social contra la extrema pobreza” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 25 de Septiembre de 2006.

²¹ Anexo presentación de mujeres ahorradoras en acción.

4. Relación del programa de transferencias condicionadas con el sistema financiero en general.

4.1 Como medio de pago.

El programa de familias en acción paga las transferencias condicionadas por ciclo, (cada ciclo equivale a dos meses) y el monto varía de acuerdo a la edad del niño y el grado de educación que cursa. Adicionalmente, el monto se corrige de acuerdo a los cálculos realizados para las grandes ciudades dado que tanto el costo de la canasta familiar varía en estos espacios como el costo de oportunidad de estar trabajando o estudiando.²²

Hay tres tipos de pagos:

- Transferencia condicionada de nutrición para aquellas familias con hijos menores de 7 años equivalentes a \$100.000 por ciclo (USD 50)²³
- Transferencia condicionada de educación primaria para los niños mayores a 7 años y que cursen los grados de primaria hasta quinto grado (11 años normalmente), el pago es de \$30.000 por ciclo (USD 15)
- Transferencia condicionada educación secundaria para los niños que estén cursando desde el grado sexto hasta el undécimo, el pago es de \$60.000 por ciclo (USD 30).

Inicialmente se pensó en pagar con cheques pero se desechó por las complicaciones jurídicas y operativas, posteriormente, se pensó en pagar a través de un encargo fiduciario que fue rechazado dado que más intermediarios implicaba mayores costos, finalmente se decidió realizar el pago a través de entidades financieras reguladas por la superintendencia financiera en los espacios dispuestos por ellas.

El procedimiento inicia cuándo "el programa solicita el monto total de los recursos al área Financiera del FIP (Fondo de Inversión para la Paz), para que ésta a su vez los solicite a la Dirección del Tesoro Nacional, la que los gira directamente a las cuentas bancarias abiertas para el pago de subsidios en las entidades con las que se tienen contrato para tal fin."²⁴ Así, paralelamente con los recursos, a las entidades les llega un archivo magnético inmodificable con la información de los beneficiarios para hacer los giros individuales. "Los bancos, por su parte, garantizan al programa que el pago se efectúa únicamente al beneficiario ordenado, de esta forma se asegura que ni el programa ni las alcaldías puedan hacer uso de estos recursos (...) una vez terminado el proceso de pagos, los bancos entregan un informe al programa sobre giros efectuados y no efectuados. Los recursos no cobrados por las madres son devueltos a las cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional"²⁵.

A partir del segundo pago, el sistema de información SIFA realiza la liquidación con base en dos insumos principales: 1- La verificación de compromisos y 2- la conciliación

²² Anexo Subsidios

²³ Sólo con carácter comparativo se utilizará una tasa de cambio de 1USD = 2.000 COP, todas las cifras presentadas en dólares son una aproximación que para tener validez tienen que confirmarse con la tasa de cambio vigente el día de la consulta.

²⁴ "Aprendizaje Colectivo, Programa Familias en Acción". Agencia Presidencias para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Cali. 2005. Pág. 88.

²⁵ "Aprendizaje Colectivo, Programa Familias en Acción". Agencia Presidencias para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Cali. 2005. Pág. 88.

bancaria (proceso mediante el cual se sabe si la beneficiaria liquidó el pago anterior o lo dejó acumular hasta máximo dos ciclos).

En consecuencia, la responsabilidad por el adecuado manejo del dinero es competencia directa de la entidad bancaria, y su distribución se realiza a través de su red de oficinas o en espacios más amplios como coliseos con apoyo de las autoridades locales y de Familias en Acción.

Los bancos exigieron la apertura de cuentas de ahorro personales para las madres beneficiarias, pero los costos de manejo, el impuesto del 3*100 y la imposibilidad de tener control sobre el retiro del dinero y la devolución de los recursos no retirados a las cuentas del programa, reversaron el proceso.²⁶ Es por ello que se decidió realizar el “giro bancario” mediante el cual, el banco paga directamente por ventanilla a la madre beneficiaria. Así hay registro, cobro por transacción y legalidad. Actualmente hay contratos con 7 establecimientos bancarios que cubren 1097 de los 1098 municipios del país.

El 81% de los municipios es atendido por el Banco Agrario, aliado natural por sus oficinas en 701 municipios y su naturaleza estatal, tiene el limitante que es el banco más rezagado en innovaciones tecnológicas y a excepción de su presencia geográfica, es la menos competitiva de todas las entidades bancarias. Cobra la comisión más alta por transacción debido a la dispersión de sus oficinas y sumado a sus limitados desarrollos tecnológicos, los costos marginales de llevar dinero a los municipios más alejados (generalmente desplazamiento aéreo) es bastante elevado.

Tabla 1 Establecimientos bancarios que realizan el pago a las madres beneficiarias de Familias en Acción

Establecimiento bancario		No. De municipios asignados	Participación	Comisiones por transacción
Banco Agrario		891	81,2%	8.000 (USD 4)
Grupo Aval	Banco de Bogotá	29	2,6%	4.000 (USD 2)
	Banco Popular	93	8,5%	3.500 (USD 1,75)
	Banco de Occidente	2	0,2%	3.500 (USD 1,75)
Davivienda		61	5,6%	4.000 (USD 2)
Bancolombia		17	1,5%	4.100 (USD 2,05)
BBVA		4	0,4%	4.000 (USD 2)
Total - Promedio		1097	100,0%	7.207 (USD 3,76)

Fuente: Familias en Acción

Los pagos se realizan a través de cuatro modalidades:

- Pago municipio beneficiario: Si el municipio cuenta con entidad bancaria, los pagos se realizan en las oficinas de ésta o en espacios acondicionados como coliseos o colegios.

²⁶ “Aprendizaje Colectivo, Programa Familias en Acción”. Agencia Presidencias para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Cali. 2005. Pág. 88.

- Caja extendida: En municipios sin entidad bancaria, en acuerdo con el establecimiento responsable del pago, se establece una oficina temporal para realizar el pago. Es decir la oficina se traslada a las familias.
- Pago municipio vecino: En municipios sin entidad bancaria, se trasladan las familias al municipio vecino para que realicen el cobro en la oficina del establecimiento bancario.
- Pago con tarjeta recargable. Permite a las beneficiarias el retiro de los dineros utilizando los mecanismos de cajeros electrónicos o compras por datafono, se detallará en el numeral 4.3.

Tabla 2 Modalidad de pago

Modalidad de Pago	No. Municipios	No. Familias	Porcentaje de familias
Oficina propia municipio	779	1.120.519	67%
Caja extendida	156	100.750	6%
Municipio vecino	132	83.657	5%
Tarjeta recargable	24	372.725	22%
Total	1.091	1.677.651	100%

Fuente: Familias en Acción.

El periodo de pagos es el lapso de tiempo para entregar los subsidios a las beneficiarias que “tiene una duración de veinte (20) días calendario, tiempo en el cual se procede a realizar el pago a la totalidad de los municipios liquidados”

A finales de 2007 el programa abrió una licitación para que una sola entidad financiera se encargara de hacer el pago a la totalidad de las familias en todo el territorio colombiano, en consecuencia, dependerá de esta entidad el cómo le gira los recursos a las familias ya sea a través de sus oficinas, terceros u otros mecanismos. La licitación fue ganada por el Banco Agrario (a pesar que sus costos duplican el costo promedio por transacción) debido a que no hubo más proponentes, sin embargo, aún no ha sido firmada la adjudicación y es probable que con la nueva regulación sobre las cuentas de ahorro electrónicas²⁷ que se ampliará posteriormente, se reinicie el proceso.

4.2 Promoción de uso de otros servicios financieros.

Actualmente el programa no promociona ningún otro servicio financiero. Sin embargo, con la implementación de las tarjetas recargables se ha acercado a los beneficiarios al uso de instrumentos como cajeros electrónicos y pagos por datafono, lo cual, al demostrar los beneficios de éste tipo de herramientas es una promoción indirecta a productos financieros pasivos.

4.3 Existencia y uso de cuentas de ahorros, con tarjetas de débito para cobrar las remesas del programa de transferencias condicionadas y plataforma tecnológica existente.

La propuesta de usar cuentas de ahorro para realizar los giros a las beneficiarias,²⁸ “fue descartada debido a los costos de manejo de las cuentas y al impuesto del tres

²⁷ Decreto 4590 del 4 de diciembre de 2008

²⁸ “Aprendizaje Colectivo, Programa Familias en Acción”. Agencia Presidencias para la Acción Social y La Cooperación Internacional. Cali. 2005.

por mil. Además, los recursos consignados en la cuenta y no cobrados por las madres no podrían ser devueltos al programa por el principio de reserva bancaria y porque una vez consignado el dinero pertenece a esa cuenta (...) en el evento que la madre no volviera a realizar el cobro del subsidio, ese dinero se quedaría en poder del sistema financiero, situación que no permitía tener control sobre los recursos, como tampoco un registro de las familias que no cobraban el subsidio.”²⁹

Es evidente que a diciembre de 2005 el programa no tenía interés en incentivar la creación de cuenta de ahorros para sus beneficiarias, dado que en una relación costo-beneficio, el primero no compensaba el segundo. En ese momento el programa estaba en un proceso de crecimiento, con un poco más de 412 mil familias³⁰ en los municipios con entidad bancaria y menos de 100.000 habitantes, lo cual orientaba los esfuerzos a mejoras operativas antes que hacia innovaciones arriesgadas. Sin embargo, la evolución del programa que multiplicó por 4 el número de beneficiarias, obligó a generar innovaciones que resolvieran los cuellos de botella consecuentes con el alto volumen, e hicieran más eficiente el pago y uso del subsidio.

“Las franquicias del dinero plástico han desarrollado un monedero electrónico que no demanda de una cuenta bancaria”³¹ En esta tarjeta se almacenan en la banda magnética los datos de la beneficiaria y el sistema de pago, y el programa alimenta en cada ciclo la tarjeta con el pago que permitirá a la madre retirar el dinero en los cajeros electrónicos que usan el sistema. Es por ello que el programa adelantó un proceso licitatorio en el 2007 que fue adjudicado al banco popular quién propuso una tarjeta recargable usando la red de cajeros del Grupo Aval (2.067 cajeros en todo el país).

El sistema de pago con tarjeta empezó a funcionar en marzo de 2008 y para mayo del mismo año (según el último reporte al que se tuvo acceso), se cargaron 375.000 tarjetas en 24 ciudades (21 con más de 10 mil beneficiarias y 3 con más de 20 mil: Bogotá 74 mil, Cartagena 45 mil, Montería 25 mil³ por un valor de 33 mil millones de pesos. Tiene la ventaja que el pago es instantáneo y permite administración de los recursos (incluido el ahorro o el gasto de la totalidad de recurso), agilidad, movilidad, empoderamiento, confianza, y acercamiento al sistema financiero formal. Por otro lado, tiene la desventaja que el plástico contiene toda la información lo cual lo hace inflexible y obliga a una costosa reexpedición por bloqueos, pérdidas, robos, etc., y cada transacción vale 2,5 veces más que los canales tradicionales. (Mientras Bancolombia cobra \$4.100, (USD 2,05) el Banco Popular con tarjeta recargable cobra \$10.435 por transacción (USD 5,22)).

²⁹ “Aprendizaje Colectivo, Programa Familias en Acción”. Agencia Presidencias para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Cali. 2005. Pág. 82.

³⁰ [Informe a la Banca Multilateral \(31 de diciembre de 2005\)](#) Pág. 9

³¹ “Aprendizaje Colectivo, Programa Familias en Acción”. Agencia Presidencias para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Cali. 2005. Pág. 84.

5. Características de los oferentes financieros y sus productos financieros pasivos.

5.1 Número, tipo, regulación, ubicación geográfica, escala, tipo de servicios ofrecidos, etc. (intermediarios públicos y privados)

En Colombia hay 38 tipos de entidades que prestan servicios financieros, de ellas hay 9 catalogadas como intermediarios financieros pero sólo 5 que tienen contacto directo con personas naturales. Por otra parte, las 194 Cooperativas de Ahorro y Crédito vigiladas por la Superintendencia Solidaria³² pueden ofrecer productos pasivos a sus afiliados pero no pueden ofrecerlos al público en general (para ello tendrían que transformarse en Organismos Cooperativos de Grado Superior y pasarían a la vigilancia de la Superintendencia Financiera). En consecuencia, las entidades que están autorizadas por la superintendencia financiera para ofrecer productos pasivos al público en general son las detalladas en la tabla siguiente.

Tabla 3 Intermediarios Financieros vigilados.

	Establecimientos Bancarios ³³	Corporaciones Financieras ³⁴	Compañías de Financiamiento Comercial ³⁵	Organismos Cooperativos de Grado Superior ³⁶	Entidades Cooperativas de Carácter Financiero ³⁷
Número de entidades	18	3	28	1	7
Cuentas de ahorro	Si	Si	No	Si	No
CDT´s	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia Financiera.

Debido a la crisis financiera de fines de la década pasada, no sólo la exigencia del mercado generó una concentración de la oferta, sino la normativa concentró las actividades financieras en algunas entidades debido a la necesidad de proteger los recursos del público. Es por ello que el producto más popular y masivo está concentrado en las entidades de intermediación financiera con mayor control por parte de la superintendencia. En consecuencia, las cuentas corrientes y de ahorro sólo pueden ser ofrecidas por los Establecimientos de Crédito, las cooperativas de grado superior y las compañías financieras.

Todos los datos que se presentan a continuación tienen como fuente los estados financieros que reportan las entidades financieras a la Superintendencia Financiera con corte a agosto 31 de 2008.³⁸

³² http://www.supersolidaria.gov.co/ent_vig/cop_aho_cre.php

³³ Anexo Entidades-Bancos

³⁴ Anexo Entidades-Coop Financieras

³⁵ Anexo Entidades-Compañías Financiamiento comercial

³⁶ Anexo Entidades-Org Coop Grado Superior.

³⁷ Anexo Entidades-Coop Financieras

³⁸ Se recomienda revisar el anexo "consolidado captaciones a octubre de 2008" con información más actualizada.

Cooperativas de grado superior:

En Colombia sólo está registrada una cooperativa de grado superior que tiene registrados, con cifras de agosto de 2008, \$79 mil millones en pasivos, (USD 39,5 millones) financiados en un 50% con CDT´s y en un 29% con depósitos de ahorro.

Compañías financieras:

Del total de pasivos por \$1,758 billones (USD 879 millones) de las compañías financieras, el 48% es financiado con CDT´s y el 13% con depósitos de ahorro. Hay que anotar que de las tres compañías financieras registradas, sólo la Corporación Financiera Colombiana ofrece productos de depósito de ahorro como cuentas de ahorro.

Establecimientos bancarios:

“Con un activo total de \$455,4 billones, las utilidades del sistema financiero bordearon los \$6,1 billones un aumento de 14% con respecto al mes anterior. En total los bancos captaron del público \$138,4 billones, siendo las cuentas de ahorro la principal forma de captar recursos, seguido de los CDT y por último las cuentas corrientes.”³⁹

La sumatoria total de los pasivos de los establecimientos bancarios es de \$151,827 billones (USD 76.000 millones) de los cuales, el 32% se financia con depósitos de ahorro, 23% con CDT´s y 12% con cuentas corrientes. En las tablas siguientes se detallan los bancos organizados por volumen en cuentas de ahorro y el porcentaje de los productos pasivos sobre el total de pasivos.

Desde 1998 con la creación del Grupo Aval conformada por el Banco de Bogotá, el Banco de Occidente, el Banco Popular y el Banco AV Villas, se consolidó la institución financiera más grande del país con pasivos totales por \$ 43,5 billones (USD 21.750 millones) y depósitos de ahorro por \$ 17 billones (USD 8.500 millones). “Cada cliente independientemente de la entidad de la Red de Grupo Aval de la cual es cliente, puede realizar algunas transacciones bancarias en línea o tiempo real (es decir, cuando el cliente realiza la transacción inmediatamente se refleja en sus cuentas) en cualquiera de las oficinas de estos bancos o cajeros ATH.”⁴⁰ Lo cual le permite a estos tener acceso a 1079 oficinas a nivel nacional, 2069 cajeros ATH con tarifa unificada y 127 corresponsales no bancarios.

El segundo actor más importante es Bancolombia que maneja casi \$ 11 billones (USD 5.500 millones) en cuentas de ahorro, tiene al menos una sucursal en 26/32 departamentos del país⁴¹, para completar 720 sucursales⁴², 1906 cajeros electrónicos, y 310 corresponsales no bancarios en todo el territorio nacional.⁴³

³⁹ http://www.snc.gov.co/prensa/noticias/2008/diciembre/snc_081201a.asp. 1 de diciembre de 2008

⁴⁰

http://www.bancodebogota.com.co/portal/page?_pageid=793,4143391&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁴¹ <http://www.grupobancolombia.com/sucursales/mapa/colombia.html#>

⁴² La ciudad que más tiene sucursales es Bogotá con 182, mientras 4 departamentos sólo tienen una.

⁴³

http://www.grupobancolombia.com/personal/informacionEmpresarial/servicioCliente/puntosAtencion/pac/index_1.asp?opcion=op1

Davivienda con \$7,4 billones y 540 oficinas en 25/32 departamentos,⁴⁴ es el tercer establecimiento por monto de depósitos de ahorro. De los grandes, es el único banco que no ha hecho uso activo del sistema de corresponsales no bancarios para masificar el acceso de sus productos financieros.

BBVA entre oficinas propias y sus 21 corresponsales no bancarios tiene presencia en 29/32 departamentos.⁴⁵ El monto total de los depósitos de ahorros es de \$ 6.6 billones (USD 3.300 millones).

El Banco Caja Social que financia la mitad de sus pasivos con los ahorros de sus clientes, casi \$ 3 billones (USD 1.500 millones) en cuenta de ahorros, tiene presencia con oficinas en 40 ciudades de 20 departamentos, y sólo 10 corresponsales no bancarios en Bogotá.

El Banco Agrario, único establecimiento bancario de propiedad estatal, maneja \$ 2.7 billones (USD 1.350 millones) en cuentas de ahorro. Tiene la más extensa red de oficinas propias, ya que cuenta con 735 oficinas ubicadas en 701 municipios⁴⁶, 157 corresponsales no bancarios y en Alianza con Davivienda y Servibanca sus clientes tienen acceso a 1400 cajeros automáticos en todo el país.

Tabla 4 Establecimientos Bancarios clasificados según el volumen de depósitos de ahorro.

Entidad	Pasivo	Depósitos de Ahorro	Pasivo /Pasivo	Depósitos de Ahorro /Pasivo	Certificados de Depósito a Término /Pasivo	Depósitos en Cuenta Corriente /Pasivo
TOTAL	151.827.081.785	54.949.969.827	100%	36%	27%	13%
BANCOLOMBIA S.A.	29.620.235.070	10.971.334.939	100%	37%	22%	14%
DAVIVIENDA S.A.	18.382.458.466	7.405.391.511	100%	40%	28%	11%
BANCO DE BOGOTA	20.688.332.547	7.342.404.564	100%	35%	26%	18%
BBVA COLOMBIA	17.307.538.573	6.589.766.427	100%	38%	33%	10%
BANCO POPULAR S.A.	8.286.088.748	4.138.097.760	100%	50%	20%	14%
OCCIDENTE	10.127.339.414	3.846.301.980	100%	38%	17%	26%
BANCO CAJA SOCIAL BCSC	5.809.647.090	2.912.678.174	100%	50%	34%	7%
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	9.442.288.486	2.717.099.294	100%	29%	3%	14%
RED MULTIBANCA COLPATRIA S.A.	5.860.607.676	1.923.405.749	100%	33%	38%	7%
AV VILLAS	4.408.165.263	1.849.465.900	100%	42%	37%	6%
CITIBANK	5.088.006.704	1.496.462.052	100%	29%	33%	12%
CREDITO	4.550.079.199	1.351.418.516	100%	30%	40%	10%
BANCO GNB SUDAMERIS S.A.	5.110.977.919	1.012.371.704	100%	20%	31%	7%

⁴⁴ <https://linea.davivienda.com/davivienda.jsp>

⁴⁵ <http://www.bbva.com.co/mapasc/colombia/mapagya.htm>

⁴⁶

<http://www.bancoagrario.gov.co/webapp/PrintServlet?node=003003002&treeManagerId=1&treeId=1>

BANCO SANTANDER COLOMBIA S.A.	4.829.417.212	924.715.077	100%	19%	37%	12%
HSBC COLOMBIA S.A.	1.815.255.365	281.877.112	100%	16%	57%	10%
ABN AMRO BANK COLOMBIA S.A.	499.437.023	186.807.004	100%	37%	20%	8%
BANCO PROCREDIT COLOMBIA	1.207.032	372.064	100%	31%	0%	0%

Cifras en miles de pesos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia Financiera

5.2 Características detalladas de los productos pasivos.

En el anexo sobre características de los productos pasivos se detallan los elementos normativos que rigen la oferta de éstos. Sin embargo, vale la pena destacar lo relativo a las cuentas de ahorro.

- 1- Las partes contratantes pueden ser, por un lado personas naturales y/o personas jurídicas y por el otro los establecimientos de comercio, las compañías financieras y los organismos cooperativos de grado superior.
- 2- Las obligaciones del establecimiento de comercio son: recibir los depósitos, entregar un documento idóneo para el movimiento de la cuenta, (puede ser un talonario con un costo fijo o una tarjeta con costo periódico) mantener la reserva bancaria, asegurar la inembargabilidad, entregar saldos a los herederos, pagar intereses y efectuar sorteos cuándo se pacten.
- 3- La cuenta puede ser: simple y concluye con el retiro de la cuenta, contractual en el cual el cumplimiento de los compromisos genera derechos para el ahorrador y a término CDAT.
- 4- La Superintendencia Financiera debe aprobar el reglamento.
- 5- El riesgo creado está a cargo de la entidad financiera y,
- 6- La oferta de las tasas de interés es vinculante, es decir, la entidad oferente tiene que pagar la tasa que publica.

La oferta de los productos de cuentas de ahorro es variada entre las diferentes instituciones, especialmente en cuanto a: montos de apertura, tarifas por servicios, intereses a favor del ahorrador, y objeto de la cuenta. Adicionalmente, en el anexo sobre productos pasivos se detallan la oferta de productos pasivos por parte de algunas entidades bancarias y en otro las tasas y tarifas de éstas.

5.3 Esquemas regulatorios y exigencias para captar recursos

El marco constitucional básico es la Constitución Política en su Artículo 334, 335 y 150, No. 19, letra d).

ARTICULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

ARTICULO 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

19) Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público

De allí se deriva el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus decretos reglamentarios. A continuación se presentan los hipervínculos de la normativa relativa a la captación de recursos de los establecimientos bancarios tomada de la página de la Superintendencia Financiera, www.superfinanciera.gov.co

Nombre	Contenido
Constitución Política de 1991	Constitución Política de la República de Colombia. Artículos relacionados con las funciones de la Superintendencia Financiera de Colombia.
Decreto 4090 de 2006	Determina las distintas modalidades de crédito cuyas tasas deben ser certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
Decreto 1335 de 2003	Regula el programa de desmonte progresivo de operaciones de entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Bancaria de Colombia.
Decreto 1400 de 2005	Somete a inspección, vigilancia y control a las entidades que administran sistemas de pago de bajo valor.
Decreto 1720 de 2001	Establece la relación mínima de solvencia de los Establecimientos de Crédito.
Decreto 2539 de 2001	Autoriza una operación nueva a los Establecimientos de Crédito.
Estatuto Orgánico del Sistema Financiero *	Normas relacionadas con los Establecimientos de Crédito. (Decreto 663 de 1993).
Ley 795 de 2003 - Reforma Financiera	Ajusta algunas normas del Estatuto Orgánico del

	Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.
PUC Financiero	Plan Único de Cuentas para las entidades del sector financiero.

Adicionalmente a la normativa publicada en la página de la Superintendencia Financiera, es importante agregar:

- El [decreto 4590 del 4 de diciembre de 2008](#) que regula las cuentas de ahorro electrónicas.
- El [decreto 4591 del 4 de diciembre de 2008](#) que dicta medidas para extender las redes para las cuentas de ahorro electrónicas.
- El [decreto 2233 de 2006](#) Por el cual se reglamentan los servicios financieros prestados por los establecimientos de crédito a través de corresponsales
- [Capítulo noveno](#): reglas relativas a los servicios financieros prestados por los Establecimientos de Crédito a través de corresponsales

5.4 Esquemas de protección de los ahorros (seguros, fondos de garantía, prestamistas de última instancia, etc.).

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) es la entidad que busca “garantizar la viabilidad del sistema financiero, protegiendo la confianza de los depositantes y acreedores, a través del fortalecimiento del esquema de seguro de depósitos y mediante el diseño de mecanismos tendientes al fortalecimiento patrimonial de las entidades financieras inscritas, sin incurrir en problemas de riesgo moral.”⁴⁷

Para ello cuenta con el instrumento de Seguro de Depósitos⁴⁸ que “tiene por objeto garantizar los ahorros y depósitos en las entidades financieras inscritas en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, que hayan sido intervenidas para su liquidación por parte de la Superintendencia Bancaria hoy Superintendencia Financiera de Colombia.”⁴⁹ Las entidades inscritas son las siguientes: los 18 [Bancos](#), las 3 [Corporaciones Financieras](#), 15 [Compañías de Financiamiento Comercial](#), 9 [Compañías de Leasing](#), 5 [Capitalizadoras](#), y 1 de las [Instituciones Oficiales Especiales](#) para un total de 51 establecimientos.

Es titular del Seguro de Depósitos “todo ahorrador o depositante bien sea persona natural o jurídica, titular de acreencias amparadas por el Seguro de Depósitos, debidamente reconocidas por el liquidador de la entidad en liquidación.”⁵⁰ Y se encuentra cubiertos bajo este instrumento todos los depósitos y ahorros constituidos en las entidades inscritas que corresponden a los señalados bajo los conceptos enumerados en la tabla 5.

En consecuencia, en caso de siniestro el Fondo pagará por concepto de Seguro de Depósitos hasta el valor máximo asegurado, por cada una de las respectivas

⁴⁷ <https://www.fogafin.gov.co/Principales/conceptosbasicos.html>

⁴⁸ Adicionalmente el encaje bancario administrado por el Banco de la República que tiene un fin macroeconómico también es un instrumento de seguro, ver el anexo sobre encaje bancario.

⁴⁹ <https://www.fogafin.gov.co/Principales/conceptosbasicos.html>

⁵⁰ <https://www.fogafin.gov.co/Principales/conceptosbasicos.html>

instituciones. “En el evento de liquidación de entidades inscritas el valor máximo asegurado a reconocer por Fogafin, por concepto de Seguro de Depósitos, es veinte millones de pesos (\$20.000.000) m/cte. (USD 10.000) por acreencia, cualquiera que sea el número de titulares de la misma. Así mismo, el valor máximo asegurado por persona es veinte millones de pesos (\$20.000.000) m/cte., (USD 10.000) independiente del número de acreencias de las cuales sea titular, bien sea en forma individual, conjunta o colectiva con otras. En cualquier caso, sobre el valor asegurado que reconozca el Fondo se aplicará un deducible del veinticinco por ciento (25%). Es decir, se pagará hasta quince millones de pesos (\$15.000.000), (USD 7.500) tanto por acreencia, cómo por titular.”⁵¹ El cálculo del recaudo se detalla en el cuadro siguiente.

Tabla 5 Seguro de Depósito

Bases y tarifas para liquidar el seguro de depósitos				
Entidades Aseguradas	Tarifa Anual			Base de liquidación
	A partir del 1/01/2001	A partir del 1/01/2002	A partir del 1/01/2007	
BANCOS	0,6 %	0,5 %	0,3 %	CAPTACIONES Depósitos, cuenta corriente, simples y de ahorro, CDT´s, cuentas de ahorro de valor constante, documentos por pagar, cuentas centralizadas, depósitos especiales, servicios bancarios de recaudo y títulos de capitalización

Fuente: FOGAFIN

5.5 Existencia (y detalle) de restricciones para el uso de cuentas de ahorros por parte de los segmentos pobres. (Factores legales y regulatorios, psicológicos - fraudes, desconfianza-, costos de transacción, etc.)

“De acuerdo con las cifras a junio de este año, más de 15,7 millones de colombianos mayores de edad tienen acceso al menos a un producto financiero, que representa un nivel de bancarización de 55.5% de la población adulta. En otras palabras, a lo largo de este año se incrementó el uso de algún producto financiero en más de 900 mil personas.

La cuenta de ahorro continúa siendo el producto financiero con mayor grado de penetración en el país. Más de 15,1 millones de personas adultas tienen una cuenta, que representa el 53.22% de la población mayor de 18 años. Por su parte, el número de personas menores de edad que tienen una cuenta de ahorro continúa creciendo. A junio de este año, más de 708 menores de edad cuentan con este producto financiero, que significa un aumento en más de 257 mil en este lapso y representa una tasa de crecimiento del 57%.”⁵²

⁵¹ <https://www.fogafin.gov.co/Principales/conceptosbasicos.html>

⁵² Vicepresidencia Económica, Dirección de Estudios y Regulación Financiera, CIFI. “Reporte de Bancarización junio 2008”. Asobancaria. Noviembre de 2008

Cuadro I. Bancarización a nivel nacional - Personas

Producto	Cédulas		Tarjetas de identidad		Total Personas		Cédulas como porcentaje de la Población mayor de edad	
	Jun-07	Jun-08	Jun-07	Jun-08	Jun-07	Jun-08	Jun-07 ^{2/}	Jun-08 ^{3/}
	Cuenta de Ahorro	14.454.707	15.106.403	451.045	708.439	14.905.752	15.814.842	51,94
Cuenta Corriente	1.461.611	1.513.490			1.461.611	1.513.490	5,25	5,33
Cartera Total ^{1/}	4.010.690	4.982.086			4.010.690	4.982.086	14,41	17,55
Cartera Comercial	347.212	403.942			347.212	403.942	1,25	1,42
Cartera Consumo	3.041.086	4.010.343			3.041.086	4.010.343	10,93	14,13
Cartera Vivienda	542.375	523.702			542.375	523.702	1,95	1,85
Microcrédito	586.139	673.286			586.139	673.286	2,11	2,37
Tarjeta de Crédito	3.568.794	3.742.942			3.568.794	3.742.942	12,82	13,19
Al menos un producto financiero	15.038.144	15.750.383	451.045	708.439	15.489.189	16.458.822	54,04	55,49

1/ No incluye tarjeta de crédito.

2/ Porcentaje de la población mayor de 18 años a junio de 2007

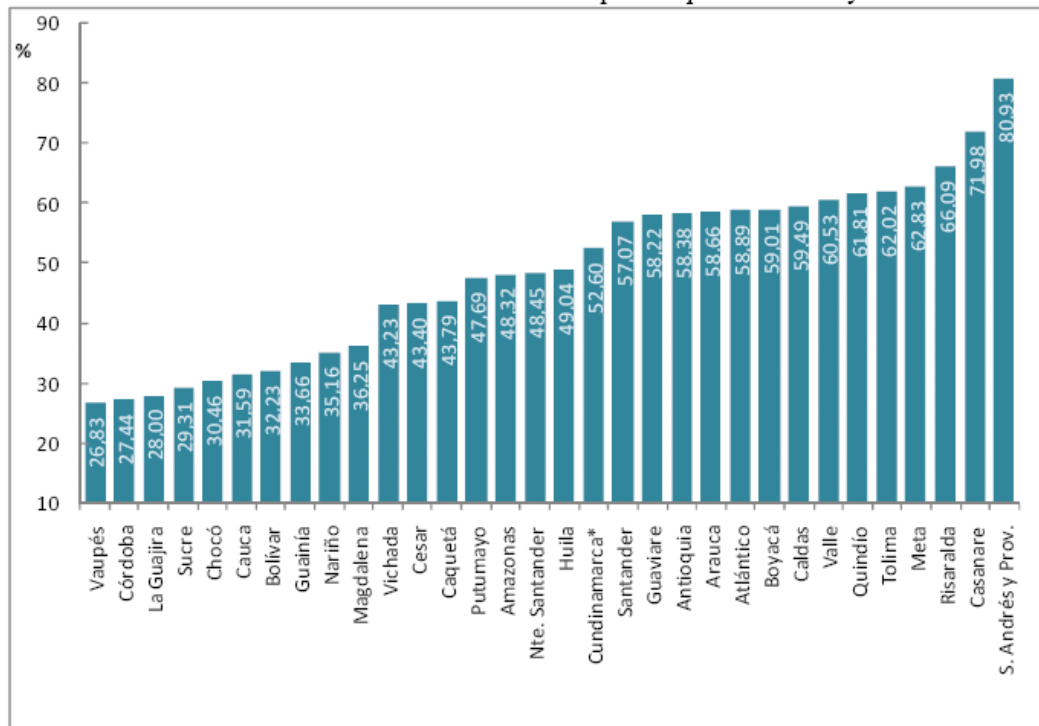
3/ Porcentaje de la población mayor de 18 años a junio de 2008

Fuente: Asobancaria y Dane.

A nivel departamental se evidencia una baja penetración tanto en la costa Caribe como pacífica, y en menor medida en la Orinoquía. Los departamentos de la región Andina son los que presentan un indicador de bancarización superior. El detalle por municipios se adjunta en el archivo de Excel "Bancarización junio 2008".

Gráfico 1.

Indicador de Bancarización de cuentas de ahorro⁷ para la población mayor de edad



*Cundinamarca no incluye a Bogotá

Fuente: Asobancaria

A pesar de los avances, aún el porcentaje de colombianos sin acceso al sistema financiero es muy alto.

En el estudio de Marulanda y Paredes⁵³ se detalla una encuesta del DANE que los principal razón para no tener un producto financiero es la falta de recursos con un 67% seguido de la poca necesidad del instrumento.

Cuadro 7: Proporción de personas por razón principal para no ser titular de un depósito

	Falta de recursos	Altos costos de manejo	No la necesita	Por el tres por mil	El servicio prestado es ineficiente	No cumple con los requisitos exigidos	No sabe como abrir una cuenta	Riesgo de perder el dinero	No confía en la reserva de su información	Otro
Estrato 1	88.0	0.0	7.2	1.2	1.2	0.0	1.2	1.2	0.0	0.0
Estrato 2	77.6	4.8	11.2	0.9	0.5	1.2	0.0	1.2	0.2	2.4
Estrato 3	70.1	7.7	14.0	1.1	1.5	1.0	0.2	0.8	0.0	3.7
Estrato 4	53.0	11.6	23.0	2.6	0.6	0.7	1.2	1.5	1.4	4.4
Estrato 5	59.4	5.0	26.9	2.1	0.0	4.2	0.0	2.5	0.0	0.0
Estrato 6	43.5	6.0	20.2	4.4	2.6	0.0	0.0	0.0	23.3	0.0
Total	68.8	7.3	15.1	1.4	1.1	1.1	0.3	1.0	0.6	3.2

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

Así mismo se resalta que quienes tuvieron un servicio, lo cancelaron por falta de capacidad de ahorro (25%), los altos costos de manejo y la incapacidad de mantener el saldo mínimo (16,5).

Cuadro 8: Razones por las cuales se cerró o canceló el servicio

	La oficina queda lejos	Mala atención	Los intereses eran muy bajos	Costos de manejo elevados	Desconfianza en las entidades	No la necesitaba	Falta de capacidad de ahorro	Vencimiento	No podía mantener saldo mínimo	Por expedir cheques sin fondos	No le dieron explicación	Otro
Estrato 1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0
Estrato 2	4.8	4.5	0.0	9.6	0.0	17.8	31.1	3.9	13.6	0.0	0.0	14.7
Estrato 3	1.7	3.1	2.2	18.0	0.0	6.7	26.0	2.6	23.3	3.9	2.1	10.4
Estrato 4	0.0	2.1	5.3	14.4	0.0	7.5	17.6	2.7	12.6	0.0	0.0	37.9
Estrato 5	8.5	13.1	4.5	21.5	0.0	2.6	35.4	0.0	2.6	0.0	7.9	4.0
Estrato 6	10.1	0.0	0.0	22.7	17.3	17.3	10.1	0.0	22.7	0.0	0.0	0.0
Total	3.3	4.4	2.8	16.6	1.0	8.3	25.6	2.2	16.5	1.6	2.1	15.6

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial,

Sin embargo, para Marulanda y Paredes “las personas de bajos ingresos si generan excedentes pero no necesariamente utilizan la expresión “ahorro” para denominarlos⁵⁴, y los utilizan principalmente en la financiación de activos de fácil realización. En consecuencia no utilizan el sistema formal, “no por falta de capacidad de ahorro sino debido a los elevados costos, los requisitos de acceso, a la baja rentabilidad y a que no siempre se ajustan a las necesidades y costumbres de manejo de su liquidez”.⁵⁵

Así mismo, según el Documento Conpes 3424⁵⁶ de los factores que alejan a la demanda del sistema financiero “el primero de ellos son los costos que deben pagar los usuarios por comisiones cobradas por el sistema financiero para el manejo de

⁵³ MARULANDA, Beatriz y PAREDES, Mariana. “Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales. Diagnostico” Bogota, D.C. Febrero 2006

⁵⁴ MARULANDA, Beatriz y PAREDES, Mariana. “Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales. Diagnostico” Bogota, D.C. Febrero 2006. Pág. 11

⁵⁵ MARULANDA, Beatriz y PAREDES, Mariana. “Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales. Diagnostico” Bogota, D.C. Febrero 2006. Pág. 11

⁵⁶ Documento Conpes 3424 “La Banca de las Oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 16 de Mayo de 2006. Pág. 4

cuentas y transacciones, a lo que se suma el impacto causado por el Gravamen a las Transacciones Financieras (4 por mil), fomentando el uso de efectivo⁵⁷. Estos costos de transacción se detallan en el cuadro siguiente.

ANEXO 1

Análisis de los costos de las transacciones a través de una cuenta de ahorro

CONCEPTOS	Dic-2003 Costos promedio bancos	Opciones de cuenta de ahorro y movimientos			
		1	2	3	4
		Con talonario 2 movimientos	Con T. débito 2 movimientos	Con T. débito 2 movimientos- 3 pago serv. públ. x cajero	Con T. débito 2 movimientos- 3 pago serv. públ. x audio
INGRESO MENSUAL MÍNIMO SUPUESTO		400.000	400.000	400.000	400.000
No. de movimientos de mantenimiento		2	2	2	2
No. de movimientos por pago de servicios				3	3
Costos en cuenta de ahorro					
Valor talonario (20 volantes)	29.082	29.082			
Valor cuota mensual de manejo o administración	4.808		4.808	4.808	4.808
Valor expedición Tarjeta débito	5.563		5.563	5.563	5.563
Tarifa mensual inpto. 4x1000	0.004	1.600	1.600	1.600	1.600
Cajero automático					
Costo retiro clientes propios	1.532		3.065	3.065	3.065
Otros servicios					
Costo pago servicios públicos por cajero automático	1.949			5.848	
Costo pago servicios públicos por Audioconsulta	575				1.725
Total costo primer mes		30.682	15.035	20.883	16.760
Total costo mensual		1.600	9.473	15.321	11.108
Costo promedio primeros 10 meses (1)		4508	10029	15877	11754
Valor relativo del costo promedio sobre el ingreso		1,13%	2,51%	3,97%	2,94%
Valor relativo del costo promedio sobre el ingreso SIN 4X1000		0,73%	2,11%	3,57%	2,54%
Tasa efectiva anual depósitos de ahorro ordinario (2)		3,91%	3,91%	3,91%	3,91%
Tasa depósitos de ahorro ordinario equivalente mes vencido		0,32%	0,32%	0,32%	0,32%

Cálculos con base en el informe: Bancos-Costos de los servicios financieros.

Fuente: Superintendencia Bancaria. Elaborado Dirección Técnica con base en el formato 268 remitido por las entidades. Abril 28 de 2004.

(1) El costo promedio se calcula para los primeros 10 meses, cuando se supone se agotan los volantes de talonario.

(2) Fuente: cálculos Banco de la República, formato 088 de la Superintendencia Bancaria- 22/12/2003 hasta 26/12/2003.

Así mismo, los procesos y requisitos para abrir cuentas de ahorro desestimulan el uso de ésta ya que es complicado para un porcentaje importante de la población.

En la misma línea de Marulanda y Paredes relativa a la necesidad de productos ajustados a las necesidades y costumbre, en el Conpes, es evidente la falta de adecuación de los productos financieros, especialmente en el sector rural.

⁵⁷ Documento Conpes 3424 "La Banca de las Oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social" Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 16 de Mayo de 2006. Pág. 4

Finalmente se agrega el fenómeno de la autoexclusión, mediante el cual la población de bajos recursos no accede al sistema financiero por desconfianza, desconocimiento, vergüenza, o simplemente no consideran que puedan ellos puedan ser clientes de las instituciones financieras.

Los limitantes por el lado de la oferta son:

- El costo de la expansión geográfica de abrir oficinas con personal propio que no se compensa con la rentabilidad del negocio potencial.
- Los riesgos de movilización de efectivo por cuenta de orden público amplía aún más la brecha entre centros urbanos y rurales.
- Y la existencia de “altos costos operativos por peso captado o prestado en operaciones de bajo monto que disminuyen su rentabilidad”⁵⁸ debido el alto costo de implementar procedimientos de análisis y de información de los clientes de bajos ingresos (ingresos no demostrables), el alto costo de comercialización, el alto costo de transacción, entre otros.

Para Juan Pablo Zarate, adicional a los anteriores, están los altos riesgos crediticios y de mercado por la insuficiente información crediticia de éste segmento.⁵⁹ Y Rengifo sólo adiciona a lo anterior los controles administrativos de las tasas de interés⁶⁰

5.6 Situación y uso de innovaciones y soluciones tecnológicas en el sistema financiero y perspectivas de crecimiento de la oferta financiera en las localidades.

Dadas las anteriores limitantes, la política pública para ampliar el acceso al sistema financiero, enfatizó en la necesidad de disminuir los costos de cubrir a la población de menores ingresos para hacerlo un segmento rentable para la oferta y decretar el marco normativo base de productos de ahorro atractivos para el segmento de bajos ingresos.

Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 es lograr que todos los municipios del país cuenten con presencia financiera en el año 2010, para ello propone la Red de la Banca de las Oportunidades compuesta por las entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las ONG`s y las Cajas de Compensación.⁶¹

“El Gobierno Nacional facilitará la labor de la red a través de reformas al marco regulatorio; estrategias de promoción e incentivos, y acuerdos con el sector financiero alrededor de metas específicas en ampliación de cobertura física, diseño de productos especializados ajustados a las necesidades financieras de la población y acceso de la población urbana y rural a los servicios financieros.”⁶²

⁵⁸ Documento Conpes 3424 “La Banca de las Oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 16 de Mayo de 2006. Pág. 4

⁵⁹ ZARATE, Juan Pablo. “la Banca de las Oportunidades: política e instrumentos” Bogotá. 2006.

⁶⁰ RENJIFO, Federico. “Cuál es la reforma financiera que necesita Colombia?” Asociación de Fiduciarias. 2006.

⁶¹ Estas últimas hacen parte del Sistema Financiero pero no están reguladas por la Superintendencia Financiera, y sólo pueden ofrecer productos financieros a sus afiliados según las directrices de la Superintendencia Solidaria, la Superintendencia de Sociedades y otras.

⁶² Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010. Artículo 6, sección 3.4 Banca de las Oportunidades.

De allí que los instrumentos de política son:

1 [Reformas al Marco Regulatorio](#): Principalmente la regulación de los corresponsales no bancarios y de la cuenta de ahorro de bajo monto.

2 [Estrategias de promoción e incentivos](#): La implementación del programa de Banca de Oportunidades mediante estudios que identifique barreras al acceso y propongan instrumentos para superarlo.

3 [Red de la Banca de las Oportunidades](#): La consolidación de la red.

En este marco, la principal innovación y solución tecnológica para la expansión geográfica a costos competitivos es el sistema de corresponsales no bancarios, reglamentada mediante el [decreto 2233 del 7 de julio de 2006](#). Éstos son “terceros contratados por un establecimiento de crédito o una cooperativa con actividad financiera, para que a través de éstos se presten determinados servicios financieros.”⁶³

Así, los establecimientos pueden ampliar su cobertura sin incurrir en costos que hagan inviable el negocio, y los corresponsales, que estarán conectados a través de sistemas de transmisión de datos, podrán ampliar su fuente de ingresos al cobrar comisiones por su servicio. Estos servicios están detallados en el contrato que se pacte entre el banco y el corresponsal y son generalmente:

- Recaudo y transferencia de fondos.
- Depósitos y retiros en efectivo relacionados con depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término, así como transferencias de fondos que afecten dichas cuentas.
- Desembolsos y recaudos en efectivo por concepto de operaciones activas de crédito.
- Recolección de documentación e información relacionada con la apertura de depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término, así como aquella relacionada con solicitudes de crédito

Los corresponsales “sólo pueden trabajar en línea y en tiempo real. Lo que significa que las operaciones se registran en la entidad financiera en el mismo momento en que son realizadas por el cliente... Las operaciones y servicios que presta el corresponsal se realizan por cuenta y bajo la responsabilidad del establecimiento de crédito o la cooperativa y no pueden ser prestados de manera independiente por el corresponsal.”⁶⁴

A Septiembre 30 de 2008, el número de corresponsales no bancarios se había incrementado sustancialmente pasando de 1960 en septiembre de 2007 a 4.755 en los 32 departamentos.⁶⁵ El principal responsable es el Banco Citibank con 3977, corresponsales, seguido de Bancolombia con 295 y el Banagrario con 228.

⁶³ <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/pdf/decreto2233de2006.pdf>

⁶⁴ <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/pdf/decreto2233de2006.pdf>

⁶⁵ Anexo corresponsales no bancarios por municipio

Entidad	# CNBS
CITIBANK	3.977
BANCOLOMBIA S.A.	295
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	228
AV VILLAS	78
BANISTMO COLOMBIA S.A.	66
BANCO POPULAR S.A.	50
BBVA COLOMBIA	29
BANCO DE BOGOTA	15
BANCO CAJA SOCIAL BCSC	13
OCCIDENTE	4
Total general	4.755

DEPARTAMENTO	CNB	CITIBANK	Total general	Participación %
Amazonas	1	4	5	0,11%
Antioquia	96	679	775	16,30%
Arauca	0	7	7	0,15%
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0	3	3	0,06%
Atlántico	45	231	276	5,80%
Bogotá, D.C.	141	1.377	1.518	31,92%
Bolívar	36	70	106	2,23%
Boyacá	50	94	144	3,03%
Caldas	21	50	71	1,49%
Caquetá	3	11	14	0,29%
Casanare	3	25	28	0,59%
Cauca	10	29	39	0,82%
Cesar	18	32	50	1,05%
Chocó	17	6	23	0,48%
Córdoba	19	32	51	1,07%
Cundinamarca	67	221	288	6,06%
Guainía	0	1	1	0,02%
Guaviare	2	2	4	0,08%
Huila	17	51	68	1,43%
La Guajira	7	7	14	0,29%
Magdalena	18	63	81	1,70%
Meta	10	59	69	1,45%
Nariño	35	56	91	1,91%
Norte de Santander	14	51	65	1,37%
Putumayo	10	0	10	0,21%
Quindío	10	35	45	0,95%
Risaralda	7	78	85	1,79%
Santander	48	180	228	4,79%
Sucre	13	14	27	0,57%
Tolima	26	120	146	3,07%
Valle del Cauca	34	389	423	8,90%
Total general	778	3.977	4.755	100,00%

Fuente: Banca de las oportunidades, datos a septiembre 30 de 2008

En el anexo "Corresponsales por municipio" se detalla la ampliación de servicios financieros en departamentos y municipios.

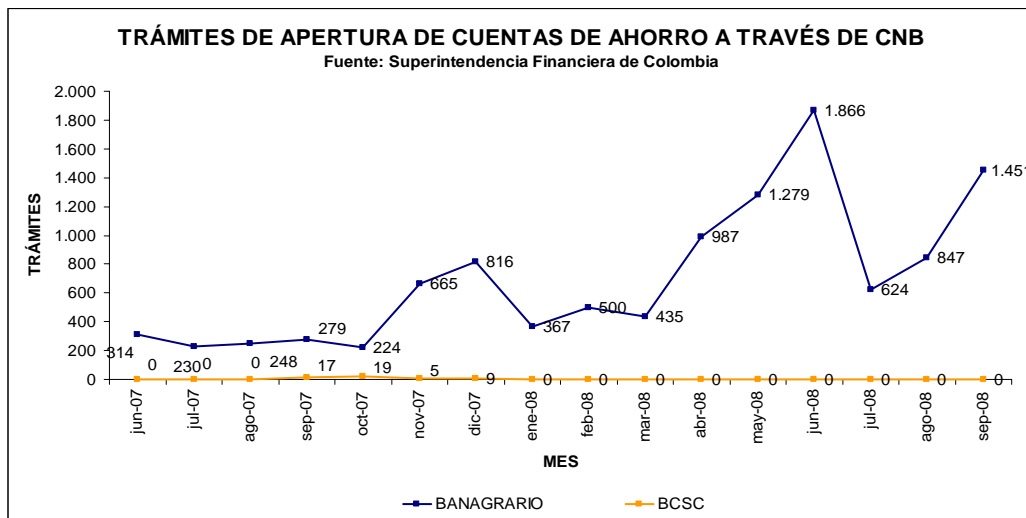
En el artículo 2 del decreto 2233 del 2006 sobre las modalidades de servicio permitidas, no lo está la apertura de cuentas de ahorro, principalmente porque entre las prohibiciones expresas no se permite al corresponsal prestar servicios financieros por cuenta propia y en el artículo 6 numeral 4⁶⁶ se obliga a las Entidades Bancarias a

⁶⁶ <http://www.bancadelasopportunidades.gov.co/pdf/decreto2233de2006.pdf>

“abstenerse de delegar en los corresponsales la toma de decisiones sobre la celebración de contratos con clientes”

Sin embargo, en el primer artículo en el párrafo primero se permite a los corresponsales “recolectar y entregar documentación e información relacionada con los servicios previstos... incluyendo aquella relativa a la apertura de depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término, así como la relacionada con solicitudes de crédito.

Es por ello que uno de los indicadores de resultados es el número de trámites de apertura de cuenta de ahorros a través de los Corresponsales no Bancarios (que no significa necesariamente que efectivamente se haya abierto la cuenta de ahorro) que ha tenido un comportamiento volátil pero creciente en los últimos años.



La volatilidad se explica por el bajo número de operaciones, dado que de las 805 mil operaciones que se desarrollaron en los CNB en septiembre, tan sólo 1451 eran de trámite de cuenta de ahorros. Menos del 0.2%.

NUMERO DE OPERACIONES REALIZADAS A TRAVES DE CNB (Número)

MES	RECAUDOS	TRANSF.	DEPÓSITOS	RETIROS	PAGOS OBLIG.	APERTURA C. AHORROS	TRÁMITE CRÉDITOS	TOTAL
jun-07	196.455	723	29.591	19.819	15.034	314	98	262.034
jul-07	210.069	756	43.371	20.908	32.332	230	55	307.721
ago-07	238.440	913	56.070	24.055	41.180	248	60	360.966
sep-07	248.501	943	54.757	25.044	37.438	296	54	367.033
oct-07	280.637	1.044	85.862	25.592	5.392	243	53	398.823
nov-07	247.393	757	78.962	22.120	4.662	670	23	354.587
dic-07	246.124	387	48.699	23.836	35.369	825	66	355.306
ene-08	253.915	332	47.453	20.519	35.072	367	63	357.721
feb-08	282.897	571	79.665	22.668	5.416	500	82	391.799
mar-08	306.055	1.194	61.517	31.620	38.757	435	114	439.692
abr-08	382.358	1.825	79.472	40.443	43.513	987	3	548.601
may-08	369.964	2.109	88.473	49.777	49.319	1.279	117	561.038
jun-08	405.893	2.415	94.108	55.100	48.242	1.866	356	607.980
jul-08	482.751	3.179	119.580	63.862	65.045	624	454	735.495
ago-08	459.672	3.265	122.623	68.068	63.966	847	470	718.911
sep-08	513.735	4.036	141.253	73.939	70.115	1.451	507	805.036

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia - Formato 398
 Cifras: a Septiembre 2008

A pesar que es evidente el aporte de la Banca de Oportunidades a la masificación de la cultura financiera, es evidente que no ha sido el instrumento idóneo para propiciar un aumento significativo de la bancarización de la población de menores recursos, dado que desde junio de 2007 a través de los corresponsales no bancarios, sólo se han realizado 11.182 trámites de apertura de cuenta de ahorros, una cifra irrisoria para las necesidades del país.

Por un lado, la imposibilidad legal para que entidades distintas a las autorizadas puedan firmar contratos de cuentas de ahorros es un cuello de botella para la bancarización en municipios sin presencia bancaria, pero a su vez, es claro que debido a la necesidad de velar por los depósitos de los ciudadanos, sólo las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera deben firmar contratos de cuentas de ahorro.

Este cuello de botella, sólo puede ser superado utilizando soluciones operativas mediante las cuales el procedimiento de apertura de cuentas sea lo más expedito posible utilizando los corresponsales no bancarios como canal entre el banco y el cliente. Para ello se puede proponer soluciones en cada uno de los procesos, al momento de identificación se puede utilizar la verificación biométrica para tener certeza sobre la identidad del cliente; al momento de recolectar la información se pueden utilizar los formularios en línea con firmas electrónicas, y ambos procedimientos pueden ser enviados instantáneamente a las entidades bancarias para que procedan a la verificación y al consentimiento o no para abrir la cuenta. Sin embargo, la normativa derivada del Sistema de administración del Riesgo de Lavados de Activos y Financiación de Terrorismo (SARLAF) puede limitar el alcance de esta solución. En cualquier caso, así el corresponsal sólo pueda recibir y reenviar los documentos necesarios en físico, es necesario buscar soluciones para hacerlo más ágil, rápido y seguro.

Respecto a la operación misma de estas cuentas por parte de este segmento, dice el editorial del Tiempo⁶⁷ que existe “la posibilidad de darle cobertura total al territorio nacional en forma virtual. Gracias a la tecnología es posible instalar datáfonos en toda la geografía nacional donde llega la telefonía celular. A través de estos, cualquier persona puede acreditar y debitar su cuenta, al igual que consultar su saldo, sin tener que pisar una sucursal. La justificación es económica. Más allá de que exista al menos una oficina bancaria en el 92 por ciento de los municipios y de que el 57 por ciento de la población adulta colombiana sea usuaria del sistema, resulta costosa la infraestructura para llevar los servicios a los rincones más apartados.

Si bien las medidas del Gobierno incluirían bajar aranceles para que los aparatos resulten más baratos y dar exenciones para beneficiar a usuarios y entidades, se requiere asimismo el apoyo de las empresas celulares y del comercio donde estarán ubicados estos corresponsales. Al mismo tiempo, los bancos parecen en buena disposición para racionalizar los exagerados cobros que hacen por muchos de sus servicios, una práctica que les ha generado evidente antipatía entre el público. Indudablemente, la emergencia de las 'pirámides' ofrece una oportunidad única para que los bancos se pellizquen. A la bancarización masiva habría que añadir una oferta menos rígida de productos financieros y mejor atención al cliente.”⁶⁸

⁶⁷ Diario El Tiempo. “Medidas a las carreras” . 1 de diciembre de 2008.

⁶⁸ Diario El Tiempo. “Medidas a las carreras” 1 de diciembre de 2008.

Es así que utilizando la normativa y las soluciones tecnológicas los cuellos de botella que impiden la bancarización desde la perspectiva de la demanda estarían superados. Sin embargo, así se pudiese superar esa barrera contractual y generar un equilibrio entre costos y beneficios al atender este segmento de mercado para los establecimientos bancarios, siguen existiendo las limitantes a la demanda, especialmente los costos y la ausencia de productos diseñados para los más pobres.

En este sentido, el gobierno publicó [el decreto 1119 de 2008](#) que buscaba reglamentar las cuentas de ahorro de bajo monto, en éstas “los depósitos mensuales podrán ser hasta por un monto equivalente a dos (2) salarios mínimos legales vigentes SMLMV, y el saldo final de cada mes no podrá ser superior a tres (3) salarios mínimos legales vigentes SMLMV.”⁶⁹ En estas cuentas, dos transacciones y una consulta al mes serán gratuitas, no habrá costo por el manejo de los talonarios o tarjetas para el manejo de la cuenta, no se podrá exigir un depósito mínimo de apertura y estarán exentos del gravamen del movimiento financiero. Los bancos, a su vez, estarán exentos de las inversiones obligatorias que no harán parte de la base tributaria y por tanto no tendrán que pagar impuestos.

“En ese momento hubo resistencia por parte de las entidades financieras, ya que existían dudas sobre quienes serían los beneficiarios, el control por el tema del lavado de activos, así como los costos que implicaría la aplicación de la norma.”⁷⁰

La aplicación de este decreto ha sido nula debido a que no hubo reglamentación posterior que disipara al temor de los establecimientos bancarios de generar incentivos perversos a sus actuales clientes, quienes exigirán situaciones más ventajosas para sus productos por el principio de igualdad.

En ese orden de ideas el gobierno ha estado trabajando en unos decretos que aclaren el perfil del beneficiario “por un lado, las cuentas están orientadas a las personas que están en el nivel 1 del Sisben, que según el último dato del Departamento Nacional de Planeación, correspondiente a noviembre de 2007 ascienden a 17.1 millones de personas. Los otros destinatarios son los desplazados que estén inscritos en el Registro único de Población Desplazada, y que según el gobierno superan el millón de personas”⁷¹

Hubo unos avisos de prensa el primero de diciembre en donde se afirmaba que un decreto que aún no había sido firmado⁷² decía en su primer artículo que “los establecimientos de crédito... que ofrezcan masivamente ahorro a la vista, abrirán cuentas de ahorro electrónicas en las condiciones que establece el presente decreto”⁷³ condiciones que el presidente Álvaro Uribe en alocución ante el congreso ganadero detalló: “se obliga al sector financiero a abrir cuentas electrónicas gratuitas a los colombianos desplazados y a todos los ciudadanos del estrato 1. No pueden cobrar por

⁶⁹ Artículo 2, Decreto 1119 de 2008.

⁷⁰ Diario Portafolio. “Dudas en las cuentas para los pobres”. 1 de diciembre de 2008.

⁷¹ Diario Portafolio. “Dudas en las cuentas para los pobres”. 1 de diciembre de 2008.

⁷² A pesar que la nota del Diario Portafolio. “Dudas en las cuentas para los pobres”. 1 de diciembre de 2008. dice que “Uribe anunció que había firmado tres decretos” se confirmó con la secretaría jurídica de Casa de Nariño que no están firmados.

⁷³ Diario Portafolio. “Dudas en las cuentas para los pobres”. 1 de diciembre de 2008.

el manejo de esas cuentas. Tienen que permitir un número de operaciones al mes, sin cobrarles costos por esas operaciones”⁷⁴.

En su momento, esas declaraciones generaron cierto sin sabor entre los afectados y la prensa especializada. Para el expresidente de Asobancaria César Gonzáles, no es necesario obligar a las entidades a ofrecer las cuentas dado que éste es un segmento que les interesa mucho a los banqueros y sólo es necesario encontrar opciones. Dada esta controversia, el 4 de diciembre se expidieron dos decretos, uno regulando el contrato de las cuentas de ahorro electrónicas y otro dictando disposiciones para que éstas se implementen.

El primer decreto, el número 4590, desecha la idea de obligar a los bancos a ofrecer productos gratuitos, pero deja abierta la opción al incorporar la cuenta de ahorro electrónica a la lista de operaciones autorizadas a las entidades bancarias. Esta cuenta está explícitamente dirigida a “las personas pertenecientes al nivel 1 del SISBEN y desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada”⁷⁵ y se prevé en los contratos que “las transacciones se podrán realizar a través de tarjetas, celulares, cajeros electrónico o cualquier otro medio”⁷⁶, los depósitos serán remunerados, no se cobrará por el manejo de la cuenta ni por uno de los medios habilitados para su operación. Así mismo dos retiros en efectivo y una consulta de saldo por mes no generarán comisiones a favor de la entidad, ni se exigirá depósito mínimo inicial para su apertura ni saldo mínimo permanente.⁷⁷ Y estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros.⁷⁸

El segundo decreto, el número 4591, permite la unión de distintas entidades para estructurar las cuentas de ahorro electrónicas, y la adopción de “sistemas especiales de pago y recaudo y acceder a redes, directamente o a través de terceros, con tecnología adecuadas para la implementación de esas mismas cuentas de ahorro”⁷⁹ y otorga descuentos tributarios para la inversión en datafonos y pin pads tanto en los libros contables como en la importación, entre otras medidas. Estos beneficios buscan que los actuales 100.000 aparatos aumenten en un 50%, y se espera medidas adicionales para que los comerciantes permitan el pago con dinero plástico (dado que ellos prefieren que el cliente pague en efectivo para no pagar las comisiones por uso del datafono)⁸⁰ para que tenga impacto esta regulación.

El decreto se expidió sin tener la certeza del cómo operaría la cuenta de ahorros electrónica, pero se entiende que se compone de tres elementos: un dispositivo que utiliza el cliente que puede ser el celular, una tarjeta inteligente o una tarjeta débito, un corresponsal electrónico que le permita al cliente efectuar transacciones (datafonos, cajeros automáticos, pin pads) y un sistema de control por parte de la entidad bancaria.

⁷⁴ Diario Portafolio. “Dudas en las cuentas para los pobres”. 1 de diciembre de 2008.

⁷⁵ Artículo 1. Decreto 4590 de 2008.

⁷⁶ Artículo 2. Decreto 4590 de 2008.

⁷⁷ Artículo 2. Decreto 4590 de 2008.

⁷⁸ Artículo 5. Decreto 4591 de 2008.

⁷⁹ Artículo 1. Decreto 4591 de 2008.

⁸⁰ Diario Portafolio. “Bancarización para pobres se demora, pues su reglamentación no ha comenzado”. 10 de diciembre de 2008.

Para algunos, se trata de un monedero electrónico que los clientes tienen que cargar en un establecimiento bancario y gastar según sus necesidades (más que una cuenta de ahorros es una cuenta prepago). Este sistema permite utilizar cualquier dispositivo ya sea celular o tarjeta inteligente que tenga un chip en el cual se guarde toda la información del cliente y de los movimientos del dinero electrónica cargado-desembolsado, así, el cliente carga el monedero ya sea comprando una tarjeta prepago en cualquier lugar o cargándola directamente en el establecimiento del proveedor del servicio y la utiliza pagando cuentas de servicios, comprando bienes o transfiriendo el dinero. Infortunadamente, los monederos electrónicos sólo sirven como instrumento para administrar el dinero de una manera más simple y rápida, sin embargo, son contrarios al ahorro y su razón de ser es gastar.

Sin embargo, en el artículo 2 del decreto 4590 se especifica que los depósitos deben ser remunerados, en tal sentido, las cuentas de ahorro electrónicas no podrían ser simples monederos electrónicos dado que el dinero tiene que entrar en físico directamente a las arcas de la entidad bancaria para ser intermediados.

Las entidades bancarias están trabajando para ofrecer estos productos y el Estado las está acompañando. Por ejemplo, en este momento se encuentra en las primeras fases los estudios para promover la masificación de servicios financieros usando teléfonos celulares a través de la adjudicación de los estudios de viabilidad que contrató la Banca de Oportunidades.

En cualquier caso, el desarrollo de las cuentas de ahorro electrónicas elimina el principal cuello de botella para que las personas de bajos recursos se bancaricen, los altos costos de abrir y mantener una cuenta de ahorros.

Todavía quedan tres cuellos de botella por resolver:

- Uno que le compete directamente a las entidades financieras que es diseñar un producto según las necesidades del segmento de bajos ingresos.
- El segundo relativo a la flexibilización del Sistema de administración del Riesgo de Lavados de Activos y Financiación de Terrorismo (SARLAF) que está siendo examinado por un equipo conformado por el Ministerio de Hacienda, la Banca de las Oportunidades y Asobancaria y, arrojará resultados en los próximos días.
- El tercer cuello de botella es mucho más sistémico e involucra diferentes actores; eliminar la autoexclusión; en este último aspecto es fundamental generar confianza y premiar el ahorro antes que castigarlo, para ello el uso de políticas que incentiven el ahorro tanto con subsidios como capacitación financiera es fundamental para generar confianza.

En conclusión, el avance de la política pública para bancarizar ha sido positivo y ha logrado superar algunos cuellos de botella, especialmente los costos de ofrecer y adquirir el producto de ahorro. Ahora, es necesario superar otras barreras como las derivadas de la operación de la cuenta de ahorro electrónica, aquellas relativas a la prevención de lavado de activos (al momento de abrir la cuenta) y otras respecto al diseño de un producto dirigido por parte de los establecimientos bancarios. Finalmente, falta diseñar una política dirigida a los clientes potenciales para que sientan confianza en el sistema financiero formal y adquieran la cuenta de ahorro electrónica.

6. Discusiones y debates.

En el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe se reiteraba el deseo de hacer de Colombia “un país de propietarios” lo que implicaba necesariamente el acceso a capital financiero (los microcréditos desembolsados por Bancoldex pasaron de \$ 600 mil millones en 2002 a \$ 1,43 billones en 2007)⁸¹. Es allí que el debate sobre masificación de servicios financieros a los más pobres inició con una sana discusión sobre la necesidad de ofrecer microcréditos a los empresarios de bajos recursos que perdieron las fuentes de financiamiento por la crisis financiera del 99.

Este debate fue evolucionando, en parte motivado por las discusiones presentadas por Beatriz Marulanda en distintos foros especializados, hacia la bancarización y la necesidad de ofrecer productos de ahorro a los más pobres que finalmente entra a la agenda con la incorporación en el Plan de Desarrollo 2006-2010 de la Banca de las Oportunidades.

Es así que la demanda por bancarización se fue consolidando con las intervenciones en foros y debates públicos de los funcionarios de la Banca de las Oportunidades como el director Carlos Moya y posteriormente de otros funcionarios del Gobierno como el Viceministro de Hacienda Juan Pablo Zarate o el Ex Superintendente Financiero Cesar Pardo, y entra en el radar de Asobancaria que empieza a publicar los reportes de bancarización desde finales del 2006. Posteriormente ingresan al debate periodistas como Laura Charry que desde sus reportes en el diario “El Tiempo” empieza a propagar en el público la necesidad de bancarizar o Ricardo Solarte en el diario “La República”.

Sin embargo, fue la explosión del fenómeno de las pirámides que multiplicó los actores del debate, ya no sólo consultores especializados o funcionarios públicos, sino columnistas como José Miguel de la Calle, Mauricio Cabrera, Ricardo Villaceves, Carlos Caballero del diario de economía y negocio Portafolio. O investigadores como María Angélica Arbeláez de Fedesarrollo, Fabio Sánchez, Jairo Núñez y Carlos Medina profesores de la Universidad de los Andes y del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Cede), y Sergio Iván Zapata director de Finanzas de la Institución Universitaria Ceipa, entraron a terciar en el debate marcado por la necesidad de que las entidades bancarias ofrezcan productos de ahorro de bajos costos, ya sea apoyando la obligatoriedad que desea el gobierno o la concertación con las entidades bancarias para que éstas apoyadas por el Estado puedan ofrecer las cuentas de ahorro electrónicas.

⁸¹ <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=733>

7. Identificación de las principales publicaciones sobre temas de ahorro popular, ahorro y microfinanzas, ahorro formal y sobre programas de CCT.

- AGUIRRE, Ernesto. "Acceso a los servicios financieros. Cómo regular el uso de tecnología" El Grupo Consultivo de Ayuda a La Población Pobre. Banco Mundial. 2007
- AGUIRRE, Ernesto. "Hay un papel para los gobiernos latinoamericanos en el campo de las microfinanzas?" El Grupo Consultivo de Ayuda a La Población Pobre. Banco Mundial. 2006
- AGUIRRE, Ernesto. "Creando sistemas financieros para la población de bajos ingresos" en *Foro Interamericano de la Microempresa*. Quito. Septiembre 15, 2006
- CANO, Carlos Gustavo. "Situación y Perspectivas de la Economía Colombiana" **ponencia presentada en la** Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, noviembre 14 de 2008
- CUÉLLAR, María Mercedes. "Masificar El acceso a los servicios financieros: estrategias comerciales y tecnológicas." Asobancaria. 2007.
- Familias en Acción. "Aprendizaje Colectivo, Programa Familias en Acción". Agencia Presidencias para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Cali. 2005.
- LÓPEZ CASTAÑO, Hugo. "Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2006.
- MARULANDA, Beatriz y PAREDES, Mariana. "Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales. Diagnostico" Bogota, D.C. Febrero 2006
- MARULANDA, Beatriz. "De las microfinanzas a la bancarización en América Latina" en *Congreso Latinoamericano de bancarización, microfinanzas y remesas*. Bogotá. 2008.
- MÚNERA, Mauricio. "El segmento que no habíamos mirado..." BANCOLOMBIA
- NUÑEZ, Jairo y MEDINA, Carlos. "La oferta de servicios del sector financiero formal en Bogotá". Universidad de los Andes. Bogotá. 2006.
- RENJIFO, Federico. "Cuál es la reforma financiera que necesita Colombia?" Asociación de Fiduciarias. 2006.
- SANDOVAL, Carlos Alberto. "Acceso financiero: el papel de la política pública" Asobancaria. 2006
- SANDOVAL, Carlos Alberto y otros. "La masificación de los servicios financieros: de la libreta al m-banking" en *Semana Económica*. No 622. Septiembre de 2007
- SANDOVAL, Carlos Alberto y otros. "Avances y riesgos en materia de microcrédito y bancarización". en *Semana Económica*. No 647. Marzo-2008
- SANDOVAL, Carlos Alberto y otros. "Avances y riesgos en materia de microcrédito y bancarización". en *Semana Económica*. No 622. Sept-2007
- SANDOVAL, Carlos Alberto y otros. "Balance de la bancarización". en *Semana Económica*. No 680. Nov-2008
- ZÁRATE, Juan Pablo. "La Banca de las Oportunidades: política e instrumentos" Bogotá. 2006.

8. Anexos

8.1 Anexo I

Programas de Generación de Ingresos de entidades del Gobierno Nacional (2008).

Cuadro elaborado por Genni Cavalli del Departamento Nacional de Planeación

Entidad	Instrumento	Descripción	Focalización	Requisitos para acceso al programa	SDE/Asistencia Técnica	Activos físicos	Activos Financieros
ACCIÓN SOCIAL	Minicadenas Productivas y Sociales	Busca promover el desarrollo de actividades agroempresariales y/o comerciales a nivel municipal mediante la promoción de la asociatividad. Después de la recepción y evaluación de solicitudes se realiza una visita de reconocimiento, luego se crea un comité operativo y finalmente se define un plan de acción. Para que el PMPS tenga el impacto deseado se requiere que exista una entidad acompañante (alcaldía, universidades, gremios, etc). El PMPS se desarrolla en el área rural y urbana.	Desplazados, Familias en Acción (SISBEN 1-2, desplazados)	Conformación de asociaciones por parte de los beneficiarios	Asesoría en la definición y seguimiento del plan de acción propuesto por los beneficiarios	N.A.	Los beneficiarios son asesorados en la solicitud de microcréditos ante el Banco Agrario.
	Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productiva	Provee recursos no-reembolsables para la compra de bienes (insumos, herramientas y maquinaria) y/o servicios (diseño y elaboración de empaques, envases, etiquetas, afiches, pendones, volantes, catálogos y vallas publicitarias; inscripción y pago de stands en ruedas de negocios; y obtención de código de barras, registros y licencias) que estén directamente relacionados con los negocios y los proyectos productivos aprobados. El acceso al PCMMP se realiza mediante invitación directa que hace el programa.	Vulnerable, Familias en Acción (SISBEN 1-2, desplazados)	Actividad agro empresarial y/o comercial identificada por el Programa Generación de Ingresos Contrapartida aportada por los beneficiarios (como mínimo el 20% del valor de la propuesta).	Asesoría mediante un operador (Corporación para el Desarrollo de las Microempresas) en la definición y seguimiento del plan de compras.	N.A.	Los beneficiarios son asesorados en la solicitud de microcréditos ante el Banco Agrario.
	Mujeres	Promueve la bancarización de las mujeres cabeza de	Mujeres de	Madres de	Capacitación	NA	Los

Ahorradoras en Acción	familia que cuenten con una actividad productiva que les permita realizar un ahorro en el Banco Agrario. Este ahorro es complementando con un incentivo económico equivalente al 50% del capital ahorrado y con capacitación en temas financieros.	Familias en Acción de municipios piloto de la Red Juntos (SISBEN 1 y desplazados)	Familias en Acción que tengan un emprendimiento.	en educación financiera mediante un operador (Instituto Americano de Cooperación para la Agricultura)		beneficiarios son asesorados en la solicitud de microcréditos ante el Banco Agrario.
Recuperación de Activos Improductivos	Está orientado a la recuperación de activos del estado (tierras, edificios, centros de acopio, bodegas, maquinaria agrícola, plantas y equipos agroindustriales, sistemas de riego, sistemas de frío, motores eléctricos, alimentadores de plantas y equipos, y equipos de transporte) que se encuentren abandonados y que puedan ser utilizados para desarrollar una actividad productiva o una función social. Para la recuperación de los activos el PRAI provee recursos económicos para: i) la adquisición de materiales, insumos, elementos, accesorios, herramientas, repuestos que se requieran para la puesta en operación de los activos; ii) la contratación de servicios especializados para la puesta en operación los activos; iii) la obtención de registros sanitarios, códigos de barra y patentes de los productos generados mediante la utilización de los activos improductivos; y iv) la titulación y registro de predios con vocación productiva. Los activos son entregados a los beneficiarios bajo la figura de comodato.	Vulnerable, Familias en Acción (SISBEN 1-2, desplazados)	Conformación de asociaciones por parte de los beneficiarios Contrapartida en dinero aportada por los beneficiarios	Acompañamiento mediante un operador (Instituto Americano de Cooperación para la Agricultura)	NA	NA
Atención Integral en Generación de Ingresos para la Población	El Programa de Atención Integral en Generación de Ingresos (PAI-GI) busca mejorar en el corto plazo las condiciones actuales de calidad de vida de la población en situación de desplazamiento, aumentar sus ingresos y avanzar hacia la estabilización socioeconómica.	Hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada –	Depende del socio estratégico: OIM: A través de este socio	A través de las modalidades se hace seguimiento	En la estrategia se contempla el acceso a activos físicos tanto en la modalidad de	NA

	Desplazada	<p>Los lineamientos generales del programa son: i) Otorgar una atención integral con enfoque de derechos, basado en la dignidad de la persona; ii) Avanzar hacia una atención diferencial y preferencial para mujeres cabeza de familia, grupos étnicos, género, edad y discapacidad iii) Brindar atención a los hogares iv) Buscar la inclusión social de los hogares a través de su acceso a la red de servicios sociales básicos que oferta el Estado.</p> <p>El programa opera a partir de 3 Modalidades básicas de apoyo en la generación de ingresos para la población vinculada: Emprendimientos, Fortalecimientos y Vinculación laboral. Como uno de los ejes transversales de este proceso se encuentra el acompañamiento sicosocial y la orientación ocupacional orientadas hacia el reconocimiento y fortalecimiento de las capacidades de los participantes con el fin de identificar sus habilidades, intereses y expectativas que les permitan acceder a oportunidades de generación de ingresos fomentando y enriqueciendo sus vínculos de comunicación y relacionamiento social.</p> <p>Emprendimiento: Es un proceso de construcción colectiva realizado por los asesores empresariales del operador y el participante donde se apoya en la formulación de los planes de negocios para la generación de una nueva iniciativa productiva.</p> <p>Fortalecimiento: Esta modalidad aplica para los participantes que cuentan con un negocio en funcionamiento.</p> <p>Vinculación laboral: Se busca realizar enganches laborales contando con un proceso de acompañamiento continuo.</p> <p>Aparte de las modalidades anteriores se cuenta con la estrategia de Reversión Socioeconómica, donde se pretende brindar formación integral en oficios semi-calificados con acompañamiento en proyecto de vida, orientación ocupacional, gestión de empleo y en procesos de organización empresarial a los beneficiarios de las zonas de cobertura. El Programa opera principalmente a través de dos socios estratégicos: CHF y OIM. Actualmente CHF atiende a familias que han sido incluidas a partir de noviembre de 2007 y hasta el presente. Se atiende a través de los componentes Atención Humanitaria y Generación de</p>	RUPD	<p>estratégico se atiende a los hogares incluidos antes de noviembre de 2007. Debe realizarse una preinscripción en las Unidades Territoriales para la población que puede ser potencialmente atendida, luego este listado se verifica por parte de la UT y a nivel nacional. Si efectivamente está dentro del rango de tiempo y no han recibido generación de ingresos por otro programa estatal puede entrar al proceso. Se cuenta con la limitante de cupos y cobertura). CHF: A través de este socio estratégico se atienden a las personas que están recientemente incluidas (A partir</p>	<p>y se brinda asistencia técnica. En lo que tiene que ver con fortalecimiento institucional y emprendimientos.</p>	<p>fortalecimiento institucional y emprendimientos</p>	
--	------------	--	------	---	---	--	--

		Ingresos con el eje transversal de acompañamiento psicosocial, plan de vida y orientación ocupacional. Con OIM se atienden hogares incluidos con fecha anterior a este corte también desde una visión integral. Para este proceso debe realizarse una preinscripción en las Unidades Territoriales para la población que puede ser potencialmente atendida, luego este listado se verifica por parte de la UT y a nivel nacional. Si efectivamente está dentro del rango de tiempo y no han recibido generación de ingresos por otro programa estatal pueden acceder al proceso. Se cuenta con la limitante de cupos y cobertura		de noviembre de 2007 a diciembre de 2008). Brinda apoyo en dos componentes: Asistencia Humanitaria y Generación de Ingresos; y dos ejes transversales: acompañamiento psicosocial y plan de vida.			
	Red de Seguridad Alimentaria-RESA.	Busca generar un cambio de actitud en las familias vulnerables y/o vulneradas por la violencia impulsando proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo y fortaleciendo de esta manera la actividad económica principal en el predio.	Rural: Familias campesinas pobres pequeñas productoras dedicadas a actividades de renglones primarios. Urbano: Familias desplazadas residentes en barrios deprimidos	El municipio debe firmar un convenio con ACCION SOCIAL y aportar recursos	Asesorías	Insumos (semillas, pie de cría)	N.A.
	Proyectos Productivos – Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos	Es una estrategia de erradicación manual voluntaria que tiene como objetivo establecer proyectos productivos autosostenibles y rentables de mediano y largo plazo, localizados en territorios al interior de la Frontera Agrícola con la finalidad de ofrecer alternativas lícitas y estables de empleo e ingresos. Implementa líneas productivas como cacao, caucho, palma de aceite, forestales (maderables y no	Apoya organizaciones sociales, integradas por familias de colonos, campesinos, indígenas o		Capacita a sus beneficiarios para el desarrollo de sus habilidades, promueven la	cofinanciación (hasta el 40%) de los proyectos productivos con recursos del presupuesto nacional y de	Apoyo a los beneficiarios en la consecución de crédito y/o el acceso a otros mecanismos

		maderables), café, sistemas agro-forestales, apicultura, piscicultura, caña panelera, turismo rural y artesanías.	afro-colombianos ubicadas dentro de la frontera agrícola y en ecosistemas ambientalmente estratégicos.		cultura de la legalidad y transfieren recursos técnicos	cooperación internacional; y el establecimiento de alianzas estratégicas con actores públicos y/o privados del orden nacional e internacional	de fomento agropecuario para sus actividades de producción y/o de incorporación de valor agregado.
--	--	---	--	--	---	---	--

Entidad	Instrumento	Descripción	Focalización	Requisitos para acceso al programa	SDE/Asistencia Técnica	Activos físicos	Activos Financieros
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-	Programa de Oportunidades Rurales.	Busca contribuir a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales. La primera fase de este programa se denominó PADEMER.	Departamentos y municipios más pobres de acuerdo con un Índice calculado para este programa que incluye: NBI, Censo de Minifundios, Porcentaje de población rural. El Programa funciona por demanda, iniciando actividades en la Región Atlántica priorizando en Bolívar, Sucre y Córdoba y en la Región Andina en Boyacá y Santander.	-Asociatividad -Contar con planes de negocios	Servicios Técnicos, se valora el conocimiento no profesional	NA	Microcrédito Microseguros Educación Financiera (Jóvenes)

	Alianzas Productivas	El Proyecto, en su Fase I, ha apoyado el establecimiento de numerosas alianzas entre empresarios comercializadores y pequeños productores. En la Fase II se busca incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres, de manera sostenible, a través de la conformación de alianzas orientadas por la demanda del sector comercializador y transformador, con el fin de generar empleo, ingresos.	Pequeños productores agropecuarios de los departamentos priorizados, que cumplan los siguientes criterios de elegibilidad: Ser alfabeto, o al menos haber estado vinculado al sector agropecuario como mínimo durante tres años; contar con activos familiares que no superen los doscientos salarios mínimos; -Contar con una explotación agropecuaria cuyo tamaño no sea superior a dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF); -Originar como mínimo el 75% de los ingresos familiares del desempeño de actividades vinculadas con el sector agropecuario, -ingresos netos familiares que tengan este origen no superen los dos salarios mínimos.	-Contar con un acuerdo entre productores y comercializadores o transformadores en donde los primeros se comprometen a producir en determinadas condiciones y los segundos a comercializar o transformar. -Perfil de proyecto -Contrapartida en efectivo	Apoyo en estudios de preinversión	NA	Incentivo Modular elaborar
	Asistencia Técnica (AT): (Centros Provinciales de Gestión Agroempresaria I-CPGA y UMATAS)	Servicio público de carácter obligatorio y subsidiado con relación a los pequeños y medianos productores rurales. La AT se presta principalmente para: aptitud de los suelos; selección del tipo de actividad a desarrollar y planificación de las explotaciones; aplicación y uso de tecnologías y recursos; asesoría en posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de las inversiones; asesoría en mercadeo de los bienes producidos y en la promoción de formas de asociación	Toda la población dedicada actividades agropecuarias es potencial beneficiaria. -Para los pequeños productores es gratuita y para los medianos se les cobra una tarifa establecida por el Consejo Comunal .	Que el municipio forme parte de un CPGA. Contar con EPSAGROS.	Asesorías de acuerdo con la solicitud.	NA	NA

Entidad	Instrumento	Descripción	Focalización	Requisitos para acceso al programa	SDE/Asistencia Técnica	Activos físicos	Activos Financieros
BANAGRARIO	Línea de crédito a pequeño productor-Banagrario	Crédito para pequeños productores a bajas tasas de interés. Tiene como respaldo el FAG (Fondo Agropecuario de Garantías) del 80%. La amortización, valor de la cuota y el plazo del crédito dependen directamente del flujo de caja del proyecto.	-Pequeños productores rurales con activos no superiores a y 75% de los activos invertidos en el Sector Agropecuario.	Contar con activos de respaldo. El Banco Agrario en los casos en que el cliente no posea títulos de propiedad de las tierras, debe solicitar certificación ante la Alcaldía o autoridad competente, que avale su permanencia en ese lugar indicando el número de años promedio. Se requiere la efectiva legalización de los predios por parte de la Autoridad Competente. -Presentación de proyecto productivo viable de acuerdo a requerimientos del Banco	NA	NA	Crédito
	Línea de crédito de población desplazada	Crédito para población desplazada. Tiene como respaldo FAG del 100%. Tasa de interés DTF e.a hasta +2. La amortización, valor de la cuota y el plazo del crédito dependen directamente del flujo de caja del proyecto.	Población desplazada certificada por Acción Social	-Certificación de desplazado por parte de ACCION SOCIAL -Presentación de proyecto productivo viable de acuerdo con los requerimientos del Banco	NA	NA	Crédito
	Línea de crédito Mujer Cabeza de Familia Microempresaria rural	Crédito para mujer cabeza de familia microempresaria en el ámbito rural. El FAG cubre el 80%. Tasa de interés DTF e.a. hasta +4. La amortización, valor de la cuota y el plazo del crédito dependen directamente del flujo de caja del proyecto.	Mujer cabeza de familia que tenga bajo su cargo en forma permanente hijos menores propios u otras personas incapacitadas para trabajar,	-Presentación de proyecto productivo viable de acuerdo con los requerimientos del Banco.	NA	NA	Crédito

	Línea de crédito Mujer Cabeza de familia urbana	Crédito para mujer cabeza de familia microempresaria en el ámbito urbano. Garantía del FGN y DAPRE. Tasa de interés DTF e.a. hasta +4,	Mujeres cabeza de familia que residan en los estratos 1 y 2 y que cuenten con negocios en marcha y con mínimo 12 meses de experiencia en la actividad a financiar.	Presentación de proyecto productivo viable de acuerdo con los requerimientos del Banco.	NA	NA	Crédito
	Línea de crédito de microempresarios	Crédito para microempresarios. Con opción de garantía del FNG. Tasa de interés DTF e.a. hasta +4,	Microempresarios con mínimo 12 meses de experiencia.	Contar con negocios en marcha que tengan como mínimo 12 meses de experiencia en la actividad a financiar y seis meses en el local actual, si atienden público.	NA	NA	Créditos

Entidad	Instrumento	Descripción	Focalización	Requisitos para acceso al programa	SDE/Asistencia Técnica	Activos físicos	Activos Financieros
INCODER	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias	Subsidio otorgado por una sola vez para pagar total o parcialmente el valor del predio rural que el beneficiario desea adquirir para desarrollar un proyecto productivo. El proyecto productivo debe arrojar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales (*UAF) vigentes permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio	Por demanda y cumpliendo que sean: Campesinos y desplazados. Con tradición en labores rurales que se hallen en condiciones de pobreza (SISBEN 1 Y 2) o marginalidad; que deriven de la actividad pesquera, agrícola y forestal, la mayor parte de sus ingresos que carezcan de tierra propia, que tuvieren condición de minifundista o simple tenedor de tierra.	-Presentación de un proyecto productivo. -Condiciones particulares en relación con los predios y postulantes. -Contrapartida en efectivo	NA	Tierra	NA

	Adjudicación de tierras para las zonas de colonización y de reserva campesina	Se adjudican tierras con el fin de regular y ordenar su ocupación por parte de los colonos, así como limitar la propiedad superficiaria que pertenezca al dominio privado, con el propósito de fomentar su aprovechamiento y desarrollo productivo sostenible y crear las condiciones para la adecuada consolidación de la economía de los colonos.	Pequeños y medianos productores rurales , hombres y mujeres colonos incluidas sus familias, empresas comunitarias, cooperativas campesinas y desplazados	Los mismos de la focalización	NA	Tierra	NA
--	---	---	--	-------------------------------	----	--------	----

Entidad	Instrumento	Descripción	Focalización	Requisitos para acceso al programa	SDE/ Asistencia Técnica	Activos físicos	Activos Financieros
SENA	Jóvenes Rurales	Capacitar en áreas estratégicas y de alto desempeño ocupacional para mejorar su perfil ocupacional, sus posibilidades de inserción al mercado laboral y su empleabilidad.	Jóvenes del Sector Rural pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del Sisben, con edades entre los 16 años a 28 años. Se pueden atender las siguientes poblaciones Vulnerables: Indígenas desplazados por la violencia, desplazados por fenómenos naturales, discapacitados, indígenas, reclusos, jóvenes vulnerables, menor infractor, mujer cabeza de hogar, negritudes, desmovilizados, soldados campesinos.	Edad, dispersión de la población.	Las áreas de capacitación son preferencialmente en áreas relacionadas con los sectores agrícola, pecuario, pesquero y agroindustrial. Los proyectos productivos formulados en el proceso de capacitación por los alumnos beneficiarios del programa,	N.A.	Pueden acceder a recursos de financiación a través del Fondo Emprender y otros
	Jóvenes en acción	Acciones de capacitación dirigida a jóvenes desempleados, dando prioridad a desplazados, reinsertados y niveles 1 y 2 del Sisben para	Jóvenes desempleados entre 18 a 30 años	Jóvenes desempleados entre 18 a 30 años.	Jóvenes del sector rural, entre 16 y 28 años Pertener a los estratos 1 y 2 con	NA	Si al finalizar el proceso de capacitación, los aprendices cuentan con alguna iniciativa

		aumentar su empleabilidad.			registro del SISBEN.		de emprendimiento, cuentan con el apoyo de capital semilla para continuar con su proyecto productivo. Por ser egresado SENA tienen la posibilidad de presentarse a las convocatorias del Fondo Emprender.
--	--	----------------------------	--	--	----------------------	--	---

Entidad	Instrumento	Descripción	Focalización	Requisitos	SDE/Asistencia Técnica	Activos físicos	Activos Financieros
Consejería para la equidad de la Mujer	Mujer Cabeza de Familia urbana y rural (Ley 82 de 1993) (6956 créditos desembolsados)	El objetivo principal es “apoyar integralmente el desarrollo y fortalecimiento de las microempresarias cabeza de familia, con posibilidades de vincularse a actividades productivas locales y regionales”. El programa esta basado en formación integral y se da básicamente en tres áreas: Desarrollo humano, desarrollo empresaria, crédito y capacitación técnica. Jornada de Impulso al Espíritu Empresarial:, evento que busca hacer visible el aporte de las mujeres al desarrollo del país, ya que se convierte en una vitrina para la exhibición de los productos de las mujeres microempresarias del país y para motivar la creación de empresas desde modelos exitosos y de proyección.	Mujeres Cabeza de Familia.			Se apoya con créditos y capacitaciones para desarrollo de la microempresa y cómo ser emprendedora. En la feria se crean contactos e intercambio de información y experiencias, un directoria nacional de la mujer y se realizan diferentes capacitaciones empresariales y un Foro empresarial.	

Entidad	Instrumento	Descripción	Focalización	Requisitos	SDE/ Asistencia Técnica	Activos físicos	Activos Financieros
Presidencia: Programa de Ana Julieta Presidencia	Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria	Promover el empoderamiento y el desarrollo social y económico de las mujeres, a través del programa y Apoyar integralmente el desarrollo y fortalecimiento de las microempresarias cabeza de familia, con posibilidades de vincularse a actividades productivas locales y regionales.	Ser mayor de edad, Pertenecer a nivel 1 ó 2 del Sisben, Contar con una actividad productiva con al menos 1 año de funcionamiento. No estar reportada en las centrales de información financiera.			<p>Créditos Agropecuarios Montos: Desde 1.5 SMLV hasta 15 SMLV Plazos: Capital de trabajo: Hasta 24 meses. Inversión: Hasta 60 meses. Amortización: Mensual, trimestral o semestral. Tasa de interés: DTF+2% E.A.</p> <p>Créditos no Agropecuarios: Montos: Desde \$550.000 hasta \$2 millones Plazos: Capital de trabajo: Hasta 12 meses Inversión: Hasta 24 meses Amortización: Mensual. Tasa de interés: DTF + 6% A.T.A.+ Comisión del 7.5% (Ley Fomipyme).</p>	

Fondos Rotatorios	<p>Con el fin de mejorar los ingresos de las familias vulnerables de los municipios focalizados por el Programa, se conformaron fondos rotatorios que permiten la financiación de proyectos a través de microcréditos con mínimos requisitos y con garantías más que todo sociales. Las Redes están conformadas por representantes de organizaciones comunitarias, instituciones y familia, quienes eligen un comité administrativo con tres personas, que tienen la labor de llevar las cuentas del Fondo, revisar que los requisitos para la entrega de los recursos se cumplan, hacerle el respectivo seguimiento a la recuperación de la cartera e informar a la RSA del estado del fondo. Una vez se hace el primer pago por parte de los/las beneficiarios/as, inicia el fondo rotatorio local donde a medida que la gente paga sus cuotas se financian los proyectos priorizados que están en espera.</p>			<p>La ruta para la entrega de los recursos inicia con una capacitación del SENA, donde se identifican o fortalecen los negocios a financiar y una vez el proyecto tiene el aval del instructor del SENA o de la persona idónea identificada por los miembros de las Redes Sociales de Apoyo - RSA (conformadas en el marco del Programa), se inicia la elección de los proyectos a financiar y su priorización.</p>	<p>Los recursos con los que se han conformado los fondos son donaciones de cooperación nacional e internacional, que son recibidos por operadores regionales que hacen de puente entre el donante y la RSA. El dinero se le entrega directamente a cada beneficiario/a seleccionado/a por la Red a través de giros bancarios, y la recuperación de cartera queda a nivel municipal a través de una cuenta de ahorros a nombre de dos de los miembros del comité administrativo. De esta forma la labor del operador llega hasta la entrega de los recursos y su legalización frente al donante</p>	
-------------------	--	--	--	---	--	--

Fuente: Acción Social, MinComercio, SENA, INCODER, MADR, MPS, Consejería para la Equidad de la Mujer, Presidencia (2008)