USAID | COLOMBIA
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL SISTEMA DE CÁLCULO APLICADO A LAS TASAS DE REFERENCIA Y LA DETERMINACION DE LA TASA DE USURA

MARZO DE 2012

"Esta publicación fue producida para revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. Fue preparada por FEDESARROLLO para el Programa de Políticas Publicas de USAID."

EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL SISTEMA DE CÁLCULO APLICADO A LAS TASAS DE REFERENCIA Y LA DETERMINACION DE LA TASA DE USURA[1]

MARZO DE 2012

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE USAID

CONTRACT NO: AID-514-C-11-00001

PREPARED BY:

Tel. (57+1) 3255977 Ext. 304
Fax. (57+1) 3259770 / Cll. 78 No. 9-91
www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, Colombia
Autores: Roberto Steiner, María Inés Agudelo

DISCLAIMER:
Esta publicación, video u otro producto de información/media (especificar)] fue posible con el soporte proveído por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, bajo los

[1] Los autores quisieran agradecer de manera atenta a DataCrédito, a la Superintendencia Financiera de Colombia y a las compañías emisoras de las tarjetas de crédito comerciales especificas por la información brindada. Además también se agradece a los asistentes a los dos seminarios organizados por AECOM, a los funcionarios de las entidades bancarias que participaron en las entrevistas y a Sebastián Martínez y Manuel Felipe Gutiérrez, asistentes de investigación del proyecto.

términos del contrato No. AID-514-C-11-00001. Las opiniones expresadas en la presente son de (los) autor(s) y no reflejan necesariamente la visión u opinión de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos.

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo **6**
I. Introduccion **11**
II. Analisis juridico, revision de la literatura y de las experiencias internacionales **13**
A. Cambios normativos en relación con la certificación de las tasas de interés de referencia para el cálculo del interés de usura 13
Antecedentes normativos de la certificación de las tasas de interés en Colombia 14
Desarrollo de las metodologías aplicadas por las SFC para el cálculo de la tasa de IBC 22
Certificación de la tasa de los créditos ordinarios de libre asignación para el cálculo de la Usura 30
B. Efectos de los límites a las tasa de interés sobre el acceso a servicios financieros 32
Antecedentes 32
a. Ventajas del modelo microfinanciero 35
b. Mayor acceso a servicios en Colombia 35
c. Necesidad de apoyo estatal 35
C. Las tasas de interés como limitantes del crédito 36
a. Usura 36
b. Aumento de la competencia 38
c. Otros problemas 40
D. Metodologías de cálculo de tasas y su aplicabilidad en países de Latinoamérica 41
BOLIVIA 42
REPÚBLICA DOMINICANA 43
EL SALVADOR 43
BRASIL 44
PERÚ 45
CHILE 47
ECUADOR 48
URUGUAY 50
III. Analisis estadistico **52**
A. Tasas de Interés 52

B. Evaluación del efecto de los cambios a la certificación de la tasa de usura con base en la base datos de DataCrédito 56

Modelo de Regresión 65

C. Evaluación del efecto de los cambios a la certificación de la tasa de usura con base en otras fuentes de información 67

Base de datos de la Banca de las Oportunidades 67

Base de datos de la Tarjeta 1 71

Base de datos de la Tarjeta 2 73

Trabajo de campo 76

IV. Recomendaciones de Política 77

V. Conclusiones 81

VI. Anexos 85

Anexo I. Cambio normativos en relación con la certificación de las tasas de interés de referencia para el cálculo del interés de usura: leyes y Decretos Relacionados 85

Anexo III. Bibliografía 99

Anexo III. Claseificación de los Créditos por parte de DataCrédito 121

Anexo IV: Entrevistas con Oferentes de Microcredito 122

VII. Apéndice 125

Resumen Ejecutivo

Históricamente se ha tenido la idea que al fijar, directa o indirectamente, límites a las tasas de interés se protege a los sectores más pobres de la población, bajo el entendido de que de otra manera se presentaría abuso por parte de los prestamistas en la colocación de crédito. Se trata de una medida típicamente intervencionista que con el tiempo ha sido flexibilizada o eliminada en varios países, habiéndose incluso constituido en un factor promotor de desarrollo para el microcrédito en países como Bolivia y Perú. En este trabajo se va a mostrar que las modificaciones recientes a la certificación de la tasa de usura en Colombia no han tenido ese efecto.

En Colombia, aunque hipotéticamente las tasas de interés son libres, pues se predica la autonomía de la voluntad privada en su estipulación, existen unos límites legales que prevalecen como criterio de interés general. En tal sentido, las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar en sus operaciones activas únicamente pueden ser intervenidas por la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR), por ser una función exclusiva y permanente que le está asignada por la Ley 31 de 1992. En tanto la autoridad monetaria no señale tales tasas máximas remuneratorias, las mismas responderán a los requerimientos del mercado, teniendo como base de ello la certificación del interés bancario corriente (IBC) emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y, en cualquier caso, sin exceder la tasa constitutiva del delito de usura.

Es diciente que, como lo han señalado algunos estudiosos de los modelos de acceso al financiamiento, el IBC no sólo es un referente de las operaciones activas del sistema financiero sino que además constituye la base de los límites establecidos en materia comercial, para el interés remuneratorio y moratorio, y en otras disciplinas que han adoptado dicho concepto para la aplicación de las tasas a cobrar, como por ejemplo en materia de multas o imposición de sanciones en el ámbito administrativo, entre otros. Más importante aún es que el IBC es el determinante del delito de usura para quienes cobren o reciban un interés que exceda una y media veces el valor certificado para cada período.

De otro lado, el IBC ha trascendido a otras orbitas de aplicación. Ese es el caso del ámbito mercantil donde, a raíz de la crisis de finales de los 90´s, se promovió una modificación al código de comercio para fijar como limite al interés de mora, antes equivalente a dos veces el pactado o convencional, el equivalente a una y media veces el IBC. Esta normatividad es desafortunada ya que igualó la tasa máxima de interés

remuneratorio con el de mora, perdiendo así toda eficacia el objeto sancionatorio del interés moratorio. Adicionalmente, esta disposición del régimen mercantil, aunada al establecimiento del IBC como referente de la tasa de usura, que también se determina como una y media veces el IBC, ha significado que en la práctica ningún crédito pueda pactarse a tasas por encima de una y media veces el IBC, que la tasa de mora no exceda a una y media veces el mismo IBC y que, dadas las condiciones de igualdad de la tasa máxima moratoria con la de usura, cualquier cobro por mora superior a la tasa de usura no sólo tiene consecuencias desde el punto de vista civil y comercial sino también penales.

Estos desarrollos legales pueden ser una restricción para aumentar el acceso de los individuos marginados del sistema financiero legal. En este sentido, un avance importante es la autorización que dio la Ley 795 de 2003 al permitir la posibilidad de efectuar el cálculo del IBC de manera independiente para cada modalidad de crédito (créditos de consumo, ordinarios o comerciales y microcréditos). Desafortunadamente, esa concepción, desarrollada teóricamente en 2007, fue aplicada por un período de tiempo muy corto, para el cual hay evidencia de que se logró cierto progreso al certificar la tasa de los microcréditos independientemente de las otras tasas. En 2010 se estableció una nueva fórmula para la tasa de los microcréditos, con un régimen de transición de un año. Hasta la fecha no se han presentado iniciativas adicionales para poner en vigencia la disposición legal que autoriza la certificación de tasas diferentes para las modalidades de consumo y comercial.

Otra circunstancia que llama la atención, y se considera de la mayor relevancia, es la falta de transparencia en la forma como se calcula el IBC. La SFC tiene la facultad legal, desde los años 90, de calcular este indicador con fundamento en la información que le proveen los vigilados, mediante un análisis técnico de ponderación de las tasas del mercado. En ejercicio de esta función, sin embargo, en muchas oportunidades los cambios metodológicos, que nos son públicos, pueden implicar cambios importantes del indicador del IBC, generando la sensación que, dependiendo del momento, el ente de control, vía fórmula de cálculo, determina incrementos o reducciones de la tasa de interés. Se considera que estas son situaciones desafortunadas pues no proveen transparencia a los agentes del mercado financiero y, en lugar de contribuir a su profundización, se constituyen en elementos de desconfianza para prestamistas y deudores. En la actualidad se tiene prevista la obligación de publicar la metodología aplicable por parte del ente de control, así como las modificaciones que pretenden hacérsele a la misma, buscando que exista mayor claridad en los elementos que se tienen en cuenta cuando se cambian las fórmulas.

Además de la información secundaria encontrada frente lo que sucede con los topes a las tasas de interés y de usura en otros países, en este trabajo también se hace un

análisis estadístico con el fin de identificar los efectos que pueden haber tenido los Decretos 519 de 2007 y las incorporaciones realizadas al Decreto 2555 de 2010 sobre la evolución del crédito de consumo y del microcrédito. Para este efecto, se estudió la información recogida en las bases de datos de DataCrédito, de la Banca de las Oportunidades y la información correspondiente a dos instrumentos de financiamiento originalmente emitidos por establecimientos de comercio (Tarjeta 1 y Tarjeta 2).

La base de datos de DataCrédito permite obtener las siguientes conclusiones. Primero, en 2003 el 62% de los individuos entraron al sistema crediticio reportado en DataCrédito a través del sector real, por ejemplo al hacer parte de la cartera de una compañía automotriz o de una comisionista de bolsa. Una vez en el sistema, del total de los que obtuvieron su primer crédito en el sector real, el 22% hizo tránsito al sector financiero y el 51% obtuvo su segundo crédito nuevamente en el sector real. Por el contrario, en 2007 se observa que casi la mitad de los individuos obtienen el primer crédito con el sector financiero y que la transición hacia el sistema financiero aumenta ligeramente.

Segundo, con la riqueza de la base de datos de DataCrédito hubiera sido ideal responder a la pregunta de si el decreto 519 de 2007 aumentó la probabilidad de acceso al sistema crediticio de aquellos actualmente excluidos. Sin embargo, no se tuvo acceso a la información sobre los créditos rechazados, que es fundamental para hacer esta estimación. A pesar de ello, se corrieron regresiones para las categorías de crédito de consumo y de microcrédito con la idea de determinar cómo se afectó el número de créditos otorgados cuando entró a operar el Decreto 519 de 2007. El signo negativo obtenido para la tasa de interés en el caso del crédito de consumo sugiere que se está estimando una función de demanda y que la oferta de crédito no es restrictiva. Este resultado es indicio de que *la tasa de usura no es una limitante para quienes ya acceden al crédito*. Para estos individuos la tasa de mercado ha sido consistentemente menor que la tasa de usura y un aumento en la tasa de mercado *disminuye* la demanda por crédito. Esta situación puede darse simultáneamente con el hecho de que, en el margen, aumentos de la tasa de usura permitan mejorar el acceso al crédito de algunos individuos antes excluidos. Las regresiones para los microcréditos, desafortunadamente, no permiten sacar ninguna conclusión respecto a sus determinantes. Las regresiones también sugieren que los cambios regulatorios establecidos en el decreto 519 de 2007 no tuvieron efecto sobre los créditos de consumo y microcréditos otorgados. Este resultado es robusto frente a la estacionalidad de las variables explicativas y explicadas y a posibles rezagos que pueda tener la entrada en vigencia de la nueva fórmula impuesta en el Decreto.

La base de datos de la Banca de las Oportunidades permite observar que mientras sólo el 7% de la población vive en municipios de menos de 10.000 habitantes, estas

poblaciones reciben el 14% del número de microcréditos y el 16% de los montos desembolsados. Esta es una rica fuente de información que permite evaluar gráficamente lo que ha implicado el cambio en la certificación de la tasa de usura del microcrédito en el año 2011. Se observa que si la tasa techo se relaja, las entidades pueden bajar el monto del crédito, ya que una tasa más alta financia los costos de un menor valor del crédito, y de esta manera le pueden prestar a más personas. En otras palabras, lo que se está observado con estos datos es que las medidas tomadas a finales del 2010 sí parecen haber generado el resultado esperado. En efecto, gracias a la posibilidad de cobrar tasas de interés más altas, los establecimientos financieros pueden reducir los montos de los créditos aprobados y de esta manera atender una población que podría no tener acceso a financiación por parte de estas entidades.

Con base en la información de la *Tarjeta 1* se observa que los empleados obtienen el 68% de las tarjetas, los casados o en unión libre obtienen más del 50% y las personas entre 25 y 60 años se quedan con el 85% de las mismas. En términos de escolaridad y de género las tarjetas se dividen en general en partes iguales. Lo más interesante que muestra esta base de datos es que el 56% de las tarjetas las obtienen las personas que ganan entre 1 y 2 salarios mínimos. De otra parte, el 57% de *las Tarjetas 2* se otorgan a los casados o en unión libre y a las personas entre 30 y 60 años. El 61% de los que reciben esta tarjeta son bachilleres. Por género, las tarjetas se reparten en partes casi iguales. De particular interés resulta observar que el 80% de las tarjetas se otorgan en los estratos 2 y 3.

Con de clientes y tipos de crédito, acorde incluso con las definiciones base en la información recogida, se estima necesario que las autoridades sigan certificando dos tasas, una para el microcrédito y otra para el crédito de consumo, excluyendo el crédito comercial, reconociendo que cada una de las categorías de crédito tiene características particulares, que deben ser adecuadamente valoradas, particularmente en términos de riesgo, y que deben reflejar la realidad que existen hoy. No se propone en una primera instancia la eliminación de la tasa de usura dado que es un referente económico con implicaciones en el mercado de crédito y en otros en los cuales es de particular relevancia jurídica.

Por lo anterior, Fedesarrollo recomienda en el corto plazo avanzar en la certificación separada para créditos de consumo y microcrédito, atendiendo factores como el riesgo que implican, si se trata de obligaciones pactadas a tasa fija o variable, montos y plazo. La forma de determinación y aplicación de la metodología de cálculo requiere igualmente mayores niveles de transparencia y documentación. Sería conveniente, adicionalmente, tener información sobre el tamaño del crédito y la tasa de interés de cada crédito otorgado y sobre las comisiones y cualquier otro cobro que puedan ser adicionados a los créditos. También sería importante tener conocimiento de las

personas a las que se les rechaza un microcrédito. Las características demográficas y el tipo de crédito que solicitan enriquecerían mucho la discusión y facilitarían la toma de decisiones de política económica.

Con la maduración de las medidas a corto plazo, se sugiere dejar para más adelante la posibilidad de acoger modelos como el de Brasil o Perú, en los que la existencia y aplicación de la tasa de usura es predicable en las operaciones donde el prestamista no se encuentra bajo la supervisión estatal. Es decir, donde realmente por la falta de requisitos del deudor para acceder al sector formal, la única fuente de financiamiento se encuentra por fuera del sistema financiero o cooperativo y donde es muy probable que se presenten abusos frente al usuario de estos préstamos.

I. Introducción

El desarrollo del mercado crediticio, y en general de los servicios financieros, para las personas que se encuentran marginadas de este mercado es un objetivo que está permanentemente presente en la mente de las autoridades económicas y de los expertos en la materia. Mejorar el acceso de la población informal de bajos ingresos, de las pequeñas y medianas empresas y de la población vulnerable y en pobreza extrema, a servicios financieros adecuados a sus necesidades requiere de mecanismos innovadores por parte de los proveedores de servicios financieros y de políticas agresivas que ataquen directamente el desarrollo y la sostenibilidad de estos mercados financieros especializados, diferentes al sistema financiero tradicional de un país. En este contexto, un tema que recurrentemente se aborda como siendo una restricción para tal desarrollo es el de los topes a las tasas de interés, especialmente cuando esos topes configuran la denominada tasa de usura.

Desde hace algunos años, Colombia viene dedicando esfuerzos para atacar este problema, como quedó demostrado en el Plan de Desarrollo 2010-2014 en donde se establece que el acceso a servicios financieros es un apoyo importante para el desarrollo de la competitividad del país. Este compromiso del Plan de Desarrollo estuvo precedido de una serie de medidas que se vienen tomando desde hace unos años como sustento a la necesidad de ampliar el acceso a los servicios financieros a las poblaciones más desfavorecidas. Se pueden mencionar en este contexto, entre otras, el programa Banca de las Oportunidades y una serie de medidas legislativas que han buscado flexibilizar la restricción que impone la tasa de usura, especialmente en el segmento del microcrédito.

El objetivo de este trabajo es identificar, en este contexto, en primera instancia, si existe algún efecto de los cambios regulatorios que han marcado momentos importantes en la definición de las políticas del Estado en la materia, para establecer de acuerdo con la información disponible qué tan restrictivos han sido los topes a la tasas de interés y por tanto la usura, para el acceso al mercado de crédito por parte de los sectores marginados del mismo. Para esto se cuenta con diferentes bases de datos, cada una de ellas con información que enriquece el conocimiento sobre el mercado del microcrédito. Con base en un análisis econométrico no se puede concluir categóricamente que el cambio regulatorio de 2007, el cual dividió la certificación de la tasa de usura en dos (una para los créditos comerciales y de consuno y otra para el microcrédito) haya tenido un efecto importante sobre el acceso de la población vulnerable al crédito. Sin embargo, la información disponible si permite observar que con el tiempo el monto

desembolsado de los microcréditos se ha reducido y que el número de crédito para ese segmento ha aumentado, en particular con la actualización de la fórmula de cálculo para la certificación de la tasa de usura del microcrédito, medida que se tomó a finales de 2010. Una forma de aumentar las posibilidades de acceso de la población vulnerable es que las entidades microfinancieras puedan desembolsar créditos de montos cada vez menores, que es justamente la tendencia que observamos en este trabajo.

Con el fin de contextualizar este trabajo, se debe tener en cuenta que el indicador determinante de la tasa de usura en Colombia es el interés bancario corriente (IBC), fundamento de disposiciones diversas en muchos ámbitos jurídicos y aplicable por esa vía a actividades ajenas al sistema financiero. En este contexto, cualquier cambio metodológico sobre los topes a las tasas, bien sea en su base (IBC) como la definición de la usura se tiene que realizar teniendo en cuenta dicho alcance.

Bajo ese escenario, después de esta introducción, el segundo capítulo del trabajo recoge los cambios surtidos desde el punto de vista legal y reglamentario en los últimos veinte años desde tres ópticas: la financiera, la mercantil y la penal. Adicionalmente, se presenta el desarrollo de las metodologías aplicadas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) para el cálculo del IBC. Como complemento, se realiza una revisión exhaustiva de trabajos sobre el tema y lo que implica la precariedad en materia de acceso a los sistemas formales de financiamiento para las economías, para cerrar ese capítulo con una revisión de los modelos de control a las tasas de interés en algunos países de Latinoamérica.

El tercer capítulo presenta la parte estadística y se sacan algunas conclusiones con fundamento en bases de datos disponibles en la realización del trabajo. Se utilizaron las bases de datos de DataCrédito, de la Banca de las Oportunidades, de la Superintendencia Financiera (SFC) y de dos instrumentos financieros - tarjetas de crédito- que originalmente fueron emitidas por establecimientos de comercio. Finalmente, en el capítulo cuarto se hacen una recomendaciones y en el quinto se presentan algunas conclusiones.

II. Análisis jurídico, revisión de la literatura y de las experiencias internacionales

A. Cambios normativos en relación con la certificación de las tasas de interés de referencia para el cálculo del interés de usura

Colombia aún mantiene un modelo de determinación de tasas máximas las operaciones de crédito en las que deba reconocerse réditos de un capital, como lo señala el código de comercio desde el año 1971. Esta práctica, que era común en América Latina en la década de los ochenta, ha ido desapareciendo en los últimos años en otros países. Muchos han sido los cuestionamientos alrededor del sostenimiento de un mecanismo como éste, sobre todo a partir de la liberalización financiera instaurada a comienzos de los noventa. Aunque existen diversas posiciones sobre el particular, parecería ser que la tesis preponderante en manos de quienes regulan los niveles de intervención económica y, de manera especial, la del sector financiero, se sostiene en lo que se ha denominado la "protección al consumidor", materializado en el caso específico en impedir el cobro excesivo de intereses por parte de los prestamistas, en ausencia de un escenario competitivo y de falta de información disponible a los clientes[2]. Al respecto, el Banco de República[3] al referirse a la existencia de límites a las tasas de interés como un elemento restrictivo de la profundización financiera señala que "…dicha restricción tendría claramente un efecto negativo siempre y cuando el nivel de competencia en la industria bancaria sea lo suficiente alto" y que por el contrario, "en presencia de una industria bancaria poco competitiva, la existencia de dicha regulación podría verse justificada, teniendo en cuenta argumentos de protección a los consumidores del sistema." Similar posición tenía el Banco Central de Reserva de Perú[4], al indicar que "la política debe promover la competencia en el sistema bancario con el efecto de disminuir el efecto de la concentración bancaria sobre el margen de las tasas de interés" y, estudiosos como Deakin et al.(2010) que encuentra que la protección de los derechos de los prestamistas a través de reformas legales asociadas a un incremento en la transparencia de la información y las garantías son benéficas para el desarrollo del sistema financiero.

En Colombia la capacidad intervencionista, utilizada de diferentes formas a lo largo del tiempo, en la actualidad se encuentra limitada a la determinación de topes máximos a las tasas

[2] Dewatripont y Tirole (1994) en desarrollo de la hipótesis de representación que defiende justificadamente los intereses de los usuarios del sistema, sugiere que las autoridades financieras deben evitar el uso de malas prácticas hacia a los usuarios quienes tienen menores niveles de información y señala como ej que si una entidad cuenta con un alto poder de mercado, le regulación financiera debiera tomar medidas tendientes a limitar los altos cobros que dicha entidad pueda hacer a sus clientes.
[3] Banco de la República. Reporte de Estabilidad Financiera, marzo de 2011
[4] Concentración Bancaria y margen de las tasas de interés en Perú, Espino, Carrera. 2004

de las operaciones activas de crédito en el sistema financiero a través del interés bancario corriente (IBC). El mencionado indicador financiero, no obstante, se ha vuelto el referente de todas las modificaciones realizadas no sólo en el ámbito financiero, sino que es determinante en las tasas que se cobran en el ámbito mercantil y en el penal. Este último es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la tasa de usura es un limitante del lucro en cualquier operación de crédito o venta a plazo. En ese sentido, la consideración de un escenario de liberalización de tasas, podría encontrar dificultades pues son muchos los ámbitos que tienen como referencia el IBC.

Ahora bien, sostener los límites a las tasas de interés ha llevado a que Colombia sea señalada como un país favorecedor de medidas restrictivas al acceso al financiamiento formal de la población de más bajos ingresos o con menor capacidad de aportar colaterales, impidiendo que vía tasa de interés las instituciones formales puedan tomar mayores riesgos con los clientes y se profundice el acceso financiero en la base de la pirámide, con el consecuente resultado frente al desarrollo de las micro finanzas[5].

Antecedentes normativos de la certificación de las tasas de interés en Colombia

La certificación de la tasa del IBC es una función asignada, a partir de la expedición de Ley 45 de 1990 en concordancia con la Ley 31 de 1992, a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), antes Superintendencia Bancaria[6]. Dicha certificación aplica tanto para los efectos previstos en el artículo 884 del Código de Comercio como para los fines del artículo 305 del Código Penal[7]. Con base en la mencionada certificación se determinan: i) la tasa máxima de interés a la que deben sujetarse las instituciones objeto de la vigilancia y control de la SFC en sus operaciones activas; ii) el interés máximo legal remuneratorio y moratorio permitido en todas las operaciones mercantiles; y iii) la tasa de usura, como referente de una conducta punible aplicable a cualquier préstamo de dinero o venta de bienes y servicios a plazo en Colombia.

Lo anterior significa que el concepto de "interés bancario corriente" tiene una connotación legal de amplia aplicación. Para los fines que nos ocupan, es ante todo un referente de las operaciones de crédito del sistema financiero. El IBC se define como un indicador representativo de los movimientos de las tasas de colocación de las entidades vigiladas por la SFC, durante un período de tiempo determinado. Constituye, además, la base de cálculo de la tasa de interés de mora, ya no sólo aplicable a las operaciones de crédito de las instituciones financieras sino a todos los negocios mercantiles y, por analogía, a muchas operaciones que, sin tener un fundamento comercial, se ven afectadas por dicha tasa. Tal es el caso del régimen impositivo, sancionatorio y otros a los cuales, por regla general, dice aplicárseles la tasa máxima de interés legal. Y finalmente, el IBC se constituye, además, en el elemento determinante de la

[5] Helms y Reille (2004).
[6] Artículo 326, numeral 6 literal c del EOSF.
[7] Ley 599 de julio 24 de 2000, adicionado por la ley 1142 de 2007, artículo 305.

tasa de usura con el impacto que tiene frente a conductas punitivas, reservadas en el código penal como afectaciones al orden económico social.

A continuación se presentan los cambios regulatorios que se han incorporado a las disposiciones legales relativas a las tasas de interés y sus modificaciones en los últimos veinte años, a partir de tres ámbitos: el financiero, el mercantil y el penal. Y más adelante, se entrará en el detalle de las modificaciones que se han realizado a la metodología de cálculo del IBC como base de las mencionadas tasas de interés, cuya facultad radica en el ente de control del sistema financiero y a partir de cuyo comportamiento se determinan los montos máximos correspondientes.

Desde el ámbito de lo financiero, es pertinente señalar en primera instancia que la autoridad facultada para intervenir las tasas de interés y señalar topes tanto a las operaciones pasivas y activas de los establecimientos de crédito es la hoy Junta Directiva del Banco de la República (JDBR). Cosa diferente es la facultad de certificación de los referentes de las tasas del mercado, abrogada por ley a la SFC en su condición de ente de control del sistema financiero, con excepción de las tasas máximas aplicables a los créditos hipotecarios de vivienda, que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República y las correspondientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario cuya política en materia de tasas las fija la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Dicha facultad se encuentra supeditada a unas condiciones establecidas en la propia ley consistentes en que la tasa que certifica la SFC es la denominada como interés bancario corriente, se basa en la información financiera y contable que es suministrada por los vigilados y en que dicha certificación se emite de acuerdo con una metodología previamente definida por el ente de control y con la periodicidad que éste determine[8].

Dentro del mencionado ámbito, pueden identificarse tres momentos importantes en cuanto a la regulación: (i) la Ley 45 de 1990 facultó a la SFC a emitir la mencionada certificación en las condiciones que se han mantenido hasta la fecha; (ii) la ley 795 de 2003 incorporó expresamente la posibilidad de que se certificaran tasas de interés para las distintas modalidades de crédito que determinara el Gobierno Nacional. La reglamentación de esta ley en el 2007 fue suspendida en su mayor parte al poco tiempo; (iii) La expedición en 2010 de los decretos que permiten reactivar la certificación de la tasa de microcrédito, con un período de transición de un año, lo cual se espera sea un incentivo para oferentes y demandantes de recursos financieros.

[8] En cuanto a la oportunidad de la certificación, la ley ha señalado que la JDBR puede solicitar que dicha facultad se ejerza con una periodicidad diferente a la que tenga establecida la SFC cuando se considere que las variaciones en el mercado son sustanciales.

Estos momentos que desde la ley son relevantes, no obstante tienen matices a lo largo del tiempo que merecen una reflexión desde el punto de vista de la economía política, pues no se evidencian políticas consistentes del gobierno y, por el contrario, parecería que en algunos momentos las posiciones de algunos sectores o instancias influyeran de manera contundente en lo que debería ser un modelo adecuado de manejo de tasas de interés, que busque la profundización en la base y libere a quienes tienen capacidad de negociación en dicha materia. Eso ha llevado a que pese a los intentos realizados no se ha logrado consolidar el modelo de diferenciación de tasas tal y como estaba pensado en el año 2003. La tendencia de unas operaciones de crédito que pueden ser disimiles –consumo y comercial- han determinado el movimiento del IBC dejando, en criterio de algunos, rezagados a potenciales clientes que en esas condiciones no son considerados sujetos de crédito por parte de las instituciones vigiladas. Esta ausencia de política en la materia tampoco ha motivado a que las instituciones incursionen en nichos diferentes a aquellos que brindan la mayor seguridad, pues se entiende que para los prestamistas debe ser atractivo el negocio del crédito siempre que les permita cubrir los costos en que incurren por su administración, la asunción del riesgo de contraparte y su utilidad.

Otro efecto poco deseable y que no ha mejorado con las modificaciones realizadas a la regulación ha sido la promoción de la informalidad crediticia, no controlada por el Estado, a pesar de estar sujeta a normas de orden público, como las disposiciones relativas a la usura y a la prestación ilegal de servicios financieros. Ello significa que no obstante a que en teoría existe la tasa de usura y toda la normatividad en materia comercial frente a los topes de las tasas de interés, en la práctica son múltiples las formas de cobro de intereses y otros conceptos que las personas terminan pagando en la informalidad, donde es muy difícil para el Estado controlar adecuadamente el cumplimiento de las disposiciones a que se ha hecho referencia. De otro lado, a pesar de los avances logrados en dotar de mayor información al mercado y de haberse previsto en la regulación diversos instrumentos de protección a los derechos de los consumidores, los topes en las tasas se mantienen como referentes de dicha protección, con algunos riesgos judiciales ya vividos en el pasado[9].

A pesar de que las mencionadas leyes – 45 de 1990 y 795 de 2003- son las que en principio marcan el camino del referente IBC, en la práctica el ente de control tiene cierta discrecionalidad frente a la metodología que aplica en el cálculo, el cual parecería varía atendiendo a condiciones coyunturales, sin que de manera transparente se hagan explícitas las razones de esos cambios (Tabla 1). Se encuentran momentos en los que,

[9] Ese es el caso con lo ocurrido con el sistema de financiación de vivienda en el año 1999 y con el pronunciamiento de la Sala de Consulta del Servicio Civil que conceptuó señalando como imperante la baja de las tasas pactadas de un crédito cuando las del mercado se ubiquen por debajo de ese nivel y sosteniéndolas en lo pactado, cuando suceda lo contrario.

como en marzo de 1999, ante un escenario de elevadas tasas de interés, se incorporaron modalidades de crédito anteriormente excluidas (p.ej. las preferenciales) para la certificación de la tasa que en ese momento era el referente de la tasa de usura. De la misma forma, se han adoptado criterios de exclusión bajo el modelo de bandas que han sido reversados o se han modificado los criterios de ponderación en el cálculo. Esta infortunada circunstancia se corrige con el Decreto 519 de 2007 en el que se señala que la metodología de cálculo del IBC y las modificaciones que se realicen a la misma debe ser publicada por la SFC previa a su aplicación. Con esta medida se entiende que los destinatarios de la certificación pueden conocer las razones y efectos de los cambios en la metodología.

En el ámbito mercantil, es decir frente a los topes de tasas contempladas en el código de comercio, debe señalarse que el IBC es actualmente referente tanto del interés remuneratorio como del moratorio. Esta condición, que hasta 1999 no existía[10], implica que el interés de mora, antes equivalente a dos veces el pactado o convencional, se haya modificado al equivalente a una y media veces el IBC. Esta normatividad ha resultado desafortunada ya que igualó la tasa máxima de interés remuneratorio con el de mora, perdiendo así toda eficacia el objeto sancionatorio del interés moratorio[11]. Esta concepción incorporada en el régimen mercantil, aunada al establecimiento del IBC como referente de la tasa de usura, ha llevado a que en la práctica ningún crédito pueda pactarse a tasas por encima de una y media veces el IBC, que la tasa de mora no exceda a una y media veces el mismo IBC y que, dadas las condiciones de igualdad de la tasa máxima moratoria con la de usura, cualquier cobro por encima no sólo tenga consecuencias desde el punto de vista civil y comercial sino también penales.

Desafortunadamente, esta normativa tan amplia y aparentemente consistente con los intereses de los deudores, es rigurosamente aplicada en instituciones sometidas a supervisión del Estado, donde la normatividad en materia de topes a las tasas es reportada por las instituciones que las aplican y el Estado a través de la SFC le hace seguimiento de manera permanente. No sucede lo mismo en los sectores no supervisados por el Estado o en los informales, donde no sólo no hay supervisión sino que no hay incentivos para que los sujetos pasivos de los cobros excesivos interpongan denuncias contra quienes realizan cobros excesivos, en la medida que sus canales de financiamiento se encuentran restringidos y, en esa medida, no les queda más que continuar en ese espectro.

[10] La modificación al régimen mercantil se incorporó en 1999 como resultado de la crisis que se vivía en ese momento, y de manera especial con el ánimo de proteger a los consumidores de los intereses que se pagaban en ese momento,
[11] La disposición anterior permitía pactar libremente el interés convencional o remuneratorio y definía que el moratorio no podría exceder dos veces el primero.

ÁMBITO	DESCRIPCIÓN[12]
Financiero	Con posterioridad a la Constitución de 1991 y acorde con las facultades otorgadas en la misma al Presidente de la República como el encargado de la intervención en la actividad financiera, aseguradora y del mercado de valores, y a la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) en su calidad de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, la regulación que marca el punto de partida del modelo vigente es la Ley 45 de 1990 y la Ley 31 de 1992. La Ley 45 de 1990 estipula que: i) la SFC es la encargada de certificar la tasa de IBC con base en la información financiera y contable que le sea suministrada por los bancos, mediante un análisis técnico de ponderación de las tasas de las operaciones activas; ii) la prueba del IBC para efectos legales y judiciales lo tiene la mencionada certificación. Así mismo, indica que la SFC debe establecer las sanciones pertinentes para aquellos casos en que se cobren intereses en exceso. Por su parte, la Ley 31 de 1992 incorpora como una atribución de la JDBR la de señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela, sin inducir tasas reales negativas. Señala además que la JDBR podrá solicitar al Superintendente Bancario la certificación de la tasa de IBC cuando por razones de variaciones sustanciales de mercado ello sea necesario. La JDBR ha solicitado en dos ocasiones la revisión de la periodicidad de cálculo utilizada por la SFC. Mediante comunicación JDS-1835 del 23 de enero de 1992 recomendó actualizar la certificación del IBC cada dos meses; posteriormente, mediante comunicación JDS-22216 del 24 de julio de 1997 recomendó modificar a un mes la periodicidad de la certificación de la tasa de IBC. Por su parte, el artículo 325 del Decreto 663 de 1993 incorpora en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) la atribución de certificación que le había sido

[12] En la descripción se hace alusión a leyes, decretos y artículos que pueden ser consultados siguiendo el respectivo hipervínculo y/o que se encuentran al final del documento.

asignado a la SFC en la Ley 45 de 1990; además, incluye la función de certificar, de acuerdo con el Código Penal, la tasa de interés que estuvieran cobrando los bancos por los créditos ordinarios de libre asignación, base del delito de usura.

Posteriormente, la Ley 795 de 2003 dio la posibilidad al Gobierno de definir distintas modalidades de tasas de intereses sujetas a certificación, a saber, para microcrédito, crédito de consumo y crédito ordinario. En desarrollo de la citada ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4090 de 2006[13] sustituido integralmente por el Decreto 519 de 2007[14], mediante el cual se determinó las modalidades de crédito que debían ser certificadas por la SFC. Este último decreto , fue posteriormente modificado en varias ocasiones con el fin de mantener inalterada la tasa de interés de microcrédito calculada el 1 de julio de 2007, habiéndose en la práctica congelado la tasa en aquella certificada para el mes de marzo de 2007 . Actualmente se encuentra incorporado en el Decreto Único del Sistema Financiero, Asegurador y del Mercado de Valores bajo el Título 5, Libro 2 de la Parte 11, de la CERTIFICACIÓN DEL INTERES BANCARIO CORRIENTE, conforme al cual las modalidades de crédito cuyas tasas deben ser certificadas son:

i) Microcrédito[15]: aquel a que se refieren las operaciones del artículo 39 de la Ley 590 de 2000, así como las realizadas con microempresas en las cuales la principal fuente de pago de la obligación provenga de los ingresos derivados de su actividad. Frente a las operaciones entendidas como micro crediticias se indica que, no obstante la restricción que establece la norma reseñada en el sentido de que el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para los efectos previstos en materia de certificación se entiende que el saldo de endeudamiento del deudor no podrá exceder de ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito. Dispone el Decreto que se entiende por saldo de endeudamiento el monto de las obligaciones vigentes a cargo

[13] Este decreto había sido modificado por el Decreto 18 de 2007.
[14] El Decreto 519 de 2007 fue modificado por los Decretos 919 de 2008, 3819 de 2008, 1098 de 2009, 3750 de 2009, 1000 de 2010 y 3590 de 2010 del Ministerio de Hacienda.
[15] Definición incorporada por el Decreto 919 de 2008

	de la correspondiente microempresa con el sector financiero y otros sectores que se encuentren en los registros con que cuenten los operadores de bancos de datos consultados por el respectivo acreedor, excluyendo los créditos hipotecarios para financiación de vivienda y adicionando el valor de la nueva obligación. ii) Consumo: todo aquel que empleen personas naturales para la compra de bienes de consumo o el pago de servicios que no tengan fines comerciales o empresariales, incluidas las efectuadas por el sistema de tarjetas de crédito. iii) Ordinario o comercial: todas las operaciones activas realizadas por personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica, siempre que no esté definido en alguna de las modalidades anteriores. Se excluyen los créditos preferenciales, es decir operaciones activas que se pactan en condiciones diferentes a las que normalmente utiliza la entidad. No obstante lo anterior, la SFC sólo certifica dos modalidades de tasas: la de microcrédito y la de consumo y ordinario, que agrupa las demás operaciones activas de crédito, según las definiciones citadas arriba.
Mercantil	El Artículo 884 del Código de Comercio incorpora la referencia al IBC que aplica para los negocios mercantiles en los que no se especifique claramente el interés remuneratorio y moratorio a aplicar, así como las sanciones pertinentes en caso de incumplimiento. Esta disposición surge como efecto de la crisis de finales de los noventa y las altas tasas de interés imperantes en el momento. En el trámite de la reforma financiera de aquella época se incorporó un artículo, modificatorio del artículo 884, con el propósito de disminuir el máximo interés de mora, pasando del doble convenido o pactado a una y media veces el IBC (Ley 510 de 1999). Con esta disposición se estableció un límite desde la ley a los intereses moratorios con base en el IBC, ya no con lo que se pactara en los negocios mercantiles, equivalente más adelante a lo que se definiría como tasa de usura.
Penal	En relación con la tasa de usura, el primer referente se encuentra en el artículo 235 del Decreto 141 de 1980 (Antiguo Código Penal), en el que se establecen las sanciones penales aplicables a quienes cobren o reciban utilidades –derivadas de

	préstamos de dinero o venta de bienes y servicios- en término de un año que sean superiores en la mitad del interés por créditos de libre asignación vigente para el periodo. En el Nuevo Código Penal se hizo una modificación al delito de usura, cambiando la referencia de certificación del interés cobrado sobre créditos ordinarios de libre asignación por la del IBC (Artículo 305 de la Ley 599 de 2000). Posteriormente la Ley 890 de 2004 y la 1142 de 2007 modificaron las penas para quienes incurran en el cobro de tasas de usura.

En este contexto, se observa que las expresiones *"interés bancario corriente"* a que se refieren las normas financieras, *"equivalente a una y media veces el interés bancario corriente"* que contiene el artículo 884 del Código de Comercio y *"exceda en la mitad el interés bancario corriente"* a que se refiere la norma transcrita del Código Penal, de manera clara conllevan a un referente cuya periodicidad, si bien puede definir la JDBR, es certificado por la SFC como elemento para la determinación de las tasas de interés remuneratoria y moratoria, siendo además el componente principal de la determinación del delito de la usura. Se tiene entonces a la JDBR como autoridad facultada para intervenir las tasas en determinadas circunstancias y pedir cambios en la periodicidad de la certificación del IBC emitida por el ente de control; a la SFC como la responsable de certificar la mencionada tasa conforme la metodología por ella misma definida; y al Gobierno Nacional como instancia regulatoria en cuanto hace a la definición del tipo de créditos sobre los cuales debe emitirse la mencionada certificación.

De ahí que sea dable concluir que aunque en Colombia las tasas de interés son libres, existen unos límites legales que deben prevalecer como un criterio de interés general[16]. Por otra parte, las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar únicamente podrían ser intervenidas por la JDBR, por ser una función exclusiva y permanente que le está asignada por la Ley 31 de 1992. En tanto la autoridad monetaria no señale tales tasas máximas remuneratorias[17], las mismas responderán a los requerimientos del mercado, teniendo en cuenta en todo caso que, como precisó el Consejo de Estado[18], "no se pueden cobrar o recibir intereses que excedan la tasa constitutiva del delito de usura".

[16] Aunque el término interés general no es uniforme, pues la misma CN utiliza diferentes conceptos como interés social, interés público, interés colectivo, interés de la Nación, en los artículos 58, 118, 209, 277, 333, y 336; para los efectos aquí señalados, la referencia a este concepto debe entenderse como la prevalencia del interés general de una comunidad sobre el derecho concreto existente de la libertad privada en la determinación de las clausulas contractuales. Se trata entonces de un concepto amplio de la idea del bien común expresada en la protección que el Estado hace de sus administrados. Lo que sucede es que en ese ánimo proteccionista lo que se debe buscar es la realización armónica y solidaria de los intereses individuos dentro de la sociedad a través de acciones que a todos beneficien e incluyan los derechos y necesidades de todos y no su exclusión de determinados sectores o actividades.
[17] En junio de 1995 la JDBR le puso un techo a las tasas de interés de colocación, del 39.5% para los bancos y del 41.5% para el resto de las entidades financieras.
[18] Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado rendido con fecha julio 5 del 2000, solicitado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a instancias de la SFC.

En cuanto a la certificación del IBC, el Consejo de Estado precisó que la "Superintendencia Bancaria tiene la función de certificar, que no fijar, la tasa de interés bancario corriente (...)" y que el acto de certificación "(...) es de los llamados por algunos autores extranjeros "acto positivo de comprobación", en cuanto se limita a verificar de manera auténtica una situación y no procede a ninguna modificación de los hechos demostrados." Esto es, la SFC certifica el interés corriente cobrado por los bancos en un período determinado, lo que significa que fija el alcance del IBC para el período de vigencia de la certificación con base en la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos bancarios, analizando la tasa de las operaciones activas de crédito mediante técnicas de ponderación.

Desarrollo de las metodologías aplicadas por las SFC para el cálculo de la tasa de IBC

A continuación se presentan las modificaciones realizadas a la metodología aplicada por la SFC a lo largo de los últimos 20 años. Cabe resaltar que sólo a partir del Decreto 519 de 2007 se contempla de manera expresa la obligación de que la metodología para el cálculo del IBC, así como cualquier modificación que se hiciera a la misma, deba ser publicada por el ente de control de manera previa a su aplicación. En este trabajo se recogen los *elementos* que se han hecho públicos en cada oportunidad, aclarando que la publicación de las *fórmulas específicas* para el caso del microcrédito comienza a aplicar desde septiembre de 2010 y para crédito de consumo y crédito ordinario desde enero de 2011.

VIGENCIA DE LA METODOLOGÍA	BASE DE CÁLCULO	TIPOS DE CRÉDITO	PERIODICIDAD	DIFICULTADES DE LA METODOLOGÍA
brero 1992 – Agosto 1997	Incluía dos elementos: Certificaciones sobre la tasa de interés de libre asignación remitidas por los establecimientos bancarios de manera mensual; las tasas de interés de tarjetas de crédito publicadas en prensa y las tasas promedio de los créditos de redescuento Promedio ponderado de dos meses de las tasas de interés de los tipos de crédito señalados otorgados por los establecimientos bancarios; la ponderación se realizaba con los saldos de dos meses de la cartera bruta de los tipos de crédito	Ordinario, Tarjeta de Crédito, y Redescuento [19]	Bimensual	Rezago de 2 meses, en términos de la información base de cálculo. No existía uniformidad en la información que aportaban los bancos sobre las tasas de los créditos de libre asignación
Sept. 1997 - Marzo 1999	Promedio ponderado de las tasas de interés diarias de los créditos ordinarios que cobraban en promedio los bancos durante el mes inmediatamente anterior al período de la vigencia	Ordinario Excluidos: operaciones realizadas con sobregiros, financiación de impuestos, crédito subsidiado a empleados de la entidad crediticia, créditos preferencial o corporativo, aquellos créditos donde exista reciprocidades o	Mensual	

[19] Las tasas de las tarjetas de crédito utilizadas eran las cobradas por los bancos para compras, de uso nacional, diferidas a 12 meses. Las tasas de redescuento eran tomadas de las líneas de crédito del sistema financiero, específicamente de recursos provenientes del Banco de la República, Bancoldex, Finagro, Findeter, IFI y FEN, expresadas en términos de la DTF más o menos un margen promedio, tomado de la Revista del Banco de la República, así: Banco de la República (DTF+ 3 puntos); Bancoldex (DTF+ 2); Finagro (DTF+ 2); Findeter (DTF+ 3.5); IFI (DTF + 2) y FEN (DTF), que se actualizaban en la medida que cambiaran.

		contraprestaciones que conlleven tasas de interés distantes de la realidad del mercado, así como las operaciones clasificadas como créditos de consumo, preferenciales o de tesorería.		
Marzo 1999 – Agosto 2000 **Febrero 2000**	Promedio ponderado de las tasas de interés diarias de los créditos ordinarios que cobraban en promedio los bancos durante el mes inmediatamente anterior al período de la vigencia Se definió una banda que eliminara las tasas de interés que se situasen muy por encima o muy por debajo de las tasas de interés del mercado[20] Se eliminaron las bandas y los cálculos se efectuaron utilizando la totalidad de la información reportada por los bancos; se aplicó un factor de ajuste mediante el cual el peso máximo con el que podía contribuir un banco en cada una de las categorías de crédito contempladas en el cálculo no sobrepasara el 20%	Ordinario	Mensual	Era importante eliminar los sesgos de las tasas más altas así como de aquellas que por ser preferenciales podían afectar la certificación para todo el mercado
Sept. 2000 – Julio 23 de 2001	Promedio aritmético de las tasas de los créditos ordinarios otorgados durante el mes anterior: primero se calcula para cada	Ordinario	Mensual	

[20] Para calcular las bandas, se tuvo en cuenta la metodología empleada para el cálculo de la TBS - Tasa Básica de la SFC- con la cual se definía un intervalo que permitía seleccionar, del total de la información recibida, las entidades que se debían incorporar en el cálculo al que se está haciendo referencia. Se establecía diariamente un rango de tasas, excluyendo a aquellas entidades que reportaban tasas muy altas o muy bajas respecto del promedio ponderado del total de bancos (tasa promedio ponderada del día para la población +/- 1.5 desviaciones estándar).

	banco una tasa mensual ponderada por los montos desembolsados diariamente para los créditos ordinarios; luego se calcula un promedio aritmético sobre esas tasas mensuales individuales		
Julio 24 de 2001 – Mayo 2002	Aunque la fórmula de cálculo del IBC no cambió (Promedio simple –aritmético- de los promedios ponderados por entidad) a partir de agosto de 2001 la SFC dejó de certificar la tasa de los créditos ordinarios de libre asignación que calculaba para el tope de usura.	Ordinario	Mensual
Junio 2002 – Sept. 2006	Promedio simple – aritmético- de Promedios Ponderados y rezagado con TIBC del período de cálculo anterior Con base en la información semanal[21] del mes anterior a la certificación se calcula una tasa promedio ponderada por monto desembolsado <u>semanalmente</u> para cada una de las entidades en cada modalidad de crédito. Sobre las tasas resultantes por	Consumo (excluyendo tarjetas de crédito de personas naturales) Microcrédito Comercial (excluyendo los de tesorería y tarjetas de crédito empresariales) y vivienda [22]	Mensual

[21] La tasa y los montos se refieren al movimiento diario consolidado al último día hábil de cada semana. En todos los casos, se debe considerar el 100% del valor de las nuevas operaciones realizadas durante la semana.
[22] A partir de la expedición de la Circular Externa 050 de 2002, el criterio para clasificar los créditos pasó de ser el tamaño del crédito a obedecer a un criterio de la naturaleza del deudor, definiéndose como consumo, microcrédito, comercial y de vivienda.

	entidad se determina una tasa mensual para el conjunto de establecimientos bancarios por modalidad de crédito mediante el cálculo de un promedio aritmético simple de las tasas resultantes por entidad. Posteriormente, se establece una tasa de interés para el mes con base en las tasas de interés obtenidas para cada una de las modalidades de crédito mediante el cálculo de un promedio aritmético de las cuatro tasas de interés (consumo, microcrédito, comercial y vivienda). Finalmente, se calcula la variación porcentual entre la tasa obtenida para el mes en cuestión y la del mes anterior, calculada mediante igual procedimiento. Este porcentaje de variación se aplica a la tasa de interés certificada en el mes anterior y así se determina la tasa final para la certificación.		
Octubre 2006 - Diciembre 2006	Promedio ponderado por cada modalidad	Consumo y tarjeta de crédito personas naturales. Microcrédito Ordinario y Preferencial	Trimestral

Enero 01 2007 – Enero 03 2007	Promedio ponderado por cada modalidad	Microcrédito Consumo y tarjeta de crédito personas naturales, Ordinario y Preferencial	Trimestral	
Enero 04 2007 – Sept. 30 2010	Promedio ponderado por modalidad de crédito. Para microcrédito, el IBC corresponde a corresponde a la tasa efectiva anual promedio ponderada por los montos de los créditos desembolsados, indistintamente del plazo por todos los bancos, CF, CFC, cooperativas financieras y organismos cooperativos de grado superior para las (52 semanas anteriores a la certificación. Para el crédito de consumo y ordinario, el IBC corresponde a la tasa efectiva anual promedio ponderada por los montos de los créditos desembolsados, sin importar el plazo de la cartera de consumo, comercial ordinario y tarjetas de crédito para personas naturales remitida por los bancos, CF, CFC, los organismos cooperativos de grado superior, las instituciones oficiales especiales y las cooperativas financieras para las 12 semanas anteriores a la certificación En el cálculo del promedio ponderado	Microcrédito Consumo, Tarjeta de Crédito personas naturales y Comercial Ordinario	Anual Trimestral	De Julio 1 de 2007 a 30 de Septiembre de 2010, el Gobierno mantuvo inmodificable la tasa de microcrédito en 22.62%, lo cual significa que no se aplicó la metodología de cálculo aquí referida

	de las tarjetas de crédito para personas naturales se excluyen los consumos a 1 mes.			
Octubre 01 2010 Sept. 30 2011 Art. 11.2.5.1.2 Dec 2555 / 2010 (Dec. 3590 de 2010)	Promedio ponderado para modalidad de microcrédito con régimen de transición en 4 trimestres, con la siguiente fórmula: $T_c(t) = T_M(t) * \left[k + t\frac{1-k}{4}\right]$ Donde: $T_c(t)$ es la Tasa de interés a certificar en el período t. $T_M(t)$ es la Tasa efectiva anual promedio pionderada por los montos de los créditos desembolsados de las cincuenta y dos semanas anterioires a la certificación en el período t. k es el factor correspondiente a la fracción que representa la tasa vigente a 30 de eptiembre de 2010 en relación con la tasa calculada con la metodología vigente y es fijo para todo el período de ajuste. t son los períodos de cálculo dentro del tiempo de ajuste $\mathrm{T_c(t) = T_M(t)* \left[k + t\frac{1-k}{4}\right]}$	Microcrédito	Trimestral	Se define un régimen de transición adoptando para el efecto una metodología que permite ajustar la tasa de esta modalidad crediticia a las tasas de interés del mercado, a lo largo de un período de doce (12) meses contados a partir de la certificación.

Enero 1 2011 –	Para microcrédito, el IBC corresponde a la tasa efectiva anual promedio ponderada por los montos de los créditos desembolsados, indistintamente del plazo por los bancos, CF, CFC, cooperativas financieras y organismos cooperativos de grado superior para las 52 semanas anteriores a la anteriores a la semana previa a la certificación	Microcrédito	Trimestral
Junio 2011 Art. 11.2.5.1.2 Dec 2555 / 2010 (Dec. 3590 de 2010)	Promedio simple de promedios ponderados para modalidad de consumo y ordinario con régimen de transición de 2 trimestres, con la siguiente fórmula: $T_c(t) = T_M(t) * \left[k + t\frac{1-k}{2}\right]$	Consumo, Tarjeta de Crédito de personas naturales y Comercial ordinario.	Trimestral
Julio 1 – Sept. 30 2011	Promedio simple de promedios ponderados para modalidad de consumo y ordinario	Consumo, Tarjetas de crédito para personas naturales con excepción de los consumos a un (1) mes y Comercial (ordinarios, preferenciales o corporativos y de tesorería)	Trimestral
Octubre 1 de 2011 - Septiembre 30 de 2012	Se define como la tasa efectiva anual promedio ponderada por los montos de los microcréditos desembolsados para las cincuenta y dos (52) semanas anteriores a la semana previa a la certificación	Microcrédito	Anual

Certificación de la tasa de los créditos ordinarios de libre asignación para el cálculo de la Usura

VIGENCIA DE LA METODOLOGÍA	BASE DE CÁLCULO	TIPOS DE CRÉDITO	PERIODICIDAD	DIFICULTADES DE LA METODOLOGÍA
Febrero 1992 – Agosto 1997	Promedio ponderado de dos meses de las tasas de interés de los préstamos ordinarios y de las tarjetas de crédito, usando las mismas fuentes de información que para el IBC	Ordinario, y Tarjeta de Crédito	Bimensual	Los reportes no eran uniformes en términos de metodología de cálculo, conceptos o modalidades incluidos, ni tasa de interés (EA, TA, MV)
Sept. 1997 – Marzo 1999	Promedio ponderado de las tasas de interés diarias de créditos ordinarios y de los créditos de consumo[23] que cobraban en promedio los bancos durante el mes anterior al período de la vigencia	Ordinario y Consumo	Mensual	Se señaló en su momento que era una tasa inflexible frente al comportamiento registrado por otras tasas
Marzo 15 1999 – Agosto 2000	Promedio ponderado de las tasas de interés diarias de los tipos de crédito señalados, que cobraban en promedio los bancos durante el mes anterior al período de la vigencia.	Consumo[24], Ordinarios y Preferenciales	Mensual	

[23] De acuerdo con la Circular Externa No. 028 de mayo 7 de 1997 en los créditos de consumo se excluyen las operaciones realizadas con tarjetas de crédito así como las operaciones clasificadas como créditos ordinarios, preferenciales o de tesorería.

[24] De acuerdo con el Capítulo ll, Numeral 2, de la Circular Básica 100 de la SFC y de la Circular Externa No. 028 de mayo 7 de 1997 los créditos de consumo excluyen las operaciones realizadas con tarjetas de crédito así como las clasificadas como créditos ordinarios, preferenciales o de tesorería. Para los créditos ordinarios se excluyen las operaciones realizadas con sobregiros, financiación de impuestos, crédito subsidiado a empleados de la entidad crediticia, créditos preferencial o corporativo, aquellos créditos donde exista reciprocidades o contraprestaciones que conlleven tasas de interés distantes de la realidad del mercado, así como las operaciones clasificadas como créditos de consumo, preferenciales o de tesorería.

Los créditos preferenciales o corporativos hacen referencia a las diez colocaciones más baratas del día y se excluyen las operaciones realizadas en sobregiros bancarios, créditos que involucren cupos de redescuento, operaciones de financiación de impuestos, los créditos con reciprocidades o contraprestaciones que conlleven niveles de tasa de interés distantes de la realidad del mercado, así como las operaciones clasificadas como créditos ordinarios, de consumo o de tesorería.

Finalmente, los créditos de tesorería son aquellos que las entidades otorgan a sus clientes preferenciales a un plazo inferior de 30 días.

	Se definió una banda que eliminara las tasas que se situasen muy por encima o muy por debajo de las del mercado		
Sept. 2000 – Julio 23 de 2001	Promedio aritmético de las tasas de interés determinadas para las modalidades de crédito que la componen: créditos ordinarios, créditos de consumo y créditos preferenciales. La metodología calcula para cada banco una tasa mensual ponderada por los montos desembolsados diariamente para los créditos ordinarios, de consumo y preferenciales; a continuación se calcula un promedio aritmético sobre esas tasas mensuales individuales, para así obtener la tasa promedio del mes del sistema en cada una de las tres modalidades de crédito, las cuales luego se promedian.	Ordinarios, Consumo y Preferenciales	El cambio obedeció a que era necesario tener en cuenta los límites legales a las tasas de interés- usura y mora-, que se aplican a la totalidad de los créditos independientemente de su monto. Se considero indispensable la inclusión de la ponderación por montos. A partir de agosto de 2001 se dejó de certificar la tasa de los créditos ordinarios de libre asignación, por modificación realizada al delito de usura

Para concluir este capítulo, es relevante señalar que sin perjuicio de la disposición contenida en el art. 68 de la Ley 45 de 1990, acorde con la cual "*…se reputan como intereses todas las sumas que el acreedor reciba del deudor sin contraprestación distinta del crédito otorgado, aun cuando las mismas se justifiquen por concepto de honorarios, comisiones u otros semejantes*", en materia de microcrédito existe autorización legal para el cobro de una 'comisión' por parte de las entidades especializadas en su otorgamiento, resaltándose que, por decisión del mismo legislador, dicho concepto no reputará como "interés" para los efectos del mencionado artículo de la Ley 45 de 1990. Así las cosas, el Consejo Superior de Microempresa, mediante Resolución 01 del 7 de marzo de 2001, autorizó a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en microcrédito a cobrar una tarifa única de 7.5% anual para todo el microcrédito, a título de honorarios y comisiones. Posteriormente dicha tarifa fue modificada por la Resolución 01 del 7 de marzo de 2007[25] autorizando un diferencial

[25] A) Para créditos inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los honorarios y comisiones de que trata el artículo 39 de la Ley 590 de 2000, no podrán superar la tarifa de 7.5% anual sobre saldo del crédito, la cual podrá ser cobrada al momento del desembolso del respectivo crédito o diferida por períodos durante la vigencia del crédito a la tasa periódica equivalente, siempre que se lleven a cabo las actividades de que trata el artículo 39 de la Ley 590 de 2000.

dependiendo del monto vigente del crédito, liquidado en forma anticipada. Este cambio en el monto de la comisión autorizada se ha visto como una compensación a la variación en tasa como efecto de la posibilidad de que los microcréditos puedan tener un IBC más alto que el de los créditos de consumo y ordinario.

B. Efectos de los límites a las tasa de interés sobre el acceso a servicios financieros

Antecedentes

La mayoría de los documentos revisados mencionan los efectos de los controles a las tasas de interés sobre el acceso a los servicios financieros formales y la manera como los países han creado instituciones o mecanismos para dotar de mayores oportunidades financieras a quienes en principio no cumplen con los requisitos para ser sujetos de crédito. Especialmente importante es la referencia al desarrollo del microcrédito y, en general, a la actividad microfinanciera.

Estudios relacionados con la forma en la que ha avanzado la actividad microfinanciera en Latinoamérica (Marulanda y Otero, 2005 y Giraldo, 2005), señalan que se trata de un modelo que ha venido desarrollándose a partir de la década de los noventa, buscando ofrecer crédito a segmentos de la población no atendidos por el sistema financiero y que, teniendo una mínima capacidad de pago, pueden asumir compromisos, sin que se entienda que estos productos puedan ser utilizados como sustitutos de los instrumentos de política social -subsidios-, los cuales deben continuar bajo la responsabilidad de los Gobiernos. Al lado de ese objetivo, se ha desarrollado la llamada "tecnología microfinanciera" a partir de la experiencia y del conocimiento, cada vez mejor, de los posibles clientes que se busca atender, con lo cual se ha roto una de las barreras más importantes en lo que hace al acceso, cual es tener la suficiente información del cliente para medir adecuadamente el riesgo. En un estudio de 2011, la Corporación Andina de Fomento (CAF) muestra como las entidades microfinancieras han logrado adaptarse constantemente y su flexibilidad les ha permitido desenvolverse de manera importante.

B) Para créditos iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los honorarios y comisiones de que trata el artículo 39 de la Ley 590 de 2000, no podrán superar la tarifa de 4.5% anual sobre saldo del crédito, la cual podrá ser cobrada al momento del desembolso del respectivo crédito o diferida por períodos durante la vigencia del crédito a la tasa periódica equivalente, y se cobrarán siempre que se lleven a cabo las actividades de que trata el artículo 39 de la Ley 590 de 2000.

La tecnología microfinanciera, por su parte, ha innovado en una serie de procesos que adelantan las Industrias Microfinancieras (IMF), dentro de las que se encuentra que una vez se solicita el crédito por parte del posible deudor, mediante personal especializado, estas entidades realizan una reconstrucción de los balances financieros de las empresas, su flujo de caja, visitas a los sitios, entrevistas con los vecinos, entre otros (Trigo, Lee & Rhyne, 2004), con el fin de determinar la posible rentabilidad del proyecto de quien solicita el crédito y de esta forma establecer la viabilidad del préstamo (Henao & Fonseca, 2011).

Por otro lado, se tiene que la falta de acceso a financiación tiene como consecuencia la no realización de proyectos óptimos y el desplazamiento de los esfuerzos y los recursos a actividades que son considerados como menos riesgosos. Esto ocurre muchas veces por los problemas de selección adversa y por la poca información disponible. Al permitirse el acceso al sistema financiero de los más pobres, a través del microfinanciamiento aumenta la información disponible y es más eficiente la toma de decisiones (Solo & Manroth, 2006).

Respecto a los muy comentados problemas de selección adversa que debe afrontar el sector microfinanciero (CAF, 2011) la tecnología desarrollada ha mostrado ser eficiente en enfrentar el reto, al hacer un seguimiento mucho más detallado a cada prestamista: con créditos iniciales de bajo monto, corto plazo, pagos de las obligaciones dentro de períodos de tiempo relativamente cercanos y posibilidad de renovación constante, si el deudor muestra un buen comportamiento. Puede concluirse entonces que el éxito del microcrédito se encuentra precisamente en su capacidad de innovación, la cual implica contratos que han sido capaces de adaptarse, de forma eficiente, a las asimetrías de información propias de los créditos pequeños.

Uno de los mecanismos que utilizados para manejar los problemas de selección adversa se encuentran en: la responsabilidad grupal; la provisión de incentivos para realizar los pagos; cronogramas de pago en plazos cortos; flexibilización de los colaterales; direccionamiento de crédito hacia mujeres o a ciertos sectores en particular. También se han creado mecanismos para manejar los problemas de riesgo moral debido a las deficiencias del aparato judicial, tales como sanciones grupales por el impago de una obligación por uno de los individuos.

El modelo microfinanciero, por tanto, ha sido exitoso[26], en la medida que no sólo ha demostrado que es factible atender a los más pobres sino que ha convertido a las IMF

[26] Marulanda y Otero (2005); Giraldo (2005); De la Torre, Gozzi & Schmukler (2007)

en empresas sólidas, rentables y con bajos riesgos[27]. En muchos países, incluido Colombia, muchas de las ONG especializadas en otorgamiento de microcrédito han dado el paso hacia el sistema financiero, entrando a competir con entidades de nicho como las Compañías de Financiamiento o instituciones bancarias que desde hace algunos años también han incursionado en el microcrédito, llevando a la consolidación de un proceso con dos tendencias muy marcadas (Marulanda y Otero, 2005): i) el de las entidades microfinancieras propiamente dichas provenientes de ONG´s, en lo que se ha denominado el proceso "upgrading"; y ii) el de los bancos comerciales que han avanzando creando productos especiales para atender el segmento microempresarial, proceso denominado "downscalling".

En Colombia la normatividad ha establecido una serie de condiciones para que un sistema de financiamiento pueda ser considerado como microcrédititicio[28]. El sistema incluye: i) un sujeto determinado: microempresas que no tengan una planta de personal mayor a 10 trabajadores y los activos totales no excedan los 500 SMMLV; ii) el monto de la obligación: el saldo del endeudamiento no puede ser superior a 120 SMMLV; y iii) cobro de comisión por otorgamiento, que no computa como interés.

No obstante, frente a la forma en la que se concibió en Colombia el modelo de financiamiento señalado, Trigo *et al*. (2004) argumentan que el enfoque de la definición dada en Colombia al microcrédito es incompleta. Los autores sostienen que la definición boliviana es más adecuada, pues incluye como un condicionante para el otorgamiento del crédito el que la fuente de pago del crédito provenga de las ventas e ingresos generados por la actividad que se financia con el crédito, y la situación del prestamista, es decir si se trata de un sujeto que se compromete con el crédito de manera individual, solidaria o de banca comunal (que se entiende como al menos 2 solidarios). Esta reflexión acertada en el momento del estudio, fue modificada a partir del Decreto 919 de 2008, cuando se definió el microcrédito como aquel a que se refieren las operaciones del artículo 39 de la Ley 590 de 2000, así como las realizadas con microempresas en las cuales la principal fuente de pago de la obligación provenga de los ingresos derivados de su actividad.

Tratándose de préstamos iniciales, Marulanda (2007) muestra cómo, para otorgar créditos, las IMC deben evaluar en detalle la capacidad y voluntad de pago del posible deudor, teniendo en cuenta el flujo de caja de la actividad microempresarial y las referencias de vecinos, amigos y personas con los que tenga alguna relación comercial.

[27] El éxito de las microfinanzas en América Latina se debe a la orientación comercial que se le ha dado. La CAF (2011) muestra como en 2006, 43 ONG´s en todo el mundo habían decidido "escalar" y convertirse en entidades reguladas. De éstas, 24 correspondían a entidades ubicadas en América Latina, básicamente en Perú y Bolivia.
[28] Henao y Fonseca (2011)

La calidad del microempresario como deudor se observa a medida que los pagos deben honrarse, lo cual conlleva al otorgamiento de créditos escalonados, donde a medida que se conoce al deudor se le va ampliando su cupo de crédito.

a. Ventajas del modelo microfinanciero

Como lo expresa Saza (2005), las microfinanzas presentan ventajas importantes para la población más pobre: reducen la dependencia de subsidios estatales, al generar oportunidades reales, con créditos que deben ser honrados; incrementan el mantenimiento y expansión de actividades que pueden llegar a ser productivas; para los créditos que tienen como destinación una actividad no productiva (mejora de la casa, educación o salud) pese a no tener una destinación productiva, permite reducir la vulnerabilidad social del microempresario; y finalmente, sirve para mitigar el impacto de eventos imprevistos que golpean fuertemente la economía de la microempresa como sucede con sequías, terremotos o inundaciones.

b. Mayor acceso a servicios en Colombia

El crecimiento en el acceso a los servicios financieros en Colombia ha sido un proceso exitoso. Según Marulanda (2010), de 2006 a 2010 el porcentaje de población adulta con algún tipo de servicio financiero se incrementó del 51,1% al 56,6%[29]. Henao y Fonseca (2011) muestran como en los últimos tres años el número de personas con microcrédito aumentó en un 89%, pasando de 629.000 en 2008 a 1,19 millones en 2009 (equivalente al 21% de las personas que tienen crédito). En cuanto a la cartera, ésta presentó durante este periodo un crecimiento del 30%. Respecto a la participación de la cartera total de microcrédito, el Banco Agrario posee el 54% del total de la misma, seguido de Bancamía con el 14,5%[30].

c. Necesidad de apoyo estatal

Para Hardy y Prokopehnko (2002) y para Giraldo (2005), los logros obtenidos por las IMF justifican la existencia de políticas públicas que establezcan condiciones para su adecuado funcionamiento y desarrollo. En consecuencia, el Estado debe actuar en su condición de agente facilitador, desarrollando el mercado de las microfinanzas, reduciendo las barreras que crean distorsiones y, de ser necesario, realizando aportes que incentiven a los agentes a desarrollar el sector.

[29] Las cuentas de ahorro como producto exclusivo pasaron de 1,3 millones en 2006 a 3,5 millones en 2009, al tiempo que 1,7 millones de clientes se vincularon por primera vez con tarjetas de crédito.
[30] La cartera de Banco Agrario incluye la línea "Pequeño Productor" que es cartera redescontada Finagro, por lo cual es más acertado señalar que el primer colocador de microcrédito es Bancamía.

En Chile, a mediados de la década de los noventa, el gobierno decidió promover la intermediación financiera en el campo del microcrédito mediante la incursión del Banco Estado, de propiedad pública (De la Torre *et al*, 2007), caso que se ha considerado como una experiencia exitosa en las operaciones de préstamos de microcrédito (Benavente, 2006). El Banco Estado buscaba demostrar que con adecuadas prácticas, era rentable realizar operaciones utilizando tecnología microcrediticia. Para ello tuvo en cuenta las condiciones propias del mercado objetivo y una serie de incentivos adecuados para sus trabajadores (en particular para los encargados de realizar los préstamos atados a una comisión de éxito por colocación del crédito y por un pago efectivo del mismo). El programa fue diseñado sin contar con recursos estatales, buscando ser autosostenible, como efectivamente lo fue. El éxito del programa se puede ver en el posterior aumento del número de bancos privados que decidieron participar en este mercado (De la Torre *et al*, 2007).

C. Las tasas de interés como limitantes del crédito

a. Usura

Una de las conclusiones[31] más importantes frente al mantenimiento de topes a las tasas de interés – usura como limitantes del crédito es que en la práctica el límite a la usura sólo es respetado por los oferentes formales, evitando que la población más pobre tenga acceso al crédito y obligándola a recurrir a sectores informales. Pese a que los contratos con los informales están viciados por abierta violación a una disposición legal, la respectiva sanción no es buscada ante la autoridad competente porque ello implicaría cerrar el acceso al único medio posible de financiación (Marulanda, 2010).

El límite impuesto a la tasa de interés crea, además, un problema de selección adversa, como lo muestran Marulanda y Paredes (2006) al sacar del mercado proyecto productivo que podrían ser financiados bajo otras condiciones. De otro lado, al analizar el caso colombiano, Estrada (2008) encontró que el límite a la tasa de interés activa ha afectado en forma negativa el nivel de profundización financiera.

Estrada, Cepeda y Murcia (2011), al analizar los modelos teóricos de Mc Kinon y Shaw, explican como aquellas medidas que se tomen afectando el libre funcionamiento del mercado a la hora de definir una tasa de interés que responda a las condiciones de competencia del sistema financiero, alejan a las economías del escenario más eficiente debido a las distorsiones que se crean (mayores incentivos al consumo, una redistribución ineficiente de los recursos y una reducción en los incentivos de una adecuada intermediación de los bancos).

[31] Marulanda (2010)

Ahora, según Estrada *et al*. (2011) y Helms y Reille (2004), las medidas de liberalización son exitosas si se cuenta con un marco institucional fuerte, garantizando la existencia de mecanismos de supervisión adecuados para garantizar que la oferta de crédito sea hecha en condiciones de estabilidad y solvencia. Igualmente es muy importante la existencia de políticas orientadas a fomentar la competencia entre quienes prestan los créditos, junto con medidas adecuadas para proteger a los consumidores, buscando un sistema donde las tasas de interés reflejen los costos y el nivel de competencia de la industria, salvaguardando los intereses de los consumidores.

Según Hardy y Prokopenko (2002) y Avendaño (2006), los proyectos que requieren financiación microcrediticia son mucho más riesgosos y en consecuencia se ven afectados de forma directa por la presencia de límites a la tasa de interés, debido a que: 1. El flujo de caja del beneficiario del crédito esta expuesto a choques exógenos; 2. No se tiene información suficiente para determinar si los beneficiarios se encuentran adecuadamente diversificados; 3. Las garantías que pueden ser ofrecidas para respaldar los créditos son deficientes o en algunos casos inexistentes; 4. En razón al manejo informal que se le da a las finanzas de la microempresa, los préstamos terminan ligados con las finanzas personales de los propietarios; y 5. Usualmente quien solicita el préstamo no tiene historial crediticio.

Para la CAF (2009) y Marulanda (2010) la liberación de la tasa de interés conlleva la reducción de los costos para la población, al reducir la cantidad de personas que deben acudir a los prestamistas informales, provocando una mayor oferta de recursos para la población tradicionalmente excluida del crédito. Es importante mencionar que para créditos de menor cuantía, los costos aumentan proporcionalmente por peso prestado, lo que necesariamente implica el cobro de mayores tasas de interés si se quiere hacer la operación rentable. Esta situación ha impuesto que exista un monto mínimo de crédito, situación que ha limitado la profundización financiera (Marulanda, 2007; Zarruk, 2005; Trigo *et al*. 2004; Hardy y Prokopenko, 2002; Helms y Reille, 2004). Marulanda (2010) mostró como en Colombia, con las condiciones vigentes, por debajo de $500.000 pesos no es rentable para las entidades microfinancieras realizar préstamos, pues éste es el límite mínimo para cubrir sus costos. Saza (2005) argumenta que los microcréditos son esencialmente costosos, básicamente, por el reducido monto de las operaciones y porque los bancos no pueden, en este tipo de créditos, operar empleando sus mecanismos y estructuras de costos tradicionales.

Contrario a lo dicho por la mayoría de la literatura, Helms y Reille (2004) sostienen que los elevados costos de los microcréditos no implican necesariamente que los préstamos a los clientes entrañen un costo más alto, debido a que los programas de microcrédito bien implementados conllevan menores riesgos de incumplimiento frente a los créditos

comerciales normales. La reducción de costos fijos se puede dar como consecuencia de una adecuada política de competencia, tal como ha sucedido en Bolivia.

La encuesta realizada por el programa MIDAS-USAID (Econometría, 2007) muestra como los hogares pagaron en promedio por los préstamos una tasa efectiva de 21,0% a los bancos, 20,7% a las ONG, 22,8% a las Cooperativas, 68,3% a los amigos, 80,2% a la empresa donde trabajan, 213.8% a las casas de empeño y 280,0% a los prestamistas gota a gota (Marulanda, 2008).

Una consecuencia indeseada del límite a las tasas de interés es el cobro de costos ocultos (Trigo *et al*. 2004; Helms y Reille, 2004; y CAF, 2011). Estos cobros, que no se computan como parte de los intereses, terminan generando una molestia a los prestamistas (que tienen una baja educación financiera) para los que no es claro el monto que deben pagar por el crédito solicitado.

Según Helms y Reille (2004) las tasas de interés en los microcréditos deben cubrir básicamente tres costos: 1. El costo de los fondos para représtamo; 2. El costo del riesgo; y 3. Los costos administrativos. Sin embargo, en su estudio muestran cómo los órganos que deciden fijar los límites a las tasas de interés no tienen en cuenta los costos del microfinanciamiento a la hora de fijar el techo impuesto y señalan que por el contrario, el punto de referencia es casi siempre el sector de bancos comerciales que tiene costos inferiores y concede préstamos más grandes que el sector de microfinanzas. Este proceso decisorio implica que, en muchos casos, los gobiernos afrontan dificultades políticas para fijar topes máximos que sean lo suficientemente elevados para que las microfinanzas florezcan.

b. Aumento de la competencia

Marulanda y Otero (2005) muestran que varias ONG no se han formalizado por temor a que, al no tener un régimen diferenciado acorde con la actividad microfinanciera, pierdan flexibilidad en su labor y se produzcan sobrecostos que no han asumido hasta el momento.

Para el caso de América Latina (Saza, 2005), un gran número de bancos comerciales ha decidido ingresar al mundo de las microfinanzas (downscaling), siendo igualmente la región del mundo donde existe una mayor cantidad de instituciones microfinancieras auto sostenibles. Para el autor es claro que los bancos que decidan entrar a este mercado deben crear un área especializada en microfinanzas, teniendo en cuenta que se está frente a un mercado donde opera la llamada tecnología microcrediticia.

Saza (2005) expone una serie de ventajas que se obtiene con la banca comercial al ingresar al mundo de las microfinanzas, dentro de las cuales se encuentran:

1. Los bancos ofrecen una administración segura y adecuada de los recursos depositados
2. Las redes de los bancos les permiten ampliar los servicios financieros a una mayor cantidad de clientes
3. Los bancos son entidades vigiladas y reguladas por el Estado, que deben cumplir con una serie de requisitos y comportamientos
4. Los bancos pueden ofrecer una amplia gama de productos financieros

Avalos y Hernández (2006) realizan un análisis del caso mexicano para evaluar el grado de competencia existente, haciendo una aproximación donde se considera el sistema financiero en conjunto y buscando establecer si los bancos se enfrentan a impugnación por parte de otros intermediarios financieros y no financieros.

Establecida la necesidad de contar con mercados competitivos, es relevante traer a colación la experiencia más importante de microcrédito en América Latina, el caso de Bolivia. Como muestran Trigo *et al*. (2004), en este caso las tasas de interés en la década de los ochenta se encontraban en niveles superiores al 80%. Posteriormente, en los años noventa se realizaron una serie de reformas que disminuyeron las barreras de entrada al sector de las microfinanzas, permitiendo el ingreso de nuevas instituciones reguladas, las cuales aumentaron la competencia, teniendo como resultado final una baja de las tasas de interés a niveles entre el 22% y el 30%, en pocos años[32]. Se combinó un ambiente político que buscaba acondicionar un marco adecuado para el desarrollo de las microfinanzas con la liberación de tasas y la reducción de barreras que permitieron que ONG´s se transformaran en Bancos Comerciales. Este ambiente conllevó una madurez importante del sector microfinanciero en este país. La forma como la entidad regulatoria controlaba la actividad de los bancos dedicados a la actividad microfinanciera, también cambió. Se entendió que aunque la actividad requiere una regulación especial que no podía ser igual a la que se ejerce con el resto de entidades financieras. Dentro de los cambios introducidos, la Superintendencia creó un departamento destinado exclusivamente a Microfinanzas, realizando un gran esfuerzo para educar a los integrantes del mismo en la tecnología microfinanciera.

Al analizar la experiencia internacional Helms y Reille (2004) muestran cómo entre 1997 y 2002 la tasa de interés de los microcréditos disminuyó de una media del 57% al 31% en 2002 y la eficiencia operativa (costos administrativos) disminuyó del 38% al 24% en el mismo periodo, en cuatro mercados competitivos que no estaban afectados

[32] La CAF (2011), indica como la reacción del sector privado a los cambios introducidos en Bolivia fue inmediata y la formalización de las Instituciones Financieras se dio de forma muy rápida. En 1995 se fundó los Andes PPP a partir de la ONG Pro-Crédito; en agosto de 1997 el FIE FFP7; en 1998 Ecofuturo ; y en enero de 2002 Prodem FFP. La cartera de las Instituciones Microfinancieras Bolivianas pasó de $247 millones de dólares en 1998 a $1.556 millones en 2009, los clientes pasaron de 218.574 a 538.359 en este mismo período de tiempo.

por los límites a la tasa de interés (Bolivia, Bosnia, Camboya y Nicaragua). El caso de Camboya presenta una particularidad (Helms y Reille, 2004) ya que la competencia entre las entidades microfinancieras ha hecho que los prestamistas informales deban bajar sustancialmente las tasas que cobran hasta igualarlas con las de las entidades formales.

c. Otros problemas

Además del límite a la tasa de interés, la literatura identifica otra serie de problemas, dentro de los que se encuentra la autoexclusión de la población que decide no acceder a los servicios financieros ,por la demora en obtener los recursos, pagando costos elevados por obtener los recursos de forma oportuna (Marulanda y Paredes, 2006). Este resultado que se ve corroborado con la encuesta de MIDAS-USAID (Econometría, 2007) donde se evidencia que la urgencia con la que se necesite el dinero es un factor relevante para determinar si se obtiene financiación formal o informal (Marulanda, 2008).

Desde el lado de la banca, la CAF (2011) señala cinco razones básicas (tomando datos de una encuesta realizada por FELABAN) que limitan el acceso a los productos financieros por parte de los solicitantes: i. El bajo nivel de ingreso del solicitantes; ii. la informalidad de la actividad que realiza; iii. la falta de cultura financiera; iv. la ausencia de colaterales (o la insuficiencia de los mismos) y, v. la falta de declaración de impuestos de renta. Señala el Organismo Multilateral que estos resultados permiten evidenciar las dificultades a las que se deben enfrentar las pequeñas empresas, que muchas veces son informales.

Respecto a la selección adversa Estrada *et al*. (2011) señalan como necesario, para reducir las consecuencias de la misma, el poder contar con sistemas de información crediticia adecuados que permitan realizar una profundización financiera eficiente, permitiendo ofrecer préstamos a individuos que posean condiciones favorables, y que por problemas de información no hayan tenido acceso al crédito.

En un estudio reciente la CAF (2011) muestra cómo los costos de monitoreo están inversamente relacionados con el tamaño del crédito que se solicita, razón por la cual la exigencia de colaterales para microcréditos se convierte en una limitación de acceso al crédito. En períodos de expansión económica, los bancos pueden ofrecer microcrédito a tasas razonablemente bajas. Sin embargo, en períodos de alza de tasas de interés los costos de los microcréditos se vuelven prohibitivos para muchas microempresas y los bancos deciden reducir sustancialmente el ofrecimiento de microcrédito por un problema de selección adversa. Se habla entonces de las microempresas como agentes

residuales, debido a que su acceso al crédito está relacionado directamente con los ciclos económicos y no con la rentabilidad individual de los proyectos.

Respecto a los colaterales, en un estudio de 2005 el Banco Interamericano de Desarrollo mostró como estos constituyen un elemento clave de los contratos de crédito, reduciendo los incentivos de los prestamistas para dejar de cumplir con sus obligaciones, incrementando los incentivos para dedicar esfuerzo a los proyectos y reduciendo el costo de quiebra para los bancos. Para el uso adecuado y racional de los colaterales es necesario un marco judicial y normativo adecuado.

D. Metodologías de cálculo de tasas y su aplicabilidad en países de Latinoamérica

Tal y como se señaló en la primera parte de este estudio, el marco de la regulación en materia de imposición de tasas de interés máximas ha cambiado en la mayor parte de los países de Latinoamérica desde la década de los 80. La tendencia en materia de topes ha sido su eliminación total[33] -- como en el caso de Bolivia a partir del año 1990, referente importante en materia de desarrollo del microcrédito en la región-- o su flexibilización, la cual se ha dado por dos vías: i) limitando la aplicación de topes establecidos por las autoridades a sectores diferentes al financiero y dejando a éste en libertad de pactar las tasas que más se acomoden al nivel de riesgo de los clientes, como es el caso de Brasil y Perú, donde existe una tasa de referencia, más no de usura, para operaciones entre agentes diferentes a los intermediarios financieros; y ii) mediante la determinación de fórmulas de cálculo de la tasa de usura que se han considerado no restrictivas del acceso al crédito, como en el caso de Chile, pues son tantas las modalidades de crédito diferenciadas en operaciones en moneda nacional o extranjera, reajustables o no reajustables, que el tope de usura no es un limitante de la actividad, en la medida en la que al calcularla se sitúa por encima de la tasa de interés que resulta de la interacción entre los oferentes en el mercado crediticio, pues se ajusta acorde con las características de cada tipo[34].

Colombia se diferencia de los países vecinos ya que mantiene tasas de referencia expresadas a partir del IBC como limites a los intereses remuneratorios y moratorios aplicables en todos los sectores, aunado a la existencia de la usura como determinante del tope máximo a cobrarse en operaciones de crédito o ventas a plazo.

[33] Estudios como el de Hellms y Reille (2004) señalan que la eliminación de los límites a las tasas de interés ha contribuido a hacer viable y consolidar la financiación para microempresarios y familias de bajos ingresos.
[34] Capera, Murcia, Estrada (2011) Efectos de los límites a las tasas de interés sobre la profundización financiera.

A continuación, se presentan, como referencia de lo señalado, la metodología usada en el cálculo de las tasas de interés, cuando aplica, y las bases de la regulación vigente en materia de certificación de tasas de interés existentes en algunos países de América Latina, comenzando por aquellos en los que han sido eliminados los topes a las tasas de interés y no existe la usura (Bolivia, República Dominicana y El Salvador), para continuar con aquellos en los que aplican techos a las tasas en operaciones de crédito que se celebran por fuera del sistema financiero (Brasil y Perú), o donde existiendo, la usura no es restrictiva del crédito a segmentos de bajos ingresos (Chile) para terminar con una referencia de países donde aún se mantiene la usura como límite de las operaciones de financiamiento (Ecuador y Uruguay).

BOLIVIA

La Ley de Bancos y Entidades Financieras, Ley 1488, en su artículo 42 y la Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia - Título IX Capítulo XVI denominado "Reglamento de Tasas de Interés" - artículo 2 y subsiguientes-, conforman el marco legal que sustenta la inexistencia de topes a las tasas de interés. Las tasas de interés activas y pasivas de las operaciones del sistema de intermediación financiera, así como las comisiones y recargos por otros servicios, son libremente pactadas entre las entidades de intermediación financiera y los usuarios. No obstante, la normatividad prevé, para todas las entidades comprendidas en la supervisión financiera, el establecimiento de *"… mecanismos que promuevan una mayor transparencia en el mercado financiero, a través del suministro de información al público y a las autoridades financieras, sobre las tasas de interés, comisiones por líneas de crédito y comisiones por transacciones, ofertadas y pactadas por las entidades financieras en sus distintas operaciones de intermediación financiera, así como la prohibición del cobro de comisiones por mantenimiento de cuenta y comisiones por prepago o pagos anticipados."*

Para tal efecto, las entidades de intermediación financiera deben calcular la tasa de interés anual efectiva (TEA), fija o variable, incluyendo todos los cobros, recargos o comisiones adicionales por cualquier concepto o cualquier otra acción que resulten en ganancia o crédito para la entidad de intermediación financiera. Dicho cálculo se realiza utilizando las formulas y procedimientos establecidos por el Banco Central, con periodicidad semanal. Resulta relevante señalar que el Banco Central publica las tasas de las operaciones activas correspondientes a crédito empresarial, pyme, microcrédito, consumo e hipotecario de vivienda.

REPÚBLICA DOMINICANA

El fundamento legal es la Ley Monetaria y Financiera 183-02. Art. 24,35 y 52 literal b. Las operaciones monetarias y financieras se realizan en condiciones de libre mercado y las tasas de interés para esas transacciones se determinan libremente entre los agentes del mercado. Sin embargo, en cuanto a la transparencia financiera, y en especifico a la publicación de informaciones, dispone que *"Las entidades de intermediación financiera harán públicos sus Estados Financieros por los medios que se determinen reglamentariamente. Asimismo, deberán publicar en forma visible en las oficinas abiertas al público las tasas de interés, gastos y comisiones que aplican a las diferentes operaciones activas y pasivas, calculados en términos anuales, así como las tasas de cambio. También deberán tener disponible al público el precio de los diferentes servicios que presten a sus clientes."*

Es importante destacar que no existen lineamientos estándar para realizar los cálculos y que la periodicidad es diaria a partir del Reporte Diario de los bancos, sobre las tasas aplicadas en los préstamos.

EL SALVADOR

El fundamento legal se encuentras en el Decreto 697 - artículo 64- y en la Norma NPB4-46 artículo 9 del Capítulo III-, el marco en virtud del cual se establece la inexistencia de regulación en materia de topes a las tasas de interés. Los bancos tienen la potestad de establecer libremente las tasas de interés, comisiones y recargos. Sin embargo, las políticas internas de variación de tasas de interés deberán informarse previamente al Banco Central y éste podrá fijarlas solamente en los casos contemplados en el Artículo 29 de la Constitución o en situaciones de grave desequilibrio del mercado monetario y crediticio, y por períodos no superiores a ciento ochenta días. No existe una metodología de cálculo o una guía para determinar la tasa de referencia. Cada banco se encarga de publicar su tasa de referencia y establecer el diferencial o margen para las diferentes operaciones de crédito que realice. Al respecto, se indica:

"Las entidades deberán de establecer y hacer del conocimiento público una tasa de referencia única expresada en porcentaje, para sus operaciones de préstamos en moneda nacional y otra para sus operaciones de préstamos en moneda extranjera, de conformidad con los requerimientos legales. La metodología y cálculo deberá estar documentada y a disposición de esta Superintendencia cuando lo requiera.

Respecto de la tasa de interés nominal, deberá diferenciarse claramente, en los productos que se ofrezcan y en el documento contractual, si ésta es fija o variable o una combinación de ambas.

Será potestativo de las entidades, que en su sitio Web se divulgue la fórmula correspondiente para el cálculo de los intereses periódicos, la fórmula y la forma de cálculo de la tasa efectiva, la forma de amortizar los créditos con los correspondientes abonos a capital, intereses y demás gastos aplicables, poniendo ejemplos de dichos cálculos así como la disponibilidad para la simulación por parte del propio usuario a través de calculadoras financieras."

El Banco Central debe publicar por lo menos una vez al mes, las tasas de interés promedio de los bancos.

BRASIL

El Código Civil Brasileño, art 591 (Ley 10.406 de 2002), es el fundamento legal en el que se sustenta la inexistencia de topes a la tasa de interés. No existe normatividad sobre un techo a las tasas de interés que se pactan en las operaciones del sistema financiero. Sin embargo, la normatividad hace referencia a la denominada Tasa SELIC (Sistema Especial de Liquidación y Custodia), calculada y divulgada por el Banco Central. Esta tasa constituye un límite a los intereses de los préstamos comerciales en reales (moneda local) realizados *por fuera* del sistema financiero. Se define que en dichas operaciones no podrán pactarse intereses que excedan la tasa SELIC, salvo cuando el crédito se destine a fines económicos, en cuyo caso no podrá exceder del doble de la misma. La tasa SELIC se obtiene mediante el cálculo de la tasa media ponderada y ajustada para las operaciones de financiación de un día, respaldado por Títulos Públicos Federales y enviados al sistema o sistemas de compensación y liquidación de activos, en forma de acuerdos de recompra. Esta tasa se convierte en referencia para la remuneración de los Títulos del Tesoro Nacional y se considera la base del costo medio del dinero en la economía nacional.

La tasa media ajustada de las operaciones de financiamiento es calculada de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\left\{\left[\left(\frac{\sum_{j=1}^{n} L_j * V_j}{\sum_{j=1}^{n} V_j}\right)^{252} - 1\right] * 100\right\}\%$$

donde:

L_j: Factor diario correspondiente a la tasa de la *j-ésima* operación
V_j: Valor financiero correspondiente a la tasa de la *j-ésima* operación
n: Número de operaciones que componen la muestra

La muestra tomada para hacer el cálculo excluye las operaciones consideradas atípicas, utilizando los siguientes criterios para determinar ese calificativo:

1. En el caso de la distribución simétrica: el 2,5% de las operaciones con mayores tasas diarias y el 2,5% de las operaciones con las menores tasas diarias
2. En el caso de la distribución asimétrica positiva: 5% de las operaciones con mayores factores diarios
3. Para la distribución asimétrica negativa: 5% de las operaciones con menores factores diarios

El cálculo es hecho de manera inmediata, una vez se produce el cierre de operaciones en el proceso nocturno. Las tasas de interés de las operaciones en cuestión reflejan básicamente las condiciones de liquidez inmediata en el mercado de dinero (oferta contra demanda de recursos).

PERÚ

El Código Civil -art 1243 y 1244-, Ley 26.123 –art. 51 (LOBCR), el Decreto Legislativo 637 de 1991 -art- 14- y la Circular No. 021 de 2001 del Banco Central de la República de Perú, establecen el marco regulatorio en materia de topes a las tasas de interés aplicables. Las tasas de interés, comisiones y gastos de las operaciones activas y pasivas y servicios celebradas por entidades del sistema financiero se pactan libremente. No obstante, la normativa contempla la obligación de publicación de las tasas de interés, comisiones, y demás tarifas que cobre el sistema financiero y de seguros, así como las condiciones de las pólizas de seguros de acuerdo con las normas que establezca la Superintendencia.

Por fuera del sistema financiero y asegurador rige la tasa máxima de interés convencional compensatorio y moratorio, bajo sanción penal –usura- y la devolución o imputación – pérdida- a capital. Se entiende por interés compensatorio, en las operaciones ajenas al sistema financiero, el interés equivalente a la tasa promedio del sistema financiero para créditos a la microempresa, expresada en términos efectivos anuales. Es publicada diariamente por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. El interés moratorio, en moneda nacional, es el equivalente al 15% de la tasa promedio del sistema financiero para créditos a la microempresa y se aplica de forma adicional a la tasa de interés convencional compensatorio o, de ser el caso, a la tasa de interés legal.

Cuando la operación es en moneda extranjera, el Banco Central dispone que la tasa máxima de interés convencional moratorio es equivalente al 20% de la tasa promedio del sistema financiero para créditos a la microempresa y se aplica de forma adicional a la tasa de interés convencional compensatorio o, de ser el caso, a la tasa de interés legal.

El Banco Central calcula el interés legal sobre la base de las tasas pasivas de mercado promedio para operaciones en moneda nacional (TIPMN) y extranjera (TIPMEX). Excepcionalmente, el Banco tiene la facultad de fijar tasas de intereses máximos y mínimos con el propósito de regular el mercado con arreglo a lo previsto en su Ley Orgánica. En el caso de obligaciones en moneda nacional, la tasa de interés legal es equivalente a la TIPMN, entendida como la tasa de interés promedio ponderado de las tasas pagadas sobre los depósitos en moneda nacional, por las instituciones financieras y se expresa en términos efectivos anuales. Para las obligaciones en moneda extranjera, la tasa de interés legal es equivalente a la TIPPEX; entendida como la tasa de interés promedio ponderado de las tasas pagadas sobre los depósitos en moneda extranjera, por las instituciones financieras, expresada en términos efectivos anuales.

Para el cálculo de las tasas de interés se utiliza la información remitida por las instituciones financieras respectivas. El cálculo para cada moneda – local y dólar- se realiza diariamente promediando en forma geométrica las tasas activas sobre saldos para cada uno de los 8 bancos con mayores saldos en la suma de las operaciones consideradas. Para hacer el cálculo se tienen en cuenta las siguientes operaciones activas:

1. Créditos Comerciales
2. Avances en cuenta corriente
3. Sobregiros en cuenta corriente
4. Tarjetas de Crédito
5. Descuentos y préstamos hasta 360 días
6. Créditos a Microempresas
7. Sobregiros en cuenta corriente
8. Tarjetas de crédito
9. Descuentos y préstamos hasta 360 días
10. Créditos de Consumo
11. Créditos Hipotecarios

La fórmula utilizada para hacer el cálculo respectivo es la siguiente:

$$\left(1+\frac{TA}{100}\right)-\prod_{n}^{8}\left[\prod_{i}\left(1+\frac{t_{in}}{100}\right)^{\frac{p_{in}}{\sum_i p_{in}}}\right]^{\frac{\sum_i p_{in}}{\sum_n \sum_i p_{in}}}$$

donde:

TA: Tasa de interés activas promedio de mercado
n: Cada uno de los 8 bancos con mayor saldo en las operaciones activas consideradas
t_{in}: Tasa de interés sobre saldos de la operación i en el banco n
p_{in}: Saldo de la operación i en el banco n

CHILE

El Código Penal, en su artículo 472, la Ley 18.010 –art. 6- y la Ley N° 19.528 son el sustento legal que pone límites a las tasas de interés. Además, la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en sus Capítulos 7.1 –art. 6.2- y Capítulos 14 -18 también hace referencia a estas normas.

En Chile se encuentra tipificada la usura. Señala el Código Penal que incurre en delito de usura quien cobra una tasa de interés que exceda el interés máximo convencional en más de un 50% al interés corriente que rija al momento de la convención, ya sea que se pacte tasa fija o variable. Este límite legal aplica a todas las operaciones, salvo cuando se trata de las siguientes:

1. Las que se pactan con instituciones o empresas bancarias o financieras extranjeras o internacionales
2. Las que se pactan o expresan en moneda extranjera para operaciones de comercio exterior
3. Las pactadas entre el Banco Central de Chile y los bancos
4. Todas aquellas en que el deudor sea un banco

Según lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 18.010 corresponde a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras determinar las tasas de interés corriente. El interés corriente es el interés promedio cobrado por los bancos y las sociedades financieras por sus operaciones en el país (con algunas excepciones). Para el cálculo de la tasa de interés corriente se diferencia entre operaciones en moneda nacional, reajustables o no reajustables[35], operaciones en una o más monedas extranjeras operaciones expresadas en dichas monedas, en operaciones reajustables según el valor de ellas, o el monto de los créditos; no pudiéndose establecer más de dos límites para este efecto, o de acuerdo con los plazos a que se hayan pactado las mencionadas operaciones.

[35] Reajustable significa una tasa variable.

Los promedios se establecen en relación con las operaciones que hayan sido realizadas durante cada mes calendario y las tasas resultantes se publican en el Diario Oficial, en la primera quincena del mes siguiente. Si lo considera conveniente, para determinar el promedio correspondiente, la Superintendencia puede omitir las operaciones sujetas a refinanciamientos u otras que, de acuerdo con su naturaleza, pueden distorsionar la tasa del mercado. El interés máximo convencional publicado mensualmente por el organismo de supervisión bancaria corresponde a una matriz formada por nueve tasas asociadas a operaciones de crédito de dinero, segregadas conforme a condiciones de moneda, reajustabilidad, plazo y monto.

La tasa de interés corriente se calcula con una periodicidad mensual como una tasa de interés promedio ponderada. Donde la ponderación corresponde a la importancia relativa del monto de cada crédito dentro del total de las operaciones de ese tipo.

$$r_{jkl} = \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{m_i}{M}\right) * r_i$$

donde:
r_{jkl}: Tasa de interés corriente
m_i: Monto de la operación de crédito de dinero i
r_i: Tasa de interés anual de la operación i
M: Corresponde a la suma de los montos de todas las operaciones con moneda y reajustabilidad j, plazo k, y monto l.

ECUADOR

La Constitución Ecuatoriana -art. 261-, la Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Monetario y Banco del Estado -art. 50, 22 y 74 y la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador -art. 2, 3 y 4-. Libro I, Título VI, Capítulo I; Capitulo II y Capítulo VII constituyen el marco legal vigente. Corresponde al directorio del Banco Central determinar, de manera general, el sistema de tasas de interés para las operaciones activas y pasivas, lo que implica su forma de cálculo, período de duración y segmentos de crédito. La Tasa Pasiva Referencial se define como aquella que *"corresponde al promedio ponderado por monto, de las tasas de interés efectivas pasivas remitidas por las instituciones financieras al Banco Central del Ecuador, para todos los rangos de plazos, de acuerdo con el 'Instructivo de Tasas de Interés, que el Banco Central*

del Ecuador expida para el efecto´". La Tasa Activa Referencial como el promedio ponderado por monto, de las tasas de interés efectivas pactadas en las operaciones de crédito concedidas por las instituciones del sistema.

A partir del año 2008, el Directorio del Banco fija la tasa de interés activa efectiva máxima de ocho segmentos de crédito: Productivo (PYMES, empresarial y corporativo); Consumo; Microcrédito (minorista, acumulación simple, acumulación ampliada); Vivienda. El cálculo de la tasa activa referencial para cada uno de tales segmentos corresponderá a la tasa promedio ponderada por monto, en dólares de los Estados Unidos de América, de las operaciones de crédito concedidas en cada segmento, en las cuatro semanas anteriores a la última semana completa del mes en que entrarán en vigencia, multiplicada por un factor a ser determinado por el Directorio del Banco Central. No se podrá cobrar una tasa de interés nominal cuya tasa de interés efectiva anual equivalente, supere a la tasa activa efectiva máxima de su respectivo segmento. De hacerlo, el infractor estará sujeto a lo que determine la ley.

Las personas naturales o jurídicas dedicadas a actividades comerciales que realicen ventas a crédito, se regirán con base en lo establecido en la Disposición General Segunda de la Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito. Las operaciones de la cartera de crédito inicialmente originadas por personas naturales o jurídicas dedicadas a actividades comerciales y que posteriormente sean compradas o redescontadas por las instituciones financieras reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, deberán ser reportadas al Banco Central del Ecuador, en los formatos que para el efecto se establezcan en el Instructivo de Tasas de Interés.

En todos los instrumentos de crédito, se hará constar expresamente el segmento al que corresponda la operación. Las tasas de interés efectivas pasivas referenciales para las captaciones de depósitos de plazo fijo para los siguientes rangos de plazo: de 30 a 60 días, de 61 a 90 días, de 91 a 120 días, de 121 a 180 días, de 181 a 360 días, y de más de 360 días, corresponderán al promedio ponderado por monto, de las tasas de interés efectivas aplicadas por las instituciones del sistema financiero en sus operaciones pasivas que están obligadas a remitir al Banco Central.

Las tasas de referencia tienen una vigencia mensual y se calculan, por el Banco Central en la última semana del mes anterior a su vigencia. Cuando no se determinan las tasas activa y pasiva de referencia, para el período mensual siguiente, rigen las últimas tasas que hayan sido publicadas por el Banco Central. Los rangos para los que se calculan las tasas de interés efectivas pasivas referenciales para las captaciones de depósitos de plazo fijo son: de 30 a 60 días, de 61 a 90 días, de 91 a 120 días, de 121 a 180 días, de 181 a 360 días, y de más de 360 días, y corresponderán al promedio ponderado por

monto, de las tasas de interés efectivas aplicadas por las instituciones del sistema financiero privado en sus operaciones pasivas.

URUGUAY

La normativa (Ley 18.212, art 11) incorpora límite de interés para determinar hipótesis de usura civil y sus consecuencias. Se trata de un sistema complejo, en tanto no sólo refleja un determinado porcentaje sobre los promedios mensuales anteriores, sino que además ese promedio es impactado por lo que se denomina "tasa implícita" que consiste en considerar como parte del interés que se cobra, otros insumos (comisiones, gastos y otros). Para mayor claridad se transcriben las siguientes disposiciones:

"En las operaciones de crédito en las que el capital efectivamente prestado o, en su caso, el valor nominal del documento descontado, sin incluir intereses o cargos, fuera inferior al equivalente a 2.000.000 UI (dos millones de unidades indexadas) se considerará que existen intereses usurarios cuando la tasa implícita superare en un porcentaje mayor al 60% (sesenta por ciento) las tasas medias de interés publicadas por el Banco Central del Uruguay (BCU), correspondientes al trimestre móvil anterior a la fecha de constituir la obligación. En caso de configurarse mora, se considerará que existen intereses usurarios cuando la tasa implícita superare las referidas tasas medias en un porcentaje mayor al 80% (ochenta por ciento).

En las operaciones de crédito en las que el capital efectivamente prestado o, en su caso, el valor nominal del documento descontado, sin incluir intereses o cargos, fuera mayor o igual al equivalente a 2.000.000 UI (dos millones de unidades indexadas) se considerará que existen intereses usurarios cuando dicha tasa implícita superare en un porcentaje mayor al 90% (noventa por ciento) las tasas medias de interés publicadas por el BCU, correspondientes al trimestre móvil anterior a la fecha de constituir la obligación. En caso de configurarse mora, se considerará que existen intereses usurarios cuando la tasa implícita superare las referidas tasas medias en un porcentaje mayor al 120% (ciento veinte por ciento)."

Para la determinación de las tasas medias de interés el Banco Central debe considerar las operaciones de crédito informadas por las entidades de intermediación financiera que operan en el mercado local; pudiendo excluir aquellas operaciones de crédito que considere como atípicas (que distorsionan la realidad del mercado). Las tasas de interés medio calculados corresponden a 3 grupos: familias, micro-pequeñas empresas y restantes empresas.

Para el cálculo de la tasa media se utiliza la información proporcionada por las instituciones de intermediación financiera, según los lineamientos dados por la ley para entregar esa información, la cual contiene en detalle las tasas de interés activas efectivamente cobradas por las empresas por las operaciones pactadas en cada mes. Para definir la incidencia de cada operación, frente al total, se considera como variable central de ponderación el peso relativo de cada operación, estableciendo un ponderador diferencial según el plazo de las operaciones realizadas. Las operaciones con más de 30 días, se ponderan por el capital o monto de la operación, mientras que las menores a 30 días se ponderan por el capital equivalente mensual. Respecto al capital equivalente mensual, la tasa que se pacta para 30 días debe tener el mismo impacto en la tasa media mensual que las tasas correspondientes a 30 operaciones de igual monto con plazo de un día. De esta forma, las tasas de operaciones a menos de 30 días se ponderan por el factor Capital por plazo entre treinta, mientras que las correspondientes a operaciones a plazos mayores simplemente se ponderan exclusivamente por el factor Capital.

La fórmula utilizada para el cálculo de las tasas medias de interés mensual es la siguiente:

$$\frac{\sum_i tasa_i * \frac{capital_i * plazo_i}{30} + \sum_k tasa_k * capital_k}{\sum_i \frac{capital_i * plazo_i}{30} + \sum_k capital_k}$$

donde:
i: operaciones a plazo menores a treinta días
k: operaciones a plazos mayores o iguales a treinta días
$\sum_i$ *: sumatoria para todas las operaciones i*
$\sum_k$ *: sumatoria para todas las operaciones k*

Para el cálculo de las tasas medias, por disposición legal, no se consideran operaciones de crédito corriente las correspondientes a prefinanciación de exportaciones, sobregiros y préstamos a funcionarios de cada institución, así como tampoco las operaciones reestructuradas y las garantizadas totalmente con prenda de depósitos constituidos en la propia institución. En el caso en que el sistema no tenga información para un sector de los que se publican las tasas, se utilizan los valores del mes anterior para el cálculo de la tasa media trimestral.

III. Análisis estadístico

Con base en la información recogida en diferentes fuentes, en esta sección se presentan los ejercicios que se realizaron con el objetivo de identificar los efectos que pueden haber tenido los cambios regulatorios de la tasa de interés de usura sobre la evolución del crédito de consumo y del microcrédito. Para realizar esta investigación solicitamos el acceso a información pertinente de la base de datos de DataCrédito, Banca de las Oportunidades, los formatos 088 y 0398 de la Superintendencia Financiera (SFC) y la información correspondiente a dos tarjetas de crédito (por razones de confidencialidad, estas tarjetas se llamarán en este documento Tarjeta 1 y Tarjeta 2).

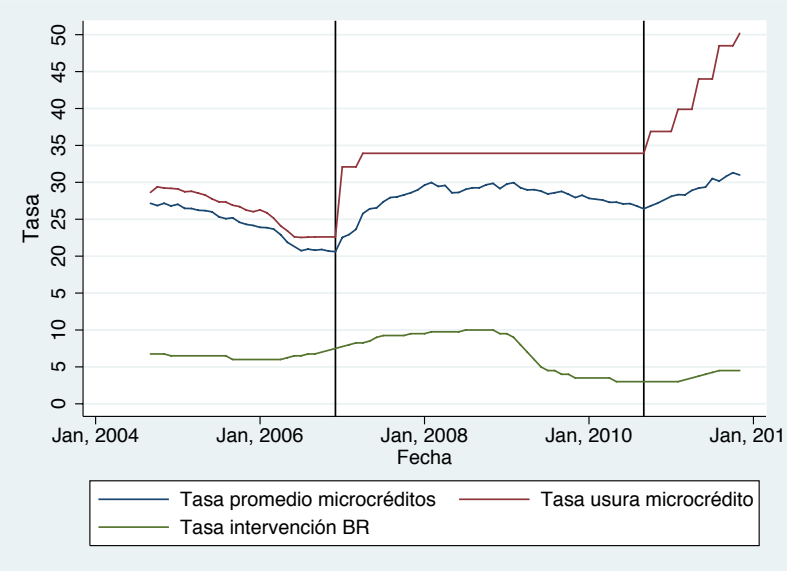
El comportamiento de los créditos de consumo y microcréditos se analizan a la luz de los siguientes decretos: i) el Decreto 519 de 2007 en el cual la categoría de créditos comercial y de consumo se certifican como una sola tasa, diferenciada de la categoría de microcrédito; y ii) el Decreto 2555 de 2010 con el cual se descongeló la tasa de microcrédito y empezó a certificarse trimestralmente. Este decreto fue luego modificado por el decreto 3590 de 2010, el cual le dio una transición a la nueva fórmula[36].

A. Tasas de Interés

Antes de entrar a analizar en detalle lo que ofrecen las bases de datos, se presenta la evolución de las tasas de interés para el período de estudio, teniendo presente que las tasas de interés de cualquier mercado, independientemente de lo que se quiere estudiar acá, responden a la política monetaria que se expresa a través de la tasa de interés de intervención del Banco de la República. El Formato 088 de la SFC tiene información disponible sobre tasas de interés de créditos de consumo, de microcréditos y de tarjetas de crédito de las entidades vigiladas. La información está disponible con periodicidad semanal y corresponde a la tasa de interés promedio a la cual se desembolsaron los créditos durante la semana. El Gráfico 1 muestra la tasa de interés promedio ponderado mensual de los microcréditos (se promedian las tasas semanales ponderando por los montos de crédito desembolsados) y ésta se compara con la tasa de usura.

[36] Este análisis se hace en el contexto de una política gubernamental que tiene como objetivo incrementar la profundización financiera, en particular buscando el acceso a servicios financieros de las personas marginadas del mismo. Según la Asobancaria, a me diados del 2006, el 47% de los colombianos mayores de edad tenían al menos un producto financiero. Este indicador se ha incrementado más de 10 puntos porcentuales, llegando a que en la actualidad más del 60% de los colombianos tengan al menos un producto financiero.

Gráfico 1. Tasa de interés promedio y tasa de usura del microcrédito



Fuente: Cálculos propios utilizando el formato 088 de la SFC.

Como ya se mencionó, durante la última década la tasa de usura sufre dos cambios regulatorios que afectan la manera como esta tasa se certifica. En 2007 el cambio en la fórmula implicó una subida de la tasa de usura de 600 puntos básicos en promedio entre el 2006 y 200737. De otra parte, el cambio de 2010 ha implicado, hasta noviembre de este año, un incremento de 1250 puntos básicos entre el promedio de la tasa de usura de 2010 y la de 2011. Resulta interesante notar que la tasa a la cual los vigilados por la SFC otorgan microcréditos se incrementó en promedio entre 2006 y 2007 sólo 70 puntos básicos. O puesto de otra manera, la diferencia entre la tasa de usura y la tasa observada de colocación aumentó sustancialmente. En efecto, esta diferencia entre 2004 y 2006 era en promedio menor a 200 puntos básicos, mientras que entre 2007 y 2010 dicha diferencia aumentó a 600 puntos básicos. Con posterioridad al segundo cambio en la forma de certificación de la tasa de usura en 2010, la diferencia entre la tasa máxima y la tasa de colocación aumenta aún más. En efecto, en 2011 en promedio la tasa observada es menor a la de usura en más de 1500 puntos básicos.

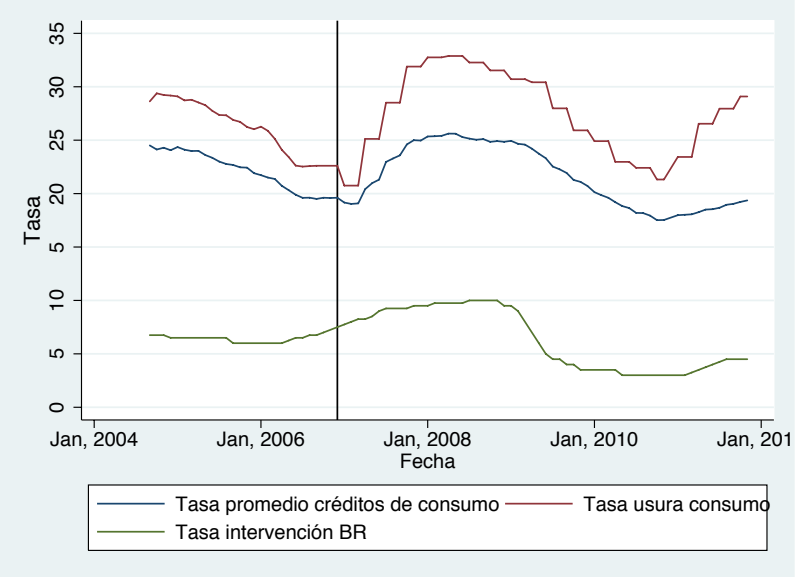
En este análisis no hay que olvidar que las entidades que otorgan microcréditos están autorizadas para cobrar una comisión que se suma a la tasa de interés a la que se le pactó el crédito. Esto hace que la tasa efectiva de los microcréditos puede llegar a ser superior a la de usura. Hasta 2010 la comisión era de 7.5% para todos los microcréditos. A partir de ese momento, los microcréditos hasta de 4 salarios mínimos pueden cobrar

37 El incremento podría ser menor al tener en cuenta la comisión autorizada.

una comisión de hasta 7.5%; para microcréditos superiores a ese monto, la comisión puede ascender hasta 4.5%. Desafortunadamente, no se tiene el información sobre las comisiones efectivamente cobradas, lo que sería muy útil para analizar las tasas efectivas de este mercado.

El Gráfico 2 muestra la tasa de colocación de los créditos de consumo y la tasa de usura que se aplica a los créditos de consumo y comercial. Al igual que en el caso anterior, después de los cambios en la forma como se certifica la tasa de usura, la tasa de colocación se ha incrementado, aunque en menor proporción. Antes de 2007, la diferencia entre ambas tasas era de 400 puntos básicos, mientras que entre 2007 y 2010 esta diferencia fue de 550 puntos básicos y a lo largo de este año ha aumentado a 760 puntos básicos.

Gráfico 2. Tasa de interés promedio y tasa de usura de consumo[38]



Fuente: Cálculos propios utilizando el formato 088 de la SFC.

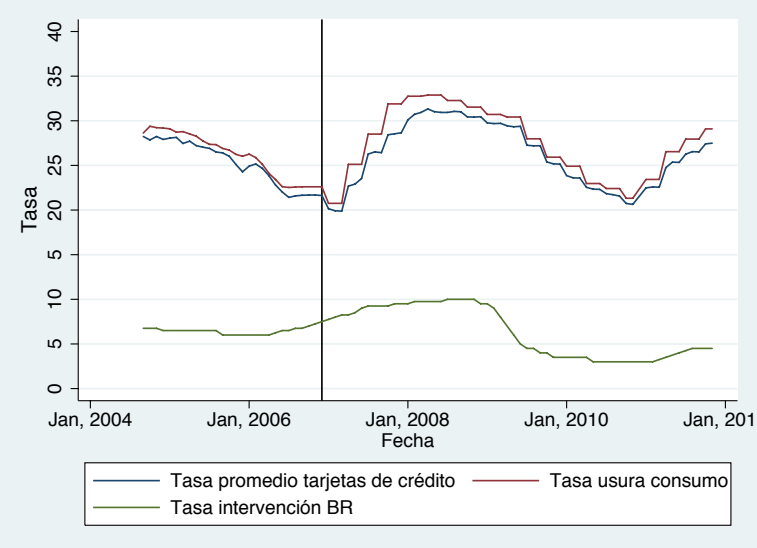
Las observaciones aquí presentadas se deben interpretar teniendo en cuenta que lo que observamos son las tasas promedio de colocación. Ello sugiere que con mayor frecuencia, desde 2007, se han estado desembolsando créditos a los sectores de consumo y microcrédito a una tasa promedio cuya diferencia con el techo autorizado es creciente. Esto no nos dice qué está pasando en el margen. Valga decir, no sabemos cuáles son las tasas máximas de colocación. Esto es relevante porque puede pasar que, gracias a la relajación del techo de tasas, más personas estén accediendo al crédito, al

[38] La tasa de usura se obtuvo de los datos proporcionados por la Superintendencia Financiera y el promedio de la tasa de consumo se calculó usando la información consignada en el formato 088.

cual no podían acceder con anterioridad a las medidas tomadas. Lo sucedido a partir de septiembre de 2010 para el caso de los microcréditos y octubre de 2010 para los créditos de consumo resulta bien ilustrativo. Antes de esas fechas la tasa de usura no aparecía como restrictiva. Valga decir, los intermediarios hubiesen podido cobrar a los clientes que ya tenían una tasa de interés más alta. Al aumentarse la tasa de usura se nota un ligero aumento en la tasa promedio de colocación, lo cual casi con seguridad se explica en que la mayor tasa de usura permitió la entrada de nuevos clientes. Habría que aclarar que la tasa marginal de colocación es superior para el cliente nuevo por dos razones diferentes: o porque su nivel de riesgo es mayor, o porque los nuevos créditos desembolsados son de menor valor. Dados que los costos operacionales de originar esa nueva operación son casi fijos, el costo por peso prestado es mayor.

El Gráfico 3 muestra la tasa de interés que se aplica a las tarjetas de crédito. Se observa que, al contrario de las dos tasa anteriores, esta tasa sigue de cerca la evolución de la tasa de usura de los créditos de consumo y comerciales. En efecto, la tasa observada sólo ha estado en promedio 120 puntos básicos por debajo de la tasa de usura. En este caso, entonces, las colocaciones de tarjetas de crédito se hacen muy cercanas a la restricción legal que existe para este tipo de instrumento financiero. No se debe olvidar, de todas formas, que las tarjetas de crédito tienen la posibilidad de cobrar una comisión que no está incluida en la tasa máxima establecida en la reglamentación de las tasas de interés.

Gráfico 3: Tasa Promedio de Tarjetas de Crédito y Tasa de Usura de Consumo

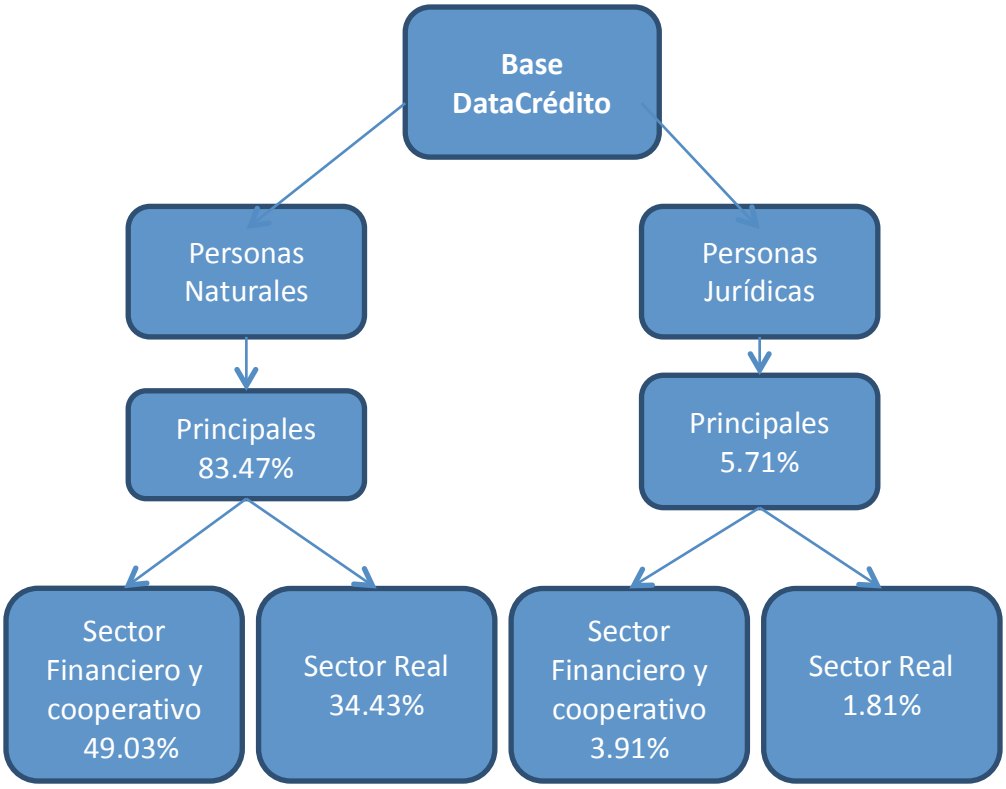


Fuente: Cálculos propios utilizando el formato 088 de la SFC.

B. Evaluación del efecto de los cambios a la certificación de la tasa de usura con base en la base datos de DataCrédito

La base de datos de DataCrédito está compuesta por un 94.1% de personas naturales y 5.99% de personas jurídicas (Figura 1). Para los propósitos de este ejercicio, se excluyeron los registros que corresponden a personas que actúan como co-deudores dado que éstas no corresponden a personas que "acceden" a un crédito. DataCrédito clasifica los créditos en tres grandes grupos: Sector Financiero, Sector Cooperativo y Sector Real, clasificación que responde a quienes otorgan los créditos. Estas tres categorías mayores se subdividen en categorías más específicas (Anexo III).

Figura 1. Base de datos de DataCrédito



Esta base de datos contiene información que permite identificar si el crédito fue desembolsado a una persona natural o jurídica, la fecha en que se solicitó el crédito, el

monto solicitado, el monto del desembolso de las obligaciones abiertas [39] (los desembolsados de las obligaciones cerradas no se encuentran documentados) y los montos en mora de estas mismas obligaciones.

No se cuenta con la información sobre las personas que solicitan un crédito y no lo obtienen. Esta información podría ser clave para determinar estadísticamente si los cambios en la certificación de la tasa de interés de usura en 2007 y 2010 aumentaron la probabilidad de acceso al sistema crediticio. En efecto, si lo que se espera es que los cambios regulatorios implementados por el gobierno o la SFC en términos de tasa de usura amplíen el mercado crediticio a las personas que se encuentran excluidas, personas que hoy solicitan un crédito deberían ver incrementada esa posibilidad. Con información de las solicitudes negadas se hubiera podido medir estadísticamente el efecto de la nueva regulación sobre el acceso al crédito.

Es necesario también hacer claridad sobre lo que significa, en concepto de este trabajo, un "crédito nuevo" o un "nuevo individuo" que pasa de ser no-beneficiario a ser beneficiario de un crédito. Una persona se cataloga como "nueva" cuando se le otorga un crédito por primera vez y esto se reporta a DataCrédito por la entidad otorgadora (entidad que puede ser del sector financiero, del real o del cooperativo). Una persona se cataloga como "nueva para el sector financiero" cuando esta persona obtiene por primera vez un crédito con una entidad financiera, aunque en el pasado haya podido obtener créditos con entidades del sector real (ej. crédito en una ferretería, almacén, educación, etc.).

El primer ejercicio que se realizó con esta información, fue el de identificar por dónde entra un agente económico (persona natural o jurídica) al sistema crediticio. De acuerdo a la información de DataCrédito, las opciones son el sector real, el sector financiero o el sector cooperativo. Para efectos de este ejercicio, las cooperativas y el sector financiero se sumaron para formar un sector llamado sector financiero. En la Tabla 1 se presenta la composición sectorial del primer crédito a lo largo del período comprendido entre enero de 2003 y mayo de 2011. En promedio, durante los últimos ocho años, el 60% de los primeros créditos se obtuvieron con el sector real.

[39] Obligaciones abiertas hace referencia a créditos que aún están vigentes. Las obligaciones cerradas corresponden a créditos que ya fueron pagados o a tarjetas de crédito que fueron canceladas. Es necesario aclarar que en DataCrédito no hay información de los desembolsos, solo se encuentra disponible el saldo pendiente por pagar.

Tabla 1. Composición del Primer Crédito

Año	Financiero	Real
2003	0.38	0.62
2004	0.34	0.66
2005	0.39	0.61
2006	0.52	0.48
2007	0.48	0.52
2008	0.46	0.54
2009	0.33	0.67
2010	0.29	0.71
2011*	0.35	0.65

Fuente: Cálculos propios con de la base de datos de DataCrédito.
*2011 sólo tiene datos hasta mayo ** No se tuvo acceso a la información personal de los titulares

Con esto en mente, nos preguntamos cómo es la transición hacia otro sector una vez un individuo ha adquirido un crédito. Como una primera aproximación para medir el efecto del cambio regulatorio de 2007 sobre la tasa de usura, para este ejercicio el período de análisis se dividió en dos. El primero va desde enero de 2003 hasta diciembre de 2006, el segundo desde enero de 2007 hasta noviembre de 2010. Con base en la información de los primeros créditos obtenidos en los sectores reales y financiero, tratamos de responder las siguientes preguntas. ¿Cuántos individuos obtuvieron su primer crédito en 2003? De éstos, cuántos obtuvieron el crédito con el sector financiero? ¿Cuántos con el sector real? Del total de los que obtuvieron un primer crédito en 2003, ¿en dónde obtuvieron el segundo crédito durante el período 2003-2007? Por supuesto, también puede pasar que el individuo que obtuvo un crédito en el 2003 no tuviera un segundo crédito en ese período. La misma lógica se aplicó para el período 2007-2010.

En 2003 la mayoría de los individuos entraron al sistema crediticio por el sector real, según la información accesada en DataCrédito (Tabla 2). En efecto, el 62% de las personas obtuvieron su primer crédito en este sector. Una vez en el sistema, del total de los que obtuvieron su primer crédito en el sector real, el 22% hizo tránsito al sector financiero y el 51% obtuvo su segundo crédito nuevamente en el sector real. De otro lado, durante el período 2003-2007, de aquellos que obtuvieron su primer crédito en el sector financiero, el 60% de ellos se mantuvo en este mismo sector, mientras que el 26% hizo tránsito al sector real.

Tabla 2. Entrada al sistema crediticio y transición de los individuos
2003 – 2006

Primer Crédito	Segundo Crédito	
Financiero 38.41 %	Financiero	60.23 %
	Real	26.08 %
	Ninguno	13.69 %
Real 61.59 %	Financiero	22.21 %
	Real	51.12 %
	Ninguno	26.67 %

Fuente: Cálculos propios utilizando la información de la base de datos de DataCrédito.
** No se tuvo acceso a la información personal de los titulares

Tabla 3. Entrada al sistema crediticio y transición de los individuos
2007 - 2011

Primer Crédito	Segundo Crédito	
Financiero 48.04 %	Financiero	63.46 %
	Real	30.59 %
	Ninguno	5.95 %
Real 51.96 %	Financiero	26.76 %
	Real	64.70 %
	Ninguno	8.55 %

Fuente: Cálculos propios utilizando la información de DataCrédito
** No se tuvo acceso a la información personal de los titulares

Como se puede apreciar en la Tabla 3, en 2007 cerca de la mitad de los individuos entraron al sistema crediticio a través del sector financiero. En efecto, del total de los primeros créditos otorgados en ese año y reportados en DataCrédito, el 48% se obtuvieron en el sector financiero, porcentaje que supera el 38% para 2003[40]. En este segundo período la transición hacia el sistema financiero aumenta ligeramente. Sin embargo, al igual que para el período de observación anterior, la tendencia general es a obtener el segundo crédito en el mismo sector por el que se entra al sistema. Finalmente, el porcentaje de personas que no solicitaron u obtuvieron un segundo crédito se redujo sustancialmente para los dos sectores de un período a otro. Cabe notar que entre 2003 y 2007 aumenta el número de primeros créditos otorgados en casi 200.000 (en 2003, se otorgaron 474 mil primeros créditos, en 2007 se otorgaron 673 mil). Es decir, que la información permite concluir que aumenta el número de personas que acceden al sistema crediticio y aumenta más que proporcionalmente el número de personas que entran por el sector financiero.

[40] Estos datos están influenciados por el hecho de que en ese período varias ONG microfinancieras hicieron el tránsito hacia el sector financiero.

La base de datos de DataCrédito a la que se tuvo acceso no permite hacer una discriminación de los registros crediticios entre créditos de consumo, comercial o microcrédito. Para llevar a cabo el siguiente ejercicio, con el que se busca identificar el efecto de los cambios en la forma de certificación de las tasas de usura de microcrédito y de créditos comerciales y consumo sobre el comportamientos del crédito, es necesario vincular la clasificación de los créditos de DataCrédito a las categorías de consumo, comercial y microcrédito. La Tabla 4 muestra la nueva categorización. Se supuso que todos aquellos créditos obtenidos por personas naturales y que hubieran sido registrados por DataCrédito bajo las categorías de tarjeta de crédito, cartera bancaria rotativa, cartera bancaria y compañías de financiamiento comercial se asociaban a la categoría de créditos de consumo. Se clasificaron como créditos comerciales aquellas obligaciones contraídas por personas naturales o jurídicas que estuvieran asociadas a las categorías de corporaciones financieras y carteras de compañías de leasing, así como las obligaciones contraídas por personas jurídicas que clasificaran bajo tarjetas de crédito, cartera bancaria, cartera de corporaciones financieras y cartera de compañías de financiamiento comercial. Para este sector no hacemos ningún tipo de análisis. Finalmente, se clasificaron como microcréditos aquellos desembolsos clasificados como cartera de cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de ahorro vivienda, y los desembolsos provenientes de entidades que se especializan en el sector micro-crediticio[41] .

Esta clasificación no está exenta de problemas. Desafortunadamente, a pesar de lo rica que es la base de datos de DataCrédito, bajo nuestros supuestos la categoría de créditos de consumo puede estar sobre estimada pues una buena parte de los microcréditos otorgados por el sector financiero quedarían clasificados como de consumo (como es el caso de las compañías de financiamiento comercial, por ejemplo) mientras que la categoría de microcrédito estaría subestimada pues esta categoría sólo comprende aquellos créditos otorgados por entidades típicamente orientadas hacia el microcrédito. Sin embargo, esta clasificación permite hacer un análisis por instituciones, en este caso de las micro-financieras diferentes a los bancos, con el fin de estudiar su reacción frente a los cambios regulatorios.

[41] Bancamia Microcredito, Bancamia Vivienda, BCO Procredit, Fundacion WWB Colombia, Banco WWB Colombia, WWB Bucaramanga, Corporacion Interactuar, Corporacion Innovar, FEDEMIMETA, Microempresas De Antioquia, Actuar Caldas, Actuar Antioquia, Crezcamos, Actuar Medellin, Corporacion Eclof, Eclof Colombia, Fundación De La Mujer Bucaramanga, Actuar Atlantico, Asoc. General Agape, Fundacion Producir, Fundacion Mario Santodomingo, Contactar Pasto, Actuar Tolima.

Tabla 4. Supuestos utilizados para la clasificación de los créditos

Créditos de consumo	Créditos comerciales	Microcrédito
Personas naturales cuyo crédito está registrado bajo las siguientes categorías : - Tarjetas de crédito - Cartera bancaria rotativa - Cartera bancaria - Cartera compañías de financiamiento comercial	Personas naturales o jurídicas cuyo crédito está registrado bajo las siguientes categorías : - Cartera corporaciones financieras - Cartera compañías de Leasing	Personas naturales o jurídicas cuyo crédito está registrado bajo las siguientes categorías : 1. Cartera cooperativas de ahorro y crédito 2. Cartera cooperativas de ahorro y vivienda
	Personas jurídicas cuyo crédito está registrado bajo las siguientes categorías : 1. Tarjetas de crédito 2. Cartera bancaria 3. Cartera corporaciones financieras 4. Cartera compañías de financiamiento comercial	Adicionalmente se incluyeron los créditos asociados a entidades que no clasifican bajo créditos provenientes de "Cartera cooperativas de ahorro y crédito" y "Cartera cooperativas de ahorro y vivienda".

Así como se definió "nuevo" en los diferentes sectores, para efectos de las regresiones y de los análisis gráficos que se hacen a continuación, un nuevo crédito de consumo en el

período "t" es aquel crédito desembolsado a una persona (natural o jurídica) que cumpla con una de las dos condiciones siguientes:

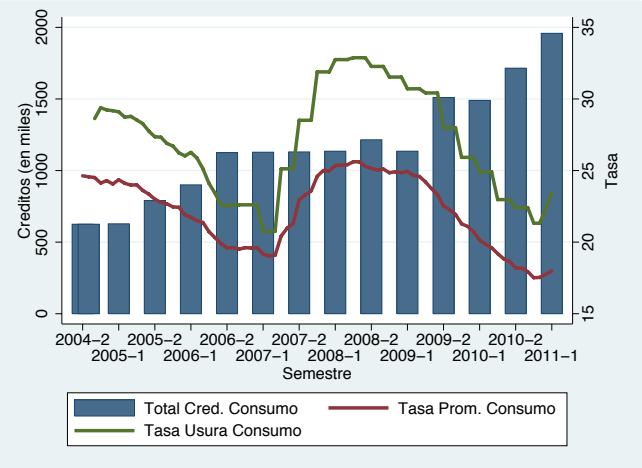
1. que nunca antes del período "t" esa persona hubiera obtenido un crédito cualquiera (es decir, el primer crédito registrado es un crédito de consumo); o
2. que hubiera obtenido antes del período "t" un crédito en cualquiera de las otras dos categorías (microcrédito o comercial), pero no un crédito de consumo.

Así por ejemplo, una persona natural que obtuvo un crédito de consumo en enero de 2006 y había obtenido un microcrédito en 2005 pero nunca antes de enero de 2006 había obtenido un crédito de consumo, clasifica dentro de "Nuevos créditos de consumo en enero del 2006". Una definición similar se aplicó para definir un nuevo microcrédito.

En cualquier caso, hay que ser cuidadosos con las conclusiones del ejercicio, dada la definición de crédito de consumo. Como la definición de crédito de consumo incluye a microempresarios, puede suceder que éstos hayan obtenido un crédito con una entidad microfinanciera (es decir no son nuevos) y clasifican como nuevos con respecto a créditos de consumo cuando en realidad lo que está sucediendo es que este microempresario está transitando hacia el sector financiero.

Los gráficos 4 a 7 muestran la evolución del número total de créditos y el número de nuevos créditos otorgados, de consumo y microcréditos. Con el fin de hacer claridad, créditos nuevos quiere decir individuos nuevos (persona natural o jurídica), mientras que el número de créditos totales puede contener a la misma persona varias veces. El Gráfico 4 muestra la evolución del número total de créditos de consumo, así como la evolución en la tasa de usura aplicable a los créditos de consumo y la tasa de interés observada de este tipo de créditos.

Gráfico 4. Total Créditos de Consumo (número de créditos)



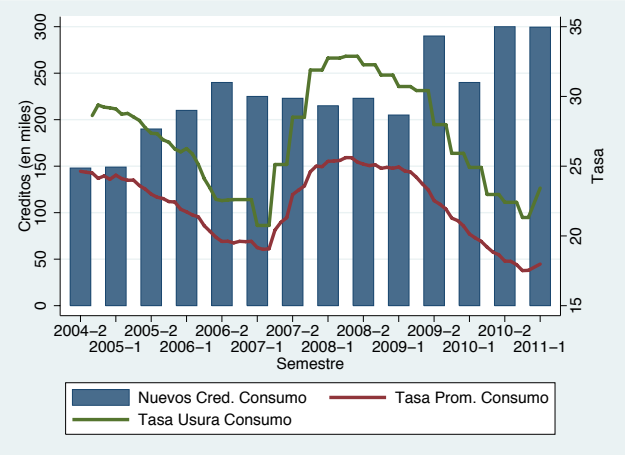
Fuente: SFC[42] y cálculos propios utilizando la base de datos de DataCrédito.
El valor del primer semestre de 2011 se encuentra estimado con los 5 primeros meses
** No se tuvo acceso a la información personal de los titulares

Como se puede ver en el Gráfico 4, el número de créditos de consumo desembolsados ha mostrado una tendencia creciente, casi continua, a lo largo de todo el período de análisis. La tasa de interés, por el contrario, presenta grandes fluctuaciones que no parecen haber incidido en la evolución del número de créditos desembolsados.

El Gráfico 5 muestra la evolución del número total de *nuevos* créditos de consumo, definidos como se mencionó anteriormente. A diferencia de lo que sucede con el número total de créditos de consumo, el número de nuevos créditos muestra una tendencia creciente hasta 2006, luego una tendencia decreciente hasta 2009. En 2010, el número de créditos nuevos aumenta sustancialmente. Estos movimientos parecen estar desconectados del nivel de la tasa de usura, ya que a partir de 2007 y durante 2008 ésta fue superior a los niveles de antes de 2007, mientras que el número de nuevos créditos de consumo fue muy similar, en promedio, a los niveles observados en 2006, cuando aún no operaba el cambio regulatorio. Es necesario tener en cuenta que durante este período la autoridad monetaria tomó varias medidas que buscaban frenar el crecimiento del crédito. En efecto, el Banco de la República empezó a incrementar la tasa de intervención desde mediados del 2006 y en 2007 impuso encajes marginales.

[42] La tasa de usura se obtuvo de los datos proporcionados por la Superintendencia Financiera y el promedio de la tasa de consumo se calculó usando la información consignada en el formato 088.

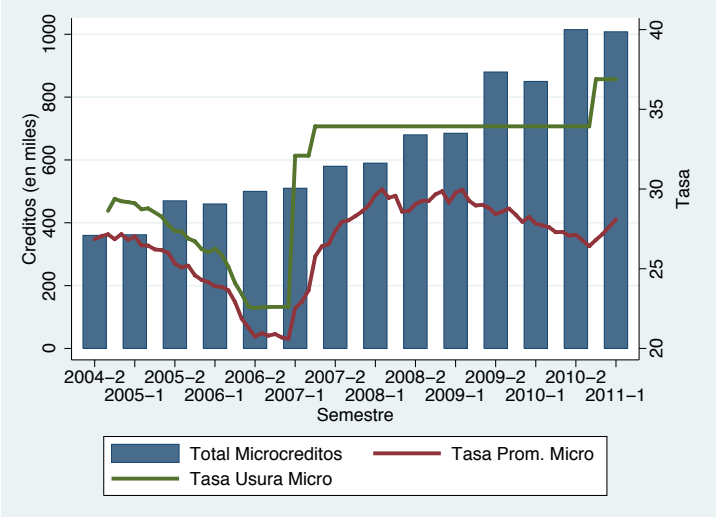
Gráfico 5. Nuevos Créditos de Consumo (número de créditos)



Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de DataCrédito.
El valor del primer semestre de 2011 se encuentra estimado con los 5 primeros meses
** No se tuvo acceso a la información personal de los titulares.

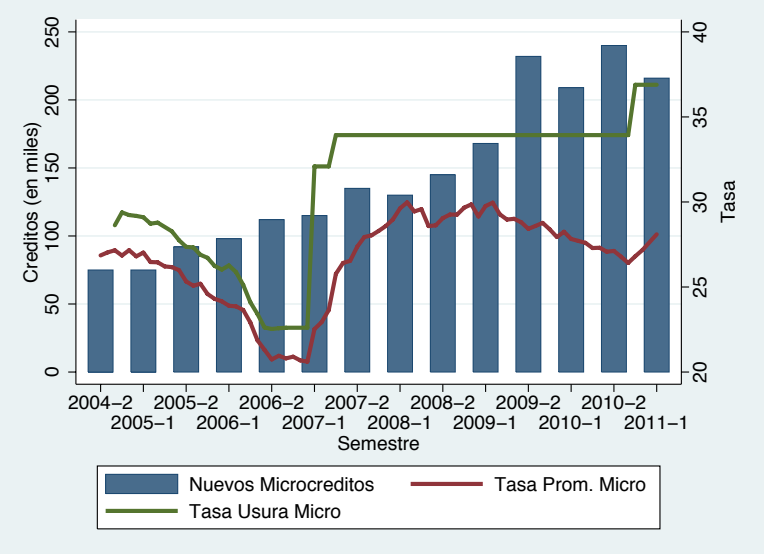
Los Gráficos 6 y 7 muestran la evolución del número total de microcréditos y del número de nuevos microcréditos, respectivamente. El número total de microcréditos y de nuevos microcréditos muestran una tendencia ascendente a lo largo de todo el período de análisis, con una tasa de crecimiento semestre a semestre relativamente estable. Sin embargo, ninguno de los dos cambios regulatorios citados parece estar asociado con cambios en la tendencia en el número de créditos totales desembolsado ni en los de microcréditos.

Gráfico 6. Total de Microcréditos (número de créditos)



Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de DataCrédito.
El valor del primer semestre de 2011 se encuentra estimado con los 5 primeros meses
** No se tuvo acceso a la información personal de los titulares

Gráfico 7. Nuevos Microcréditos (número de créditos)



Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de DataCrédito.
El valor del primer semestre de 2011 se encuentra estimado con los 5 primeros meses
** No se tuvo acceso a la información personal de los titulares

Modelo de Regresión

Dado que la base de datos de DataCrédito permite un análisis histórico, y por tipo de crédito, del número de créditos desembolsados mensualmente, en esta sección se hace una estimación econométrica para medir el efecto del cambio regulatorio de 2007 respecto de la tasa de interés de usura.[43] El propósito es estimar una función de demanda de crédito en función de la tasa de interés, la actividad económica y un indicador de profundidad financiera, tratando de aislar el efecto que pudo haber tenido el cambio regulatorio.

Utilizando cifras mensuales para el periodo enero de 2003 a mayo de 2011, se corrió la siguiente regresión:

donde N corresponde al número de créditos otorgados cada mes para cada categoría (consumo y microcrédito), M_3 es una medida de profundización financiera, i

[43] No se puede hacer el mismo ejercicio para el cambio regulatorio de 2010 porque no hay datos suficientes posteriores a la medida para hacer una buena medición del efecto que ésta haya podido tener.

corresponde a la tasa de interés promedio ponderada para cada una de las categorías[44], *IPI* es el Índice de Producción Industrial y R2007 es una variable dicotómica que representa el cambio en la definición de la tasa de interés de usura que se determinó en el año 2007. Esta variable dicótoma toma valores de 0 hasta la fecha en que se supone que se hace efectivo el cambio en la regulación y de 1 después de esa fecha. Para cada regresión esta fecha es diferente, dependiendo del rezago entre la entrada en vigencia de la nueva norma y el momento en que esta se hace efectiva. La estimación a través de mínimos cuadrados ordinarios se hizo con las variables en logaritmos para poder interpretar los coeficientes como elasticidades. Bajo la hipótesis nula, la demanda de crédito depende positivamente de *IPI* y de M_3, negativamente de la tasa de interés y positivamente del cambio regulatorio.

En la Tabla 5 se presentan los resultados de cuatro regresiones[45]. La variable dependiente en cada una de ellas corresponde al número de créditos de consumo y microcréditos, tanto nuevos como totales.

Tabla 5. Resultados del modelo de regresión lineal

Consumo				Microcrédito			
Nuevos		Total		Nuevos		Total	
$\ln(M_3)$	0.50*	$\ln(M_3)$	1.13*	$\ln(M_3)$	-0.80	$\ln(M_3)$	-0.75
	(0.18)		(0.18)		(1.35)		(1.20)
$\ln(i_c)$	-0.70*	$\ln(i_c)$	-0.55*	$\ln(i_{mc})$	-2.12	$\ln(i_{mc})$	-1.80
	(0.14)		(0.134)		(1.67)		(1.5)
$\ln(IPI)$	1.40*	$\ln(IPI)$	1.33*	$\ln(IPI)$	1.95	$\ln(IPI)$	1.75
	(0.22)		(0.17)		(1.61)		(1.42)
R 2007	0.000	R 2007	0.023	R 2007	0.86	R 2007	0.80
	(0.058)		(0.05)		(0.59)		(0.51)
Cons	-8.54	Cons	-13.9*	Cons	22.0	Cons	22.5
	(4.01)		(3.1)		(23.5)		(20.74)
Obs.	101	Obs.	101	Obs.	101	Obs.	101
* representa un estimador significativo con una confianza de más del 99 %							

Lo primero que hay que resaltar es que la profundización financiera (M_3) y el indicador de actividad económica (*IPI*) son significativos y tienen el signo esperado en el caso de los créditos de consumo, tanto nuevos como totales. La elasticidad a nuestro indicador de actividad económica es ligeramente superior a la unidad. El signo negativo de la tasa de interés en el caso del crédito de consumo sugiere que la oferta no es restrictiva y que, efectivamente, se está estimando una función de demanda. Este resultado es

[44] Esta tasa proviene del formato 088 de la SFC. Se promedian las tasas a las cuales se otorgaron créditos de consumo o microcréditos, ponderando por el monto del crédito.
[45] Evidentemente, estas regresiones pueden sufrir problemas de multicolinealidad por la naturaleza de las variables independientes, lo que podría afectar la robustez de los parámetros estimados.

consistente con la explicación que ofrecíamos más arriba a partir del Gráfico 2. Valga decir, la tasa de usura no es una limitante para quienes ya acceden al crédito; para ellos la tasa de mercado ha sido consistentemente menor que la tasa de usura y un aumento en la tasa de mercado *disminuye* la demanda por crédito. Ello puede darse simultáneamente con el hecho de que, en el margen, aumentos de la tasa de usura permitan mejorar el acceso al crédito de algunos clientes antes excluidos.

El coeficiente que acompaña a R2007 es estadísticamente igual a cero en todos los casos[46]. Este resultado es robusto frente a la estacionalidad de las variables explicativas y explicadas[47]. Igualmente, el resultado se mantiene si se supone que la entrada en vigencia de la nueva fórmula tiene un efecto rezagado sobre los nuevos créditos. En particular, la no significancia de la variable dicótoma es robusta a diversos rezagos utilizados, hasta completar un año. Una posible explicación para este resultado se puede obtener de los análisis hechos arriba. La tasa de interés promedio de consumo y de microcrédito se ha ido alejando cada vez más del techo impuesto por la tasa de usura, lo cual sugiere que, en promedio, el techo es cada vez menos una restricción.

De la Tabla 5 se desprende que no existe relación alguna entre el número de microcréditos (nuevos y totales) y las variables explicatorias que sí resultaron significativas en el caso del crédito de consumo. Este resultado es similar, en cierta medida, al obtenido por Márquez (2011) en sus estimaciones de demanda de depósitos en el sistema financiero. En dicho estudio se obtienen satisfactorias estimaciones econométricas para los determinantes de los depósitos de mediano y gran tamaño –los cuales aumentan con el ingreso y con la tasa de interés— no así para los depósitos pequeños.

C. Evaluación del efecto de los cambios a la certificación de la tasa de usura con base en otras fuentes de información

Base de datos de la Banca de las Oportunidades

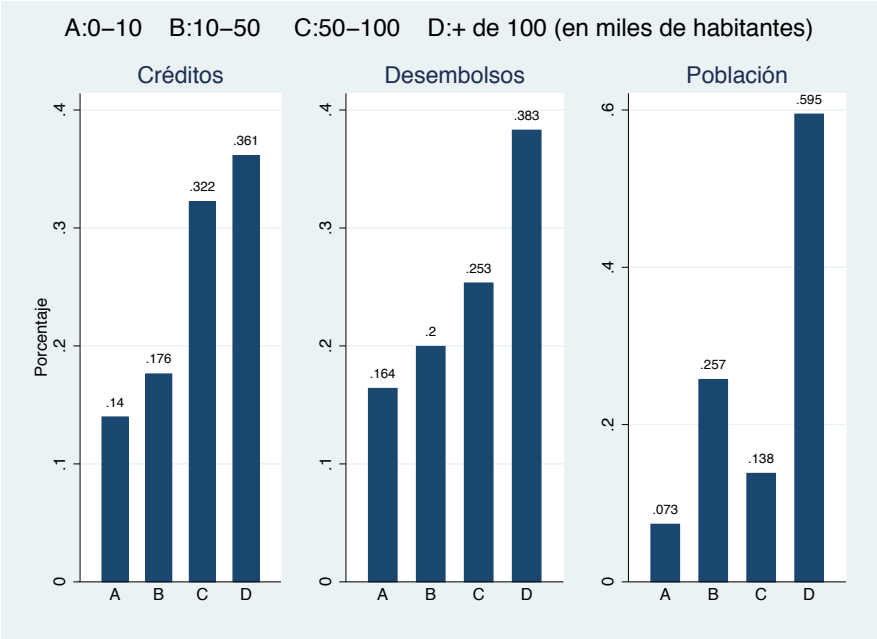
La base de datos de la Banca de las Oportunidades contiene información sobre el número y el monto de los desembolsos de microcréditos con periodicidad mensual desde mayo de 2007 hasta agosto de 2011. Para los establecimientos bancarios, las compañías de financiamiento, las cooperativas de carácter financiero y los organismos

[46] Para la regresión de los créditos nuevos de consumo, R2007 es igual a 0 hasta marzo de 2007 y 1 en adelante. Para la regresión del total los créditos de consumo R2007 es igual a 0 hasta febrero de 2007 y 1 en adelante. Para la regresión de los nuevos microcrédito y de los microcréditos totales R2007 es igual a 0 hasta diciembre de 2006 y 1 en adelante.
[47] Se consideró un componente estacional semestral, trimestral y mensual. Para todos estos casos, el resultado fue el mismo.

cooperativas, la información se encuentra clasificada por municipio, especificando el tamaño del mismo y su ubicación (rural o urbano). Para las ONG microfinancieras y las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, sólo se cuenta con información mensual del número y el monto de los microcréditos, es decir, no se tiene información regional.

Dado que la información que se encuentra en estas bases de datos está disponible solamente desde mayo de 2007, no es posible asegurar nada con respecto al efecto que pudo haber tenido el Decreto 519 de 2007 sobre el comportamiento del crédito. Sin embargo, es posible analizar el número de desembolsos a la luz del Decreto 3590 de 2010, mediante el cual se descongeló la tasa de usura para microcréditos.

Gráfico 8: Establecimientos bancarios, compañías de financiamiento, cooperativas de carácter financiero y los organismos cooperativas
Distribución porcentual de los desembolsos por tamaño de municipio
2007 - 2011



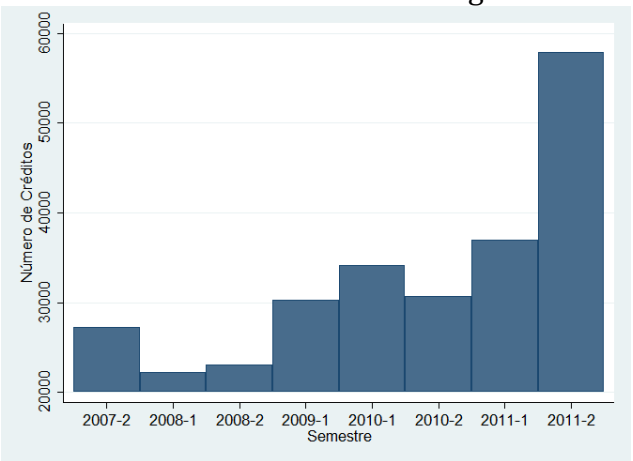
Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de la Banca de las Oportunidades

En el Gráfico 8 se presenta la distribución porcentual del número de créditos, de los valores desembolsados y la distribución de la población por tamaño de municipio, para los establecimientos bancarios, las compañías de financiamiento, las cooperativas de carácter financiero y los organismos cooperativas (entidades todas vigiladas por la SFC). Lo primero que hay que notar es que mientras sólo el 7% de la población vive en municipios de menos de 10.000 habitantes, estas poblaciones reciben el 14% del

número de créditos y el 16% de los montos desembolsados. Otra observación similar ocurre en los municipios con poblaciones entre 50 y 100 mil habitantes. Mientras que el 14% de la población vive en este tipo de municipios, reciben el 32% del número de créditos y el 25% de los montos desembolsados. La población que vive en los municipios de 10 a 50 mil habitantes recibe el 18% de los créditos y el 20% de los desembolsos, siendo que en estas poblaciones viven el 26% de los colombianos.

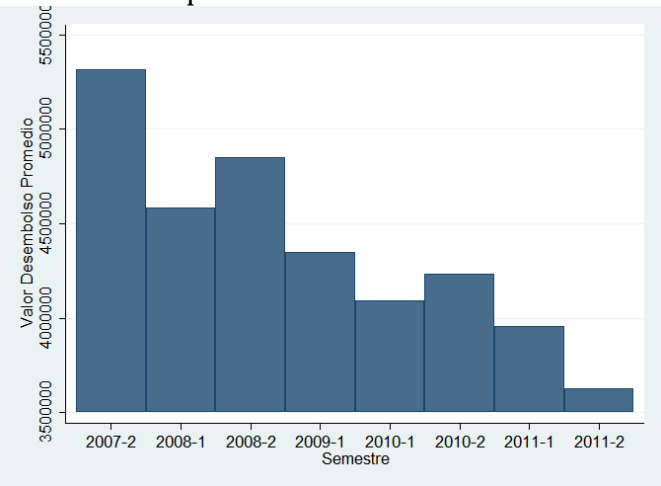
Durante el período comprendido entre enero de 2006 y junio de 2011, las ONG microfinancieras y las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria desembolsaron 4.181.808 y 257.174 microcréditos respectivamente, por montos promedio $1.652.000 y $6.429.503. En comparación con estos valores, las cooperativas vigiladas por la SFC otorgaron 32.228 microcréditos con un valor promedio de $4.970.262 y las entidades bancarias y compañías de financiamiento otorgaron 2.730.433 microcréditos con un valor promedio de $4.418.673. Valga decir, durante este período las ONG otorgaron un número mayor de créditos y un monto promedio de préstamo considerablemente más bajo con respecto a lo que prestaron los bancos y las compañías de financiamiento.
De otro lado, los gráficos 9 y 10 muestran la evolución mensual del número de créditos desembolsados y el monto promedio del microcrédito desembolsado por las entidades vigiladas por la SFC. Es interesante notar la tendencia creciente de los microcréditos otorgados y la tendencia decreciente del monto desembolsado. En particular, en 2011 la tasa de crecimiento anual del número de créditos es en promedio hasta agosto de más de 70% y el monto promedio del desembolso se ha reducido casi en un 10%.

Gráfico 9: Bancos, Compañías de financiamiento y Cooperativas
Número de créditos otorgados



Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de la Banca de las Oportunidades

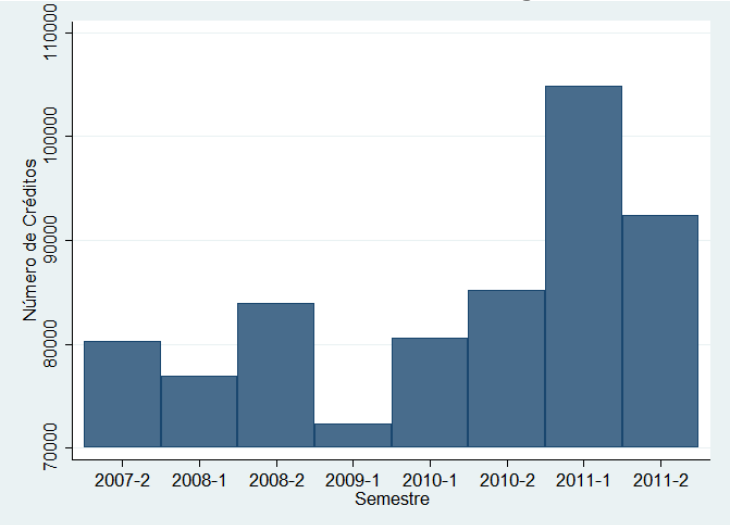
Gráfico 10: Bancos, Compañías de financiamiento y Cooperativas
Valor promedio de los microcréditos



Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de la Banca de las Oportunidades

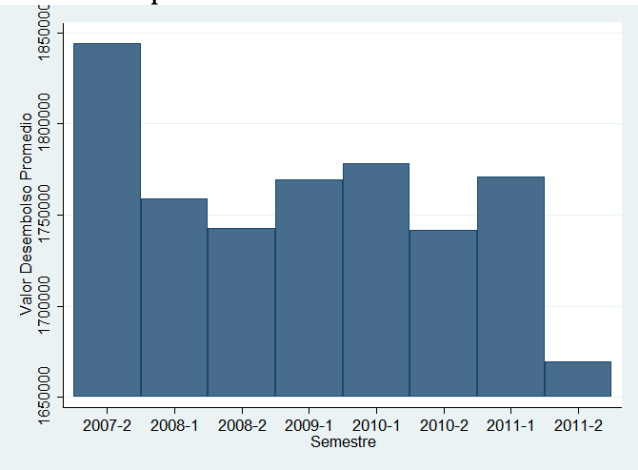
Los gráficos 11 y 12 presentan la misma información para las ONG y las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. Se puede ver que a medida que ha subido el número de microcréditos, ha bajado el monto promedio desembolsado. Estas observaciones permiten concluir algo similar a lo mencionado arriba para los establecimientos financieros, aunque la tendencia es menos marcada.

Gráfico 11: ONG y cooperativas
Número de créditos Otorgados



Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de la Banca de las Oportunidades

Gráfico 12: ONG y cooperativas
Valor promedio de los microcréditos



Fuente: Cálculos propios utilizando la base de datos de la Banca de las Oportunidades

La base de datos de la Banca de las Oportunidades es una rica fuente de información que permite evaluar gráficamente lo que ha implicado el cambio en la certificación de la tasa de usura del microcrédito en el año 2011. Desafortunadamente, todavía no hay datos suficientes para hacer un análisis estadístico más profundo. Se observa en estas gráficas que si la tasa techo se relaja, las entidades pueden bajar el monto del crédito, ya que una tasa más alta financia los costos de un menor valor del crédito, y de esta manera prestar a más personas.

En otras palabras, lo que se está observado con estos datos, es que las medidas tomadas a finales del 2010 sí parecen haber generado el resultado esperado. En efecto, gracias a la posibilidad de cobrar tasas de interés más altas, los establecimientos financieros pueden reducir los montos de los créditos aprobados y de esta manera atender una población que podría no tener acceso a financiación por parte de estas entidades.

Base de datos de la Tarjeta 1

La base de datos de la Tarjeta 1 contiene, con periodicidad mensual, el número y el valor de los desembolsos de los créditos otorgados. La información está disponible desde enero de 2008 hasta octubre de 2011. Esta base de datos, contrario a otras, tiene información de las características de aquellas personas que reciben la tarjeta, como género, nivel de educación, estado civil, edad, nivel de estudios e ingresos.

La Tabla 6 presenta la suma de tarjetas de crédito que se otorgaron entre enero de 2008 y octubre de 2011, según las características demográficas mencionadas. Los empleados obtienen el 68% de las tarjetas, los casados o en unión libre obtienen más del 50% y las personas entre 25 y 60 años se quedan con el 85% de las mismas. En términos de escolaridad y de género las tarjetas se dividen en general en partes iguales. Lo más interesante que muestra esta tabla es que el 56% de las tarjetas que emite esta empresa las obtienen las personas que ganan entre 1 y 2 salarios mínimos.

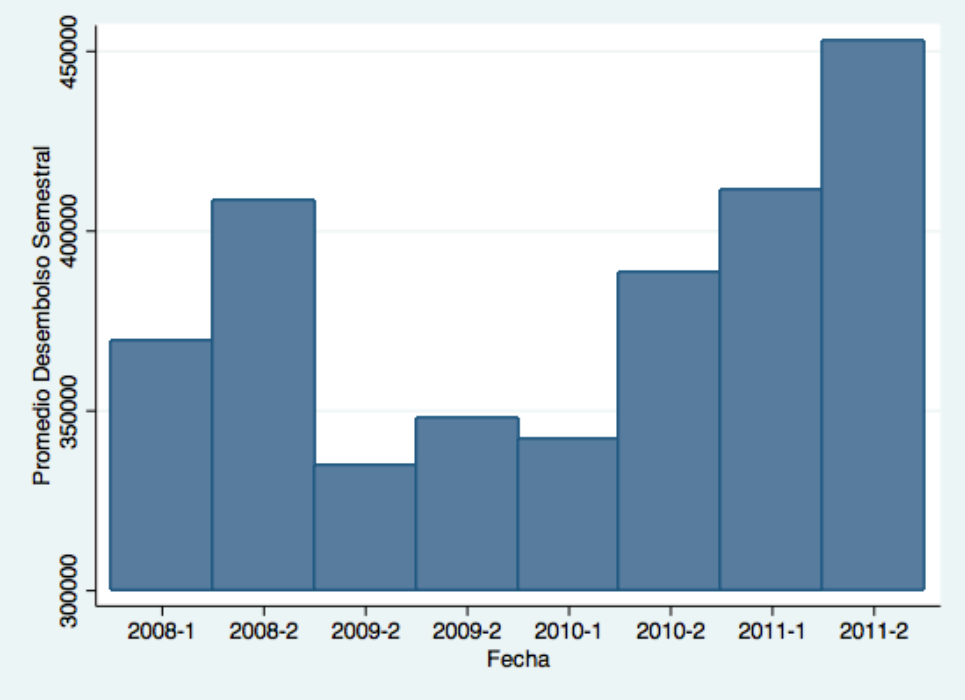
Tabla 6. Características demográficas de los que obtienen la Tarjeta 1

	Número de Tarjetas	Participación
Ocupación		
Empleado	11.895.582	68%
Independiente	2.460.888	14%
Ama de casa	1.940.423	11%
Pensionado	925.163	5%
Otro	201.730	1%
Esatdo Civil		
Casado	6.771.587	39%
Unión Libre	3.566.793	20%
Otro	7.085.406	41%
Edad		
De 18 a 25 años	852.438	5%
De 25 a 40 años	7.776.355	45%
De 40 a 60 años	7.159.648	41%
Más de 60 años	1.635.345	9%
Escolaridad		
Bachiller	4.401.763	25%
Tecnológico	6.261.926	36%
Universitario	3.258.741	19%
Postgrado	2.836.689	16%
Otro	664.667	4%
Ingresos		
De 1 a 2 SMLV	9.680.892	56%
De 2 a 5 SMLV	5.764.287	33%
De 5 a 10 SMLV	1.462.841	8%
Más de 10 SMLV	469.619	3%
ND	46.147	0%
Género		
Femenino	9.776.603	56%
Maculino	7.647.147	44%
No definido	36	0%

Fuente: Base de datos Tarjeta 1

De esta base de datos se puede tener información del número de compras que los usuarios hacen con su tarjeta -lo que en la base de datos se denomina créditos desembolsados. El Gráfico 14 muestra un crecimiento del número de desembolsos, en particular a lo largo de este año.

Gráfico 13. Número de Créditos Desembolsados



Fuente: Base de datos Tarjeta 1

Base de datos de la Tarjeta 2

La base de datos de la tarjeta de crédito 2 tiene, con periodicidad mensual, el número de las tarjetas de crédito aprobadas y el valor del cupo de dichas tarjetas. Además, reporta el valor de las compras realizadas con el total de las tarjetas de crédito. La información se tiene disponible desde enero de 2007 hasta octubre de 2011. Esta base de datos también incluye variables demográficas como género, nivel de educación, estado civil y nivel de estudios para las personas que reciben el crédito. En este caso, la información disponible corresponde al número de tarjetas aprobadas y al cupo promedio aprobado.

En la Tabla 7 se puede ver el 57% de las tarjetas se otorgan a los casados o en unión libre, y a las personas entre 30 y 60 años. El 61% de los que reciben esta tarjeta son bachilleres y por género las tarjetas se reparten en partes casi iguales. Lo interesante es que el 80% de las tarjetas se otorgan en los estratos 2 y 3.

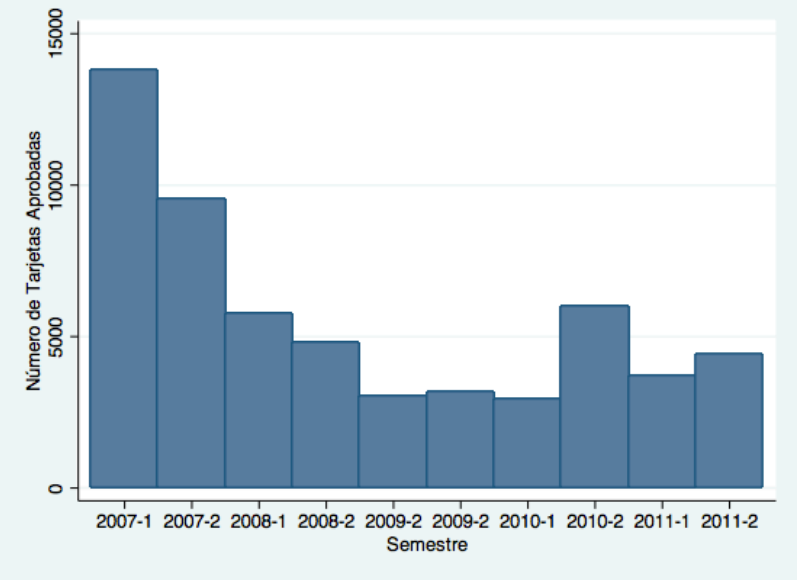
Tabla 7. Características demográficas de los que obtienen la Tarjeta 2

	Número de Trajetas	Participación	Cupo Promedio Otorgado
Estrato			
1	36.862	11%	$2.332.911
2	170.247	51%	$2.466.564
3	106.513	32%	$2.881.814
4	15.473	5%	$3.916.361
5	3.070	1%	$4.555.209
6	1.243	0%	$4.852.144
Estado Civil			
Casado	107.325	32%	$2.909.463
Union Libre	83.760	25%	$2.492.083
Resto	142.323	43%	$2.617.276
Edad			
Menor a 30 años	121.067	36%	$2.448.392
De 31 a 60 años	191.556	57%	$2.789.265
De más de 60 años	20.785	6%	$3.020.141
Escolaridad			
Primaria	36.477	11%	$2.485.126
Bachiller	204.605	61%	$2.530.442
Técnico	41.732	12%	$2.715.728
Universitario	44.043	13%	$3.157.117
Postgrado	7.865	2%	$4.480.633
Sin dato	6	0%	$2.351.667
Género			
Femenino	178.064	53%	$2.588.061
Masculino	156.664	47%	$2.777.833

Fuente: Base de datos Tarjeta 2

El Gráfico 16 muestra una tendencia decreciente del número de tarjetas aprobadas hasta inicios de 2009. Desde ese momento hasta octubre de este año se ha mantenido relativamente estable la aprobación de tarjetas en alrededor de 3000 tarjetas mensuales, con la excepción de los últimos meses de 2010.

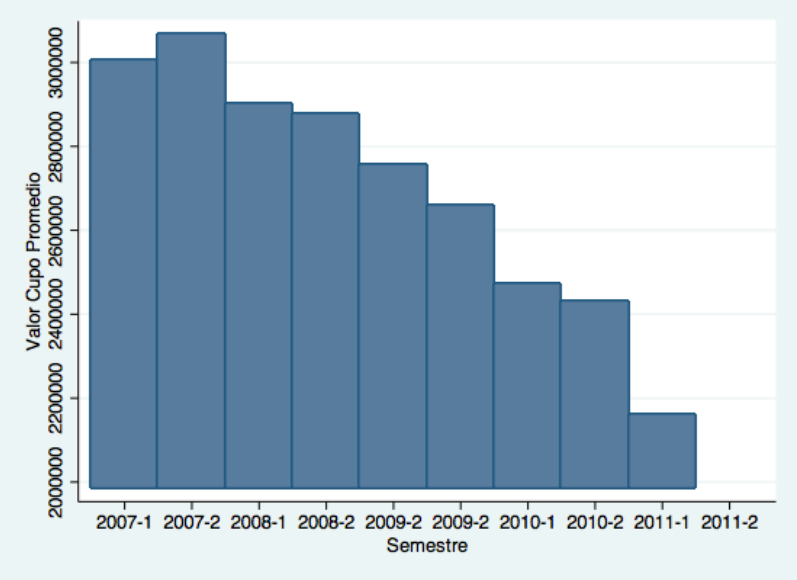
Gráfico 14. Número de tarjetas aprobadas



Fuente: Base de datos Tarjeta 2

Resulta aún más interesante notar que el cupo de la tarjeta de crédito se ha reducido a lo largo de toda la muestra (Gráfico 17).

Gráfico 15. Cupo Promedio Aprobado



Fuente: Base de datos Tarjeta 2

La información que nos reportan estas dos tarjetas de crédito es muy interesante en términos de las características demográficas de los adquieren este tipo de crédito, pero no es lo suficientemente completa para poder tener una evaluación sobre lo restrictivo o no que puede ser el hecho que la tasa de usura que le aplica a estas tarjetas se determine en conjunto con la tasa de que le aplica a los créditos comerciales. La observación de que las tasas de interés de las tarjetas de crédito están siempre pegadas a la de usura podría ser una indicación de que esta tasa es una restricción, pero al mismo tiempo se ve que los desembolsos de la Tarjeta 1 aumentan continuamente y que el cupo promedio de la tarjeta 2 se reduce, lo que podría mostrar algún tipo de dinamismo de estas tarjetas. Al mismo tiempo, no hay que olvidar que la tasa de interés tiene una tendencia decreciente hasta mediados de 2010 y que desde esa fecha se ha venido incrementando.

Trabajo de campo

Con el fin de sustentar las afirmaciones y los hallazgos realizados en la parte estadística del trabajo, se realizaron cuatro entrevistas (con dos bancos y con dos ONGs). El objetivo de estas entrevistas era el de establecer como se afectan las practicas microcrediticias con las modificaciones hechas a la tasa de interés de usura. Sin embargo, las entrevistas también sirven como ilustración de la actividad, de sus logros y sus retos.

De manera general, en las cuatros oportunidades se aplaudió la relajación de la tasa de interés, argumentando lo obvio: tasas de interés más altas permiten cubrir los costos del manejo de esta actividad y permite desembolsar montos de créditos más bajos. Esto es clave y consistente con algunas observaciones que se obtienen en el análisis de los datos. Sin embargo, en ningún caso fue clara la respuesta de cuánto tiempo se pueden demorar para ajustar sus decisiones cuando aparece una nueva regulación. El crecimiento de la cartera y los montos desembolsados dependen en todos los casos de la políticas internas de la entidad que fijan metas para cada período y con base en ellas tomas las decisiones de crédito. En el caso de los dos bancos, se hizo mucho énfasis en la actividad microfinanciera, que supera la sola actividad crediticia. En el Anexo 4 se describen en detalle los resultados de estas entrevistas

IV. Recomendaciones de Política

Así como la tasa de usura es un referente económico con implicaciones en el mercado de crédito, esta misma tasa es un referente en otros e importantes aspectos jurídicos del país. Bajo este contexto, lo deseable en el ámbito financiero, es decir, la eliminación del concepto de tasa de usura como tasa máxima a la que las entidades de crédito pueden otorgar créditos, podría producir un efecto no esperado y posiblemente indeseable en el ámbito jurídico. Adicionalmente, la eliminación del concepto de tasa de usura no cuenta, como se ha podido ver en el pasado, con el apoyo político necesario, en particular en el Congreso de la República. Es importante recordar que para eliminar el concepto de tasa de usura sería necesario tramitar reformas a varios códigos, en particular al Código Penal.

Sin embargo, estas restricciones no deben apartarnos de la idea de que una cosa es la protección a los individuos de la forma, de acuerdo con lo que ordenan el código de comercio y el código penal, es decir como un mecanismo de protección desde el Estado a quienes pueden verse afectados en sus derechos en las relaciones con otros, -y otra, bien diferente la política de estado de generar todas las condiciones necesarias para incrementar el acceso al crédito de aquellas personas que hoy se encuentran excluidas del sistema. En este sentido, se plantea una segunda opción que consiste en certificar dos tasas de usura, una para microcrédito, como se hace en la actualidad, y otra que solamente tenga en cuenta los créditos de consumo y que excluya del cálculo las tasas de los créditos comerciales. Es menester, en tal sentido, no tener tasa de usura para el crédito comercial y sólo certificar la tasa de consumo y microcrédito, reconociendo que cada una de estas categorías de crédito tiene características particulares, que deben ser adecuadamente valoradas sobretodo en términos de riesgo y que deben reflejar la realidad de clientes y tipos de crédito, acorde incluso con las definiciones que existen hoy.

Ahora bien, como quiera que la referencia a la tasa de usura, que corresponde 1.5 veces el interés bancario corriente (IBC), depende de la forma en que se calcula el IBC, los mayores esfuerzos se deben concentrar en la construcción de una medición adecuada del mencionado indicador. Esto significa que es necesario que el IBC corresponda a una medición adecuada del riesgo para cada tipo de crédito, en particular teniendo en cuenta que el problema que se quiere solucionar es el de acceso al mercado financiero de individuos que conllevan elevados costos de intermediación y que, presumiblemente, representan un mayor riesgo. Estas tasas, independientemente del

tipo de crédito, deben calcularse teniendo en cuenta los individuos más costosos para el sistema, que suelen ser los que demandan los créditos más pequeños. Un promedio simple de los créditos más pequeños puede ser una opción, o se pueden adoptar criterios como el que opera en otros países en el sentido de aplicar la fórmula sólo a determinadas instituciones financieras (p.ej. las 5/8 más grandes del mercado financiero) y descartando respecto de ellas ciertas colocaciones que se consideren distorsionan el cálculo.

Se propone, entonces, en el corto plazo, implementar dos tipos de certificaciones de tasas de interés de usura: i) para créditos de consumo, y ii) para microcréditos, cada una calculada como un promedio simple de los créditos más pequeños, adoptando la experiencia de Brasil, donde el tope a la tasa se calcula sacando un porcentaje de los créditos más grandes del mercado. Esto permite que, como en el caso de Chile, la tasa de usura permanezca siempre muy por encima de lo que se cobra en el mercado.

La forma de determinación y aplicación de la metodología de cálculo requiere mayores niveles de transparencia y documentación, pues desafortunadamente la obligación para la SFC de publicar la metodología que aplica en los mencionados cálculos es reciente. De hecho, solamente para las modificaciones a la metodología de cálculo de la tasa de usura efectuadas a finales del año 2010 se presentan fórmulas concretas. No resulta aceptable que discrecionalidades como ésta perduren en el tiempo y en tal sentido es menester que la metodología y sus modificaciones se incorporen en documentos públicos debida y técnicamente soportados de manera que sean claros para todos los interesados.

En consistencia con lo señalado, y dado el comportamiento del mercado crediticio frente a las restricciones que imponen los topes a las tasas de interés de usura, sería conveniente tener información sobre las operaciones que ocurren en el margen. Es decir, en la información solicitada por la SFC a las entidades sería conveniente recoger la información del tamaño del crédito y la tasa de interés de cada crédito que se otorga. También sería ideal tener información sobre las comisiones y otros cobros.

Igualmente, y aunque no para las certificaciones mencionadas, sino para la adopción de políticas en materia de profundización del mercado de crédito, sobretodo en términos de acceso, sería importante tener conocimiento de las personas a las que se les rechaza un microcrédito. Las características demográficas y el tipo de crédito que solicitan enriquecerían mucho la discusión y facilitarían la toma de decisiones de política económica.

Finalmente, a mediano plazo debería considerarse la adopción de un modelo como el peruano o el brasilero, donde la existencia del tope a las tasas de interés, e incluso la aplicación del delito de usura, se limita a las operaciones que se pactan y desarrollan

por fuera del sistema supervisado por el Estado, a fin de que justamente en conjunto con los avances logrados en los otros frentes a los que ya nos referimos antes, el control se realice sobre los agentes que no cuenten con estándares de supervisión adecuados y donde los deudores se encuentren desprotegidos. Una modificación en este sentido requeriría pasar por una ley de la república, como quiera que restringiría el alcance del delito de usura a dichas operaciones.

Con base en lo anterior, acorde con los análisis efectuados a lo largo del presente estudio, en el entendido que se trata de asuntos que pueden ser complejos de presentar y sacar adelante en el Congreso de la República por la sensibilidad que generan de cara a la protección al consumidor y las apreciaciones preconcebidas que se tienen en torno a los fines de los limites a las tasas de interés en las operaciones de crédito, se recomienda que una vez se logren avances con la regulación vigente, se consideren modificaciones más profundas a saber:

1. Modificación del artículo 305 del Código Penal, del delito de usura, para limitar el hecho punible a excesos que se prueben en operaciones en las que el prestamista no se encuentre sujeto a la supervisión del Estado.

2. Modificación al artículo 884 del Código de Comercio en el sentido de volver a la redacción anterior a la ley 510 de 1999, a fin de permitir que el interés moratorio no se limite a un porcentaje del remuneratorio o de plazo, el cual también debe ser de libre determinación cuando se trate de operaciones con entidades vigiladas.

A nivel reglamentario (Decretos) en el corto plazo y acorde con el entendimiento que da la Ley 795 de 2003 en el sentido de que se certifiquen tantas modalidades de crédito como se consideren convenientes, se recomienda restablecer, al menos en principio, la disposición de acuerdo con la cual se mantenga dos tipos de tasas a saber: microcrédito y consumo, excluyendo el crédito comercial, y atendiendo el nivel de riesgo de las mismas, de forma que se establezcan tasas de usura diferenciales aplicables al sistema financiero, de entre las cuales deberá definirse cuál es la aplicable para efectos penales de los créditos no otorgados por el sistema financiero y demás operaciones y actividades a las que se aplica la tasa de usura. Se sugiere igualmente unificar la periodicidad de la certificación tanto para los microcréditos como para los de consumo.

Por su parte, es necesario, en desarrollo de las mismas facultades, que el Gobierno defina la libertad en materia de crédito comercial, sin perjuicio de obligaciones de información y divulgación de costos asociados que se apliquen en el mercado.

Consistente con lo observado, conviene igualmente revisar y promover el que entidades vigiladas por entes de control diferentes a la SFC establezcan esquemas de reporte de información en formatos similares a los que ha implementado esa Superintendencia, vr. gr. las ONG's o las sociedades comerciales que contemplen dentro de su objeto social el otorgamiento de crédito y de esa manera consolidar bases de datos que permitan medir el impacto de las medidas adoptadas, sobre todo fuera del sistema financiero, donde no sólo no existe control concreto sino que incluso se generan costos adicionales a la tasa, tales como comisiones o erogaciones no determinadas como interés.

Los reglamentos mencionados deberían definir no sólo la modalidad de crédito, sino dar unas pautas en lo que hace a la forma como a la SFC le corresponde definir la metodología de cálculo aplicable a cada caso. Deben ser uniformes y permanentes los criterios del tipo de créditos que incorporan cada modalidad, así como rangos de plazos, tipo de tasa pactada – fija o variable- e incluso clases de garantías que los respaldan. La definición de microcrédito y su tratamiento debe ser actualizada conforme la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

V. Conclusiones

Si bien en Colombia las tasas de interés se determinan libremente, la JDBR está facultada para intervenir las tasas de interés acticas y pasivas vigentes en el sistema. La SFC certifica el IBC, que es el punto de partida para determinar la tasa de usura y otras tasas de referencia, importantes en el ámbito económico y jurídico. A partir de la Ley 795 de 2003, el Gobierno Nacional determina el tipo de créditos sobre los cuales el ente de control debe emitir la certificación del IBC.

En este trabajo se muestra como la legislación colombiana ha evolucionado hacia un sistema donde la tasa de usura, que se define como una y media veces el IBC, se ha involucrado en muchos aspectos de nuestra actividad jurídica y económica. Es así como la certificación del IBC tiene consecuencias no solamente sobre las operaciones financieras, sino que es determinante para los efectos previstos en el artículo 884 del Código de Comercio para las operaciones mercantiles y de manera aún más especial para los fines del artículo 305 del Código Penal, con el cual se tipifica el delito de usura. En otras palabras, con base en la mencionada certificación que hace la SFC se determina: i) la tasa máxima de interés a la que deben sujetarse las instituciones objeto de la vigilancia y control de la SFC en sus operaciones activas; ii) el interés máximo legal remuneratorio y moratorio permitido en todas las operaciones mercantiles; y iii) la tasa de usura, como referente de una conducta punible aplicable a cualquier préstamo de dinero o venta de bienes y servicios a plazo. Este desarrollo jurídico ha dejado de lado un análisis serio sobre las consecuencias que estas medidas pueden tener en el ámbito de la profundización financiera y, en particular, sobre el acceso al sistema financiero de aquellas personas que hoy se encuentran marginadas.

Ahora bien, en el ámbito puramente económico, según lo señala ampliamente la literatura, sostener límites a la tasa de interés acarrea exclusión y retraso en el acceso al financiamiento formal de la población de más bajos ingresos, la que probablemente en un escenario de mayor tasa probablemente calificaría como sujeto de crédito formal. Al respecto, Marulanda y Paredes (2006) afirman que los límites a las tasas de interés conllevan un problema de selección adversa, al sacar del mercado proyectos productivos que podrían ser financiados bajo otras condiciones. En igual sentido, Estrada (2008) encontró que el límite a la tasa de interés activa ha afectado en forma negativa el nivel de profundización financiera.

Como prueba de lo anterior, la tendencia en el mundo y especialmente en los países de latinoamericanos, ha sido la eliminación total de topes, como en el caso de Bolivia a partir del año 1990 contribuyendo a hacer viable y consolidar la financiación para microempresarios y familias de bajos ingresos, o su flexibilización, la cual se ha dado por dos vías: i) limitando la aplicación de topes establecidos por las autoridades a sectores diferentes al financiero y dejando a éste en libertad de pactar las tasas que más se acomoden al nivel de riesgo de los clientes , como es el caso de Brasil y Perú, donde existe una tasa de referencia, más no de usura, para operaciones entre agentes diferentes a los intermediarios
préstamos a financieros; y ii) mediante la determinación de fórmulas de cálculo de la tasa de usura que se han considerado no restrictivas del acceso al crédito , como en el caso de Chile.

Ahora bien, experiencias internacionales importantes como es el caso de Bolivia en materia de microcrédito ha demostrado que contrario a lo esperado, los elevados costos de los microcréditos no implican necesariamente que los clientes entrañen un costo más alto, debido a que los programas de microcrédito bien implementados conllevan menores riesgos de incumplimiento frente a los créditos comerciales normales (elms y Reille, 2004).

No puede desconocerse la experiencia que ha vivido el país en los últimos años, donde las ONG especializadas en otorgamiento de microcrédito han dado el paso hacia el sistema financiero, entrando a competir con entidades de nicho como las Compañías de Financiamiento o instituciones bancarias que desde hace algunos años también han incursionado en el microcrédito, llevando así a la consolidación de un proceso con dos tendencias muy marcadas: i) el de las entidades microfinancieras propiamente dichas provenientes de ONG´s, en lo que se ha denominado el proceso “upgrading”; y ii) el de los bancos comerciales que han avanzando creando productos especiales para atender el segmento microempresarial, proceso denominado “downscalling”.

Desde la expedición de la Ley 795 de 2003, el gobierno ha hecho esfuerzos para limitar los efectos que puede tener la tasa de usura en el desarrollo del mercador crediticio. Desafortunadamente, en 2007, tras solicitar la certificación de tres tasas diferentes (microcréditos, comercial y consumo) a la SFC, el gobierno tuvo que reversar la medida por los efectos indeseados en el mercado de créditos de consumo. Así las cosas, hoy sólo se certifican dos tasas (la de microcrédito y la de consumo-comercial). Adicionalmente, la certificación de tasa de usura de los microcréditos mantuvo la tasa de usura constante hasta finales de 2010. Desde septiembre de 2010 hasta junio de 2011, la tasa se certificó trimestralmente aplicando la nueva metodología, siguiendo un período de ajuste que el gobierno definió como de un año. Desde septiembre, siguiendo la norma, la certificación de la tasa de microcrédito se hace anualmente.

Con esto en mente, al hacer un análisis de la información disponible, de este trabajo se desprenden algunas conclusiones interesantes. Los dos cambios reglamentarios (el de 2007 y el de 2010) han implicado un incremento de la tasa de usura que se ha visto acompañado de un aumento menos que proporcional en la tasa interés de los microcréditos. Si bien estos hitos se aplican por los cambios regulatorios en materia de tasas de interés, es importante señalar que existen otros determinantes que han movido la colocación de recursos en materia microcrediticia, a saber, las políticas de inclusión financiera del año 2009 en virtud de las cuales, sin cambios en las tasas de interés, se han logrado importantes niveles de acceso al financiamiento. Más interesante aún es el dinamismo reciente de los desembolsos de microcréditos, con colocaciones en montos cada vez menores. Estos desarrollos sugieren que las medidas adoptadas en uno y otro momento han sido efectivas y que el sector microempresarial tiene hoy mayores posibilidades de acceder a financiamiento con el sector financiero vigilado por la SFC y con las instituciones microfinancieras.

Aunque no se sabe que ocurre en términos de tasas con los individuos nuevos en el sistema, si se puede llegar a la conclusión de que la tasa de usura no es una limitante para quienes ya tenían acceso al crédito. Para ellos la tasa de mercado ha sido consistentemente menor que la tasa de usura y un aumento en la tasa de mercado disminuye la demanda por crédito. Ello puede darse simultáneamente con el hecho de que, en el margen, aumentos de la tasa de usura permitan mejorar el acceso al crédito de algunos clientes antes excluidos. Desafortunadamente, la información disponible de créditos de consumo no es lo suficientemente ilustrativa como para obtener una conclusión contundente de este hecho. Con base en la información de dos instrumentos –cupos de crédito/tarjetas de crédito- de empresas comerciales se puede concluir que productos por fuera del sistema financiero tiene alta capacidad de inclusión y le están llegando a los estratos más bajos como mecanismo de financiación de su consumo, tal como ha sucedido en Chile y México.

De otro lado, las tasas de interés de todas las tarjetas de crédito emitidas en Colombia y con obligación de reportar a la SFC se mantienen de manera permanente muy cercanas a la tasa de usura del crédito de consumo. Esto podría sugerir que existe una restricción sobre este tipo de créditos. De cualquier manera, hay que ser cuidadosos con esta conclusión en razón a que las tarjetas de crédito permiten cobros adicionales en materia de comisiones y honorarios que podrían cubrir los costos de administración de las mismas.

Con fundamento en los ejercicios, en los múltiples trabajos existentes sobre el impacto de las tasas de interés en el otorgamiento de créditos, en la revisión de los modelos de países pares, en los avances en materia de análisis de microcrédito y la mayor

información disponible en el momento en el mercado colombiano, se sugiere seguir de cerca los cambios surtidos en buena parte de los países de Latinoamérica.

Si bien se entiende que debe ser progresista y que la meta deberá conducir a la eliminación total de los topes, a futuro el gobierno debe orientar sus esfuerzos hacia dos objetivos: i) En el corto plazo, seguir en la línea de lo que se ha venido trabajando; es decir, certificar dos tasas de interés -- la de microcrédito y la de consumo individualmente-- dejando la tasa de los créditos comerciales sin límites, con la correspondiente advertencia de que, en todo caso, la certificación de la tasa de usura que se defina aplica a todas las operaciones mercantiles. ; ii) En el largo plazo, limitar la aplicación de topes establecidos por las autoridades a sectores diferentes al financiero, dejando a éste en libertad de pactar las tasas que más se acomoden al nivel de riesgo de los clientes, como es el caso de Brasil y Perú, o establecer fórmulas de cálculo de la tasa de usura no restrictivas del acceso al crédito, como en el caso de Chile.

Las medidas de corto plazo deben partir del supuesto de que cada una de las categorías de crédito tiene características particulares, que deben ser adecuadamente valoradas sobretodo en términos de riesgo y que deben reflejar la realidad de clientes y tipos de crédito. En otras palabras, estas tasas, independientemente del tipo de crédito, deben calcularse teniendo en cuenta los individuos más costosos para el sistema, que suelen ser al mismo tiempo los más pequeños.

De otro lado, no resulta aceptable que discrecionalidades como las que tenía la SFC hasta hace poco tiempo perduren en el tiempo y en tal sentido es menester que la metodología y sus modificaciones se incorporen en documentos públicos debida y técnicamente soportados de manera que sean claros para los destinatarios de las tasas.

En consistencia con lo señalado, y dado el comportamiento del mercado crediticio frente a las restricciones que imponen los topes a las tasas de interés, sería conveniente tener información sobre las operaciones que ocurren en el margen, sobre las comisiones que se cobran y de otros cobros que puedan ser adicionados a los créditos y tener conocimiento de las personas a las que se les rechaza un microcrédito. Las características demográficas y el tipo de crédito que solicitan enriquecerían mucho la discusión y la toma de decisiones de política económica.

VI. Anexos

Anexo I. Cambio normativos en relación con la certificación de las tasas de interés de referencia para el cálculo del interés de usura: leyes y Decretos Relacionados

LEY/DECRETO	CONTENIDO
Ley 45 de 1990	**"Artículo 66. Certificación del interés bancario corriente. Corresponde a la Superintendencia Bancaria certificar la tasa de interés bancario corriente con base en la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos bancarios, analizando las tasas de las operaciones activas de crédito mediante técnicas adecuadas de ponderación. La aludida función se cumplirá una vez al año, dentro de los dos (2) primeros meses, expresando la tasa a certificar en términos efectivos anuales. No obstante, en cualquier tiempo podrá hacerlo a solicitud de la Junta Monetaria. El interés bancario corriente certificado regirá a partir de la fecha de publicación del acto correspondiente.** **"Artículo 67. Prueba de los intereses. El artículo 191 del Código de Procedimiento Civil quedará así: 'El interés bancario corriente se probará con certificación expedida por la Superintendencia Bancaria. Cuando se trate de operaciones sujetas a regulaciones legales de carácter especial, la tasa de interés se probará mediante copia auténtica del acto que la fije o autorice'.**

"Artículo 71. Fijación de tasas máximas de interés para los establecimientos de crédito. La letra c) del artículo 6o del Decreto 2206 de 1963[48] quedará así:

c) Señalar las tasas máximas de interés, remuneratorio y moratorio, que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, y fijar las tasas de descuento. Las tasas máximas de interés que pueden convenirse en las operaciones en moneda extranjera continuarán sujetas a las determinaciones de la Junta Monetaria. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación. Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Monetaria estarán sujetos a las sanciones administrativas que establezca la Junta en forma general para estos casos´.

"Artículo 72. Sanción por el cobro de intereses en exceso. Cuando se cobren intereses que sobrepasen los límites fijados en la ley o por la autoridad monetaria, el acreedor perderá todos los intereses cobrados en exceso, remuneratorios, moratorios o ambos, según se trate, aumentados en un monto igual. En tales casos, el deudor podrá solicitar la inmediata devolución de las sumas que haya cancelado por concepto de los respectivos intereses, más una suma igual al exceso, a título de sanción. Parágrafo. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, cuando se trate de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, ésta

[48] Decreto expedido bajo la vigencia de la Constitución de 1886, relativo a las funciones y facultades de la Junta Monetaria. El Decreto 2206 de 1963 fue derogado por el artículo 66 de la Ley 31 de 1992.

	velará porque las mismas cumplan con la obligación de entregar las sumas que de conformidad con el presente artículo deban devolverse".
Ley 31 de 1992	Funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria. "Artículo 16. Atribuciones. Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá: "… e) Señalarx las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas. Las tasas máximas de interés que pueden convenirse en las operaciones en moneda extranjera

	continuarán sujetas a las determinaciones de la Junta Directiva. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación. "Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Directiva estarán sujetos a las sanciones administrativas que establezca la Junta en forma general para estos casos. "Artículo 20. Tasa de interés bancario corriente y liquidación de la UPAC. La Junta Directiva podrá solicitar al Superintendente Bancario la certificación de la tasa de interés bancario corriente cuando por razones de variaciones sustanciales de mercado ello sea necesario. El Banco de la República calculará mensualmente e informará con idéntica periodicidad a las corporaciones de ahorro y vivienda, para cada uno de los días del mes siguiente, los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC[49], según la metodología correspondiente". (Cita fuera de texto)
Decreto 663 de 1993 – EOSF (Compilatorio de las disposiciones vigentes en ese momento)	El artículo 325, numeral 3. ordinal 33[50] del EOSF consagra las funciones de la Superintendencia Bancaria, incorporando de manera integral el contenido del artículo 66 de la ley 45 de 1990 ya citada. El único cambio realizado hace referencia al nombre de Junta Monetaria por la de Junta Directiva del Banco de la República.

[49] Hoy Unidad de Valor Real – UVR.
[50] Este artículo fue sustituido por el Decreto 2359 de 1993, artículo 2, sin modificación en su contenido, renombrándose como Literal d. del numeral 5° del artículo 326 del EOSF.

	De la misma forma, el artículo 34[51] señala, que corresponde a la Superintendencia: 34) Certificar, de conformidad con el artículo 235 del código penal, la tasa de interés que estén cobrando los bancos por créditos ordinarios de libre asignación[52].
Ley 795 de 2003	"Artículo 83. Adicionase con el literal j) y dos parágrafos el numeral 5 y modificase los literales c) y d) del numeral 6 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de la siguiente forma: "c) Certificar las tasas de interés bancario corriente correspondientes a las distintas modalidades de crédito que determine el Gobierno Nacional, mediante normas de carácter general. "Esta función se cumplirá con base en la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos de crédito, analizando la tasa de las operaciones activas mediante técnicas adecuadas de ponderación, y se cumplirá con la periodicidad que recomiende la Junta Directiva del Banco de la República "Las tasas certificadas por la Superintendencia Bancaria se expresarán en términos efectivos anuales y regirán a partir de la fecha de publicación del acto correspondiente;

[51] Este artículo fue sustituido por el Decreto 2359 de 1993, artículo 2, sin modificación en su contenido; renombrándose como Literal d. del numeral 6 del artículo 326 del EOSF.

[52] La certificación para efectos del cálculo de la tasa de usura fue modificada por la ley 599 de 2000, cambiando la referencia de créditos ordinarios de libre asignación por la de interés bancario corriente.

"d) Certificar, de conformidad con el artículo 305 del Código Penal, la tasa de interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos."

En desarrollo del mencionado artículo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4090 de 2006[53] derogado por el Decreto 519 de 2007[54], mediante el cual se determinó las modalidades de crédito que debían ser certificadas por la Superintendencia Financiera. El mencionado reglamento fue modificado en varias ocasiones e incorporado en el Decreto Único del Sistema Financiero, Asegurador y del Mercado de Valores, bajo el Título 5 de la CERTIFICACIÓN DEL INTERES BANCARIO CORRIENTE, así.

"Artículo 11.2.5.1.1 (Artículo 1 del Decreto 519 de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto 919 de 2008). Certificación del interés bancario corriente.

"La Superintendencia Financiera de Colombia certificará el interés bancario corriente correspondiente a las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente decreto.

"Para el desarrollo de dicha función, la Superintendencia Financiera de Colombia contará con la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos de crédito. La tasa de las operaciones activas se analizará mediante técnicas adecuadas de ponderación, pudiendo ser exceptuadas aquellas operaciones que por sus condiciones particulares no resulten representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad.

[53] Este decreto había sido modificado por el Decreto 18 de 2007.

[54] El Decreto 519 de 2007 fue modificado por los Decretos 919 de 2008, 3819 de 2008, 1098 de 2009, 3750 de 2009, 1000 de 2010 y 3590 de 2010 del Ministerio de Hacienda.

"La metodología para el cálculo del interés bancario corriente, así como cualquier modificación que se haga a la misma, deberá ser publicada por la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera previa a su aplicación.

"Las tasas certificadas se expresarán en términos efectivos anuales y regirán por el periodo que determine la Superintendencia Financiera de Colombia, previa publicación del acto administrativo.

"Artículo 11.2.5.1.2 (Artículo 2 del Decreto 519 de 2007 Modificado por el artículo 2 del Decreto 919 de 2008). Modalidades de crédito cuyas tasas deben ser certificadas.

"1. Microcrédito: es el constituido por las operaciones activas de crédito a las cuales se refiere el artículo 39 de la Ley 590 de 2000[55], o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen, así como las realizadas con microempresas en las cuales la principal fuente de pago de la obligación provenga de los ingresos derivados de su actividad.

"Para los efectos previstos en este numeral el saldo de endeudamiento del deudor no podrá exceder de ciento veinte

[55] **Artículo 39. Sistemas de microcrédito.** Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorízase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación.

(120) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito. Se entiende por saldo de endeudamiento el monto de las obligaciones vigentes a cargo de la correspondiente microempresa con el sector financiero y otros sectores, que se encuentren en los registros con que cuenten los operadores de bancos de datos consultados por el respectivo acreedor, excluyendo los créditos hipotecarios para financiación de vivienda y adicionando el valor de la nueva obligación.

"Por microempresa se entiende toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere los diez (10) trabajadores o sus activos totales, excluida la vivienda, sean inferiores a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

"2. Crédito de consumo y ordinario:

a) El crédito de consumo es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales para financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales o empresariales, incluyendo las efectuadas por medio de sistemas de tarjetas de crédito, en ambos casos, independientemente de su monto;

"b) El crédito ordinario es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica y que no esté definido expresamente en ninguna de las modalidades señaladas en este artículo, con excepción del crédito de vivienda a que se refiere la Ley 546 de 1999.

"Parágrafo 1. Para los efectos previstos en el inciso segundo

del artículo 11.2.5.1.1 del presente decreto, se entiende que no es representativo del conjunto de créditos correspondientes a la modalidad del crédito ordinario, entre otros, el crédito preferencial, esto es, el constituido por las operaciones activas de crédito que, por sus características particulares o especiales, se pactan en condiciones diferentes a las que generalmente utiliza la entidad para con el público.

"Parágrafo 2. Para los efectos previstos en este decreto, la clasificación de una operación activa de crédito en una modalidad particular se hará por parte del acreedor al momento de la aprobación y permanecerá así hasta su cancelación con base en los criterios establecidos en el presente decreto. El acreedor deberá informar al deudor la modalidad en la que fue clasificado el crédito en el momento de la aprobación.

"(Adicionado por el artículo 3 del Decreto 919 de 2008). Parágrafo 3. Sin perjuicio de lo señalado en el numeral primero del presente artículo, el cobro de los honorarios y comisiones por parte de los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito micro empresarial, autorizado por el artículo 39 de la Ley 590 de 2000, será procedente únicamente en los eventos previstos en dicha disposición.

"Artículo 11.2.5.1.3 (Artículo 3 del Decreto 519 de 2007). Efectos de las certificaciones del interés bancario corriente.

En las operaciones activas de crédito, para todos los efectos legales relativos a los intereses e independientemente de la naturaleza jurídica del acreedor, deberá tenerse en cuenta el interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo período, que corresponda a la modalidad de la operación activa de crédito de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

11.2.5.1.2 del presente decreto. Así mismo, estarán sometidas a lo previsto en este inciso las ventas a plazo en cuanto al precio pendiente de pago, las operaciones de leasing operativo y financiero, el descuento de derechos personales o créditos de carácter dinerario y de valores o títulos valores y las operaciones de reporto o repo, simultáneas y de transferencia temporal de valores.

"En todos los demás casos en que se deban pagar intereses de plazo o de mora, así como en los eventos en que los intereses se encuentren definidos en la ley o el contrato en función del interés bancario corriente, tales como los intereses de mora que se deban por concepto de tributos, obligaciones parafiscales u obligaciones mercantiles de carácter dinerario diferentes de las provenientes de las operaciones activas de crédito y demás operaciones mencionadas en el inciso anterior, únicamente deberá tenerse en cuenta el interés bancario corriente certificado para el crédito de consumo y ordinario.

"Parágrafo 1. Para los efectos previstos en este decreto, se entiende por operación activa de crédito aquella por la cual una de las partes entrega o se obliga a entregar una cantidad de dinero y la otra a pagarla en un momento distinto de aquel en que se celebra la convención.

"Parágrafo 2. Los límites para la fijación del interés remuneratorio en el crédito de vivienda a que se refiere la Ley 546 de 1999, serán los que determine la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con las decisiones de la Corte Constitucional en la materia. El límite para la fijación del interés de mora será el previsto en el artículo 19 de dicha ley.

"Artículo 11.2.5.1.4 (Modificado por el Decreto 3590 de 2010) Régimen de Transición.

	La Superintendencia Financiera de Colombia certificará, a partir del 1 de octubre de 2010, el interés bancario corriente aplicable a la modalidad de microcrédito de acuerdo con la definición contemplada en el numeral 1 del artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010, adoptando para el efecto una metodología que permita la convergencia de la tasa de esta modalidad crediticia a las tasas de interés de mercado, a lo largo de un período de doce (12) meses contados a partir del momento de la certificación. Transcurrido el plazo mencionado la certificación se efectuará de conformidad con lo establecido en el artículo 11.2.5.1.1 del presente Decreto.”
Código de Comercio – Artículo 884	“Art. 884: ARTÍCULO 884. Cuando en los negocios mercantiles hayan de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será del doble y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses. “Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria.
Ley 510 de 1999	Artículo 111.- Modificó el artículo 884 del Código de Comercio, en punto a la tasa máxima del interés de mora, así: "Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, este será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990.

	Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria".
Código de Comercio – Artículo 884	"Art. 884: ARTÍCULO 884. Cuando en los negocios mercantiles hayan de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será del doble y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses. "Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria.
Ley 510 de 1999	Artículo 111.- Modificó el artículo 884 del Código de Comercio, en punto a la tasa máxima del interés de mora, así: "Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, este será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990. Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria".
Decreto 141 de 1980 – Antiguo Código Penal	ARTICULO 235. USURA[56].El que reciba o cobre, directa o indirectamente, de una o varias personas, en el término de un (1) año, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicio a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad el interés que para el período

[56] El citado artículo es una modificación al Decreto Ley 100 de 1980.

	correspondiente estén cobrando los bancos por los créditos ordinarios de libre asignación, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de seis (6) meses a tres (3) años y en multa de un mil a cincuenta mil pesos. El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de ocho (8) meses a cuatro (4) años y en multa de un mil a cincuenta mil pesos. En la discusión del Nuevo Código Penal, se realizó una modificación al delito de usura, cambiando la referencia de certificación del interés cobrado a créditos ordinarios de libre asignación por la del interés bancario corriente.
Ley 599 de 2000	"ARTICULO 305. USURA[57]. El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200)

[57] En Sentencia C-479 del 9 de mayo de 2001. Expediente D-3188, la Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Rodrigo Escobar Gil señaló: *La norma acusada establece como referente para el delito de usura un hecho actual, como es el interés que estén cobrando los bancos, pero, en la medida en que el mismo es un concepto indeterminado, dispone que para fijarlo con carácter vinculante, se acuda a la certificación de la Superintendencia, la cual, por su propia naturaleza, no puede versar sino sobre un período anterior. Esta opción del legislador exige que la certificación de la Superintendencia se realice de manera periódica y con una frecuencia tal que permita razonablemente establecer una continuidad entre el período base para la certificación y el período de vigencia de la misma, sin que, por este concepto quepa hacer un pronunciamiento de constitucionalidad o expedir un fallo con efecto modulado, en la medida en que el legislador dejó a las autoridades administrativas la determinación de la periodicidad de las certificaciones y por consiguiente de la frecuencia que deben tener las mismas para que se conserve la voluntad legislativa de vincular la conducta punible a las condiciones de mercado imperantes en el momento de su realización.*

	salarios mínimos legales mensuales vigentes. El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de cien (100) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Ley 890 de 2004	"Artículo 14. Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. En todo caso, la aplicación de esta regla general de incremento deberá respetar el tope máximo de la pena privativa de la libertad para los tipos penales de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o. de la presente ley."
Ley 1142 de 2007	Adiciona el artículo 305 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente inciso: "Cuando la utilidad o ventaja triplique el interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, la pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes".

Anexo II. Bibliografía

Título	Servicios Financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina
Autores	CAF
Fecha	2011
Objetivo	El objetivo del documento es analizar el papel que cumplen las finanzas en el proceso de desarrollo de Latinoamérica. Se busca determinar de que manera es necesario complementar las medidas tradicionales de profundidad financiera asociadas, usualmente, con la relación entre el valor de los recursos intermediados y el tamaño global de la economía en cuestión. El estudio también busca identificar y describir el desarrollo de las Instituciones Microfinancieras y la contribución que las mismas pueden tener en el aumento del acceso a los servicios financieros a la población más pobre y a las microempresas. Un último objetivo explicito del texto es analizar las diversas iniciativas de política pública para favorecer el acceso a los servicios financieros.
Periodo de Análisis	1980-2011
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas y utilización de varías técnicas econométricas.
Conclusiones	Existe espacio para intervenciones públicas que resuelvan las fallas de mercado y otras imperfecciones del mismo que afectan el funcionamiento de los mercados. Estas intervenciones deben enmarcarse en un contexto caracterizado por la existencia de instrumentos más especializados que ataquen en forma especifica los problemas detectados y que permitan potenciar una relación de complementariedad con la Banca privada, se mencionan entre otras posibles iniciativas el factoring, el otorgamiento de garantías, el desarrollo de registros de crédito, etc. Se concluye que el desarrollo de las instituciones microfinancieras ha sido un importante factor que ha permitido acercar los servicios financieros a un importante segmento de la población. El éxito de las Instituciones Microfinancieras se debe a una mezcla entre elementos de la banca tradicional con el aprendizaje de mecanismos financieros informales y la respuesta que se le ha dado a la inmensa demanda

	desatendida por el sistema financiero tradicional. Pese a los avances de las última década, los sistemas financieros en América Latina siguen siendo subdesarrollados en todas sus dimensiones, cuando se comparan no solo con los sistemas financieros de las economías desarrolladas, sino con relación a otras economías emergentes de Europa o Asia. Ahora bien, la evidencia muestra como en la actualidad se tienen bancos más capitalizados, más eficientes y con prácticas más adecuadas de manejo de riesgo; esta puede ser la base de un desarrollo más ordenado y sostenido de la intermediación en el futuro, sin olvidar que se parte de bajos niveles de profundidad y acceso. Las intervenciones para promover el desarrollo financiero deben orientarse a subsanar las fallas de mercado y eliminar las barreras que limitan el acceso, sin dejar de lado los criterios prudenciales de regulación micro y macro, para evitar la profundización de los ciclos de crédito.
Título	Hacia una tasa de usura que refleje mejor las tendencias del mercado
Autores	Daniel Castellanos
Fecha	2011
Objetivo	Analizar el resultado que ha tenido la revisión de la metodología de cálculo de las tasas de interés de usura por parte del Gobierno Santos.
Periodo de Análisis	2010-2011
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	La revisión de la metodología hecha por el gobierno ha sido muy exitosa. Las tasas de interés no se han disparado y la bancarización, medida por el número de créditos y la evolución de los saldos, marcha bastante bien. Esto sugiere que es hora de consolidar las medidas, de modo que se le dé seguridad normativa al mercado. Respecto al microcrédito se observa una evolución muy positiva en el número de desembolsos; respecto al comportamiento de los saldos del crédito de los microcréditos se ha visto un comporamiento favorable para el conjunto del sistema financiero, y para la descomposición entre bancos, compañías de financiamiento comercial y cooperativas.
Título	El Microcrédito: un modelo de negocio especializado con un futuro necesario y promisorio
Autores	Margarita Henao y Diana Carolina Fonseca

Fecha	2011
Objetivo	Analizar los beneficios en la flexibilización de la tasa de usura para los microcréditos a partir de las medidas adoptadas por el gobierno nacional en 2010.
Periodo de Análisis	2008-2011
Metodología	Análisis de Estadísticas Descriptivas
Conclusiones	La flexibilización de la tasa de usura para microcrédito ha generado resultados altamente positivos en los siguientes aspectos: incremento en el número de desembolsos, aumento de los saldos de cartera, vinculación de nuevos clientes al sistema financiero y manejo prudente de la tasa de interés por parte de las entidades financieras. Se recomienda la eliminación de la tasa de usura.

Título	Efectos de los límites a las tasas de interés sobre la profundización financiera
Autores	Laura Cepeda, Andrés Murcia y Dairo Estrada
Fecha	2011
Objetivo	Explora la relación entre la existencia de un límite superior a las tasas de interés y la profundización financiera en América Latina entre 1980 y 2008.
Periodo de Análisis	1980 – 2008
Metodología	- Estimación con un panel de datos de 18 países de América Latina - Se exploran a través de una aplicación del modelo clásico de (Stiglitz y Weiss, 1981) el efecto negativo que puede tener la existencia de dicho límite sobre el nivel de crédito en la economía y los posibles efectos que podría generar el aumento o eliminación de dicho límite
Conclusiones	La existencia de un límite a la tasa de interés ha estado asociado con un menor nivel de profundización financiera en América Latina en los últimos 30 años. Este efecto se obtiene controlando por variables fundamentales de la profundización financiera, tales como el nivel de ingreso per capita y los flujos de capital del exterior que reciben los países. Una tasa de interés de usura menos restrictiva ayudaría a incrementar la profundización financiera y por esta vía, permitiría el acceso a los servicios financieros por parte de un segmento más generalizado de la

	población. Se hace énfasis en la necesidad de protección al consumidor financiero.
Título	**Acceso y servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrenio**
Autores	Beatriz Marulanda
Fecha	2010
Objetivo	El objetivo de este estudio es realizar un diagnóstico de la situación colombiana en materia de acceso a servicios financieros, incluyendo los avances recientes y el estado de la regulación enfocada a las microfinanzas.
Periodo de Análisis	2006-2010
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	El país ha mostrado avances en estos últimos años en materia del acceso a servicios financieros por parte de la población de menores recursos, pero igualmente queda un largo camino por recorrer para lograr alcanzar efectivamente una verdadera inclusión financiera. Adicionalmente se deben abordar las siguientes reformas: - Consolidar la política de promoción de acceso a servicios financieros (consolidación patrimonial y ampliación a otros sectores). - En términos de cobertura, masificar el uso de medios electrónicos de pago con el fin de que sea sostenibles para promover el acceso a largo plazo - En el caso de la población vulnerable, fomentar el acceso hacia el ahorro y microseguros que sirvan como puerta de entrada de estas familias al sistema financiero. - Eliminar el límite impuesto por la tasa de interés de usura por las consecuencias adversas que tiene. - Incrementar el poblamiento y la información de las centrales de riesgo - Hacer sustanciales mejoras en el régimen legal que ampara los derechos de los acreedores. - Regular las ONG´s microcréditicias - Generar mecanismos de transición de la informalidad a la formalidad que desestimulen las estrategias de evasión y elusión tributaria, y eliminar el impuesto a las transacciones financieras

Título	Desafíos de las microfinanzas en tiempos de crisis
Autores	CAF
Fecha	2009
Objetivo	El propósito del documento es entender mejor el panorama internacional y latinoamericano en particular, para tomar las precauciones necesarias para garantizar el flujo normal de dinero a los aparatos productivos familiares.
Periodo de Análisis	1990-2009
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	En el caso de las entidades microfinancieras, en aquellos sitios donde la competencia no opera de forma adecuada, se paga intereses muy altos justificados por los altos costos de operación del microcrédito, ocultando que muchas de estas entidades son ineficientes administrativamente y sus problemas los cargan a las tasas de interés. Muchas entidades quieren generar su capital sólo con utilidades que provienen de ese diferencial de tasas de interés, lo que implica cargar la capitalización sobre los hombros de los prestamistas. Los gobiernos se equivocan al tratar de fijar las tasas de interés arguyendo que ello se hace para proteger los intereses de los más pobres, al hacerlo se deja por fuera a una importante cantidad de prestamistas de pequeños montos.
Título	**El acceso al crédito informal y a otros servicios financieros informales en Colombia. Reflexiones alrededor de la encuesta sobre servicios financieros informales aplicada por Econometría S.A.**
Autores	Mariana Paredes y Beatriz Marulanda
Fecha	2008
Objetivo	Recoger los principales resultados que se derivan del trabajo de campo realizado por Econometría S.A., el cual tuvo como objetivo estudiar las características y condiciones del mercado de crédito informal, complementado con una visión a los instrumentos de ahorro informal que utilizan las personas de menores ingresos.
Periodo de Análisis	2007
Metodología	Análisis de Estadísticas Descriptivas
Conclusiones	El principal producto financiero utilizado por toda la población colombiana es la cuenta de ahorros a la cual han tenido acceso 14 millones de personas, mientras que la cuenta corriente es utilizada

	por 1.4 millones de personas. El acceso al crédito del sistema financiero formal es mucho más bajo pues a marzo de 2007, 3.8 millones de personas y 100,000 empresas tenían algún tipo de crédito. Son los hogares los que más acuden a crédito informal lo que indica la importancia de resolver las necesidades de financiación de los hogares a través de productos financieros más adecuados. Mientras más alto el ingreso mayor es la utilización de fuentes formales de financiación. Las fuentes informales de crédito reúnen características de oportunidad y facilidad que en momentos de emergencia se priorizan frente al costo, por lo que las personas terminan acudiendo a ellas. Entre los hogares y las microempresas los primeros tienden a acudir más a las casas de empeño para financiar sus necesidades. En cuanto a los factores para escoger entre créditos formales o informales, esta elección se da según el motivo que se tenga, la urgencia y el monto, se recurrirá a una fuente u otra de crédito. Se encuentra que las tasas de interés del mercado informal de crédito son considerablemente más altas que aquellas del mercado formal. Se critica fuertemente la existencia de un límite de usura, porque en la práctica, solo aplica para los sectores no regulados. El ahorro es un servicio financiero muy apreciado y utilizado por la población de bajos ingresos en general.
Título	Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia, Informe Final
Autores	Econometría S.A.
Fecha	2007
Objetivo	Evaluar las características y condiciones del mercado de crédito informal en Colombia, su efecto sobre la población de bajos ingresos tanto urbana como rural, con el fin de determinar el impacto de la informalidad de los canales de financiación sobre el costo del crédito para la población de bajos ingresos.
Periodo de Análisis	2006
Metodología	La encuesta reúne información estadísticamente representativa a nivel nacional de la población de bajos ingresos (hogares y microempresas en estratos 1, 2 y 3), en municipios urbanos y rurales con y sin presencia financiera, para ilustrar la situación de los servicios financieros utilizados por estas personas. Se hace uso de técnicas cuantitativas (encuestas domiciliarias) y

	cualitativas (entrevistas a profundidad) a partir del diseño y selección de una muestra aleatoria realizando 1,200 encuestas en ocho municipios urbanos y ocho municipios rurales del país (600 encuestas de hogares y 600 a microempresas), junto con 10 entrevistas semiestructuradas.
Conclusiones	Principales Resultados: - 81% de los hogares y 59% de las microempresas afirman haber tenido alguna vez un crédito informal. - Los créditos con los prestamistas y casas de empeño son mucho más expeditos, al igual que los créditos con los amigos. - El ahorro líquido y no líquido es la principal fuente de recursos para enfrentar las emergencias: 40% de los hogares y microempresas utilizan ahorros líquidos; entre el 10% y 15% de microempresas y hogares utilizan ahorros no líquidos - De 7 millones de hogares de estratos 1,2 y 3 6,8 millones han tenido crédito alguna vez, el 83% ha sido informal - Se encuentra como a mayor capacidad económica del hogar, más uso de crédito de bancos, cooperativas y establecimientos de comercio. - Cerca del 50% de microempresas y hogares guardan dinero cuando les sobra, presentándose una proporción mayor en los menores estratos. - Tasas de Interés encontradas: Prestamistas: 279,98% (hogares) y 274,40% (microempresas); Casas de empeño: 213,84% (hogares y microempresas); Bancos: 20,98% (hogares) y 24,14% (microempresas)
Título	Innovative Experiences in Access to Finance: Market friendly roles for the visible hand?
Autores	Augusto de la Torre, Juan Carlos Gozzi y Sergio Schmukler
Fecha	2007
Objetivo	El estudio busca describir la experiencia reciente en acceso al crédito, la cual es consistente con una nueva perspectiva que reconoce las limitaciones del sector público y su rol en el desarrollo de los mercados financieros, sin dejar de lado intervenciones estatales puntuales, y muy bien diseñadas, que en colaboración con los privados pueden servir de apoyo importante para el desarrollo del sistema financiero y el acceso al mismo. El análisis de los autores se hace teniendo en cuenta la experiencia de varios países latinoamericanos.

Periodo de Análisis	1990-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Se concluye que el activismo pro-mercado puede constituir una alternativa viable para ampliar el acceso a la financiación en los países en desarrollo. Se plantea, a partir de la experiencia analizada, la necesidad de reconsiderar algunas de las características de las políticas que han buscado fomentar el desarrollo de las instituciones financieras y de la ampliación al acceso de las mismas. Se muestra como la visión pro-mercado en temas de microcrédito, de no manejarse de forma adecuada, puede llevar a situaciones ineficientes donde las Instituciones Microfinancieras se vuelven dependientes de la ayuda estatal y no se comportan de forma eficiente, reduciendo el impacto de la política que se busca fomentar.
Título	Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia, Informe Final
Autores	Econometría S.A.
Fecha	2007
Objetivo	Evaluar las características y condiciones del mercado de crédito informal en Colombia, su efecto sobre la población de bajos ingresos tanto urbana como rural, con el fin de determinar el impacto de la informalidad de los canales de financiación sobre el costo del crédito para la población de bajos ingresos.
Periodo de Análisis	2006
Metodología	La encuesta reúne información estadísticamente representativa a nivel nacional de la población de bajos ingresos (hogares y microempresas en estratos 1, 2 y 3), en municipios urbanos y rurales con y sin presencia financiera, para ilustrar la situación de los servicios financieros utilizados por estas personas. Se hace uso de técnicas cuantitativas (encuestas domiciliarias) y cualitativas (entrevistas a profundidad) a partir del diseño y selección de una muestra aleatoria realizando 1,200 encuestas en ocho municipios urbanos y ocho municipios rurales del país (600 encuestas de hogares y 600 a microempresas), junto con 10 entrevistas semiestructuradas.
Conclusiones	Principales Resultados: - 81% de los hogares y 59% de las microempresas afirman haber tenido alguna vez un crédito informal.

	- Los créditos con los prestamistas y casas de empeño son mucho más expeditos, al igual que los créditos con los amigos. - El ahorro líquido y no líquido es la principal fuente de recursos para enfrentar las emergencias: 40% de los hogares y microempresas utilizan ahorros líquidos; entre el 10% y 15% de microempresas y hogares utilizan ahorros no líquidos - De 7 millones de hogares de estratos 1,2 y 3 6,8 millones han tenido crédito alguna vez, el 83% ha sido informal - Se encuentra como a mayor capacidad económica del hogar, más uso de crédito de bancos, cooperativas y establecimientos de comercio. - Cerca del 50% de microempresas y hogares guardan dinero cuando les sobra, presentándose una proporción mayor en los menores estratos. - Tasas de Interés encontradas: Prestamistas: 279,98% (hogares) y 274,40% (microempresas); Casas de empeño: 213,84% (hogares y microempresas); Bancos: 20,98% (hogares) y 24,14% (microempresas)
Título	Innovative Experiences in Access to Finance: Market friendly roles for the visible hand?
Autores	Augusto de la Torre, Juan Carlos Gozzi y Sergio Schmukler
Fecha	2007
Objetivo	El estudio busca describir la experiencia reciente en acceso al crédito, la cual es consistente con una nueva perspectiva que reconoce las limitaciones del sector público y su rol en el desarrollo de los mercados financieros, sin dejar de lado intervenciones estatales puntuales, y muy bien diseñadas, que en colaboración con los privados pueden servir de apoyo importante para el desarrollo del sistema financiero y el acceso al mismo. El análisis de los autores se hace teniendo en cuenta la experiencia de varios países latinoamericanos.
Periodo de Análisis	1990-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Se concluye que el activismo pro-mercado puede constituir una alternativa viable para ampliar el acceso a la financiación en los países en desarrollo. Se plantea, a partir de la experiencia analizada, la necesidad de reconsiderar algunas de las características de las políticas que han

	buscado fomentar el desarrollo de las instituciones financieras y de la ampliación al acceso de las mismas. Se muestra como la visión pro-mercado en temas de microcrédito, de no manejarse de forma adecuada, puede llevar a situaciones ineficientes donde las Instituciones Microfinancieras se vuelven dependientes de la ayuda estatal y no se comportan de forma eficiente, reduciendo el impacto de la política que se busca fomentar.
Título	Microfinanzas y Pobreza
Autores	Beatriz Marulanda
Fecha	2007
Objetivo	El objetivo de este estudio es analizar la política social en términos de microfinanzas y su relación con la pobreza y la indigencia, para proponer ajustes que permitan orientar los programas hacia una mayor oferta de servicios financieros para los hogares más pobres y vulnerables.
Periodo de Análisis	1997-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	En Colombia los avances en microcrédito han sido lentos, aunque se tiene evidencia que muestra que se han acelerado en los últimos años de cobertura del estudio. La dinámica del microcrédito ha estado totalmente ligada a ofrecer acceso a crédito a microempresarios, sin enfatizar en otros productos o en general en la oferta de servicios financieros a las familias de menores ingresos del país. El nivel de bancarización de la población colombiana es bajo, y la utilización de instrumentos informales es considerable, y conlleva costos elevados. A nivel mundial, ejemplos exitosos de microcrédito también han avanzado muy lentamente, en cubrir un porcentaje significativo de la población en especial a los más pobres. Por ello la estrategia que se requiere para lograr resultados efectivos y de envergadura en este campo debe trascender las ONG, y pasar a vincular en una forma decidida a las instituciones financieras formales del país en esta tarea.
Título	Acceso a servicios financieros en Colombia y política pública para promoverlo a través de Instituciones Financieras

Autores	Beatriz Marulanda y Mariana Paredes
Fecha	2006
Objetivo	Analizar el acceso a los servicios financieros formales en Colombia, con el fin de hacer recomendaciones de política financiera y diseñar los instrumentos normativos que estimulen el acceso de las poblaciones desatendidas. El estudio se enfoca especialmente en los grupos de población con menos acceso a los servicios financieros como las personas de bajos ingresos y los habitantes de las zonas rurales, por lo cual también analiza la utilización de instrumentos tanto de ahorro como de crédito a través de mecanismos informales.
Periodo de Análisis	1999-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	A pesar de la existencia, de una cobertura física en general adecuada en términos de población y municipios expuestos a la presencia de entidades financieras formales, el acceso mismo a los servicios que allí se prestan es limitado particularmente para la población de bajos ingresos. La cobertura física en las zonas rurales está a cargo fundamentalmente del Banco Agrario, cuyos servicios financieros no logran resolver las necesidades de la población de bajos recursos a nivel rural. En el caso urbano, la cobertura en los grandes centros está a cargo de las entidades financieras privadas cuyos productos no siempre están dirigidos ni adaptados a los requerimientos de la demanda. Los productos financieros ofrecidos a las necesidades de la demanda son inadecuados, pues su diseño no es distinto de aquel dirigido a estratos de la población con mayores ingresos. Desde el punto de vista específico de los productos de crédito, se encontraron restricciones regulatorias que impiden el desarrollo de productos típicos dirigidos a la población de bajos ingresos. Con respecto específicamente al microcrédito, se observó que la definición utilizada por la Superintendencia Financiera para efectos de calificación y clasificación de cartera, no permite recoger la totalidad de estos créditos y facilita la inclusión en la categoría de créditos de otra índole pero que cumplen las condiciones definidas. Se critica fuertemente el control a las tasas de interés.
Título	Access to Financial Services in Colombia. The “unbanked” in Bogotá
Autores	Tova María Solo y Astrid Manroth

Fecha	2006
Objetivo	El objetivo del informe es el ofrecer una visión general sobre el estado del acceso a los servicios financieros en Colombia, basado en la información disponible.
Periodo de Análisis	1990-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Se muestra como en los años recientes, al estudio, se presenta una reducción en el acceso al sistema financiero. El impacto de la crisis bancaria tuvo como consecuencia la disminución de la intermediación financiera en Colombia, limitando el acceso al crédito a los más pobres al ser más riesgosos. El informe identifica la baja penetración de los servicios financieros básicos entre las personas de bajos ingresos en Colombia, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. Por el lado de la oferta, la falta de acceso de los pobres es el resultado de los altos costos de la mayoría de los servicios financieros existentes, de los relativos altos costos para las operaciones de bajo monto y de los altos riesgos que significan los clientes de este segmento poblacional. Por el lado de la demanda, se presenta una falta de acceso a servicios financieros básicos para los más pobres, debido a los altos costos de los productos financieros y a un problema de educación financiera. Como resultado, la brecha existente entre la oferta y la demanda el estudio encuentra que solo el 40% de los adultos de Bogotá tiene acceso a servicios financieros formales. Respecto a las Instituciones Jurídicas, el Marco Regulatorio existente desempeña un rol importante en la limitación del acceso a servicios financieros para los más pobres. La regulación colombiana que fue analizada en el estudio no ofrece condiciones adecuadas para ofrecer servicios financieros a las personas más pobres.
Título	**Competencia Bancaria en México**
Autores	Marcos Ávalos y Fausto Hernández
Fecha	2006
Objetivo	El estudio realiza un análisis de la competencia bancaria , para el caso

	mexicano, desde el punto de vista de los mercados impugnables. Se busca determinar la evolución del sistema bancario mexicano, sosteniendo que la competencia entre bancos debe analizarse desde un enfoque más amplio, en el que se incluya el sistema financiero en su conjunto. El documento busca establecer los bancos se enfrentan a impugnación por parte de otros intermediarios financieros y no financieros.
Periodo de Análisis	1990-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Se concluye que para ciertos productos financieros, no existe competencia, se resalta el caso de las tarjetas de crédito. El documento también muestra como las comisiones cobradas por la banca en México, si bien son altas, pueden disminuir el excedente del consumidor, fenómeno que según los autores no ocurre necesariamente en otros países debido a la existencia de impugnación de otros agentes en el sector.

Título	¿Es demasiado costoso el microcrédito en Colombia?
Autores	Hernán Avendaño Cruz
Fecha	2006
Objetivo	El objetivo de este escrito es analizar, los costos de los microcréditos y porque razón sus tasas son significativamente más altas que las tasas aplicadas a otros tipos de cartera.
Periodo de Análisis	2002-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	La ley 590 de 2000 significó en términos cuantitativos un avance notable en el acceso de las microempresas a la financiación en el sector financiero. Los costos de los Bancos que se dedican a crédito Mypimes tienen en promedio unos gastos administrativos mayores a los de un Banco que se enfoque en créditos comerciales. Los riesgos resultantes del microcrédito son elevados independientemente de la técnica que se utilice para medirlos, por esta razón las tasas de interés del microcrédito deben ser elevadas.
Título	**Las Microfinanzas como Instrumento de Política Pública**

Autores	Beatriz Elena Giraldo R.
Fecha	2005
Objetivo	Se plantea una política pública que difiere del enfoque tradicional de implantación de programas masivos, grandiosos y homogéneos de microcrédito, el fomento y promoción de múltiples instrumentos y metodologías que incorporen de manera más adecuada las necesidades de financiamiento y demás servicios demandados por los grupos más vulnerables de la población, logrando con ello incrementar la efectividad en la política.
Periodo de Análisis	2004-2005
Metodología	Análisis de Estadísticas Descriptivas
Conclusiones	Las microfinanzas pueden hacer parte de una estrategia de inclusión de grupos de población marginales, donde además del financiamiento se acompañe de procesos de capacitación y programas de atención de las necesidades básicas. El Estado como agente facilitador debe actuar para reducir las barreras que impiden la relación más eficiente y competitiva entre oferentes y demandantes de estos servicios. Sin embargo, para el caso de profundizar las microfinanzas a poblaciones más vulnerables, debe además actuar de forma directa diseñando, aportando recursos e incentivando a los diversos agentes privados para que participen en la ejecución de programas específicos.

Título	Desencadenando el crédito, ampliar y estabilizar la banca
Autores	BID
Fecha	2005
Objetivo	El informe busca analizar temas relativos al tamaño, el costo y la estabilidad del crédito bancario, relacionándolos con los riesgos subyacentes que caracterizan la actividad bancaria. Busca analizar, igualmente, los factores que determinan el costo y la cantidad de crédito disponible para la sociedad, así como los factores determinantes de la volatilidad del crédito y la fragilidad del sector bancario.
Periodo de Análisis	1980-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas y utilización de varias técnicas econométricas.
Conclusiones	Es evidente que en los países en desarrollo - y concretamente en América Latina y el Caribe- es urgente centrar la atención en la implementación

	apropiada de la regulación bancaria y en la autoridad e independencia efectivas de los supervisores bancarios, por oposición a las limitadas facultades que les confiere la ley. Al mismo tiempo, existe evidencia de que el riesgo moral que crean los seguros de depósito generosos incrementa la posibilidad de crisis bancarias, y que la disciplina que ejerce el sector privado puede incidir positivamente no solo en los resultados que obtienen los bancos sino también en su estabilidad. Existe cierta evidencia de que los mercados altamente concentrados se caracterizan por pagar tasas más bajas a los depósitos y cobrar tasas de interés más altas sobre los préstamos. Controlando por el nivel de desarrollo (medido por producto interno bruto [PIB] per cápita), no existe una correlación estadísticamente significativa entre la concentración bancaria y el margen entre las tasas de interés o la rentabilidad bancaria. El hecho de que la concentración no se relacione con una menor competencia coincide con la versión de mercados contestables que sugiere que si no hay barreras de entrada, la presencia de potenciales competidores impondría disciplina a los bancos ya establecidos y crearía una situación de competencia aunque hubiera un solo proveedor en el mercado. De hecho, aunque (las regulaciones, la información asimétrica y las economías de escala) pueden limitar el acceso al sector bancario, en muchos países el aumento de la concentración fue consecuencia del ingreso de bancos extranjeros después de la eliminación de las barreras de entrada.
Título	**Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y Características**
Autores	Beatriz Marulanda y María Otero
Fecha	2005
Objetivo	El objetivo de este estudio es mostrar dónde se ubicaban en 2005 las microfinanzas en Latinoamérica y explorar las principales tendencias que caracterizarán su desarrollo en los hasta 2015.
Periodo de Análisis	1999-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	En América Latina, hasta 2015, van a prevalecer vertientes de servicios que conforman la oferta de servicios financieros con criterio comercial: por una parte, la de las entidades financieras microcrediticias, en su mayoría provenientes de una ONG; y por otra, los bancos comerciales incursionando en el segmento microempresarial y en general ofreciendo una gama de servicios financieros a la población de menores ingresos. El mercado objetivo, de los microcrédito, debe ser el de las familias y los negocios de los microempresarios, extendiéndolo a otros segmentos de las

	capas más pobres de la población, como por ejemplo los asalariados de menores ingresos. El microcrédito solo puede ser ofrecido a aquellos segmentos que tengan una mínima capacidad de pago y no debe ser utilizado como sustituto de los instrumentos de política social, los cuales deben continuar siendo responsabilidad de los Gobiernos. La evidencia disponible sugiere que las ONG logran focalizar mejor su atención en créditos de menor tamaño, seguidas por las microfinancieras y luego por bancos comerciales. En materia regulatoria y de supervisión es fundamental avanzar en el análisis y la reforma de las normas que dificultan, encarecen ó impiden el suministro de los demás servicios financieros (transferencias, depósitos, seguros) a los segmentos más pobres, informales y ubicados en lugares apartados.
Título	El discreto encanto de las microfinanzas
Autores	Jorge Arturo Saza
Fecha	2005
Objetivo	Se analiza el papel de las microfinanzas en el desarrollo del mercado financiero, el rol jugado por el Estado para su promoción y desarrollo, así como los obstáculos que las mismas enfrentan.
Periodo de Análisis	1998-2005
Metodología	Análisis de Estadísticas Descriptivas
Conclusiones	La evidencia muestra como los servicios financieros tienen un resultado positivo en la vida productiva de los microempresarios más pobres. Es necesario diseñar e implementar estrategias mediante las cuales se permita minimizar costos de procesamiento, incrementar la productividad del personal y crecer rápidamente la escala del portafolio para microempresas. La banca debe recurrir, en el caso del microcrédito, a economías de escala. El autor concluye que, una buena política pública en microfinanzas debe incluir los siguientes aspectos: Predominio de la lógica del mercado, fomentar una mayor bancarización, no fomentar tasas de interés subsidiadas, normas adecuadas que protejan los derechos de los acreedores, política de desarrollo microempresarial integral y una adecuada supervisión financiera.
Título	Las microfinanzas en Colombia
Autores	Beatriz Marulanda

Fecha	2005
Objetivo	Hacer un análisis general de las Microfinanzas en Colombia
Periodo de Análisis	2005
Metodología	Análisis de Estadísticas Descriptivas
Conclusiones	En Colombia se ha privilegiado el modelo y el énfasis en microcrédito por el énfasis de política pública hacia microcrédito exclusivamente, porque los oferentes más importantes que se tenía en el país son ONG´s y porque las entidades especializadas en este segmento tienen muchas restricciones. El enfoque que debe prevalecer en el campo de las microfinanzas hoy en día es el de ofrecer acceso a servicios financieros integrales a las familias de menores ingresos. Desde pagos y transferencias hasta pensiones. En cuanto al ahorro de los pobres, Marulanda sostiene que estos ahorran, lo que sucede es que no se conoce claramente sus sistemas de ahorro. Respecto a la usura destaca que esta se aplica solo para los créditos formales, porque la mayor parte de la población accede es créditos con las estas tasas de interés, que resultan ser varias veces las tasas más altas cobradas por la banca y por las ONG.
Título	Desencadenando el crédito, ampliar y estabilizar la banca
Autores	BID
Fecha	2005
Objetivo	El informe busca analizar temas relativos al tamaño, el costo y la estabilidad del crédito bancario, relacionándolos con los riesgos subyacentes que caracterizan la actividad bancaria. Busca analizar, igualmente, los factores que determinan el costo y la cantidad de crédito disponible para la sociedad, así como los factores determinantes de la volatilidad del crédito y la fragilidad del sector bancario.
Periodo de Análisis	1980-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas y utilización de varias técnicas econométricas.
Conclusiones	Es evidente que en los países en desarrollo - y concretamente en América Latina y el Caribe- es urgente centrar la atención en la implementación apropiada de la regulación bancaria y en la autoridad e independencia efectivas de los supervisores bancarios, por oposición a las limitadas facultades que les confiere la ley. Al mismo tiempo, existe evidencia de que el riesgo moral que crean los seguros de depósito generosos incrementa la posibilidad de crisis bancarias, y que la disciplina que ejerce el sector

	privado puede incidir positivamente no solo en los resultados que obtienen los bancos sino también en su estabilidad. Existe cierta evidencia de que los mercados altamente concentrados se caracterizan por pagar tasas más bajas a los depósitos y cobrar tasas de interés más altas sobre los préstamos. Controlando por el nivel de desarrollo (medido por producto interno bruto [PIB] per cápita), no existe una correlación estadísticamente significativa entre la concentración bancaria y el margen entre las tasas de interés o la rentabilidad bancaria. El hecho de que la concentración no se relacione con una menor competencia coincide con la versión de mercados contestables que sugiere que si no hay barreras de entrada, la presencia de potenciales competidores impondría disciplina a los bancos ya establecidos y crearía una situación de competencia aunque hubiera un solo proveedor en el mercado. De hecho, aunque (las regulaciones, la información asimétrica y las economías de escala) pueden limitar el acceso al sector bancario, en muchos países el aumento de la concentración fue consecuencia del ingreso de bancos extranjeros después de la eliminación de las barreras de entrada.
Título	**Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y Características**
Autores	Beatriz Marulanda y María Otero
Fecha	2005
Objetivo	El objetivo de este estudio es mostrar dónde se ubicaban en 2005 las microfinanzas en Latinoamérica y explorar las principales tendencias que caracterizarán su desarrollo en los hasta 2015.
Periodo de Análisis	1999-2005
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas.
Conclusiones	En América Latina, hasta 2015, van a prevalecer vertientes de servicios que conforman la oferta de servicios financieros con criterio comercial: por una parte, la de las entidades financieras microcrediticias, en su mayoría provenientes de una ONG; y por otra, los bancos comerciales incursionando en el segmento microempresarial y en general ofreciendo una gama de servicios financieros a la población de menores ingresos. El mercado objetivo, de los microcrédito, debe ser el de las familias y los negocios de los microempresarios, extendiéndolo a otros segmentos de las capas más pobres de la población, como por ejemplo los asalariados de menores ingresos. El microcrédito solo puede ser ofrecido a aquellos segmentos que tengan una mínima capacidad de pago y no debe ser utilizado como sustituto de

	los instrumentos de política social, los cuales deben continuar siendo responsabilidad de los Gobiernos. La evidencia disponible sugiere que las ONG logran focalizar mejor su atención en créditos de menor tamaño, seguidas por las microfinancieras y luego por bancos comerciales. En materia regulatoria y de supervisión es fundamental avanzar en el análisis y la reforma de las normas que dificultan, encarecen ó impiden el suministro de los demás servicios financieros (transferencias, depósitos, seguros) a los segmentos más pobres, informales y ubicados en lugares apartados.
Título	Access to finance. A study for the World Savings Bank Institute
Autores	Stephen Peachey y Alan Roe
Fecha	2004
Objetivo	El objetivo de este estudio es ofrecer un panorama general sobre la importancia del acceso al sistema financiero para toda la población e identificar los principales problemas respecto al acceso al crédito en diferentes partes del mundo; se busca igualmente crear un marco coherente que permita analizar la información disponible y establecer una conexión con los indicadores de desarrollo económico. Una vez se logre establecer la naturaleza y dimensión del acceso al sistema financiero, el documento busca hacer un balance de las iniciativas promovidas por la banca privada, para mejorar el acceso al sistema financiero; de la misma manera se busca analizar el rol de los establecimientos públicos encargados de crear las condiciones necesarias para el desarrollo adecuado de las instituciones financieras.
Periodo de Análisis	1995-2004
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Se concluye que el acceso financiero es un tema que debe tratarse de forma separada al de exclusión financiera, los autores muestran como se trata de temas diferentes que merecen un tratamiento diferenciado con soluciones diferentes. Como es usual en estos casos, el desarrollo del sistema financiero no puede ser entendido en forma aislada del sistema político y económico donde opera. Los gobiernos pueden hacer más para mejorar el acceso al promocionar las entidades y fundaciones que buscan mejorar el acceso de los más pobres al sistema financiero, así como promoviendo que las instituciones financieras aumenten la cobertura de los servicios que prestan.
Título	Microfinance Institutions and Public Policy
Autores	Daniel Hardy y Vassili Prokopenko
Fecha	2002
Objetivo	Varios gobiernos, así como entidades no gubernamentales, han adoptado una serie de políticas para promover el crecimiento de las instituciones

	microfinancieras. El adecuado nivel y la forma como deben ser apoyadas las entidades Microfinancieras son la preocupación central de este documento, determinando las condiciones primordiales que deben ser tenidas en cuenta en la discusión de política pública sobre el tema. El documento igualmente busca abordar la responsabilidad que le cabe al gobierno para el adecuado desarrollo de las microfinanzas, en temas de regulación de las entidades Microcrediticias, su vigilancia y las normas que deben rodear los contratos relacionados con microcréditos.
Periodo de Análisis	1990-2000
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Existen buenas razones para ofrecer apoyo a las entidades microfinancieras. De manera general por las ventajas que estas poseen en cuanto a la información que disponen, las Entidades Microfinancieras pueden ser más eficientes que otras Instituciones Financieras, de la misma manera logran ser más eficientes que el propio Estado al otorgar beneficios a la parte más pobre de la sociedad. El estudio resalta como los altos costos administrativos y el alto riesgo intrínseco, relacionado con el negocio que se desarrolla, hacen necesario el apoyo gubernamental, al menos en el período de nacimiento de las Entidades Microfinancieras. La forma como el Estado apoye a las Instituciones Microfinancieras podría afectar de forma dramática el desempeño de las mismas. Ya que el apoyo continuo puede incrementar el riesgo moral, dando como resultado un pobre desempeño, el documento enfatiza en la necesidad de ofrecer un apoyo limitado a las Instituciones Microfinancieras al inicio de su vida comercial. En aquellos casos en que el apoyo público sea necesario para el desarrollo de las microfinanzas, los mecanismos deben ser diseñados para limitar la dependencia de la ayuda pública y promover la sana competencia entre las diferentes entidades microfinancieras. Cualquier aproximación a la regulación y supervisión de las Entidades Microfinancieras debe reconocer su heterogeneidad, debe poseer la flexibilidad y las posibilidades de desarrollo que requieren las Microfinancieras. En un extremo, las Entidades Microfinancieras que no están autorizadas para captar recursos del público y solo realizan operaciones de financiación (de dineros provenientes de donaciones), no requieren estar sujetas a una regulación prudencial; en el otro extremo se ubican las Entidades Microfinancieras que realizan las mismas actividades de los Bancos Comerciales, y como es natural, deben estar sujetas a la regulación prudencial que es aplicado a las Entidades Financieras. La regulación que se adopte debe ser diseñada de forma cuidadosa, para permitir el desarrollo de las Instituciones Microfinancieras, desde las más pequeñas, locales y especializadas hasta las Instituciones más grandes que ofrezcan una gran

	variedad de servicios financieros.

Título	Access to finance. A study for the World Savingts Institute.
Autores	Stephen Peachey y Alan Roe
Fecha	2004
Objetivo	El objetivo de este estudio es ofrecer un panorama general sobre la importancia del acceso al sistema financiero para toda la población e identificar los principales problemas respecto al acceso al crédito en diferentes partes del mundo; se busca igualmente crear un marco coherente que permita analizar la información disponible y establecer una conexión con los indicadores de desarrollo económico. Una vez se logre establecer la naturaleza y dimensión del acceso al sistema financiero, el documento busca hacer un balance de las iniciativas promovidas por la banca privada, para mejorar el acceso al sistema financiero; de la misma manera se busca analizar el rol de los establecimientos públicos encargados de crear las condiciones necesarias para el desarrollo adecuado de las instituciones financieras.
Periodo de Análisis	1995-2004
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Se concluye que el acceso financiero es un tema que debe tratarse de forma separada al de exclusión financiera, los autores muestran como se trata de temas diferentes que merecen un tratamiento diferenciado con soluciones diferentes. Como es usual en estos casos, el desarrollo del sistema financiero no puede ser entendido en forma aislada del sistema político y económico donde opera. Los gobiernos pueden hacer más para mejorar el acceso al promocionar las entidades y fundaciones que buscan mejorar el acceso de los más pobres al sistema financiero, así como promoviendo que las instituciones financieras aumenten la cobertura de los servicios que prestan.
Título	**Microfinance Institutions and Public Policy**
Autores	Daniel Hardy y Vassili Prokopenko
Fecha	2002
Objetivo	Varios gobiernos, así como entidades no gubernamentales, han adoptado una serie de políticas para promover el crecimiento de las instituciones microfinancieras. El adecuado nivel y la forma como deben ser apoyadas las

	entidades Microfinancieras son la preocupación central de este documento, determinando las condiciones primordiales que deben ser tenidas en cuenta en la discusión de política pública sobre el tema. El documento igualmente busca abordar la responsabilidad que le cabe al gobierno para el adecuado desarrollo de las microfinanzas, en temas de regulación de las entidades Microcrediticias, su vigilancia y las normas que deben rodear los contratos relacionados con microcréditos.
Periodo de Análisis	1990-2000
Metodología	Análisis de estadísticas descriptivas
Conclusiones	Existen buenas razones para ofrecer apoyo a las entidades microfinancieras. De manera general por las ventajas que estas poseen en cuanto a la información que disponen, las Entidades Microfinancieras pueden ser más eficientes que otras Instituciones Financieras, de la misma manera logran ser más eficientes que el propio Estado al otorgar beneficios a la parte más pobre de la sociedad. El estudio resalta como los altos costos administrativos y el alto riesgo intrínseco, relacionado con el negocio que se desarrolla, hacen necesario el apoyo gubernamental, al menos en el período de nacimiento de las Entidades Microfinancieras. La forma como el Estado apoye a las Instituciones Microfinancieras podría afectar de forma dramática el desempeño de las mismas. Ya que el apoyo continuo puede incrementar el riesgo moral, dando como resultado un pobre desempeño, el documento enfatiza en la necesidad de ofrecer un apoyo limitado a las Instituciones Microfinancieras al inicio de su vida comercial. En aquellos casos en que el apoyo público sea necesario para el desarrollo de las microfinanzas, los mecanismos deben ser diseñados para limitar la dependencia de la ayuda pública y promover la sana competencia entre las diferentes entidades microfinancieras. Cualquier aproximación a la regulación y supervisión de las Entidades Microfinancieras debe reconocer su heterogeneidad, debe poseer la flexibilidad y las posibilidades de desarrollo que requieren las Microfinancieras. En un extremo, las Entidades Microfinancieras que no están autorizadas para captar recursos del público y solo realizan operaciones de financiación (de dineros provenientes de donaciones), no requieren estar sujetas a una regulación prudencial; en el otro extremo se ubican las Entidades Microfinancieras que realizan las mismas actividades

	de los Bancos Comerciales, y como es natural, deben estar sujetas a la regulación prudencial que es aplicado a las Entidades Financieras. La regulación que se adopte debe ser diseñada de forma cuidadosa, para permitir el desarrollo de las Instituciones Microfinancieras, desde las más pequeñas, locales y especializadas hasta las Instituciones más grandes que ofrezcan una gran variedad de servicios financieros.

Anexo III. Clasificación de los Créditos por parte de DataCrédito

Sector Financiero	Cooperativas	Sector Real
Tarjetas de crédito	Cartera cooperativas de ahorro y crédito	Cartera automotriz (autopartes)
Cartera Bancaria Rotativa	Cartera cooperativas de ahorro y vivienda	Cartera Fondo de empleados
Cartera Bancaria		Cartera Vestuario
Cartera Ahorro y Vivienda		Cartera Editorial
Cartera Leasing		Cartera Turismo
Cartera Compañías Fiduciaria		Cartera Créditos de Construcción
Cartera Compañías de Financiamiento Comercial		Cartera Finca Raíz
Cartera Compañías de Seguros		Cartera Muebles
		Cartera Pensiones y Cesantías
		Cartera Electrodomésticos
		Cartera Comunicaciones
		Cartera Comisionistas de Bolsa
		Cartera Servicios Públicos
		Cartera Agroindustria
		Cartera de Alimentos
		Cartera Comercializadoras
		Cartera Cajas de Compensación y Salud
		Cartera Computadores
		Cartera Ferreterías

	Cartera Fundaciones
	Cartera Gremios
	Cartera Industrial
	Cartera Laboratorios
	Cartera Mensajerías
	Cartera Seguridad
	Cartera Transporte
	Cartera Educación
	Servicios Financieros
	Cartera Automotriz
	Cartera Créditos de Consumo
	Cartera Almacén

Anexo IV: Entrevistas con Oferentes de Microcrédito

Banco Agrario de Colombia
El Banco Agrario, por ser una entidad financiera pública, tiene un carácter especial en el negocio de las microfinanzas ya que es una de las más grandes del sector, con mayor crecimiento y con presencia nacional. Es necesario mencionar que este banco puede generar alguna distorsión de los datos pues los microcréditos agropecuarios tienen subsidio de Finagro. Sin embargo, queda claro que la política del banco es desarrollar prácticas microfinancieras, más allá del sector agropecuario, llegando a los barrios marginados de las pequeñas, medianas y grandes ciudades.

A diferencia de la práctica normal del banco, la originación de microcréditos requiere de una mayor rigurosidad y de un mejor seguimiento a los créditos otorgados. Para lograr esto, el banco hace alianzas con Federaciones (cafeteros, ganaderos, arroz) que presentan a los clientes y que ayudan al monitoreo de uso de los recursos. El análisis del crédito no se hace con base en los ingresos esperados de la inversión. Por el contrario, se determinan los ingresos actuales de la unidad familiar. Desde 2007 están operando en el sector de los microcréditos urbanos y, desde 2009 se llega a barrios marginales en ciudades más pequeñas. Para lograr una alta eficiencia, los salarios de los asesores son variables (se les da una asignación básica más bonificación por cumplimiento de metas y manejo de cartera). Todos los procesos están sistematizados. Para el banco, la tasa de usura no es una restricción y, por el contrario, subir tasas de interés a los antiguos clientes que han sido responsables con el manejo del crédito, es muy difícil subir la tasa cuando se desembolsa un nuevo crédito.

Contactar

En un principio se oponían al incremento de la tasa de usura por temor a que todos los prestamistas se pegaran a ella. Sin embargo, como lo muestra la evidencia, esto no ocurrió y ellos mismos dejaron la tasa, incluso para los nuevos créditos, en niveles muy inferiores a la tasa techo. Esta ONG está convencida que se puede ser rentable teniendo una combinación de salarios bajos y un buen estudio del cliente y un eficiente seguimiento al crédito. Con las políticas de la ONG la tasa de morosidad es baja. Los estados financiero son buenos e incluso generan excedentes.

Las tasas de interés no se incrementan a pesar de que legalmente se pude hacer porque hay mucha competencia. Por este motivo, esta ONG se concentra en los clientes que no son objetivo de ningún otro jugador del mercado de microcréditos.

El mercado de los créditos a los grupos asociativos y de los bancos comunales es complicados, pero tienen alta rentabilidad social. Este tipo de créditos requiere presencia casi permanente del asesor financiero. Un tema importante que está desarrollando esta ONG es el del aseguramiento.

El éxito en este mercado está determinado por la relación de confianza que se establece entre la entidad y el cliente. Esto exige un alto conocimiento del cliente y una manera segura de determinar su capacidad de pago. Igualmente a la ONG llegan los nuevos clientes referidos por otros clientes conocidos, que presentan a sus amigos o a sus familiares. Esto da un respaldo moral.

El problema que se presenta como un reto hacia el futuro es la vigilancia de este sector. Hoy la obligación recae sobre las gobernaciones, pero en este sentido lo ideal seria tener una vigilancia por parte del gobierno central, copiando el ejemplo exitoso de Bolivia. En este sentido, un necesidad importante del sector es el avance en la estandarización de las normas contables. Para esta ONG, la falta de recursos para la sistematización de las operaciones es una limitante importante.

Bancolombia

Desde 2004 el banco incursionó en el negocio del microcrédito y de las microfinanzas, teniendo presente que el riesgo es mayor y diferente. Por ese motivo creó una red especializada para los microempresarios y para clientes del sector informal. El desarrollo de la actividad se ha dado ajustando los modelos de microfinanzas a las características del banco. En particular, el tema de las microcrédito requiere repensar el tema de las garantías. Hoy hay 26 oficinas en el país dedicadas a esta actividad, con 220 empleados trabajando en la colocación y seguimiento de los créditos. El modelo del banco se desarrolla sobre la premisa que la inclusión financiera redunda en la formalización del negocio. En este sentido, los niveles de las tasas de interés actual

ayudan a la sostenibilidad del negocio e incluso a su ampliación pues ayuda a sostener desembolsos de menores valores. El banco también viene promoviendo las tarjetas microempresariales y los microseguros.

Fundación Mundo Mujer

Para esta ONG, la posibilidad de moverse más libremente en términos de tasas de interés es una ventaja ya que permite la entrada de nuevos clientes, que tienen necesidades de créditos de montos muy bajos. En este sentido, el papel del gobierno debería ser el de facilitador del desarrollo del negocio. Para tal efecto, se propone un Marco Nacional de Microfinanzas como lo tienen Perú y Bolivia. Los objetivos de la ONG son seguir creciendo con clientes nuevos, incluso manejando la banca comunal que implica grandes costos.

VII Apéndice: Información secundaria tasas

Título	Financial System Structure in Colombia: Reform Options
Autores	Javier de la Cruz y Constantinos Stephanou
Fecha	2006
Resumen	El objetivo de este paper es identificar y proponer reformas al marco regulatorio del sistema financiero colombiano que permitan mejorar su eficiencia y/o mitigar los riesgos estableciendo: -Una remoción de las barreras legales innecesarias o llenar los vacíos existentes, dejando que las fuerzas del mercado determinen la estructura financiera más adecuada -Clarificando y complementando la consistencia del marco regulatorio prudencial Es un paper que analiza los problemas estructurales del sector financiero, pero no "baja" al nivel crediticio; se refiere mucho más al marco estructural del sistema y no a la "minucia" de cada uno de los negocios financieros.
Relevancia	**Baja**

Título	Derechos de Crédito y procesos Concursales
Autores	Adolfo Ruillon
Fecha	2006
Resumen	- El paper analiza la percepción que se tiene sobre el alto riesgo legal de otorgar un crédito en Colombia, en cuanto este se otorga con garantías reales; se habla de las limitaciones de carácter legal e institucional, que impiden crear un ambiente propicio para la expansión del crédito, lo que afecta a los pequeños usuarios para poder tener acceso al crédito. - En Colombia se tiene un sesgo adverso a los derechos de los acreedores en los procesos concursales - La excesiva protección del deudor se traduce en una reducción del crédito a pesar de que podría ofrecer garantías reales de buena calidad.
Relevancia	**Media**

Título	Hacia una tasa de usura que refleje mejor las tendencias del mercado
Autores	Daniel Castellanos
Fecha	2011
Resumen	La Banca le propuso al gobierno la eliminación de la tasa de usura, o la revisión de la metodología para su cálculo, para que refleje tendencias del mercado de crédito y no constituya un instrumento de control de las tasas de interés. Por su mayor viabilidad política se acogió revisar la metodología. Para ello decidió llevar a cabo un experimento controlado implementando por un período determinando una nueva forma de cálculo del IBC para las modalidades de crédito de consumo y crédito ordinario, como el promedio simple de la tasa promedio ponderada de los desembolsos reportados por los bancos en las 52 semanas previas a la certificación. Y por otro lado, en descongelar el IBC para el microcrédito y en calcularlo como el promedio ponderado de las tasas de interés promedio ponderadas por los montos de los desembolsos realizados en las 52 semanas anteriores a la certificación. El año fijado para el experimento esta próximo a cumplirse, se afirma que con excelentes resultados por cuanto las tasas de interés no se han disparado y la bancarización medida por el número de créditos y la evolución de los saldos, ha tenido un muy buen comportamiento. En consecuencia se afirma que es hora de adoptar las medidas planteadas. El logro de este propósito, atraerá a otros actores a la actividad microcréditicia, por cuanto para varias entidades financieras la decisión de entrar en este mercado no se toma de un momento para otro. Para incentivarla se requiere que las normas para el desarrollo del mercado sean estables en el largo plazo. El documento afirma de forma categórica que no se puede obligar a todas las entidades financieras a otorgar microcréditos, por cuanto no todos los bancos son iguales ni se comportan de idéntica manera, porque sus estructuras de negocio son distintas y por tanto, sus estrategias comerciales difieren. Se propone mejorar el conocimiento de la moralidad de pago de los

	colombianos, una forma puede ser conocer el comportamiento en el pago de los servicios públicos de los demandantes de crédito. Se afirma que la competencia no va a dejar que las tasas de interés se disparen.
Relevancia	Alta

Título	**Acceso y Servicios Financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio**
Autores	Beatriz Marulanda, Mariana Paredes, Lizbeth Fajury
Fecha	2010
Resumen	En materia de lucha contra la pobreza, el acceso a toda la gama de servicios financieros, es decir ahorro, crédito, transferencias, pagos y seguros, permite a los hogares y microempresas compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida. Las causas que explican la falta de acceso a servicios financieros van desde la falta de información adecuada, falta de canales y tecnologías apropiadas que permitan diluir el costo de operaciones de bajo valor que tienen costos fijos muy elevados por peso movilizado (ya sea de ahorro o de crédito), hasta normas y regulaciones expedidas por la necesidad de resguardar el ahorro del público. Las imperfecciones del mercado financiero son las que justifican una intervención desde lo público. En Colombia se han realizado importantes esfuerzos dirigidos a entender y resolver la falta de acceso a servicios financieros en general, desde su inclusión dentro de las estrategias de erradicación de la pobreza extrema, hasta el diseño de una política pública de largo plazo dirigida a lograr el acceso a servicios financieros por parte de la población en general y las actividades sin acceso. Como resultado de ello y según las cifras calculadas por Asobancaria, el porcentaje de población adulta con algún tipo de producto financiero se incrementó del 51.1% en diciembre de 2006 al 56.6% a marzo de 20093. Las cuentas de ahorro han sido y continúan siendo el producto principal a través del cual se vincula la población al sector financiero. La cuenta de ahorros como producto exclusivo vinculó a 1.3 millones de personas de las 3.5 millones que han entrado al sistema financiero. La bancarización se produjo además a través del ofrecimiento de productos de crédito a través de los cuales 1.7 millones de clientes se

	vincularon con tarjetas de crédito y 1,275,000 personas se vincularon a través de microcrédito por primera vez a un crédito formal. De éstas un 66% se vinculó a través de ONG, un 30% a través de entidades financieras y el resto por cooperativas. Los resultados de la Encuesta de Mercado de Crédito Informal en la cual se estableció que el acceso al crédito formal (incluyendo bancos, cooperativas y ONG microfinancieras) según cuartiles de gasto (como proxy de ingresos) solo abarca en el cuartil más pobre un poco más del 20% de los hogares que reportan que alguna vez habían accedido a un crédito a través de este tipo de entidades. Mientras tanto, en el cuartil más alto de gastos de estos hogares, que solo incluía hasta estrato 3, el porcentaje con acceso fue superior al 60%. En el caso de la vivienda, persiste un enorme déficit de vivienda, explicado principalmente por las dificultades que existen para evaluar el riesgo de largo plazo de ofrecerle un crédito a una persona que obtiene sus recursos de una actividad informal o microempresarial, los cuales representan el 50% del empleo en el país. En este caso no solo sería necesario apoyar a las instituciones microfinancieras con asistentes técnicos para desarrollar el microcrédito de vivienda progresiva, sino además se debería complementar con fondeo ya que créditos de plazos de 5 años como son los típicos de este tipo de producto, comprometen la liquidez típica de una microfinanciera no regulada. Con el fin de reducir el costo para la población de acudir a los prestamistas informales y de provocar en las instituciones formales una mayor oferta de recursos a esta población, se propone eliminar el límite impuesto por la tasa de interés de usura por las consecuencias adversas que este tiene, en especial para los microempresarios de menores ingresos del país. Se considera necesario dar una discusión abierta y clara sobre los efectos que ha tenido en el país los límites impuestos por la tasa de interés de usura. En las investigaciones realizadas, los grandes perdedores de esta medida han sido las personas de menores ingresos, pues le ha impuesto un mínimo al valor de los créditos que pueden otorgar las instituciones formales, dejando a estas personas en manos de prestamistas informales que cobran tasas de interés efectivas superiores al 200% anual. Se propone eliminar esta

	restricción. En materia de tasas de interés se buscó reglamentar en su totalidad la certificación de tasas de interés por modalidad inicialmente contenida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de tal forma que cada tipo de crédito contara con un límite máximo de usura consistente con las características propias de cada mercado, facilitando la recuperación del costo de otorgamiento de las operaciones de muy bajo monto (microcréditos y créditos de consumo). Sin embargo, este objetivo no se logró a cabalidad pues lo que ocurrió en la práctica fue la fijación de la tasa de microcrédito a partir de marzo de 2007, lo cual implica una intervención de las tasas de interés por vía de la NO certificación, y ha impedido que las entidades dedicadas a este segmento logren profundizar hacia créditos de menor tamaño y por ende hacia microempresarios de menores ingresos. el desembolso Se encontró que el mínimo otorgado por las entidades no baja de $500,000, pues por debajo de ese valor los créditos otorgados arrojan pérdidas, aún con el valor de la comisión establecida por la Ley 590 de 2000 que se aplica a microcréditos por debajo de 25 SMLM. El control de usura solo es observado en la práctica por los oferentes formales, evitando que la población tenga acceso a su crédito y dejándola expuesta a los prestamistas informales que no respetan el límite de usura. Por ende la revisión de esta traba regulatoria debe ser abordada de forma prioritaria si es que efectivamente se desea que los segmentos más pobres de la población accedan a un crédito formal, que le representaría un ahorro muy grande frente a la única alternativa que tienen hoy en día.
Relevancia	Alta

Título	**Acceso a servicios financieros en Colombia y Políticas para promoverlo a través de instituciones formales**
Autores	Beatriz Marulanda, Mariana Paredes
Fecha	2006
Resumen	Este diagnóstico se basa en la utilización de resultados de dos estudios anteriores dirigidos a determinar la situación de servicios financieros rurales (2003) y la bancarización en Colombia (2004), los cuales se complementaron con la información proveniente de dos encuestas con información específica sobre servicios financieros (DANE y

	Fedesarrollo). Se hace una revisión de los ajustes requeridos a la política financiera y otras iniciativas, con el fin de estructurar un grupo de recomendaciones específicas que permitan promover el acceso de la población de bajos recursos a instituciones financieras formales, ya sea establecimientos de crédito o cooperativas con actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. Se muestra como el acceso al sector cooperativo es mayor en los estratos 3, 4 y 5, lo que coincide con otro estudio en que es en estos estratos donde se reporta la mayor afiliación a cooperativas en el país. Las personas de bajos ingresos no utilizan los servicios de ahorro ofrecidos por la banca 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. Vale la pena mencionar que los datos que se utilizan son post-crisis económica y ello se evidencia en varias respuestas obtenidas y analizadas. Otra de las características de la falta de acceso a servicios financieros, en este caso el crédito, es la autoexclusión de la población que simplemente no intenta acceder a los servicios. Se encuentra como las personas están dispuestas a pagar tasas de interés altas con tal de obtener financiación, confirmando el hecho de que es más importante la obtención oportuna de los recursos que obtenerlos a destiempo a tasas de interés reducidas. Sin embargo, la reglamentación respectiva no ha sido expedida primero porque el gobierno teme un incremento generalizado de las tasas de interés y, segundo, porque el mismo sector no ha presionado su expedición, ya que algunos bancos temen que la certificación diferencial, que incluye en una sola canasta a toda la cartera comercial, represente una reducción sustancial de la tasa máxima que vienen cobrando en créditos a clientes microempresarios y pequeños empresarios. Existen argumentos además de índole legal que sostienen que no pueden existir varias tasas de referencia ya que el Código Penal solo menciona una.

	Hay factores conocidos que definitivamente restringen el acceso de la población de bajos ingresos, como es el control a la tasa de interés. Esta situación se originó en la definición por parte de la Superintendencia Financiera de la metodología de cálculo del interés bancario corriente, sin perjuicio de la necesidad de reconocer que el límite impuesto por el delito de usura que es el fundamento de la tasa definida por la Superintendencia Financiera, es perjudicial para la prestación de servicios de crédito por parte del sector financiero vigilado pues la realidad es que esta condición es la que hace que el límite solo se le aplique a los vigilados. Los particulares no regulados que realizan operaciones de crédito o similares muchas veces en condiciones de usura, en la práctica no están sujetos al límite general pues no están sometidos a la vigilancia especializada del Estado y están en una posición de superioridad frente a sus deudores que, por su falta de acceso al sector financiero formal, no denuncian el delito de usura por miedo a perder el acceso al crédito informal. El control a las tasas de interés limita el crédito en la economía puesto que impide que el costo del crédito corresponda a las condiciones de riesgo de cada operación. Así, es un factor que reduce las posibilidades de acceso al crédito de los clientes cuyas características y actividad económica implican elevados costos de operación. Tal es caso típicamente de la microempresa, cuyo acceso al crédito formal ha requerido el desarrollo del microcrédito como operación especial con la aplicación de una tecnología crediticia apropiada para la selección, evaluación, y administración del crédito de tal manera que se mantenga el riesgo de crédito bajo control. El control del riesgo que conllevan estas tecnologías implican costos elevados que no se pueden cubrir en la presencia de controles administrativos a las tasas de interés. Según Beatriz Marulanda, lo ideal es suprimir los controles administrativos a las tasas de interés, de tal forma que se permita la asignación libre del precio en el crédito. Si embargo, teniendo en cuenta las dificultades políticas que podría implicar la eliminación de la tasa de usura, se recomienda buscar el mejor mecanismo que permita en la práctica liberar las tasas de interés para permitir que el riesgo y el costo de la operación se reflejen en el precio de los préstamos. Al respecto se evaluarán los distintos caminos dirigidos a lograrlo, como por ejemplo si es necesario cambiar la certificación de tasas diferenciales que fue consagrada en la Ley 795 de 2003 ó si solo

	con reglamentar lo que allí está dispuesto será suficiente para lograr el objetivo mencionado.
Relevancia	Alta

Título	**Represión Financiera y el costo del financiamiento en Colombia**
Autores	Arturo Galindo
Fecha	2006
Resumen	El artículo analiza el efecto sobre el costo del crédito de dos formas de intervención pública en la intermediación financiera, el impuesto a las transacciones financieras y las inversiones forzosas. Los resultados obtenidos sugieren que en Colombia tanto el impuesto a las transacciones financieras como las inversiones forzosas llevan a incrementos importantes en el margen de intermediación. Ambas medidas explican conjuntamente 3.5 puntos del margen, indicando que esto tipo de intervenciones fiscales ha sido altamente perjudicial, para los usuarios del sistema financiero y para la economía en su conjunto. El artículo igualmente explora la evidencia empírica Colombiana en la experiencia internacional sobre el uso de impuestos a las transacciones financieras con el fin de buscar soluciones que puedan aminorar los efectos distorsivos de esta forma de tributación.
Relevancia	Baja

Título	**Microfinanzas y Pobreza**
Autores	Beatriz Marulanda
Fecha	2007
Resumen	El estudio busca analizar la política social en términos de microfinanzas y su relación con la pobreza y la indigencia, para proponer ajustes que permitan orientar los programas hacia una mayor oferta de servicios financieros para los hogares más pobres y vulnerables. La autora hace una revisión bibliográfica de los autores que han tratado el tema de la relación entre el acceso a servicios financieros de las familias pobres, y su posibilidad de mejorar su calidad de vida e, inclusive, su situación de pobreza. Se analiza igualmente las experiencias internacionales más exitosas en el desarrollo de la industria de microfinanzas, los estudios que han buscado medir el acceso efectivo de los más pobres a instituciones microfinancieras y,

	en algunos casos, el impacto del acceso al crédito. Se hace un estudio de las políticas y programas recientes del Gobierno Nacional en relación con las microfinanzas, se evalúa su alcance en términos de objetivos hacia la población más pobre y se proponen alternativas que permitan orientar los programas hacia una mayor oferta de servicios financieros dirigida a la población pobre del país. Se afirma que el control administrativo ejercido sobre las tasas de interés puede impedir el suministro de recursos a determinados sectores o actividades, cuyas características de riesgo y costos de transacción elevan el costo del crédito por encima del nivel máximo de tasas autorizado por el Estado. Ante la falta de servicios financieros para la población más pobre surgieron grupos informales de prestamistas y deudores, los costosos prestamistas particulares, o se crearon cooperativas y ONG que prestaran los servicios financieros. La falta de información y la carencia de activos que sirvieran como garantía para respaldar los créditos crearon la necesidad de evaluar, muy en detalle, la capacidad y voluntad de pago de los deudores sobre la base del flujo de caja de sus actividades productivas (sólo se financiaban actividades empresariales), y las referencias suministradas por la familia, los vecinos y los comerciantes relacionados. La calidad del empresario como deudor (pago oportuno del crédito) se reflejaba, posteriormente, en mayor volumen de crédito a un plazo mayor. Los programas de microcrédito no logran cubrir los costos operativos de las instituciones, por lo cual los programas deben depender de la movilización intensiva de donaciones; por esta razón estas entidades están condenadas a tener una baja coberturas frente a las necesidades de la población pobre, dada la restricción de recursos que la caracteriza. La autora muestra como los programas de microcrédito ofrecen un acceso limitado a personas de extrema pobreza y predominan los clientes con ingresos alrededor de la línea de pobreza y con una participación menor que aquellos vulnerables a caer en pobreza.

	Se encuentra que la autoexclusión es una de las razones más importantes para que los pobres no accedan al crédito.. Las familias pobres y en general de bajos ingresos suelen tener activos, pero estos no son apropiados para respaldar un crédito formal, debido al marco legal que determina la solvencia y liquidez de los activos recibidos como garantía. Hoy existe un grupo importante de instituciones que ofrecen servicios de ahorro y crédito a segmentos de bajos ingresos, entre las que podemos mencionar bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, ONG y fundaciones. Algunas de estas instituciones, en especial las cooperativas y ONG, cuentan entre sus clientes con población de los estratos de menores ingresos tanto del sector formal como del informal. Sin embargo, es claro que ninguna de las anteriores entidades está llegando a los más pobres, fundamentalmente porque consideran que los ingresos de estas personas no son suficientes para ahorrar y menos aun para pagar un crédito. A pesar de la posibilidad de incluir ciertos costos dentro de esta comisión, el límite efectivo impuesto por la tasa de usura se tradujo en la práctica en la imposición de un piso al monto del crédito que puede ser otorgado, limitando por ende la capacidad de estas instituciones de atender población más pobre que necesita y sólo puede pagar créditos de menores cuantías. Esto se debe a que los costos operativos de créditos de menor cuantía son proporcionalmente mayores por peso prestado, lo que obliga a cobrar tasas de interés más altas que las requeridas en créditos de mayor valor, si se quiere hacer la operación rentable o que por lo menos cubra sus costos. Esto simplemente obligó a las entidades financieras a aumentar el monto mínimo de crédito, restringiendo así el acceso de personas de bajos ingresos. Claramente, esta situación ha impedido una mayor profundización del crédito, tanto por parte de las instituciones financieras como por parte de las ONG microfinancieras, y continúa siendo un problema sin resolver. Con relación a la norma sobre tasas de interés de usura y sus implicaciones sobre el microcrédito y el crédito de consumo de bajo monto, se recomienda liberar las tasas de interés para permitir que el riesgo y el costo de la operación se reflejen en el precio de los

	préstamos. No es necesario reformar el régimen de la tasa de usura sino, simplemente, reglamentar la certificación de tasas diferenciales que fue consagrada en la Ley 795 de 2003. Es decir, expidiendo el decreto que le permita a la Superintendencia Bancaria certificar diferentes tasas según la modalidad de crédito.
Relevancia	Alta

Título	**Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características**
Autores	Beatriz Marulanda y María Botero
Fecha	2005
Resumen	El propósito de este documento es mostrar dónde se ubican hoy en día las microfinanzas en Latinoamérica y explorar las principales tendencias que caracterizarán su desarrollo en los próximos diez años. Con este propósito las autoras consultaron un variado grupo de expertos y entidades de microfinanzas a través de una encuesta cualitativa que fue integralmente respondida por 27 personas. Adicionalmente se acudió a una encuesta cuantitativa la cual fue diligenciada por 47 entidades. En América Latina dos vertientes que se han consolidado en la región conforman la oferta de servicios financieros con criterio comercial que va a prevalecer como modelo en Latinoamérica en los próximos diez años: por una parte, la de las entidades financieras microcrediticias, en su mayoría provenientes de una ONG, el "upgrading"; y por otra, los bancos comerciales incursionando en el segmento microempresarial y en general ofreciendo una gama de servicios financieros a la población de menores ingresos, el "downscaling". Esta realidad crea importantes oportunidades en la región e implica un potencial de recursos suficientes movilizados de forma autosostenible para atender la enorme demanda insatisfecha. El desarrollo actual de la industria y sobretodo el conocimiento adquirido sobre las necesidades que surgen alrededor de los microempresarios, ponen de relieve el hecho de que el mercado objetivo debe ser el de las familias y los negocios de los microempresarios, extendiéndolo a otros segmentos de las capas más pobres de la población, como por ejemplo los asalariados de menores ingresos. Así mismo se destaca la importancia de ofrecer una gama integral de servicios financieros, incluyendo desde facilidades para

	efectuar transacciones, pasando por productos de ahorro, complementado con diversas modalidades de crédito como el de consumo, el crédito para el negocio y también el crédito de vivienda, para terminar con seguros que le permitan a esta familias amortiguar las consecuencias de una siniestro de cualquier índole. Las ONG tienen por delante el reto de continuar la innovación que permita desarrollar sistemas y procedimientos para ampliar la oferta de crédito a sectores todavía no atendidos adecuadamente, como pueden ser las capas más pobres de la población, las zonas rurales y los pequeños productores agropecuarios. El hecho de no estar reguladas y no administrar ahorro captado del público les brinda la flexibilidad necesaria para hacerlo. En los países en donde se ha logrado una mayor penetración por parte de entidades reguladas, existe un papel crucial en el suministro de servicios de desarrollo empresarial, capacitación y asesoría que le permita a los microempresarios desarrollar su negocio en forma más eficiente y rentable. El microcrédito solo puede ser ofrecido a aquellos segmentos que tengan una mínima capacidad de pago y no debe ser utilizado como sustituto de los instrumentos de política social, los cuales deben continuar siendo responsabilidad de los Gobiernos. La evidencia disponible sugiere que las ONG logran focalizar mejor su atención en créditos de menor tamaño, seguidas por las microfinancieras y luego por bancos comerciales. Sin embargo, el crédito promedio no necesariamente es un buen indicador de la atención efectiva de los segmentos de menores ingresos, lo cual hace necesario realizar mayores esfuerzos en la investigación relacionada con ese tema. El reto de masificar en forma definitiva el acceso a los servicios financieros dependerá en forma importante del respaldo que se obtenga de los Gobiernos de los diferentes países en materia de regulación prudencial adecuada. No solo es necesario contar con un marco regulatorio específico para microfinanzas, sobre cuyo contenido existe hoy en día un gran consenso, sino que deben existir las condiciones que permitan conformar una industria de microfinanzas pujante, enmarcadas en un ambiente donde no existan límites administrativos a las tasas de interés, y en donde las

	condiciones de competencia no se vean distorsionadas por la presencia de entidades financieras de propiedad estatal que promuevan una competencia desleal con tasas de interés subsidiadas ó con políticas de recuperación de cartera laxas. Las autoras afirman que en Colombia, varias ONG no han tomado la decisión de formalizarse por temor a que el régimen regulatorio que no especifica un tratamiento especial para entidades microfinancieras, les reste flexibilidad e implique sobrecostos, y riesgos que no se han visto obligadas a asumir teniendo en cuenta que han encontrado en la banca de segundo piso de Colombia, así como en la banca comercial local, fuentes de recursos suficientes para financiar su crecimiento. En aquellos países en donde los legisladores han tomado el tiempo para profundizar en la dimensión particular de las microfinanzas y la han incorporado dentro del sistema financiero, la industria microfinanciera ha madurado más rápidamente, y ha logrado prestar servicios financieros en forma más eficiente a la población de menores ingresos. Por el contrario, en aquellos países en los cuales los legisladores aun no dan importancia al sector microfinanciero, o han canalizado las operaciones de una manera restrictiva, el sector microfinanciero es normalmente de tamaño pequeño, con mayor presencia de informalidad y con menor posibilidad de crecimiento. Allí en donde las reformas financieras han avanzado lentamente o han retrocedido a políticas más represivas, es también en donde se he dilatado el crecimiento de la industria microfinanciera formal. Aunque los gobiernos frecuentemente creen estar protegiendo al pequeño prestatario o a los más pobres a través de la fijación de límites a los intereses que se pueden cobrar, la experiencia muestra que es la eliminación de los controles a las tasas de interés, lo que permite a las instituciones microfinancieras desarrollarse de una manera sostenible y llegar a ser parte del sistema financiero, logrando así, y de forma efectiva, fomentar al acceso de los más pobres al crédito. Los elevados costos administrativos implícitos en los créditos de menor cuantía son una de las características esenciales de las microfinanzas, haciendo indispensable el cobro de una mayor tasa de interés para poderlos cubrir.

	En los últimos cinco años, un número importante de países ha adoptado techos restrictivos a las tasas de interés, creando una fuerte presión sobre el crecimiento de las instituciones microfinancieras. En Colombia, por ejemplo, la restricción a la tasa de interés que se puede cobrar, ha dificultado el esfuerzo de las instituciones microfinancieras de alcanzar clientes más pequeños, cubriendo sus costos. Igualmente ha impedido que instituciones microfinancieras informales busquen el camino de la formalización y hagan parte del sistema financiero formal del país. Teniendo en cuenta que la mejor alternativa para las instituciones microfinancieras es operar en un mercado de libertad de tasas de interés, si los gobiernos insisten en mantener estos límites, deberían considerar mecanismos alternativos que le permitan a estas instituciones recuperar sus costos.
Relevancia	Alta

Título	**La Banca de las Oportunidades, una política del gobierno colombiano para promover acceso a servicios financieros**
Autores	Beatriz Marulanda
Fecha	2008
Resumen	Este documento es una presentación hecha por Beatriz Marulanda, donde se promociona la Banca de las Oportunidades y se muestran algunos resultados. La autora habla de etapas de la política pública: - 1987-1996: Plan nacional de la microempresa - 1998-2002: Crisis financiera y recesión - 2002-2006: Convenio de microcrédito con bancos, compromiso de desembolsar 1,5 millones de microcréditos en 4 años - 2006 en adelante: Banca de las Oportunidades La Banca de las oportunidades busca profundizar el acceso y la diversidad de los instrumentos con los cuales son atendidos los diferentes segmentos. Reformas regulatorias propuestas: - Autorización para certificación de tasas de interés diferenciales y cobro de comisión adicional para microcrédito - Implementación de los corresponsales no bancarios

	Programa de Banca de las Oportunidades: - Patrimonio: US$50 millones - Administrado por Bancoldex
Relevancia	Baja

Título	**¿Es demasiado costoso el microcrédito en Colombia?**
Autores	Hernán Avendaño Cruz
Fecha	2006
Resumen	El autor muestra como la ley autoriza sumar a la tasa de interés del microcrédito un costo por comisiones y honorarios, adicionalmente, se debe cargar el costo de la garantía automática y los respectivos pagos del IVA de cada componente del costo. Aún cuando la tasa de interés del microcrédito es similar a la de otros créditos, la diferencia surge por los elementos que se suman a la tasa de interés. Las comisiones y honorarios cobrados en los créditos no repuntan como intereses y para efectos de la relación de los costos del crédito son un valor fijo que se adiciona a la tasa de interés del crédito. Según el autor, La ley 590 de 2000 significó un avance notable en el acceso de las microempresas a la financiación en el sector financiero; las bondades que ha mostrado el microcrédito para mejorar las condiciones de vida de los pobres, de acuerdo al autor, llevaron a que el legislativo expidiera la ley 590 donde se incluyó un cobro por honorarios y comisiones en los microcréditos. Avendaño muestra como los costos de los bancos que se dedican a créditos a Mipymes tienen en promedio unos gastos administrativos mayores a los de un banco que se enfoca en créditos comerciales. Para el autor es claro que la tasa de interés de los microcréditos tiene una relación directa con el costo de los fondeos y los costos operacionales y una relación inversa con el tamaño de los préstamos. De acuerdo al autor, los costos operacionales explican más del 70% del costo de los recursos. Se afirma que los riesgos resultantes del microcrédito son elevados independientemente de la técnica que se utilice para medirlos; ese es

	un resultado normal, dado que los microempresarios con mucha frecuencia no cuentan con los activos que sirvan como aval, no tienen un historial crediticio, no pueden demostrar ingresos estables y no llevan una contabilidad organizada de sus negocios. En concordancia con esos niveles de riesgo las tasas de interés deben ser elevadas. Se hace un análisis descriptivo de la normatividad en la región, mostrando que países tienen control a las tasas de interés, cuales tienen límite de usura y cuales controles de facto a las tasas. Según Avendaño aunque en Colombia las tasas de interés están liberalizadas, existe normatividad penal y comercial que sanciona los excesos sobre la llamada tasa de interés limite o de usura. Este factor ha determinado en muchos casos el desinterés de muchos intermediarios financieros en profundizar sus servicios, pues los costos totales de ofrecerlos en segmentos de más bajos ingresos no se puede reflejar en las tasas de interés de colocación o en el cobro por otros servicios financieros. El autor hace hincapié en la necesidad de ampliar el conocimiento sobre actividades englobadas en el concepto de microempresa, mejorar las técnicas de las microfinanzas, hacer más efectivo el acceso al crédito, optimizar el uso de los recursos del ahorro de la sociedad sin ponerlos en riesgo y estudiar alternativas que reduzcan los costos financieros del microcrédito sin desconocer las restricciones que impone las asimetrías de información y los riesgos implícitos en este segmento del mercado.
Relevancia	Alta

Título	**Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia, Informe Final**
Autores	Econometría S.A. para USAID-MIDAS (con la supervisión de Beatriz Marulanda y Mariana Paredes)
Fecha	2007
Resumen	Este documento meramente descriptivo expone los resultados de la encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia. La encuesta buscaba evaluar las características y condiciones del mercado de crédito informal en Colombia, su efecto sobre la población de bajos ingresos tanto urbana como rural, con el fin de determinar el

impacto de la informalidad de los canales de financiación sobre el costo del crédito para la población de bajos ingresos.

La encuesta realizada fue realizada por la firma Econometria S.A. bajo un contrato con el proyecto MIDAS de USAID, permitió reunir información estadísticamente representativa a nivel nacional de la población de bajos ingresos (hogares y microempresas en estratos 1, 2 y 3), en municipios urbanos y rurales con y sin presencia financiera, para ilustrar la situación de los servicios financieros utilizados por estas personas. En el trabajo de campo se utilizaron técnicas cuantitativas (encuestas domiciliarias) y cualitativas (entrevistas a profundidad) a partir del diseño y selección de una muestra aleatoria realizando 1,200 encuestas en ocho municipios urbanos y ocho municipios rurales del país (600 encuestas de hogares y 600 a microempresas), junto con 10 entrevistas semiestructuradas.

Principales Resultados:

- 81% de los hogares y 59% de las microempresas afirman haber tenido alguna vez un crédito informal.
- Los créditos con los prestamistas y casas de empeño son mucho más expeditos, al igual que los créditos con los amigos.
- El ahorro líquido y no líquido es la principal fuente de recursos para enfrentar las emergencias: 40% de los hogares y microempresas utilizan ahorros líquidos; entre el 10% y 15% de microempresas y hogares utilizan ahorros no líquidos
- De 7 millones de hogares de estratos 1,2 y 3 6,8 millones han tenido crédito alguna vez, el 83% ha sido informal
- Se encuentra como a mayor capacidad económica del hogar, más uso de crédito de bancos, cooperativas y establecimientos de comercio.
- Cerca del 50% de microempresas y hogares guardan dinero cuando les sobra, presentándose una proporción mayor en los menores estratos.

Tasas de Interés establecidas en la encuesta:

- Prestamistas : 279,98% (hogares) y 274,40% (microempresas)
- Casas de empeño: 213,84% (hogares y microempresas)
- Bancos: 20,98% (hogares) y 24,14% (microempresas)

Relevancia	Media

Título	Consideraciones sobre el control de tasas de Interés
Autores	Ernesto Moreno
Fecha	2003
Resumen	El paper hace algunas consideraciones que afectan la formación de tasas de interés, en un contexto en el cual se discute la aplicación de controles de tasas como complemento a los controles de precios y cambio ya implementados en respuesta a la crisis económica que atraviesa Venezuela. El autor muestra como debido a problemas económicos en Venezuela se llevó acabo un proceso agresivo de fusiones adelantado desde finales de los 90, que ha constituido parte de las respuestas del sector bancario al estrechamiento del negocio bancario. La búsqueda de la escala óptima de funcionamiento de las entidades bancarias ha conllevado al cierre de agencias y taquillas por la contracción del mercado monetario financiero y por la perspectiva de una economía más errática y decreciente, arrastrando consigo los costos asociados, en un contexto de actualizaciones tecnológicas ineludibles. El estancamiento o caída real (y hasta nominal) de los depósitos en un contexto inflacionario impide diluir los incrementos de costos apuntalando el deterioro de indicadores de gestión y eficiencia bancaria. Según el autor, lo antes descrito caracteriza un sistema bancario que tiende a atender una economía más transaccional y volátil, en lugar de una economía profunda y estable, por lo cual la estructura de costos es más elevada y la dimensión del negocio financiero más corta. Este hecho implica, además, operar con un riesgo de descalce entre los plazos de captación y colocación considerablemente alto. En el paper el Moreno expone los efectos, que a su juicio, tiene un control a las tasas de interés: - Compromete la viabilidad operativa de las instituciones privadas medianas y pequeñas, y públicas. La banca pública y los estratos pequeños de la BUC privada poseen una estructura de balance que difiere ampliamente al de un banco típico. Este segmento de instituciones presenta los mayores costos totales, y un control de

	tasas puede ubicar el nivel de las mismas fuera de rango de TAR que estas instituciones requieren para operar. Finalmente, se infiere que las instituciones financieras que mostraron una mayor concentración tienen una escala de operación más eficiente por lo que no es claro su uso de poder de mercado para ampliar el margen financiero. - Aumenta significativamente la represión financiera y costos sociales asociados a su desmantelamiento. Todo control de precios introduce distorsiones en el mercado en el que se aplica. En este caso, una mayor restricción del crédito producto de la regulación conlleva a una redistribución regresiva del mismo prestando a los clientes privilegiados (en términos de garantías de solvencia y liquidez) a menor precio, mientras los menos privilegiados (los que dispongan de menores garantías) no tendrán acceso al crédito. En particular, el Fisco obtiene una gran ventaja respecto al resto de la sociedad al acceder a un crédito a bajo costo en detrimento del resto de la economía. En términos sociales, un mercado crediticio más regresivo y de asignación ineficiente. -Profundiza el proceso de des-intermediación financiera. Ante las distorsiones introducidas en el mercado crediticio, los fondos disponibles para cartera de crédito fluyen hacia activos no productivos, en procura de no ser un bien regulado con riesgo penalizado por provisiones que pueden generar pérdida neta en la producción del bien (otorgar el crédito). - Incrementa la vulnerabilidad de la economía al "credit crunch". La presencia de un fuerte deterioro en la actividad económica combinado con una evidente sobre-colocación de recursos (asimétricamente entre los estratos bancarios) puede derivar en una alta exposición al riesgo y pérdidas patrimoniales de consideración, en un posible sobre-apalancamiento de sectores cuyo flujo afectado por el entorno sea incapaz de un repago oportuno de las deudas.
Relevancia	Media

Título	**Las Microfinanzas como instrumento de política pública**
Autores	Beatriz Helena Giraldo
Fecha	2005
Resumen	En el país las microfinanzas son incipientes como mercado. La

	entidades especializadas en microcrédito y algunas organizaciones de la economía solidaria (cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones mutuales) son los agentes oferentes de estos productos; sin embargo, aún se requiere mucho desarrollo. Para hacerlo se requiere del compromiso decidido del Estado, de las voluntades de las entidades oferentes de servicios financieros y aquellas otras que por su misión vean en este ámbito la posibilidad de complementar su labor de apoyo hacia los más vulnerables. Para que las microfinanzas sean eficaces como instrumentos para reducir la pobreza, los programas deben abordar a su vez, eficazmente, los obstáculos que enfrentan los pobres. La autora muestra como en Colombia no se podía hablar de un sistema de microfinanzas, pues no hay interrelaciones claras y permanentes entre los diferentes actores que intervienen en este mercado. Por el lado de la demanda se tiene una población altamente vulnerable sin posibilidades claras de suplir sus necesidades de ingreso y sin acceso al financiamiento. Por el lado de la oferta, en nuestro país el concepto de microfinanzas se puede homologar al del microcrédito, pues son pocos los servicios adicionales al crédito a los que pueden acceder las poblaciones de bajos ingresos. Las instituciones que ofrecen este tipo de productos vienen desarrollando actividades en microfinanzas desde mucho tiempo atrás, caso de las organizaciones del sector solidario. Otras como las Instituciones Microfinancieras especializadas (IMF) realizaron desde hace dos décadas el esfuerzo de abrir el camino al mercado propiamente dicho del microcrédito, al cual las han seguido en los últimos años los bancos comerciales. En el caso de las IMF no formales, por su origen social, estas organizaciones pudieron asumir segmentos de población que el resto de intermediarios no podían, lo que les permitió ser los primeros agentes innovadores en los mecanismos e instrumentos que actualmente conforman la denominada tecnología microfinanciera. En el caso de las llamadas ONG generalistas, muchos de los programas promovidos desde el Estado dirigidos a la atención de las poblaciones vulnerables, han sido ejecutados por ONG que tienen este trabajo por

	misión. Estas instituciones, dada la cercanía y la integralidad de servicios que prestan, alcanzan un gran conocimiento sobre las necesidades de esas poblaciones, lo que les representa una gran potencialidad de desarrollar instrumentos más adecuados y más eficaces. Respecto a la Política Pública el Estado colombiano desde los inicios de la década de los noventa ha venido cambiando su papel de intermediación directa en los mercados, a un papel de agente facilitador, y de intervención sólo donde las fallas de los mercados hiciesen necesaria su actuación. La política dirigida a mejorar las condiciones de las poblaciones más vulnerables se ha centrado en la atención y ampliación de cobertura a través de los sistemas de protección social: Régimen subsidiado de salud, ampliación de cupos en educación, régimen de pensiones –fondo solidario de pensiones-. No obstante, la profundización de estos sistemas no alcanza a solucionar los problemas de generación de ingresos de más de la mitad de la población que se encuentra en condiciones de pobreza. Respecto al manejo de la tasa de interés, señala que para las microfinanzas la tasa de interés tiene gran importancia, pues refleja los costos operativos, administrativos, el nivel de riesgo y el margen de utilidad. Aunque en Colombia las tasas de interés están liberadas, existe una normatividad penal y comercial que sanciono los excesos sobre la llamada tasa de interés límite o de usura. Este factor ha determinado en muchos casos el desinterés de muchos intermediarios financieros en profundizar sus servicios, pues los costos totales de ofrecerlos en segmentos de más bajos ingresos no se pueden reflejar en las tasas de interés de colocación o en el cobro por otros servicios. La autora concluye que las microfinanzas no son propiamente un instrumento de política social “per se”. Sin embargo, si pueden hacer parte de una estrategia de inclusión de grupos de población marginales, donde además del financiamiento se acompañe de procesos de capacitación y programas de atención de las necesidades básicas -salud, educación, alimentación, vivienda-. Caso específico de la población desplazada, donde solo por una discriminación positiva y por acción directa del Estado podrían tener acceso a recursos de financiamiento.

	Si se parte de una propuesta de política pública para incentivar el desarrollo de las microfinanzas con el fin de poder ampliar los servicios financieros a los grupos de más bajos ingresos, se debe considerar un sistema diverso. Esto quiere decir que la política deberá contemplar varios esquemas en la oferta de servicios, varios tipos de entidades, así como una reglamentación que puede acoger y propiciar el desarrollo de todos ellos. El Estado como agente facilitador, y con el fin de desarrollar el mercado de las microfinanzas, debe actuar para reducir las barreras que impiden la relación más eficiente y competitiva entre oferentes y demandantes de estos servicios. Sin embargo, para el caso de profundizar las microfinanzas a poblaciones más vulnerables, debe además actuar de forma directa diseñando, aportando recursos e incentivando a los diversos agentes privados para que participen en la ejecución de programas específicos. Estas acciones hacen parte de los objetivos estratégicos de la política pública, tanto en su componente social(generación de ingresos) como en el desarrollo empresarial (acceso al financiamiento de las mipymes)
Relevancia	**Alta**

Título	**Microfinanzas en Colombia. La experiencia de la Fundación WWB Colombia**
Autores	Clara Serra de Akerman
Fecha	2005
Resumen	Según la autora la fundación WWB-Colombia es una ONG cuya actividad principal es facilitar el acceso al crédito a los sectores menos favorecidos, principalmente a través del otorgamiento de créditos al sector de la microempresa. En 1980 se creó en Cali el primer Banco Mundial de la Mujer y en 1982 el "Banco" se constituyó como la Fundación WWB-Colombia, institución microfinanciera afiliada a la Red del Banco Mundial de la Mujer. A diciembre de 2004 el número de créditos vigentes era de 102.274, atendiendo a cerca de 100.000 microempresarios y con un volumen

	de cartera de $158.000 millones, que desde 2000, representa un crecimiento anual promedio cercano al 50%, con una tasa de morosidad a un día del 1,49%, y mayor a 30 días de 0,81%. La focalización de la entidad ha estado, desde 1990, en el otorgamiento de créditos individuales a los microempresarios de menores ingresos con base en su capacidad de pago. El WWB solo atiende clientes con al menos un año de experiencia en el negocio y aquellos que demuestren capacidad de pago. Esta ONG busca establecer una relación crediticia con su cliente, de forma que, con su eventual crecimiento la organización compensa las posibles pérdidas iniciales. La calidad de la cartera de esta organización, según la autora, se ha mantenido en niveles inferiores a 3% de la cartera total. En cuanto a las fuentes de recursos, estos cuando inició el WWB eran en moneda extranjera y provenían de banca multilateral, asumiendo la ONG el riesgo cambiario, En 1992 inició la intermediación con la banca comercial doméstica. Para 1996 desarrollo la relación sin intermediación con el IFI, mediante operaciones de redescuento, y en el 2000 empezó a utilizar los pagarés como garantías de las obligaciones financieras. En 2003 obtuvo financiación de Bancoldex, mediante operaciones de redescuento. En el año 2005, el WWB ingresó al mercado de capitales con el primer tramo de $69.980 millones de pesos de una emisión total de $120.000 millones de pesos apoyada en una calificación de AA+ otorgada por D&P. La autora concluye que las microfinanzas no son la solución para los problemas sociales. La política pública se debe concentrar en el desarrollo empresarial, en los servicios de salud y educación, pero no en el otorgamiento directo de créditos. El microcrédito es un instrumento para combatir la usura, no un mecanismo para transformar la sociedad.
Relevancia	**Media**

Título	**Bancarizar, además de inclusión es formación**
Autores	Enrique Ordoñez
Fecha	2005

Resumen	Según el autor la limitación a las tasas de interés no favorece la ampliación del mercado crediticio. El ingreso a éste por parte de los más pequeños, implica la aplicación de tecnologías propias que garanticen un nivel de riesgo aceptable. Las entidades microcrediticias contar con oficiales de crédito capacitados que conozcan las necesidades de la microempresa, deben evaluar caso por caso las solicitudes de crédito, acompañar los proyectos, enseñar a cumplir las obligaciones contraídas, ofrecer alternativas viables en términos de montos, plazos y garantías. Como estas tecnologías implican un alto grado de personalización en el servicio, con altos costos de personal e infraestructura, entre más bajo el monto del crédito y menor el plazo, mayor resulta el costo de administración. Concluye el autor que las entidades microcrediticias no deben verse solamente como sitios de préstamo de dinero, sino como sitios de generación y educación de nuevos empresarios.
Relevancia	**Baja**

Título	**El Discreto encanto de las microfinanzas**
Autores	Jorge Arturo Saza
Fecha	2005
Resumen	Según el autor el mundo de las microfinanzas aún es objeto de cierta especulación debido a la ausencia de datos formales a nivel mundial. En la actualidad no se conoce el número de instituciones dedicadas a las microfinanzas. Tampoco se sabe con algún grado de precisión el número de clientes, ni el monto promedio de los servicios que estos reciben. De la misma forma, ha sido difícil medir el impacto económico y social que los programas de microfinanzas tienen, tanto a nivel micro como macroeconómico. Son escasas las evidencias formales que muestran el impacto que el microcrédito tiene para generar inversión o incrementar el PIB de una nación. Tampoco es clara la relación que existe entre la entrega de servicios financieros y la reducción efectiva de la pobreza. La ausencia de información cualitativa y cuantitativa de calidad es una restricción para que se desarrollen programas de investigación académica en este campo.

	Respecto a la importancia que tienen las microfinanzas en la agenda pública a nivel mundial, el autor muestra como a nivel internacional se ha dado un verdadero florecimiento de políticas públicas encaminadas a incentivar el mundo de las microfinanzas. Por ejemplo, en Estados Unidos en 1998, el Gobierno de Bill Clinton apropió US$382.000 en el presupuesto federal con el fin de crear 100 entidades de pequeños prestamos denominadas Community Development Financial Intistitutions. Según el autor, estas entidades han sido consideradas como una pieza fundamental para aliviar los problemas de pobreza rural y urbana. Estas entidades buscan prestar servicios financieros a los sectores que no tienen acceso al sistema financiero formal, en especial en la canalización de créditos y ahorros. El autor menciona que esta política se llevo acabo, pese a que en los Estados Unidos el 87% de la población es bancarizada es decir tiene acceso a algún servicio financiero. En el caso de China, Saza muestra como, el Gobernador del People‘s Bank of China ha puesto de manifiesto la importancia que tiene construir un sistema de garantías estatales, crear programas de capacitación para que más personas creen su propia empresa, generar incentivos a la creación de empleo y asesorar a las empresas nacientes para buscar su propio nicho de mercado. En 2004 el People‘s Bank of China expidió una normativa que busca contribuir a solucionar parte de los obstáculos identificados, tales como la falta de difusión y entendimiento de las políticas de microcrédito a nivel regional; la eliminación de trámites complicados para la aprobación de crédito y la disminución de las exigencias de los colaterales. Perú y Bolivia tienen un importante andamiaje legal y regulatorio para facilitar el nacimiento de instituciones de microfinanzas, así como para estudiar su posterior conversión a bancos comerciales. En Brasil, el programa social, instaurado por el Presidente Lula incluyó una estrategia de entrenamiento empresarial y una entrega de microcréditos por parte de entidades tanto públicas como privadas. Según el autor en América Latina el número de bancos comerciales que ha incursionado en el sector de las microempresas ha crecido considerablemente a partir de la década de los noventa. Cerca de 70

	instituciones comerciales han ingresado al mundo de las microfinanzas en América Latina. De esta forma concluye que, América Latina es la parte del mundo en la cual más bancos comerciales han incluido los productos y servicios financieros a la microempresa dentro de sus portafolios. De la misma manera, en esta región es en la que mayor presencia de instituciones microfinancieras autosostenibles existe. Los bancos que quieran entrar en este mercado deben tener claro que deben crear un área especializada en el tema, con un responsable directo, elegir un mercado objetivo y empezar a entregar crédito lo cual puede tomar un plazo de 1 a 2 años. Las instituciones financieras que incursionan en este mercado enfrentan problemas culturales y de costos de los servicios financieros. La población de menores ingresos tiene resistencia a acercarse a los bancos. Al analizar la posible solución que las microfinanzas pueden ofrecer a la pobreza, el autor destaca que la entrega de créditos que deben ser honrados, es una forma de reducir la dependencia que tienen algunos sectores por programas de asistencia social. También que la entrega de créditos a poblaciones con una actividad económica , en el caso de América latina, que puede representar entre el 20% y el 40% del PIB, incrementa las posibilidades de mantenimiento y expansión de estas actividades. Según Saza, Puede darse el caso en el que los microempresarios demanden recursos para utilizarlos en fines no empresariales: arreglo de su vivienda (que puede ser su lugar de trabajo), educación, salud. Esta puede ser una forma de prevenir aquellos eventos que hacen más vulnerable al microempresario pobre. Inconvenientes como recesiones económicas, cambios en los precios de los bienes básicos, sequías o inundaciones y desastres naturales. En estos casos los créditos pueden ser un amortiguador de los problemas que terminan por afectar la actividad económica. En el caso del ahorro un microempresario pobre, con opciones de ahorro tiene la posibilidad de protegerse de los cambios en el ciclo de su negocio, o apalancar recursos para nuevos créditos. Además, el ahorro deja de realizarse en especie, con lo cual se evita incurrir en

	importantes riesgos. Ante cualquier contingencia existen recursos disponibles que impiden que un microempresario venda sus escasos activos y/o patrimonio en busca de liquidez de corto plazo. El autor expone las siguientes ventajas de la banca comercial para ingresar al mundo de las microfinanzas: - Los bancos son entidades reguladas que cumplen con las condiciones de propiedad, declaración financiera e idoneidad de reservas de capital que los ayudan a asegurarse de que su administración es prudente. - Las entidades bancarias cuentan con una infraestructura física que involucra una extensa red de sucursales a partir de las cuales pueden ampliar sus servicios financieros a un mayor número de clientes microempresariales. - Los bancos cuentan con controles internos y administrativos, así como con sistemas contables que les permiten hacer el seguimiento de un gran número de transacciones. - La estructura de capital social de los bancos les permite incentivar estructuras sólidas que ofrecen mayor efectividad de la relación de costo y rentabilidad. - Los bancos cuentan con una estructura de financiamiento propia mediante sus depósitos y patrimonio. - La regulación y la vigilancia por parte del Estado. - La exigencia de unos niveles mínimos de capitalización. - La necesidad de generar rendimientos a los accionistas privados en el contexto de una gestión que debe ser prudente. - La necesidad de revelar información de manera permanente. - Un análisis profesional sobre los riesgos financieros. - Amplia variedad de productos financieros. Como desventajas se mencionan el problema cultural de acceso de los más pobres a los bancos y de algunos bancos en enfocarse en los más pobres. La experiencia de algunas entidades comerciales que han incursionado en el mercado de microcrédito, muestra que definitivamente los programas resultan costosos fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, por el reducido monto de las operaciones. En segundo término, por que los bancos no pueden operar empleando para ello sus mecanismos y estructuras de costos

	tradicionales. Según el autor una buena política pública sobre el tema debe incluir los siguientes aspectos: - Debe predominar la lógica del mercado: No tiene sentido la existencia de subsidios, precios que no reflejen los costos o distorsiones al otorgamiento de crédito. Las decisiones sobre el otorgamiento del crédito deben ser autónomas. El microcrédito debe ser considerado como una actividad financiera que sea sostenible, por ende, debe partir de la base de la existencia de clientes con algún grado de actividad económica que les permitan honrar oportunamente sus obligaciones y recuperar el capital del prestamista. - Es necesaria una mayor bancarización: Según el autor la ampliación de la bancarización debe entenderse como el acceso a todos los servicios financieros como tener cuenta corriente o de ahorros, poseer una tarjeta de crédito o débito, poder pagar los servicios públicos en una sucursal física o electrónica, o la posibilidad de tener diferentes alternativas de inversión de corto y largo plazo. - Reconocer los precios adecuados: No fomentar tasas de interés subsidiadas. - La idoneidad de los actores: Establecimiento de parámetros mínimos, en aras de la debida protección del consumidor y la preservación del principio de estabilidad financiera. - Derechos de los acreedores deben mejorar: Las garantías ante el incumplimiento del deudor son deficientes en nuestro país. - La tributación debe ser neutral - La política de desarrollo de la microempresa debe ser integral - Adecuada supervisión financiera: La especificidad de las microfinanzas conlleva un sumo cuidado sobre el tratamiento que se le debe dar a la documentación mínima para el crédito, el análisis de riesgo crediticio, las garantías, las probabilidades de incumplimiento y las exigencias mínimas solicitadas por las entidades de supervisión estatal.
Relevancia	Alta

Título	**Microfinanzas en Colombia**
Autores	Carlos Alberto Zarruk

Fecha	2005
Resumen	Según el autor el tema de si el microcrédito es un tema social o económico, sin lugar a dudas tiene que ser y debe ser abocado como un problema económico por la forma como se diseñan los instrumentos y por los efectos que tiene que producir. Zarruk sostiene que el microcrédito debe ser sostenible y reproducible para que sea un buen negocio para todos, para la economía y para la sociedad en conjunto. El crédito de la microempresa no puede ser confundido con créditos de consumo donde no haya unos procesos productivos con alta o baja capacidad de reproducción. Sostiene el autor que en Colombia se presenta una oportunidad para el desarrollo del microcrédito debido al aumento de la base microempresarial. Al analizar el crecimiento en el monto y en el número de microcréditos en Colombia recientemente, se ve como han tenido un comportamiento de una manera bastante más dinámica que el resto de las operaciones financieras. Zarruk sostiene que el apoyo estatal para el desarrollo del microcrédito ha sido clave. En cuanto al limite de usura existente en el país, Zarruk sostiene que es un problema regulatorio que afecta el avance de las instituciones formales que tienen mayores costos, lo que les impide llegar a ciertos segmentos de la población. Siendo por ende, una barrera de acceso que debe romperse para lograr beneficiar a las microempresas.
Relevancia	**Baja**

Título	**Las Microfinanzas en Colombia**
Autores	Beatriz Marulanda
Fecha	2005
Resumen	A partir de la década de los noventa se asume el reto de comercializar las microfinanzas. Lo que implica desarrollar las tecnologías adecuadazas para atender el segmento informal pero en una forma

	rentable, asegurando la sostenibilidad y el crecimiento de las entidades que lo ofrecían. Posteriormente se transforman las ONGs que venían ofreciendo el crédito en intermediarios formales. A partir de este momento son muchos los casos exitosos de transformación de ONGs en entidades reguladas y supervisadas por las respectivas instituciones regulatorias. Según Beatriz Marulanda el modelo fue exitoso, demostrando que era factible atender a los más pobres con instituciones sólidas de forma rentable, sostenible y con bajos riesgos. En el nuevo siglo se ha observado un aumento significativo en el nivel de competencia de los oferentes de microcrédito. Se cuenta con una diversidad de oferentes con capacidad para diversificar el tipo de servicios que pueden suministrar. Por una parte por las entidades transformadas, al amparo en muchos casos de legislación especial expedida para instituciones denominadas comúnmente como "microfinancieras", pero también por parte de bancos que están iniciando su incursión en este mercado. Estas entidades han adquirido mejor conocimiento de sus clientes y entienden que el cliente necesita muchos más servicios y no exclusivamente crédito. En Latinoamérica el 86% de los recursos y el 70% de los clientes de la industria de microfinanzas están siendo ofrecidos por entidades reguladas, bancos comerciales e instituciones micro financieras reguladas. Según la autora el modelo Latinoamericano demostró que la atención en el crédito a los segmentos informales se podía hacer de forma sostenible y rentable a tal punto que los bancos comerciales descubrieron en este nicho, un segmento para empezar a explorar. En Colombia se ha privilegiado el modelo y el énfasis en microcrédito, según Marulanda, por las siguientes razones: - Por el énfasis de política pública hacia microcrédito exclusivamente - Porque los oferentes más importantes que se tenía en el país son ONG´s y por ende tienen una limitación legal para ofrecer otro tipo de productos. - Porque las entidades especializadas en este segmento tienen

	muchas restricciones. Según la autora el enfoque que debe prevalecer en el campo de las microfinanzas hoy en día es el de ofrecer acceso a servicios financieros integrales a las familias de menores ingresos. Desde pagos y transferencias hasta pensiones. En cuanto al ahorro de los pobre Marulanda sostiene que estos ahorran, lo que sucede es que no se conoce claramente sus sistemas de ahorro. El ahorro de los pobres tiene varias modalidades: - Ahorro doméstico (debajo del colchón) - Comprando bienes, son concientes que un electrodoméstico que compran puede convertirse en cualquier momento en acceso a una prendería por ende a crédito. - En las zonas rurales es típico el ahorro en animales, y cuando recogen la cosecha compran animales y los tienen listos para vender cuando la familia lo necesita o para venderlos al momento de la siguiente cosecha. - Las cadenas de 20 o 30 personas - Mediante elementos para la construcción de vivienda En términos de crédito, Marulanda describe las siguientes modalidades: - Acudir a un familiar - Prestamos de la empresa cuando se es asalariado - Prestamistas y las prenderías, ya sea de joyas ó de electrodomésticos, las cuales son una fuente importantísima de liquidez en caso de fuerza mayor - Al fiado en la tienda - Las cadenas - Seguro funerario el cual desde hace muchísimos años vienen comprando las familias pobres. Sin embargo esta formas de ahorro y crédito son sistemas ineficientes, muy costosos y riesgosos. Por ejemplo la tasa de interés es del 10% de interés mensual en las prenderías y del 1% diario en los mercados. Respecto a la usura destaca que esta se aplica solo para los créditos formales, porque la mayor parte de la población accede es créditos

	con las estas tasas de interés, que resultan ser varias veces las tasas más altas cobradas por la banca y por las ONG.
Relevancia	**Alta**

Título	**El microcrédito: un modelo de negocio especializado con un futuro necesario y promisorio**
Autores	Margarita Henao y Diana Carolina Fonseca
Fecha	2011
Resumen	Según las autoras son innegables los beneficios que ha traído el desarrollo del microcrédito sobre la población de bajos ingresos en Colombia. Efecto que no solo reconoce el gobierno y los organismos internacionales especializados, sino también el Congreso de la República. En los últimos cuatro años el número de personas con microcrédito ha crecido 89%, al pasar de 629 mil en marzo de 2008 a 1,19 millones en marzo de 2011; la cartera presentó en ese mismo período crecimientos anuales promedio de 30%, y a junio de 2011 alcanza un saldo de $5,3 billones de pesos. Las autoras definen el microcrédito como un sistema de financiamiento a microempresas que, de acuerdo con la normatividad vigente, tiene las siguientes condiciones: 1. Se puede otorgar a unidades de explotación económica realizada por personas naturales o jurídicas, en las cuales la planta de personal no supere los diez trabajadores y los activos totales, excluida la vivienda, sean de un valor inferior a 500 smmlv; 2. El saldo de endeudamiento del deudor no puede exceder los 120 smmlv al momento de la aprobación 3. La principal fuente de pago de la obligación debe provenir de ingresos derivados de su actividad 4. Las entidades que otorguen este tipo de créditos pueden cobrar honorarios y comisiones que no están incluidos en los intereses, siempre y cuando el monto por operación no supere los 25 smmlv y cumpla los parámetros definidos por el Consejo Superior de la microempresa 5. La tasa de Interés Bancario Corriente (IBC) es certificada por la Superintendencia financiera.

	Según las autoras las normas actuales son claras en señalar que el microcrédito es para microempresas, categoría que deja por fuera las pequeñas y medianas, para las cuales existen otras normas que regulan su financiamiento. Esto, en razón a que los montos y nivel de endeudamiento definidos para el microcrédito se ajustan a una realidad económica que difiere de las necesidades de las pequeñas empresas. Al definir las características propias del microcrédito encuentra que las personas que demandan este tipo de créditos son de estratos uno, dos y tres; su nivel de educación es básico; combinan el negocio con los gastos de la familia; son informales en su gran mayoría, es decir no cuentan con un establecimiento de comercio debidamente registrado, ni estados financieros; y tienen activos, en muchos de los casos, sin valor comercial representativo, lo que hace que no se puedan recibir como garantía, para solo citar algunas de las características de esta población. Respecto al estudio de crédito en el microcrédito lo que se busca establecer es que el cliente tenga no solo capacidad sino voluntad de pago. Para ello, se asigna un ejecutivo del banco, el cual debe levantar la información in situ y construir unos estados financieros de la actividad económica, del negocio o del proyecto productivo, para determinar el valor de los activos (p.e. inventarios, muebles, electrodomésticos), pasivos (p.e. deudas con agiotistas) y el nivel de ventas diario, entre otros. Aclaran las autoras que este proceso se basa en el conocimiento y la experiencia del ejecutivo, quien recibe capacitación permanente por parte de la entidad financiera. Aclaran las autoras que el microcrédito no se otorga para propósitos de emprendimiento o conformación de un capital semilla, en razón a que el 80% de las empresas que nacen no superan el primer año. En su gran mayoría se desembolsa a microempresas que tengan más de un año de constituidas. Se trae a colación las cifras de la Banca de las Oportunidades a junio de 2011, según las cuales el monto promedio de desembolso por operación es de $2,7 millones de pesos, del total de entidades que prestan microcrédito. Es de resaltar que ese monto varía por tipo de entidad prestamista: mientras que para la banca está alrededor de $3,9 millones, en las ONG es de $1,5 millones.

	Respecto al plazo se muestra como el microcrédito se caracteriza por tener plazos cortos. Las autoras muestran como el 76% de las colocaciones se hace en el rango comprendido entre uno y tres años. No obstante, quienes están en el negocio aseguran que el plazo promedio se sitúa en quince meses. En la práctica este tipo de créditos son escalonados, debido a que se empieza prestando montos pequeños a plazos cortos y en la medida que la relación con la entidad de crédito madura, se comienza a prestar un monto mayor a un plazo mas alto. La dinámica descrita deriva en una amortización alta, en razón a que se combinan plazos cortos con montos pequeños, lo cual implica que registrar crecimientos en saldos de cartera requiere un esfuerzo mucho mayor en número de desembolsos. En cuanto al orden de magnitud, en Colombia en relación con el microcrédito había 1,19 millones de personas naturales con este producto, es decir el 21% de quienes tienen crédito. Estas cifras tienen como fuente la Cifin y toman en cuenta las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, es decir que deja por fuera las personas que tienen microcrédito con las ONG y cooperativas vigiladas por la Supersolidaria, en razón a que no se tiene información de los clientes de estas entidades. En tal sentido, el número total de personas adultas con crédito en esta modalidad es superior al señalado. En lo corrido de 2011 se han desembolsado más de un millón de microcréditos por parte de todas las entidades que prestan en esta modalidad (incluye bancos, CFC, ONG y cooperativas). Respecto a la cartera bruta del sector bancario las autoras muestran como se encuentra como a junio de 2011 ascendió a $180.2 billones de pesos. El microcrédito representa el 2.7% de ese total, es decir $4,9 billones de pesos. Si se suma el resto de entidades vigiladas por la Superfinanciera, la suma se eleva a $5,3 billones. Las entidades que prestan microcrédito en el caso de los bancos, trece tienen cartera en microcrédito. Al analizar su participación dentro del total de esa cartera, se observa que el Banco Agrario concentra el 54% del total, seguido de Bancamía con un 14.5%.

	Respecto a la flexibilización en la tasa de usura, las autoras muestran como el crecimiento de la cartera entre junio de 2010 y junio de 2011 fue de 35% para el total del sistema financiero. Si se analiza por tipo de entidad, los bancos, que tienen el 92% del total de esa cartera, registraron un crecimiento de 35%, el cual se debe en buena medida a la entrada del Banco WWB, que contribuye con un 11% al saldo total. Cabe destacar que, sin el Banco WWB, el crecimiento fue de 20%. En cuanto al número de desembolsos que registraron el total de entidades que prestan microcrédito creció 21% entre junio de 2010 y junio de 2011. Los bancos en particular presentaron un incremento de 26% para el periodo mencionado.
Relevancia	**Alta**

Título	**El Acceso al crédito informal y a otros servicios financieros informales en Colombia. Reflexiones alrededor de la encuesta sobre servicios financieros informales aplicada por Econometría S.A.**
Autores	Econometría S.A., Mariana Paredes y Beatriz Marulanda
Fecha	2008
Resumen	El documento recoge los principales resultados que se derivan del trabajo de campo realizado por Econometría S.A., el cual tuvo como objetivo estudiar las características y condiciones del mercado de crédito informal, complementado con una visión a los instrumentos de ahorro informal que utilizan las personas de menores ingresos. Sus resultados son elemento fundamental para enmarcar las acciones a seguir desde el punto de vista de la política pública de promoción del acceso a servicios financieros instrumentada a través del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. La encuesta realizada, la cual sirve como punto de partida de este trabajo y que fue realizada por la firma Econometria S.A. bajo un contrato con el proyecto MIDAS de USAID, permitió reunir información estadísticamente representativa a nivel nacional de la población de bajos ingresos (hogares y microempresas en estratos 1, 2 y 3), en municipios urbanos y rurales con y sin presencia financiera, para ilustrar la situación de los servicios financieros utilizados por estas personas. En el trabajo de campo se utilizaron técnicas cuantitativas (encuestas domiciliarias) y cualitativas (entrevistas a

	profundidad) a partir del diseño y selección de una muestra aleatoria realizando 1,200 encuestas en ocho municipios urbanos y ocho municipios rurales del país (600 encuestas de hogares y 600 a microempresas), junto con 10 entrevistas semiestructuradas. Respecto al acceso a instrumentos financieros formales los autores confirman que el principal producto financiero utilizado por toda la población colombiana es la cuenta de ahorros a la cual han tenido acceso 14 millones de personas, mientras que la cuenta corriente es utilizada por 1.4 millones de personas. En el caso de las empresas de todos los tamaños la cuenta corriente es la más utilizada, lo cual es probablemente el resultado de incluir la información de empresas de todos los tamaños. El acceso al crédito del sistema financiero formal es mucho más bajo pues a marzo de 2007, 3.8 millones de personas y 100,000 empresas tenían algún tipo de crédito. El crédito de consumo y la tarjeta de crédito son los productos de mayor penetración sobretodo en el mercado de individuos. En cuanto el acceso al crédito informal los resultados de la encuesta muestran como de los 7,171,294 hogares que residen en estratos 1, 2 y 3, casi 6,900,000 informaron haber tenido crédito alguna vez (96%), y solo el 2.9% nunca ha tenido un crédito de ninguna índole ni formal ni informal. Los autores de este escrito evidencia como, según la encuesta, las fuentes de crédito son variadas y provienen tanto de oferentes formales como informales. El 79% de los hogares (5.2 millones de hogares) ha acudido alguna vez al crédito informal dentro del cual el más representativo por su uso generalizado es el crédito de amigos, vecinos y familiares (72.8%). Los prestamistas y las casas de empeño también tienen una participación considerable dentro de las fuentes de financiación de los hogares pues en conjunto el 38.5% (2.8 millones de hogares) tuvo alguna vez crédito de estas fuentes. La siguiente fuente en importancia es el crédito formal comercial que ha sido utilizado por el 62.6% de los hogares (4.5 millones de hogares), mientras que el crédito formal financiero ha sido utilizado por 46% de los hogares (3.3 millones de hogares). Según los autores, esta situación ilustra uno de los hallazgos más interesantes del trabajo

	de campo y es la evidencia de que la población de bajos ingresos tiende a combinar distintas fuentes de financiación aunque en todo caso el más preponderante es el crédito informal. Dentro de las fuentes comerciales, las más significativas en el caso de los hogares son el tendero y el establecimiento comercial, mientras que el banco y la cooperativa son los más importantes dentro del crédito formal financiero. En el caso de las microempresas, de acuerdo a los resultados de la encuesta, de las 1,609,776 unidades en los estratos 1, 2 y 3 estimadas en el estudio, el 83.3% ha utilizado crédito alguna vez (más de 1.3 millones) y el 16.7% no ha tenido crédito nunca. La elevada proporción de microempresas que nunca ha tenido crédito puede ser el resultado de que podrían estar utilizando la reinversión en el negocio de los recursos excedentes en vez de acudir al crédito. Los autores de este estudio resaltan como la combinación de fuentes formales e informales aunque la principal fuente de financiación es el mercado informal. En efecto, el 58.9% de las microempresas ha tenido alguna vez crédito informal en donde casi el 50% de las microempresas ha recibido crédito de amigos, vecinos y familiares y el 28.9% de las microempresas han tenido crédito con prestamistas. A diferencia de los hogares, en donde su segunda fuente de financiación es el crédito formal comercial, en el caso de la microempresa es el crédito formal financiero pues el 53% (más de 850,000) de las microempresas alguna vez ha tenido un crédito de estas fuentes. Dentro de éstas la más importante son los bancos seguidos por las ONG que han financiado casi el 21% de las microempresas. De hecho si se excluyeran las ONG, el crédito formal financiero ha financiado al 43% de las microempresas, lo cual ilustra la penetración e importancia del crédito de las ONG en este mercado. Según los resultados de la encuesta en las microempresas, el crédito formal comercial ha sido utilizado en casi el 42% de los casos, siendo claramente el más importante el crédito de proveedores presente en el 38% de las microempresas. En la actualidad (segundo trimestre de 2007 momento de la realización de la encuesta) los datos muestra como la utilización de crédito actualmente para las microempresas y los hogares. Del total de los hogares, el 64.7% (4.6 millones de hogares) tiene algún crédito

	actualmente siendo la fuente más importante el crédito informal (34.4%) y dentro de éste los amigos, vecinos y familiares son los más relevantes, seguido por prestamistas y casas de empreño con un total de 15.5%. Los autores resaltan como el 35% del total de hogares dijo no tener ningún tipo de crédito. La siguiente fuente en importancia es el crédito comercial reportado por el 31% de los hogares y dentro de éste se destaca más el crédito de los establecimientos de comercio. Por su parte, el crédito formal financiero está financiando al 25.8% de los hogares siendo el más importante el de bancos y cooperativas con el 14.4% y el 11.3% respectivamente. En el caso de las microempresas, los autores resaltan como, la reducción en la proporción de microempresas con crédito actualmente frente a las que dijeron haber tenido crédito alguna vez, y más aún el hecho de que la importancia relativa de las distintas fuentes cambia pues el crédito informal deja de ser la principal fuente de financiación. Esto se puede explicar en parte por la estacionalidad de las actividades informales. En efecto, la encuesta se aplicó en el segundo trimestre del año 2007 y las cifras de bancos y de ONG demuestran que la demanda por crédito del sector informal es altamente estacional, de tal manera que el crédito de menor plazo podría no estar siendo utilizado pues las necesidades de financiación de los negocios informales se concentran en el segundo semestre y hacia el final del año cuando se requiere abastecerse de insumos y surtirse para vender en la época de navidad. Los autores muestra como al hacer una comparación, de los resultados obtenidos en la encuesta para hogares y microempresas, se ve como son los hogares los que más acuden a crédito informal lo que indica la importancia de resolver las necesidades de financiación de los hogares a través de productos financieros más adecuados. De hecho, los hogares tienen una mayor tendencia a depender de manera más permanente de las fuentes informales de crédito si se tiene en cuenta que actualmente el 62% tiene crédito informal. Para analizar el tamaño del mercado de crédito de los hogares y microempresas de estratos 1, 2 y 3, los autores sumaron los montos totales de los créditos actuales que fueron informados en la encuesta. En total el monto del crédito de los hogares asciende a $16,7 billones de pesos y de microempresas es de $5,6 billones de pesos. En el caso de los hogares, aun cuando el 35% de los hogares tienen crédito con

	fuentes informales (de los cuales 14.2% con prestamistas y casas de empeño), éste representa sólo el 8% del monto. En el caso de la microempresa se presenta una distribución de los préstamos más equilibrada, pues el 28% de los microempresarios tienen préstamos con fuentes informales que representan el 20% del monto total vigente. Precisamente por las diferencias en el valor de los prestamos entre una y otra fuente es que se explica cómo aunque solo el 29% de los hogares tiene un préstamo de fuentes formales, estos representan un 74% del monto. La diferencia en participación para el caso de las microempresas es menos dramática, pues las fuentes formales financian al 42% de estas, con préstamos equivalentes al 66% de lo adeudado por ellas. La encuesta muestra como los montos promedio del crédito informal son considerablemente inferiores a los del crédito formal tanto comercial como financiero, al tiempo que los créditos informales son más numerosos, pero por montos inferiores y en agregado el monto es inferior al crédito formal. El crédito promedio del sector formal esté entre $5.5 y $6 millones para hogares y microempresas en tanto que el monto promedio del crédito informal está entre casi $500,000 y $2.7 millones. Dentro del crédito informal, el monto promedio más bajo está en las casas de empeño y los prestamistas, mientras que las ONG tienen los montos promedio más bajos dentro de los oferentes formales. Los resultados de la encuesta son claros en términos de que el acceso a fuentes formales de crédito se da con mayor frecuencia en los niveles más altos de ingresos de hogares objeto de la encuesta (con niveles de ingreso hasta de $2.7 millones por hogar). En efecto, mientras más alto el ingreso mayor es la utilización de fuentes formales de financiación pues una mayor proporción de hogares de los cuartiles más altos utilizan crédito de bancos, cooperativas y establecimientos de comercio. Según los autores, las fuentes informales de crédito reúnen características de oportunidad y facilidad que en momentos de emergencia se priorizan frente al costo, por lo que las personas terminan acudiendo a ellas. Si los oferentes formales financieros diseñaran productos con características adecuadas a las necesidades, las personas de bajos ingresos podrían utilizarlas con un costo inferior al que deben asumir actualmente.

	La encuesta muestra como las fuentes de financiación entre microempresas formales e informales. Las microempresas formales tienden a financiarse más con los bancos y proveedores, en contraste con las microempresas informales que utilizan más crédito con fundaciones, y aunque con bajas frecuencias, con casas de empeño y establecimientos de comercio. Esta diferencia por grado de formalidad empresarial, según los autores, es interesante pues se ve que la formalidad claramente abre las puertas de oferentes comerciales y formales como por ejemplo los proveedores. Una diferencia importante obtenida en la encuesta, y que es resaltada por los autores, entre los hogares y las microempresas es que los primeros tienden a acudir más a las casas de empeño para financiar sus necesidades. Este aspecto es de importancia pues dadas las características y condiciones de la financiación a través de la liquidación de activos en las casas de empeño, esta alternativa puede ser incluso más onerosa que el mismo prestamista, pues el hogar no solo deja de tener el activo y por lo tanto el ahorro, sino que recibe por él mucho menos de lo que vale o le cuesta reponerlo y además debe pagar intereses. La encuesta muestra como en el caso de los hogares, se da significativamente una mayor utilización del crédito bancario en municipios con presencia financiera frente a los municipios sin presencia lo cual es un indicativo de que la cobertura física de los establecimientos bancarios sí favorece la utilización del crédito formal. En el caso de las microempresas, la utilización de una u otra fuente de crédito formal o informal no resultó estadísticamente distinta entre municipios rurales o urbanos, con o sin presencia financiera. Según los autores, esto puede tener que ver con que las dificultades para acceder al sector formal son iguales en las diferentes regiones del país, y además a que en zonas rurales el tipo de productos requeridos puede ser diferente, algo que la banca colombiana todavía no reconoce. En cuanto a los factores para escoger entre créditos formales o informales, la encuesta muestra como esta elección se da según el motivo que se tenga, la urgencia y el monto, se recurrirá a una fuente u otra de crédito. Por ejemplo, si una persona tiene necesidad de dinero generada por una crisis probablemente recurrirá a utilizar

	mecanismos informales. En cambio, si una persona tiene identificado un proyecto y necesita un monto considerable de dinero y no tiene urgencia en obtener el préstamo, probablemente recurrirá a mecanismos formales de crédito, y en algunos casos a "natilleras", cuando se conoce con tiempo que quedaría en los primeros lugares para recibir el dinero. Respecto a las características de la oferta de crédito los oferentes informales como las casas de empeño y los prestamistas son los de menor plazo, pues de acuerdo con la demanda los préstamos están entre 7 y 9 meses en el caso de los amigos cuando le prestan a microempresas y hogares, respectivamente; la casa de empeño tiene un plazo promedio de 4 meses; y el prestamista entre 2 y 7 meses para microempresas y hogares. En el caso de los oferentes formales, este tipo de crédito se caracteriza porque los oferentes tienen productos de crédito con estructuras más rígidas, de mayor plazo y montos mayores. Los bancos son las entidades que utilizan plazos más largos de 36 meses para microempresas y 47 meses para hogares, seguidos por las cooperativas, la empresa donde trabaja algún miembro del hogar y las cajas de compensación. Las ONG tienen plazos promedio de 24 meses para microempresas y 17 meses para hogares en tanto que los proveedores y los tenderos tienen plazos de 1 mes. Respecto a los costos de los créditos, los autores destacan como se logró identificar con claridad la enorme diferencia entre las fuentes formales e informales. En efecto, las tasas de interés cobradas por los oferentes formales tienden a ser mucho más bajas y uniformes debido a que operan en un mercado más competido y la fijación de los precios se da sobre la base de mayor información pública acerca de los distintos agentes en el mercado, aún a pesar del control de tasas implícito en el límite de usura. Los resultados de la encuesta muestran como la tasa anual efectiva pagada por los hogares cuando el préstamo es con los bancos es del 21,0%, a las ONG del 20,7%, a las Cooperativas del 22,8%, a los amigos del 68,3%, a la empresa donde trabaja del 80,2%, a las casas de empeño del 213,8% y a los prestamistas gota a gota del 280,0%. Los autores resaltan como las tasas de interés del mercado informal

	de crédito son considerablemente más altas que aquellas del mercado formal. Es evidente también la poca efectividad del control impuesto por la tasa de usura sobre las tasas cobradas por los oferentes informales pues precisamente por ser informales y estar al margen del marco legal, cobran tasas exorbitantes sin que se pueda proteger al deudor a través de la denuncia del delito de usura. Es precisamente el nivel de tasas de interés de la oferta informal que obliga a la gente a utilizar estas fuentes solo por periodos cortos y ante urgencias manifiestas. Con el fin de indagar sobre la capacidad y las prácticas de ahorro de la población de bajos ingresos, en la encuesta se construyeron preguntas alrededor de qué hacen las personas cuando les sobra dinero, en vez de preguntar directamente por el ahorro. Según los autores, estas preguntas se diferencian de aquellas contenidas en otras encuestas en donde se preguntaba utilizando la expresión "ahorro" lo cual en una alta proporción se relacionaba con tener una cuenta y no con el hábito del ahorro, entendido como sacrificar consumo hoy para posponerlo para el mañana, para una emergencia o para una inversión. Las microempresas y los hogares en Colombia de estratos 1, 2 y 3 ahorran. Este ahorro no necesariamente se refleja en dinero depositado en cuentas de ahorro, sino en la compra de activos de fácil realización, en prácticas informales como cadenas (o natilleras), o simplemente guardar el dinero en la casa. Con base en estos resultados, los autores concluyen que cerca de la mitad de los hogares y microempresas afirman que cuando les sobra dinero lo guardan (ahorro líquido), un 65% de las microempresas compra maquinaria y herramienta (ahorro no líquido o retención de utilidades), un 35% de los hogares compra electrodomésticos (ahorro no líquido), un 11.7% de las microempresas y 8.7% de los hogares participan en cadenas o natilleras (ahorro líquido).También se menciona la compra de animales, medios de transporte, y vivienda como formas de ahorro. La encuesta muestra como el ahorro para enfrentar necesidades se realiza guardando plata en la casa, comprando joyas o electrodomésticos para luego empeñarlos o teniendo animales para el engorde y posterior venta. Los resultados indican que la población de

	bajos ingresos utiliza el ahorro como herramienta de prevención para el cubrimiento de riesgos, lo mismo que para pagar deudas e inversiones productivas. De acuerdo con los resultados de la encuesta, ante la última emergencia tanto los hogares como las microempresas acudieron a la desacumulación de ahorro luego de acudir a los amigos, vecinos y familiares como primera opción. Los autores concluyen que el ahorro es un servicio financiero muy apreciado y utilizado por la población de bajos ingresos en general. Sin embargo, es precisamente en las personas de más bajos ingresos en donde se utiliza más y en donde más se requiere para atender todo tipo de necesidades. Igualmente, el acceso a seguros personales sería una respuesta adecuada al tipo de necesidades de aseguramiento de esta población de tal forma que ante una eventualidad inesperada no deban desacumular el ahorro y/o los activos.
Relevancia	**Alta**

Título	**Efecto de los límites a las tasas de interés sobre la profundización financiera**
Autores	Laura Capera, Andrés Murcia y Dairo Estrada
Fecha	2011
Resumen	En el trabajo se mide la profundización financiera como la razón entre el crédito al sector privado y el Producto Interno Bruto. Los autores reconocen que aunque esta medida es comúnmente utilizada en la literatura, desconoce el problema de acceso de los servicios financieros por parte de la población. Un mayor nivel de profundización financiera en un sentido amplio estaría muy relacionado con un mayor acceso a los servicios financieros por parte de un segmento más generalizado de la población; pero no existen series de datos para los diferentes países de América Latina de medidas más apropiadas de profundización financiera relacionadas con el uso de servicios financieros por parte de la población. Al hacer una revisión de la literatura económica, los autores establecen que el alcance de mayores niveles de profundización financiera adquiere una gran importancia en el caso de los países en desarrollo, si se tienen en cuenta los efectos positivos que esta puede generar sobre la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso. En una economía donde existen restricciones importantes en

términos de acceso a servicios financieros, se limita la posibilidad por parte de un gran segmento de la población de adelantar procesos productivos que mejoren su bienestar. Esto a su vez retrasa el crecimiento económico y puede generar un círculo vicioso donde el bajo crecimiento incrementa la pobreza y, a su vez, la pobreza genera un menor crecimiento económico. En el escenario empresarial, se ha encontrado que la presencia de mercados financieros más desarrollados facilita el surgimiento de nuevas industrias y favorece la permanencia de las iniciativas de negocios de los pequeños empresarios en el mercado; de esta forma, permite el desarrollo de estructuras de mercado más competitivas, con una menor concentración del capital y una mayor inserción de nuevas tecnologías de producción.

Al hablar de límites a las tasas de interés los autores expresan que es aún una práctica recurrente tanto en países emergentes como en aquellos que han alcanzado un alto grado de industrialización. Los efectos de esta medida sobre el nivel de profundización financiera ha sido analizado para varios países; resaltan como, Voridis encuentra para el caso de Grecia que estos límites actúan como puntos focales de colusión para las entidades financieras, generando tasas de interés superiores a las que se obtendrían como resultado de la interacción de oferta y demanda en un mercado competitivo, de manera contraria a lo esperado. En el caso colombiano Estrada en 2008 encontró para el caso de Colombia, que la existencia de un límite a la tasa de interés activa del sistema ha afectado negativamente el nivel de profundización financiera.

En América Latina los límites a las tasas de interés han sido eliminados o flexibilizados en buena parte de los países, como consecuencia de los programas de liberalización financiera implementados en décadas recientes.

La heterogeneidad en términos de la regulación aplicable en este sentido es amplia, así como los resultados en términos de racionamiento de crédito y acceso a los servicios financieros.

Ronald McKinon y Edward Shaw desarrollaron los primero modelos teóricos orientados a explicar la noción de represión financiera. De acuerdo al argumento de estos autores las medidas que restringen la posibilidad de definir una tasa de interés que obedezca a las

	condiciones de competencia en el sistema financiero, alejan a las economías del escenario más eficiente. Esto se debe a que la imposición de una tasa de interés inferior a la que resultaría a través del mecanismo de competencia entre las entidades genera un efecto adverso en el ahorro, que se ve posteriormente reflejado en un racionamiento del crédito. La presencia de topes impuestos sobre las tasas de interés distorsiona el mercado de las siguientes formas: en primer lugar, genera incentivos hacia el consumo ya que la remuneración al ahorro es relativamente baja. Por otro lado, los recursos son distribuidos de manera ineficiente ya que los hogares preferirán invertir en proyectos menos rentables que depositar sus ahorros en los bancos, quienes hubieran podido financiar proyectos con mejores proyecciones de ingreso. En tercer lugar, los empresarios pueden preferir tecnologías intensivas en capital ya que en un escenario con bajas tasas de interés, éstas pueden resultar más atractivas que aquellas con mayor participación de mano de obra. Finalmente existe una distorsión en la labor de intermediación de los bancos, quienes tienen menores incentivos para obtener información sobre los proyectos de sus clientes. De esta forma, las entidades financieras estarán inclinadas a prestar a los clientes que presenten mayor colateral. Según los autores, la evidencia internacional muestra que el efecto positivo de las medidas de liberalización depende en gran medida de un marco institucional fuerte, en la medida en que este debe proveer los mecanismos de supervisión necesarios para garantizar que la oferta de crédito se realice en condiciones adecuadas de estabilidad y solvencia. Algunos de los beneficios esperados a raíz de los procesos de liberalización financiera están relacionados con las posibles ganancias en términos de la eficiencia en la asignación de recursos de inversión. De acuerdo a los autores en la literatura colombiana se ha encontrado que el límite a la tasa de interés tiene efectos negativos sobre la profundización financiera para el período considerado, y este efecto se hace más fuerte en momentos en que la tasa activa se acerca a los límites impuestos por la regulación. Los autores argumentan que en presencia de una industria bancaria poco competitiva, la existencia de dicha regulación podría verse

	justificada, teniendo en cuenta argumentos de protección a los consumidores del sistema. Se realiza una aplicación del modelo clásico de (Stiglitz y Weiss, 1981) el efecto negativo que pueden tener la existencia del límite a las tasas de interés sobre el nivel de crédito en la economía y los posibles efectos que podría generar el aumento o eliminación de dicho límite. Los resultados muestran como la existencia de un límite a la tasa de interés ha estado asociado con un menor nivel de profundización financiera en América Latina en los últimos 30 años. Este efecto se obtiene controlando por variables fundamentales de la profundización financiera, tales como el nivel de ingreso per capita y los flujos de capital del exterior que reciben los países. La principal recomendación que surge de este resultado consiste en que una tasa de interés de usura menos restrictiva ayudaría a incrementar la profundización financiera y por esta vía, permitiría el acceso a los servicios financieros por parte de un segmento más generalizado de la población. Sin embargo, esta recomendación debe estar acompañada de otras consideraciones. Por una parte el criterio de protección a los consumidores del sistema financiero es muy importante y la eliminación o relajamiento de este tipo de restricción debe ir acompañado de medidas que generen incentivos en torno a la competencia en el sistema bancario y de un análisis de costos del sistema bancario. Estos elementos ayudarían a que las tasas que se cobren en el sistema financiero fueran reflejo de los costos y del nivel de competencia de la industria y no de dicho límite regulatorio. Por otra parte, el desarrollo de medidas que mejoren el sistema de información crediticia son igualmente importantes para el mejoramiento en términos de profundización financiera. Estas medidas ayudan a reducir el problema de selección adversa y por ende incentivan a los establecimientos de crédito a ofrecer préstamos a aquellos individuos que cuentan con condiciones favorables, y que por problemas de información se encuentran racionados de crédito.

	Por último, no incrementar las tasas de interés de usura no necesariamente implica un aumento inmediato y proporcional de la tasa de interés activa del sistema. Dadas las características de la industria bancaria, las entidades no subirían las tasas de interés más allá de cierto límite, pues esto iría en detrimento a sus ingresos esperados.
Relevancia	**Alta**

Título	**La regulación de la tasa de interés bancaria en el mercado de las tarjetas de crédito en México**
Autores	M en E Reyes Tépach Marcial
Fecha	2009
Resumen	La intermediación financiera es una de las funciones más importantes que realiza el sistema bancario del país. Este proceso consiste en captar los ahorros de las familias y las empresas para después colocarlos en el mercado crediticio de alto y bajo riesgo. La intermediación financiera es una de las fuentes de utilidad más importantes del sistema bancario, porque la tasa de interés que pagan a los ahorradores es inferior a la tasa de interés que cobran en el mercado crediticio. La variable más importante que explica estas altas utilidades del sistema bancario es el costoso proceso de intermediación financiera, es decir, los bancos pagan una baja tasa de captación y cobran una alta tasa de colocación en el segmento de las tarjetas de crédito. El Congreso de la Unión parte de reconocer la importancia de la intermediación financiera en la economía del país y la posibilidad de que el sistema bancario obtenga utilidades en este proceso de transformación del ahorro en crédito e inversión. La divergencia se presenta en el tamaño de la utilidad en el segmento de las tarjetas de crédito, la cual es considerada como excesiva, poniendo en riesgo el ingreso de las familias, sobre todo, las de bajos ingresos. La estrategia propuesta por el Congreso de la Unión es establecer topes en la tasas de interés que cobran los bancos en el segmento de las tarjetas de crédito, con el propósito de abaratar el proceso de intermediación financiera (reducir el diferencial de tasas de interés), y de esta manera, contrae la utilidad bancaria. El objetivo de esta investigación es analizar la estructura de mercado del sistema bancario del país, así como la evolución reciente, desde un enfoque comparativo, de los segmentos de las tarjetas de crédito y del crédito hipotecario, para identificar algunos impactos en el sistema

	bancario del país del probable establecimiento de topes en las tasas de interés de las tarjetas de crédito. La información expuesta en esta investigación se obtuvo de fuentes oficiales, es la más actualizada al cierre de esta publicación, en su mayoría, se sustrajo de la página electrónica del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF). sistema bancario mexicano se integra de 43 firmas de banca múltiple con presencia nacional y regional, la competencia en el sector presenta fuertes rigideces, dando como resultado que los precios de los servicios financieros sean incompetentes. Tomando como base la participación en la captación y la colocación del crédito bancario reportado por la CNBV para febrero del 2009, podemos afirmar que el mercado bancario del país está integrado por 5 bancos grandes, de los cuales, 2 son dominantes, adicionalmente, existen 2 bancos medianos y 36 pequeños. Los bancos grandes y medianos tienen presencia nacional, los pequeños se desarrollan principalmente a nivel regional. Los 5 bancos grandes son Bancomer, Banamex, Santander, HSBC y Banorte, tienen como característica común que cada uno concentra el 10% o más de los ahorros totales captados por la banca múltiple y asignan este mismo porcentaje en el rubro crediticio. Los 2 bancos medianos captan entre el 10 y el 5% de los ahorros y colocan ese mismo porcentaje de créditos. Los 36 bancos pequeños con presencia nacional o regional, de manera individual, captan menos del 5% del ahorro familiar y colocan este mismo porcentaje crediticio. En materia de captación del ahorro de las familias y las empresas vía banca múltiple, los 5 bancos grandes concentraron más del 75% de los ahorros captados. Presentan las siguientes particularidades: Bancomer y Banamex son bancos dominantes, son las firmas líderes en el mercado bancario, juntos concentraron casi el 40% de la captación total de los ahorros, distribuidos de la siguiente manera: Bancomer captó el 25.48% y Banamex el 14.90%. Los tres bancos grandes no dominantes concentraron el 35.15% de la captación del ahorro de la banca múltiple, de los cuales: Santander captó el 12.14%, HSBC el 11.55% y Banorte el 11.46%.

	Los dos bancos medianos concentraron el 11.81% de la captación total, distribuidos de la siguiente manera: Inbursa captó el 6.57% y Scotiabank Inverlat el 5.24%. Por su parte, los 36 bancos pequeños con presencia nacional o regional, de manera conjunta, concentraron más del 12.6% de la captación total. En contrapartida, y como resultado lógico de la captación de los ahorros, la asignación del crédito total de la banca múltiple y algunas de sus variantes está concentrada en estas 7 instituciones bancarias grandes y medianas. Las cinco instituciones grandes concentran casi el 75% de la asignación del crédito total, con las siguientes particularidades: los dos bancos grandes dominantes, Bancomer y Banamex, colocaron casi el 42% del crédito total, el primero concentró el 26.93% contra el 14.83% del segundo. Los tres bancos grandes no dominantes colocaron conjuntamente el 32.83% del crédito total, de los cuales, Santander colocó el 11.76%, Banorte el 11.76% y HSBC el 9.31%. Los dos bancos medianos otorgaron el 13.45% del crédito total asignado a través de la banca múltiple, de los cuales, Inbursa colocó el 8.21% y Scotiabank Inverlat el 5.24%. Del análisis de la captación de los ahorros y la colocación del crédito en el país, observamos que el proceso de intermediación financiera está dominada por 7 bancos grandes, de los cuales, Bancomer y Banamex son dominantes, al concentrar casi el 40% de la captación total de la banca múltiple y más del 42% de la asignación del crédito total.
Relevancia	**Media**

Título	**Competencia Bancaria en México**
Autores	Marcos Avalos y Fausto Hernández
Fecha	2006
Resumen	En este estudio se realiza un análisis sobre la competencia bancaria en México desde la perspectiva de la teoría de mercados impugnables. A partir de un examen de la evolución del sistema bancario en dicho país, se argumenta que la competencia entre bancos debe analizarse desde un enfoque más amplio, en el que se incluya el sistema

	financiero en su conjunto. En otras palabras, es importante considerar si los bancos se enfrentan a impugnación por parte de otros intermediarios financieros y no financieros. El trabajo concluye que en el mercado de ciertos productos financieros —y en particular, tarjetas de crédito e intermediación de valores gubernamentales— no existe competencia. Asimismo, se establece que las comisiones cobradas por la banca en México, si bien son altas, al igual que en otros países, podrían disminuir el excedente del consumidor, fenómeno que no ocurre necesariamente en otros países debido a la existencia de impugnación de otros agentes en el sector. En este trabajo se argumenta que la competencia debe analizarse a nivel del sistema financiero en su conjunto o, más aún, de un ámbito que incluya entidades no financieras que ofrecen productos y servicios de tipo financiero. En otras palabras, un estudio de competencia en el sector financiero, por su naturaleza, debe abarcar todos los agentes y, lo que es más importante, incluir todos los productos y servicios financieros. En este sentido, la famosa frase "proteger a una empresa de la competencia crea ineficiencias que paga el resto de la economía" debe reescribirse para decir "proteger a una industria de la competencia de otras industrias —fuera o dentro del sector— crea ineficiencias que paga el resto de la economía y, en particular, los consumidores". En este estudio se incluyen ambos enfoques de determinación de competencia bancaria: primero se presenta un análisis del tipo de estructura de mercado e índices de concentración, y luego se intenta analizar el sector con base en la teoría de la impugnación. Los resultados sugieren que, desde el punto de vista de estructura de mercado, el sistema bancario mexicano no presenta indicios de concentración bancaria, excepto en dos mercados relevantes. El primero es el de emisión de bonos, mientras que el segundo es el de ingresos por intereses de tarjetas de crédito. Sin embargo, cuando se observan otros indicadores de mercado, como el nivel de precios en el sector (márgenes financieros y comisiones y tarifas), el examen indica que hay cierta evidencia de prácticas monopolísticas en algunos mercados relevantes en el ámbito del sistema financiero en su conjunto, lo que obliga a revisar posibles barreras de entrada —legales, entre otras— en algunos de los productos financieros. En suma, la banca enfrenta escasa competencia de otros intermediarios financieros y no financieros en un puñado del universo de los servicios del sector. Esto sirve de motivación para analizar uno de

	estos productos a la luz del enfoque de impugnabilidad. Desde esta última teoría se detecta que existen barreras a la entrada —legales— en el mercado de tarjetas de crédito universales, pues la banca es la única que puede emitirlas. Si bien existen tarjetas de cadenas comerciales, el ámbito de participación vis à vis las bancarias difiere, por lo que se trata de mercados relevantes distintos. Esto ayuda a explicar por qué el margen de intermediación financiero de este servicio ha permanecido muy por arriba de estándares internacionales. En este mismo sentido, un producto que ha visto reducido su precio es el de créditos hipotecarios, mercado al cual se ha permitido la entrada de otros intermediarios no bancarios. En este mercado ha existido impugnación por parte de otros actores distintos a la banca, con la consecuente reducción de las tasas de interés. Por este motivo, también se argumenta que se presentan altos niveles de comisiones en esta industria. La diferencia con respecto a otros países es que en los desarrollados las comisiones se han elevado como respuesta a una reducción en los niveles de intereses en los demás productos, los cuales son impugnados constantemente por otras entidades, tanto financieras como no financieras. Entonces, las altas comisiones en México, si bien comparables con otros países, no son compensadas con menores márgenes de intermediación que se observan en naciones más desarrolladas. En cuanto a lecciones de política, es necesario que se estudie en México la posibilidad de disminuir ciertas barreras a la entrada de tipo legal en algunos productos para promover mercados más competitivos. De particular importancia resultan aquellas que permitan relajar las restricciones en la emisión de tarjetas de crédito universales (no restringidas a un solo comercio) por parte de agentes no bancarios. Asimismo, sería conveniente estudiar la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) pueda colocar bonos de manera directa, sin la intermediación de entidades financieras. Estas acciones podrían provocar una mayor competencia en el sector. Desde el punto de vista institucional, en el documento se resalta la importancia de reconocer que el sector de la banca, por naturaleza, requiere de una constante comunicación entre las propias empresas que lo conforman, e incluso deben compartir sistemas y fijar estándares en forma conjunta. Ello, si bien es un aspecto positivo, puede, en principio, promover algunas prácticas monopolísticas que no sean acordes con los principios de competencia. Por ello, en el estudio se enfatiza que la Comisión Federal de Competencia (CFC) es

	la entidad que debe velar por la competencia en el sector, y que debe establecer una coordinación y comunicación eficaz permanente con las comisiones encargadas de la supervisión y regulación prudenciales. Hasta ahora, con un enfoque tradicional de estructura de mercado, la CFC ha determinado que las condiciones de competencia en la banca son moderadamente aceptables. Se cree que otras alternativas, en especial el enfoque de impugnabilidad, posibilitan un mejor entendimiento de las condiciones reales de competencia en la banca, por lo que sería de mucha utilidad para la propia CFC incluir dicho marco analítico en su evaluación de la competencia en la banca, en particular, y en el sistema financiero, en general. Como se observa, no existe una relación clara entre concentración y mayor competencia: sólo como ejemplo puede considerarse el caso de Finlandia, cuyos tres principales bancos concentran más del 97% de los activos bancarios, mientras que el margen de intermediación es uno de los más bajos del mundo. Por ello, en realidad, este argumento debiera apoyarse en la existencia de competencia entre los distintos intermediarios financieros (Allen y Santomero, 2001) en los diferentes mercados relevantes y no sólo entre los diferentes bancos de un país. Sin embargo, estudios recientes, entre los que destaca Claessens y Laeven (2003), han mostrado que, para el caso de la industria bancaria, esto no necesariamente implica carencia de competencia económica. Barth y otros (2004) documentan que existen países donde los activos se concentran en tres bancos de manera importante (Australia, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Suiza, entre otros, presentan este cociente por arriba del 60%, como se aprecia en el cuadro 1) y el funcionamiento y márgenes financieros de la industria se encuentran en niveles competitivos, incluso por abajo de los estándares internacionales. Por ello, la concentración puede tener un papel mucho más complejo de interpretar en la industria bancaria, y en el sector financiero en general, que en las otras industrias. Es posible que esto obedezca a la existencia de economías de escala y alcance en muchos de los productos que ofrecen estas instituciones. Por ejemplo, una de las grandes funciones que se le ha asignado a la banca es una mayor eficacia en la recopilación y procesamiento de la información sobre la verdadera capacidad financiera de los posibles sujetos de crédito. Esto es así debido a que existen economías de

	escala y alcance en este servicio, por lo que estas economías se incrementan en la medida en la que un banco sea más grande (Thakor, 1992). En este sentido, una mayor competencia, con un mayor número de bancos de menor tamaño y menor poder de mercado, desincentiva la inversión en la recopilación y procesamiento de la información acerca de las empresas consideradas como opacas, lo cual es muy costoso para bancos pequeños. Este argumento, se sostiene, debe tomarse con cautela, ya que ignora la posibilidad de crédito relacionado en banca grande conglomerada y con mucha integración tanto horizontal como vertical, como el existente en el México de la precrisis del 1994-1995, documentado por La Porta, López de Silanes y Zamarripa (2003). Por otra parte, de igual trascendencia, un estudio de competencia implicaría mirar los productos y servicios financieros sustitutos en un mercado nacional. En este sentido, se insiste en que es importante introducir a la fotografía el análisis del sistema financiero en su conjunto. Luego, es necesario considerar si existe competencia entre los distintos tipos de intermediarios financieros, como ha ocurrido en la mayor parte de los países desarrollados. De esta manera, es posible encontrar altos índices de concentración bancaria en ciertos mercados relevantes (cuadro 1), pero con una estructura de mayores competidores no bancarios, que garantizarían mayor competencia, ya que ésta provendría de otro tipo de entidades tanto financieras como no financieras. Claessen y Laeven (2003) y Beck, Kunt y Maksimovic (2002) determinan en estudios de panel que la concentración bancaria no está negativa ni estadísticamente correlacionada con el nivel de competencia, aunque reconocen que la investigación en esta dirección debe proseguir para arrojar resultados más sólidos. El sistema financiero mexicano se encuentra en buena medida muy dominado por los grandes grupos financieros que poseen bancos, casas de bolsa, aseguradoras y Afores. Por ello, la regulación en ocasiones se complica por las intersecciones que se presentan en las actividades que realiza cada entidad, con la existencia de subsidios cruzados, los cuales no se registran debidamente en la contabilidad. En consecuencia, ello puede facilitar las operaciones “fuera de la hoja de balance”, como lo ha documentado Morgan (2002) para instituciones en Estados Unidos.

	Al realizar un análisis del estado de la competencia en México, se concluyó que el análisis tradicional de estructura y concentración, si bien útiles, no implican necesariamente un análisis de competencia. Por ello, alternativamente, el estudio hizo uso de la teoría de los mercados impugnables en los distintos mercados relevantes y mostró que es necesario impulsar una mayor competencia en estos mercados que permita la entrada a un mayor número de actores. El estudio partió de un análisis sobre las comisiones cobradas por los bancos. Es importante identificar el papel que desempeña la interacción entre la banca y otras entidades tanto financieras como no financieras, entre otras variables. Dicho estudio pondría al descubierto el posible margen para reducir dichas comisiones. El estudio de la banca no debe darse de manera aislada, sino incluyendo a todos los competidores financieros no bancarios e incluso no financieros, en un ambiente de industria multiproducto que se constituye en mercados relevantes distintos. Desde esta perspectiva, el estudio sugiere que la teoría de impugnabilidad (o contestabilidad) de mercados puede ser una herramienta analítica de mucha ayuda para ordenar, clasificar e implementar la política de competencia y regulación económica en el sector bancario mexicano. En particular, en materia de recomendación de política de competencia, el estudio propone que ésta debe centrarse en la disminución de barreras a la entrada en mercados relevantes, donde la banca enfrenta escasa o nula competencia de otros agentes financieros y no financieros. En el estudio se argumenta que éste es el caso de las tarjetas de crédito, respecto del cual se muestra claramente que existe evidencia de poder de mercado en dicho mercado relevante. Aunque existe un mercado de tarjetas de crédito en el que participan cadenas comerciales, éste no constituye un sustituto perfecto de las tarjetas de crédito emitidas por los bancos. Por ello, es necesario que la CFC examine de cerca el mercado de las tarjetas de crédito debido al impacto en bienestar que puede tener en los consumidores. Este aspecto se puede extrapolar fácilmente a otros productos financieros en donde la banca goza de plena protección (barreras a la entrada

	legales). Así ocurre con las expediciones de cheques de caja, órdenes de pago, o en la adquisición de algunos tipos de certificados bursátiles. Definitivamente, la entrada de nuevos agentes no bancarios e incluso no financieros disminuiría el margen financiero de tales productos en beneficio de las condiciones de competencia, y, por tanto, en beneficio de los consumidores. Por otra parte, el estudio también llama la atención en que debe de haber una mayor coordinación entre la autoridad de competencia y las diferentes entidades reguladoras del sistema financiero. En esta misma dirección, se requiere una mayor y más eficaz coordinación entre las diversas entidades de regulación prudencial. Debe tomarse con seriedad la posibilidad de fusionar estas entidades de regulación y supervisión prudencial en una gran comisión de supervisión prudencial para el sistema financiero en su conjunto. Las ventajas inmediatas sin duda serían, por una parte, la generación de economías de escala y alcance en procesos de información y, por otra, la reducción de los costos de administración y transacción. Asimismo, para la CFC sería más fácil coordinarse con una sola gran Comisión que con varias a la vez. De acuerdo con lo expuesto, en parte se explican los bajos niveles de intermediación financiera existentes en México. Los incentivos que tienen los bancos los orientan hacia actividades en los mercados relevantes más lucrativos y con menor riesgo, como es el caso de las comisiones y las transacciones de valores. También les resulta atractivo canalizar crédito al consumo por la vía de las tarjetas de crédito, donde el margen es elevado, lo cual ha ido en detrimento de los créditos productivos.
Relevancia	**Alta**

Título	**Supervising & Regulating Microfinance in the context of Financial Sector Liberalization. Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico**
Autores	Jacques Trigo, Patricia Lee y Elisabeth Rhyne
Fecha	2004
Resumen	This paper examines the regulatory Framework for microfinance in three countries: Bolivia, Colombia and Mexico, each with very different experiences in financial reform, financial crisis and

	microfinance. It explores the impact of financial reform and crisis on the choices regulatory authorities have made about microfinance and, in turn, explores how these choices have affected the carácter of the microfinance industry in each country. The paper also takes a more standard approach to the topic of regulatory and supervision. It covers the elements of good microfinance regulation, beginning wih the financial sector environment needed to advance microfinance and continuing with preparation of supervisors and specific norms adapted to microfinance. These topics are illustrated by comparing the experiences and policies of the three subject countries. In repressed systems, regulators set ceilings on interest rates, often based on credit types. Credits considered crucial for economic development usually had lower ceilings than credits channeled to trade. If banks could not operate with the lower rates, they simply did not lend. In the liberalization process, interest rates were fully deregulated in Bolivia and Mexico, but not in Colombia. Regulatory authorities retain interest rate caps today under the arguments that poor people should not have to pay more than the rich and that banks charging too much must be making excessive profits. The interest rate question is absolutely central to microfinance because the high cost of making very small loans requires interest rates to be well above prime commercial bank lending rates. Unrealistic interest rate controls are a sure and simple way to stifle the development of microfinance. The argument in favor of open competition as the arbiter of interest rates is spectacularly demonstrated by the history of microfinance interest rates in Bolivia. When microfinance began in the early 1990s interest rates were high – around 80 percent per year on average. The competition engendered by the entry of new players and the growth of the microfinance industry has now pushed interest rates down to levels of between 22 and 30 percent.2 This drop in interest rates took place without regulatory pressure from the banking authorities and without unsustainable subsidization of interest rates by the public sector. In Colombia, by contrast, interest rate caps have caused microfinance institutions to hide charges as fees, reducing pricing transparency to the customer. This lack of pricing transparency is not only damaging to microfinance customers, but it hinders competitors

	from entering the market. More important, they have kept NGOs from joining the financial mainstream as a means of avoiding interest rate controls. In short, interest rate restrictions have retarded the growth of microfinance in Colombia. Bolivia: Bolivia's approach to microfinance regulation and supervision was crafted within a financial sector policy of rigorous, almost textbook, liberalization, which began earlier than similar reforms in many other countries. This liberalization created the space for microfinance to develop. In addition, Bolivian authorities have been highly supportive of microfinance, viewing it as a way to address the important gap left by liberalization. As a result, authorities have been willing to work alongside the emerging microfinance industry in a supportive way, even tolerating a certain degree of ambiguity in the regulatory Framework during the development stage. This unique combination of a noninterventionist financial sector policy with a strong (though noninterventionist) backing for microfinance has resulted in a mature, competitive microfinance industry in Bolivia. However, the laissez-faire approach also contributed to (or failed to prevent) the problematic entry and exit of consumer lending into the microfinance market, which stressed the Bolivian microfinance industry severely in the late 1990s. What happened in Bolivia depended critically on the response of the private sector (at first the NGO sector) to the opportunities created by liberalization. The major advances occurred because someone was there to seize the opportunities created by liberalization. The early entrants shaped the path of microfinance in Bolivia, first through the transformation of the NGO Prodem into the commercial bank BancoSol and second through the creation of the FFPs. BancoSol presented microfinance in a dramatic fashion to the SBEF as petitioner to become part of the financial system. If the founders of BancoSol had not done this, the evolution of microfinance regulation in Bolivia might have been quite different. Supervising a microfinance institution operating as a commercial bank required a change in thinking for the SBEF. High operational costs (20 percent or more compared to about five percent for mainstream commercial banks) and a more informal institutional culture were not outright violations of the regulations, but such

	characteristics at first startled the SBEF. Furthermore, Prodem's unorthodox portfolio comprised solely of unsecured loans actually did violate commercial bank regulations. Any portfolio made up of more than 10 percent unsecured loans – a rarity among mainstream banks – had to be provisioned at 100 percent. The SBEF allowed BancoSol to operate even though it was not in compliance with some key regulatory norms because authorities understood that microfinance differed from commercial banking. They had sufficient confidence in microfinance to look at the early years as a learning period that could be codified into regulation as experience was gained. In this way, the SBEF became a partner in the process of innovation taking place in Bolivian microfinance. At the same time, other NGOs were working with the SBEF to create a new regulatory category for MFIs to become licensed intermediaries without having to meet all of the requirements to become a commercial bank, particularly requirements relating to minimum capital and some of the more sophisticated banking operations (current accounts and foreign trade). The SBEF and the remaining NGOs worked together to create the FFP, the first institutional structure created specifically for microfinance institutions, in 1995 FFPs have significantly lower minimum capitalization requirements than banks ($1 million as opposed to $8.2 million for banks). They can mobilize savings and are subject to the same kinds of prudential and non-prudential norms as banks. In addition the SBEF developed a parallel regulatory and supervisory framework for cooperatives, which has resulted in the strengthening of the leading cooperatives through incentives for top cooperatives to qualify to be supervised by the SBEF and capture deposits from the public. In order to work with the microfinance sector, the SBEF created a department for microfinance and directed a great deal of effort to educating the staff of this department about the details of microfinance. The result of Bolivia's regulatory stance toward microfinance has been the following: - By the mid-to-late 1990s, Bolivia was already becoming a competitive microfinance marketplace. The goal of providing access to microfinance services to the poor was largely

accomplished in the urban areas by the end of the decade. Urban market penetration is very high.
- Competition has driven down the price and increased the quality and variety of services. Interest rates on Bolivian microloans are hmong the lowest in Latin America.
- Microfinance evolved as a specialized portion of the financial system, with the leading microfinance providers operating as regulated, commercial entities. However, few mainstream bank have been directly involved (although some banks lend to microfinance NGOs), and some cooperatives have been important regionally.
- Regulated MFIs perform well relative to the mainstream financial sector.
- The NGO sector continues to operate at the low end of the market and to serve a large number of customers.
- Rural market penetration remains low. The development of microsavings has also lagged.

It is of the highest importance that supervisory agencies thoroughly understand the specific lending methodologies of the microfinance and other institutions they are supervising.

Colombia

The development of regulated MFIs and regulations specific to microfinance has been slow in Colombia due to a perception by the regulatory authorities and the traditional banking community that microfinance poses excessive risk. Without an understanding of the unique characteristics of microfinance or microfinance-specific crédito technologies, the Colombian government in the past has been reluctant to formalize its relationship with the sector. At the same time, although Colombia has adopted universal banking, its regulatory framework has maintained several of the centerpieces of non-liberalized financial systems: interest rate controls, public sector banking and directed credit.

As a result of these factors, microfinance has evolved in Colombia largely outside the regulated financial system. The contrast with Bolivia is dramatic, particularly when one recognizes that in a country with five times the population of Bolivia and an economy 11 times as large (which includes an enormous informal sector), the total

portfolio of microfinance loans in Colombia is smaller than the portfolio in Bolivia.

The profile of the microfinance sector in Colombia today is dramatically different from that of Bolivia, and the differences have everything to do with the regulatory environment. In Bolivia, specialized, regulated MFIs provide most of the services, with NGOs and cooperatives playing a large role and commercial banks almost none. In Colombia, there are only two specialized, regulated institutions–the CFCs. Cooperatives are not active, while NGOs and increasingly banks dominate.

Colombian NGOs have resisted transforming into regulated entities, despite the availability of a regulatory category, the CFC, which is somewhat analogous to Bolivia's FFPs. The NGOs cite the following regulatory barriers:

- Interest rate controls applicable to regulated institutions
- Regulations on portfolio quality and the current ratio index
- Costs of deposit insurance and high reserve requirements
- Inability of regulated entities to borrow long-term from other regulated entibies
- Restriction of CFCs to deposit-taking only in the form of time deposits (no savings or checking accounts)

When these Colombia-specific restrictions were added to the standard costs of becoming regulated (difficulties of ownership change, loss of tax-free status, increased burden of reporting, etc.) they eliminated the incentives for transformation.

On the whole, the new regulatory and policy initiatives in Colombia have improved the microfinance environment and should integrate it more thoroughly into the financial system, creating a more competitive sector with greater outreach.

Mexico

Among the three countries, Mexico has the least developed microfinance sector and has historically given the least attention to

	microfinance regulation. Its regulatory structure specific to microfinance is just evolving now, with a decision by the Fox administration to give microfinance considerable attention and resources and with the pasaje of a new law in 2001 aimed at regularizing the microfinance sector (Ley de Ahorro y Crédito Popular or LACP). The administration has even created a Division of Microenterprise within the Ministry of the Economy and charged the president's chief public policy advisor with coordinating government microfinance initiatives. These reforms are needed because microfinance programs within the Mexican government are largely decentralized and not yet well coordinated. **Creating a suppotive regulatory Framework for microfinance** The paper discuss the main elements of a supportive regulatory and supervisory framework for microfinance and the steps governments should take to develop and implement such a framework. 1. Prerequisites in the financial sector and microfinance environment The experiences of Bolivia, Colombia and Mexico suggest that governments address microfinance seriously Orly when there is high level political will. In all three countries, central Banks and government agencies moved energetically only when top policymakers, including President Fox in Mexico and President Uribe in Colombia, made microfinance a priority. These leaders embraced microfinance out of genuine public policy concerns combined with the belief that microfinance would be a popular initiative. They perceive that microfinance addresses urgent problems in their countries, in terms of job creation, poverty alleviation and building a more just and equitable society. When microfinance is on the reform agenda, three critical factors determine whether the resulting policy framework will be effective: a substantially liberalized financial sector; the emergence of Sorong microfinance providers; and a process of consultation and education guiding the development of microfinance policy.

	Experience shows that elimination of interest rate caps is essential for development of microfinance. It is therefore highly recommended that governments liberalize their interest rates in order to encourage sound microfinance institutions to cover their costs. Elevated administrative costs are intrinsic to the microfinance industry: very small loans necessarily cost more per unit lent than traditional loans, mainly because informal sector clients require a labor intensive credit methodology. Thus, for MFIs to cover their costs, microfinance loans must carry higher interest rates than traditional commercial bank loans. Because microfinance institutions offer lower interest rates than those offered by informal moneylenders, even interest rates higher than commercial rates can be considered fair and beneficial to microentrepreneurs. Restricting interest rates leads to inefficient, subsidized institutions, while freeing interest rates fosters the development of a market-based industry that will operate and attract competition over the long-term. Under interest rate controls, lenders use fees to cover their costs: commitment fees, disbursement fees, legal fees, etc. Such practices hinder the development of a transparent marketplace in which educated consumers choose the best providers. Such fees are unfair to borrowers who lack the skills to decipher convoluted pricing formulas, but they are often a survival necessity for institutions operating under interest rate ceilings. Another perverse effect of interest rate ceilings is an increase in average loan sizes, as institutions facing caps cannot lend very small amounts. The regulated MFIs in countries with strong interest rate restrictions may serve only the upper tier of the microenterprise market. Neither Bolivia nor Mexico cap interest rates. Bolivia removed ceilings in 1985 as part of its New Economic Policy reform. This measure was critical to the development of the microfinance industry. Colombia's interest rate policy poses a significant challenge to MFIs operating as regulated entities. With interest rates capped at approximately 26 percent, regulated institutions participating in microfinance have had trouble covering their costs. To compensate for the unrealistically low

interest rate, Colombian authorities have recently issued two provisions that offer some relief for microfinance institutions trying to operate sustainably. First, Colombia's MIPYME law allows MFIs to charge a 7.5 percent commission on each loan less than $3,300, slightly alleviating the pressure for MFIs. The second provision allows the Superintendency to certify current bank interest rates according to different crédito technologies. However, this provision has not yet been activated. Its legal status vis a vis Colombia's Usury Laws must first be resolved.

2. Fostering an effective microfinance industry

With these prerequisites in place, banking authorities can begin designing the regulatory framework and developing their own capacity to supervise the sector. As they sit down to design microfinance policies and regulations, authorities must think seriously about what kind of industry they wish to foster. The desired characteristics of the microfinance market include:

- Safety and soundness for the system and especially depositors
- Competition, to create efficiency and service quality
- Growth of coverage – reaching more people
- Expansion and innovation in product offerings, especially savings services
- Independence of the industry from public subsidies
- Fair treatment of borrowers

Only supervisory agencies with appropriate technical capacity may adequately regulate and control a microfinance industry with characteristics that are dramatically different from those of tradicional banking. In a survey of Latin American regulated MFIs about their experiences with supervision, the overwhelming message was the need for supervisors to be trained to understand microfinance. The supervisory agencies of the countries that are at the forefront of the microfinance industry have created specialized departments staffed with people who are highly trained in small-scale operations. In Bolivia, supervisors for microfinance occupy a microfinance-specific department within the Superintendency of Banks, trained specifically in the Suances of microfinance.

3. Norms of Microfinance Institutions

How bank regulators define microcredit will have a direct impact on the practices of all providers of microfinance services, whether specialized or mainstream financial institutions. Most policymakers instinctively define microcredit in terms of limits on size, but we suggest that it is more important to define microcredit as a line of business with certain risk characteristics. In any case, it is not feasible to define microcredit based on borrower socio-economic indicators of scale such as assets, sales, revenues or number of employees. These variables do not necessarily reflect risk levels, are difficult to measure, and create an arbitrary cutoff for microfinance that is difficult to monitor.

Best practice suggests that regulations define borrowers based upon the purpose of the loan together with the source of repayment capacity. Bolivian regulation, for example, defines microcredit as "a loan to a borrower – either an individual, a business or a group of individuals – for the purpose of financing small-scale production, trade or provision of services and where the assessment of repayment capacity of the borrower is based on the revenues generated by these activities." This definition is based on the actual credit methodology microenterprise lenders use, and it particularly addresses the primary means of risk mitigation inherent in the methodology. This definition evolved out of interaction between microfinance institutions and the Superintendency over a period of years, and reflects the investment the Superintendency has made in understanding microfinance credit methodology.

Colombia's law defines microenterprises as "an economic unit with no more than 10 workers and total assets not exceeding 501 times the minimum monthly wage provided for by law."17 It goes on to define microfinance as a system "designed to encourage microcredit activities, their purpose is to finance microenterprises. The maximum amount per borrower shall be 25 times the minimum monthly wage provided for by law." The Colombia definition is a good start, but incomplete because it ignores the situation of the borrower. A salaried employee and a microenterprise owner have two very different profiles in terms of capacity to repay, credit uses and risk profile.

The importance of distinguishing between different loan types was highlighted during the Bolivian crisis of 2000. Before 2000, Bolivian

	law did not distinguish between MFIs and consumer lenders. When consumer lenders entered the market in the late 1990s, their business model allowed them to grant loans without accounting for a customer's total debt. As a result, microfinance clients began taking out consumer loans on top of existing microenterprise loans, resulting in more debt than they could handle. It was this over-indebtedness that led to the collapse of consumer lending. Since then, the Bolivian Superintendency passed a new norm that defines consumer loans differently than microenterprise loans. This norm mandates that in consumer lending (i.e. loans based on salaries from formal employment) borrowers' monthly debt service cannot equal more than 30 percent of the net salary of their household. Microfinance clients lack formal financial information, such as an accounting system, financial statements or cash flow analysis. Moreover, they lack or have difficulty obtaining legal documents verifying their business activity, land tenure, value of assets and even identity. Financial institutions offering microcredit compile information about the commercial activities and the client household. The analysis includes the family because, in reality, microenterprise and household finances are not separated. For that reason, it is important to rely on appropriate crédito technologies that depend on limited formal documentation. For microfinance, the decision to provide a loan is made through interviews, site visits, personal references and from the limited documentation the potential client might have regarding his or her business and family. To effectively oversee MFI operations, supervisors must understand these microfinance credit technologies. They must be able to determine if an MFI has a sound credit technology, and whether that technology is being appropriately applied. Furthermore, supervisors must be prepared to set aside their impulse to ask for more documentation and instead work with an MFI to assure that the type of documentation required by the MFI achieves an appropriate balance between risk mitigation and accessibility to the poor. The documentation required by the supervisory agencies must be adapted to the characteristics of microcredit operations and must consist of verification of the type of business of the client and of his

	household, accompanied by the financial information generated by the financial institution's credit manager. The information should be in accordance with what is established in their own credit technology, including verification of the client's liabilities by consulting the credit bureau. Given the informality of the businesses managed by microfinance clients, the supervisory agencies should not require, for example, the payment record of their tax obligations.
Relevancia	**Alta**

Título	**Los topes máximos para las tasas de interés y las microfinanzas: su evolución hasta el presente**
Autores	Brigit Helms y Xavier Reille
Fecha	2004
Resumen	En la actualidad, unos 40 países en desarrollo y con economías en transición aplican algún tipo de tope máximo para las tasas de interés. Lamentablemente, estas medidas suelen perjudicar a los grupos más vulnerables, en lugar de protegerlos, al restringir su acceso a servicios financieros. Los topes máximos plantean dificultades o impiden a los microprestamistas formales y semiformales cubrir sus costos, obligándolos a retirarse del mercado (o, en primer lugar, impidiendo que ingresen). De esta manera, los clientes pobres no tienen acceso a servicios financieros o deben recurrir a mercados de crédito informales (como los prestamistas locales), que son aún más caros. Los topes máximos también pueden generar un menor grado de transparencia respecto de los costos del crédito, ya que para afrontarlos, los prestamistas agregan comisiones confusas a sus servicios. Si bien es cierto que los topes máximos para las tasas de interés no tienen el efecto previsto, también es cierto que los elevados costos del microfinanciamiento y las prácticas crediticias abusivas constituyen un motivo de preocupación. La competencia, sin embargo, es la única manera eficaz de reducir esos costos y también las tasas de interés. Las políticas orientadas a fomentar la competencia entre los proveedores de crédito, junto con medidas pertinentes para proteger a los consumidores, como las leyes sobre la veracidad en los préstamos (truthin-lending), tienen el efecto de ampliar el alcance del microcrédito sostenible y salvaguardar, al mismo tiempo, los intereses de los consumidores.

	El objetivo de este Estudio Especial consiste en arrojar luz sobre la relación entre los topes máximos para las tasas de interés y las microfinanzas, exponiendo lo que se sabe hasta el momento sobre la base de un examen de la bibliografía, las pruebas proporcionadas por especialistas y una encuesta sobre los topes máximos para las tasas de interés llevada a cabo por el CGAP en todo el mundo. El Estudio contiene una sucinta descripción de las razones que justifican la fijación de tasas de interés elevadas para el microcrédito y el desempeño histórico de los planes de crédito subvencionados. A partir de allí, se analiza el impacto de los topes máximos de las tasas de interés para los clientes de microfinanzas y se ofrece una tipología de los topes máximos en países en desarrollo y con economías en transición, junto con una descripción de las dificultades inherentes a su implementación. Por último, se realizan recomendaciones en materia de políticas orientadas a promover la disminución de las tasas de interés para microcréditos a través de la competencia y la protección de los consumidores, sin imponer topes máximos para las tasas de interés. Los costos elevados de los microcréditos no implican que los préstamos a los clientes pobres entrañen un riesgo inherente más alto. En realidad, los buenos programas de microcrédito suelen plantear menos riesgos de incumplimiento que los bancos comerciales normales. Los costos son elevados en razón de que la concertación de transacciones pequeñas suele conllevar gastos mayores debido a que requiere una interacción personal, y también porque las IMF utilizan ese contacto personal en reemplazo de las garantías formales o los sistemas computarizados de calificación de créditos. Los costos de un préstamo pequeño serán siempre superiores, en términos porcentuales, a los de un préstamo de mayor magnitud (véase el Recuadro 1). Las tasas de interés deben cubrir tres tipos de costos: el costo de los fondos para représtamo, el costo del riesgo (pérdidas de préstamos irrecuperables) y los costos administrativos (la identificación y selección de los clientes, el procesamiento de las solicitudes de préstamo, el desembolso de los préstamos, la cobranza de los reembolsos y el seguimiento de los incumplimientos). Los topes máximos para las tasas de interés que se fijan a un nivel demasiado bajo para que el microfinanciamiento sea sostenible reducen el acceso de los pobres a los servicios financieros. Generalmente, los organismos públicos que fijan los topes (y el

	público en general) no tienen en cuenta en sus cálculos la estructura de costos del microfinanciamiento. Por el contrario, el punto de referencia es casi siempre el sector de bancos comerciales que tiene costos inferiores y concede préstamos más grandes que el sector de microfinanzas. Este proceso decisorio implica que, en muchos casos, los gobiernos afrontan dificultades políticas para fijar topes máximos que sean lo suficientemente elevados para que las microfinanzas florezcan. Los clientes que logran obtener préstamos regulados por topes máximos para las tasas de interés se benefician porque las tasas aplicadas son más bajas, pero un número muy superior de potenciales prestatarios se verán afectados en forma negativa. El impacto de los topes máximos para las tasas de interés, especialmente las leyes sobre usura, depende de dos factores importantes. El primero es el nivel del propio tope máximo. Se presume que los topes bajos tienen un alto impacto en las microfinanzas porque son demasiado bajos para permitir que se recuperen los costos, sobre todo en los segmentos del mercado que son más costosos o están en zonas más distantes. En algunos casos (por ejemplo, Colombia y Armenia), el límite de usura es lo suficientemente alto como para no incidir en las operaciones de los bancos tradicionales y de algunas IMF urbanas. Sin embargo, esos límites pueden afectar las operaciones de microfinanciamiento de las instituciones financieras que están sujetas a la ley, en particular en las zonas alejadas o rurales. La competencia es el mecanismo más potente para bajar las tasas de interés del microfinanciamiento. En muchos mercados competitivos, la eficiencia ha aumentado y las tasas de interés de los microcréditos han disminuido. La cartera de microfinanciamiento disminuyó de una cifra media del 57% en 1997 al 31% en 2002 en cuatro mercados competitivos que no estaban afectados por topes máximos para las tasas de interés: Bolivia, Bosnia, Camboya y Nicaragua. En el mismo período, la eficiencia operativa (el total de los costos administrativos, o no financieros, expresado como porcentaje del promedio de la cartera de préstamos) disminuyó del 38% al 24%. Esta tendencia descendente se generó gracias al aumento de eficiencia propiciado por la competencia. En Bolivia, cuando BancoSol, un pionero del mercado, comenzó a funcionar como banco en 1992, cobraba una combinación de intereses

	y comisiones equivalente a una tasa porcentual anual del 65%. Actualmente, en un mercado por demás competitivo, ha reducido sus costos y cobra una tasa porcentual anual del 22%. En Camboya, donde el mercado del microfinanciamiento es relativamente nuevo pero muy competitivo, las tasas de interés mensuales han bajado de alrededor del 5% al 3,5% en los últimos años. En algunas provincias donde las IMF operan activamente, los prestamistas informales han bajado sus tasas para igualarlas a las de esas instituciones. El sector del microfinanciamiento ha atribuido importancia a las tasas de interés del mercado como un medio para aumentar la sostenibilidad. No se ha dedicado la misma atención a impulsar la competencia y a incrementar la capacidad de las instituciones financieras para responder a ella (por ejemplo, a través de aumentos de la eficiencia y disminuciones de las tasas de interés). En el futuro, los gobiernos, las asociaciones y redes de microfinanciamiento y los donantes internacionales deberían propiciar la competencia entre una amplia gama de instituciones financieras y fomentar las innovaciones orientadas a reducir los costos operativos de los microcréditos. Ante todo, para que las microfinanzas sean competitivas debe existir previamente una situación macroeconómica estable. También es importante establecer un marco jurídico y normativo que cree condiciones equitativas para el ingreso en el mercado y un entorno operativo razonable para diversos tipos de instituciones financieras. Las inversiones en telecomunicaciones básicas, caminos y educación también son importantes para intensificar la eficiencia del microfinanciamiento en el futuro. Además, teniendo en cuenta que los donantes internacionales siguen desempeñando una función preponderante en las microfinanzas, la asistencia para el desarrollo debería concentrarse en actividades que propicien la innovación, sobre todo en la simplificación y mejoramiento de los procesos institucionales y la aplicación de la tecnología para reducir los costos. Los donantes también pueden trabajar directamente con las instituciones financieras, así como con los otros actores que componen la arquitectura financiera de un país concreto (por ejemplo, los burós de crédito, las entidades de calificación del riesgo crediticio, los auditores y otros), para incrementar el flujo y la calidad de la información transparente sobre el desempeño, los precios y los clientes.

	En este documento se sostiene que los topes máximos para las tasas de interés, aplicados en casi 40 países en desarrollo y con economías en transición, pueden perjudicar a los pobres. Estos topes máximos dificultan la concesión de préstamos pequeños porque impiden recuperar el alto costo administrativo de ese financiamiento. Por otra parte, cuando no es posible definir y exigir rigurosamente el cumplimiento de un tope, éste puede producir el efecto secundario imprevisto de reducir la transparencia respecto del verdadero costo que afronta el prestatario. La transparencia es menor porque el prestamista establece condiciones y cargos confusos para ocultar la tasa de interés real. Al mismo tiempo, tampoco es justo que los prestatarios pobres paguen el costo de la ineficiencia en las prácticas de financiamiento. La mejor manera en que los gobiernos y los donantes pueden reducir las tasas de interés sin menoscabar la sostenibilidad del microcrédito es propiciando la competencia y la innovación, ya que ambas permiten aumentar la eficiencia y reducir los precios. Las prácticas abusivas de financiamiento, como la concesión de préstamos sin tener en cuenta de una manera prudente la capacidad de reembolso, las condiciones que pueden inducir a error y las técnicas de cobranza inaceptables, suelen ser más perjudiciales para los prestatarios pobres que las tasas de interés elevadas. A través de la educación del consumidor se proporcionan a los pobres los conocimientos necesarios para realizar elecciones financieras bien fundamentadas y usar con más inteligencia los servicios financieros. En lugar de imponer límites a las tasas de interés, los gobiernos y los donantes que los apoyan podrían obtener mejores resultados utilizando conjuntamente la educación del consumidor y las leyes que los protegen para combatir estos abusos.
Relevancia	**Alta**
Título	**Access to finance. A study for the World Savings Banks Institute**
Autores	Stephen Peachey y Alan Roe
Fecha	2004
Resumen	The purpose of this study is to give an overview of the importance of access to finance for all and to record the main obstacles to access in different parts of the world. It also attempts to create a coherent framework for analysing the available data on access and to link this through to indicators of wider economic development. Having

	surveyed the nature and dimensions of access (or lack of it), the paper goes on to review public and banking sector initiatives to improve access to finance and develop a policy agenda for both the financial institutions that must deliver access and the public sector that must create the right environment for doing so. Finally the critical role of proximity banks in the provision of financial services to all strata of the population in urban and more remote areas has been located within the broader framework of analysis. There is clear and well established evidence that bigger and deeper banking systems go hand in hand with more advanced economic development and that a vibrant microfinance sector can augment this but not substitute for it. This is hardly surprising. Economic theory highlights the importance of capital and trade to growth but also shows that the creation of productive capital is as much about its financing as its existence. This is borne out by the data analysis in Chapter 3, which indicates a strong correlation between access and per-capita GDP within regions and also across regions. Active trading is vital to productivity gains but trade cannot take place without a means of exchange. The purest purpose of money – in particular in a dematerialised form – is to serve as a more efficient means of exchange than do barter and counter-trade. The purpose of bank-based money as opposed to pure cash is two-fold. First, it is a better store of value. Second, it allows economies to gear up their working capital (savings) to form also a platform for long-term capital (investment) through the maturity transformation process that only banks can effectively make. Three main themes emerge from the literature survey. - The first is that trying to mandate access works only to a limited degree although regulatory pressure may help keep the issue on the banking industry agenda. For this to work, however, it is important that the cost of regulation does not force up the cost of intermediation, which is one of the main identified barriers to access. - However, the conclusion that governments cannot mandate access is not the same as saying that they cannot stimulate access by at least paying wages and welfare benefits and salaries through bank accounts. It seems that one of the biggest contributory factors for self-exclusion is making such

payments as cash or through any form of bearer money-order (which is Orly just coming to an end in Britain).

- The third relates to the need to refine institutional arrangements to try and target finance to excluded groups – traditionally this has taken the form of special lending schemes or institutions for enterprise and the development of basic banking services through other channels such as post offices.

An additional theme, which will initially increase self-exclusion but should ultimately improbé access, is pressure for increased transparency on the costs of banking services. As already noted one of the paradoxes of exclusion is that the poor often end up paying more for financial services that they ostensibly cannot afford to purchase from mainstream banks. This links through to another topic that has not yet been fully developed within this study, namely the need to Guild financial literacy and educate potential customers on how to use banks effectively.

In the advanced industrial economies most banking sector responses outside the proximity bank sector to problems of household access to financial services appear to have been reactive to public policy rather than pro-active. In the literature on access this is seen as a feature of the pressures of globalisation and banks' desires to sustain shareholder returns in an environment of disinflation, intensifying competition and declining margins – with banks doing the minimum to allay public policy concerns about growing exclusion while pursuing rationalisation of branch networks, marketing priorities and product cross-subsidies. By contrast, interest in schemes to improve access to credit for small and medium enterprises is strongly established and probably becoming stronger as the attractiveness of subsidised funding becomes more apparent against a background of falling margins on more general intermediation of retail savings.

Similar tensions are apparent in developing countries where many mainstream commercial banks have reduced branch networks and focused on the most profitable areas of their business. There are, however, many examples of banks that have set up successful microfinance units under the umbrella of, but clearly distinct from, their mainstream banking operations. This allows these microfinance operations to benefit from the infrastructure and control systems of a properly regulated banking environment but still adapt themselves to

	the reality of dealing with small-scale clients. Typically the focus has been on microcredit but this has often brought with it growing volumes of small-scale savings and transaction business. There is also some evidence that nonbank microcredit schemes can be graduated on to more fully-fledged bank-based microfinance schemes. The evidence from the study and this brief summary clearly shows that access and exclusion are not issues that the banking sector can tackle alone. Again, conclusions are different for poorer developing countries and advanced industrial economies but a number of common themes emerge: - Access is a serious issue and it needs to be measured far more carefully and consistently than at present. - Because cost is a critical barrier to access, it needs to be addressed better in terms of both the transparency of costs to customers and how supervisors view banking system soundness. - Addressing the issue of literacy – whether financial literacy problems that lead to exclusión from developed banking services or more fundamental literacy problems that impede access to even the most basic services – is not an issue for banks alone. - There also has to be a frank understanding that in advanced industrial economies the direct financial benefits to banks of reaching the last 10% of potential customers are limited. Government probably has more at stake in bringing these people into the banking system than banks do and regulation needs to reflect the pragmatic realities of dealing with these marginal segments of the market. Official attitudes to social banking need to be adjusted accordingly. - Exactly the same pragmatic realities apply regarding outreach to the rural poor in much less developed economies – this will not work if such activities are subject to ill-considered regulation that raises the cost of rural branch networks and bank-based microfinance. That access levels are low in very many developing economies is rarely challenged, although marked regional differences almost certainly exist. Very little systematic work has been done on the number of people having access to banking services in developing

countries and for this reason the next chapter focuses on using proxy financial indicators to interpolate between the few points of real data that are available. This lack of data on access to banking services probably reflects the strong bias since the early 1980s among international donor organisations towards microfinance provided via non-bank channels, particularly NGOs. Past discussions of access to finance and its potential to reduce poverty have focused disproportionately on the success or otherwise of this activity. This is now changing, partly because of dissatisfaction with some of the so-called "apex" organisations that channel donor funding to small NGOs but also because of the lack of financial self-sustainability of many of the programmes. There is also a growing recognition of the importance of facilitating saving amongst the poor as well as providing credit.

Morduch and Hayley [2002] provided a comprehensive survey of the issues involved in taking finance to the poor in their paper for CIDA, the Canadian International Development Agency. They concluded that microfinance has proven to be an effective and powerful tool for poverty reduction but that like many other development tools it has insufficiently penetrated the poorer strata of society. They go on to suggest that a savings first approach will not work as well as a combined credit and savings approach. At the heart of their analysis is the conclusion that while savings may allow households to avoid being pushed into extreme poverty by economic and social shocks, Orly credit creates the additional economic activity that can help lift families out of poverty. This view represents the balance of judgement reached by Morduch and Hayley but it is by no means uncontroversial. On the one hand, there is work that suggests access to microfinance has the potential to significantly reduce poverty (Khandker [1998]); on the other hand there is research which indicates only a minimal impact on poverty reduction using the same data (including earlier work by Morduch [1998]). There is also some evidence that there may be a threshold of cumulative loan size beyond which microfinance can make a significant dent on poverty (Zaman [1998]). The mixed evidence is partly associated with the sensitivity of the results to methodological assumptions associated with the empirical analysis.

There is greater consensus however, on the role of microfinance in reducing vulnerability. The provision of microfinance has been found to strengthen crisis-coping mechanisms, Diversity income-earning

	sources, build assets and improve the status of women (Hashemi et al [1996]; Montgomery et al [1996]; Morduch [1998]; Zaman [1998]). Considerable work done by CGAP (World Bank's Consultative Group to Assist the Poorest), on the broader importance of savings mobilisation. A CGAP Donor Brief [2002] identifies saving as superior alternative to credit as a way of surviving shocks and a service the poor both want and will pay for. As the poor rarely have access to voluntary deposit services offered by formal or semi-formal institutions they are instead obliged to save informally: they invest in livestock, hide cash at home, have their savings collected by neighbours, or participate in rotating savings and credit associations. In many cases, these informal savings are high risk, illiquid, indivisible or impose uniform terms. A cow, for example, can die of disease and must be sold as a whole, not in parts, to obtain cash. And the transaction imposes time and financial costs. Both the poverty- and vulnerability-reducing roles of microfinance thus make access to microfinance one of the important potential determinants for achieving the improvements in the extreme poverty targets of the Millennium Development Goals (MDGs). Microfinance services targeted to women will also have an indirect effect on other MDGs via improving women's control over their assets and their knowledge of social, health and environmental issues. Overall Morduch and Hayley show in some detail evidence that the positive impact of microfinance on poverty reduction relates to six out of seven of the Millennium goals. Banks were structurally suited for microfinance (they were regulated, properly controlled and had their own funding sources) but that they were held back by internal misconceptions about the quality of microfinance. The key recommendations on the policy side were that donors should be: - Urging governments to eliminate repressive financial regulations described above as these changes will help microfinance lenders compete in open markets as well as cover operating costs, risks, and the opportunity costs of capital. - Developing and encouraging the adoption of prudential regulatory frameworks that recognise the special nature of microfinance. High legal reserve requirements, burdensome reporting requirements, inappropriate criteria for loan

	portfolio classification and provisioning, restrictions on the volume of unsecured (non-collateralised) loans, and inappropriate operational cost ratios are some of the elements that need to be modified to suit microfinance operations. - Supporting dialogues between banks providing microfinance services and regulators to help educate supervisory authorities on the differences between microfinance and tradicional banking. Microfinance Institutions (MFIs) have been widely perceived to be a route to extend credit to sections of society that are denied access to mainstream commercial banks and other more traditional financial institutions. However, in very many cases the supply of microcredit has failed to branch out much beyond the initial donor funding and a survey by the Asian Development Bank (Fernando [2002] and [2003]) together with other relevant papers such as Yaron and Mithika [2004] identify the following constraints as being among the most important: - Complementarities with commercial banks. MFI activities are often constrained by the quality of the commercial banking systems in the countries where they operate. If banking systems are weak as, for example, in Central Asian transitional economies, non-bank MFIs have problems in finding a reliable place to park the deposits they raise and also experience delays and high transaction costs in withdrawing deposits. Some MFIs in Asia have lost significant deposits because of bank failures. Similarly, when "bad" banks are the norm, MFIs face little or no competition in the main product areas. A strong and competitive mainstream banking system is complementary to effective MFI activity. This is partly because it directly helps to lower the transaction costs of the MFIs, but also because of the direct involvement of commercial Banks in MFI-type activities (e.g. via specialised subsidiaries) that is propelled by competition in banking. Developments in Kenyan banking in the past three years provide a good example (Peachey, Roe et al. [2004]). - Legality and Governance. The NGO-MFI format is seriously limited in terms of the amount of ongoing expansion (and so access) that it can safely achieve. Even in very large and experienced MFI systems such as that in Bangladesh, these problems persist. The legal status of MFIs is often such as to

	preclude expansion into certain types of financial services and especially deposit-taking. The real ownership and control of the MFIs is less than clear and so too is their accountability and governance. Where co-operative organisations are heavily involved in the provision of financial services (as, for example, in Sri Lanka, the Philippines and Kenya), regulatory arrangements often represent a poor compromise between the needs of cooperatives generally and their financial functions. The result, to somewhat over-simplify a complex picture, is that many MFIs cannot legally mobilise the funds to support ongoing expansion. But where they do so, they often proceed without adequate regulation of their use of funds and so expose savers to considerable risks. - The terms on which MFI services are offered. It has been a common assumption amongst some advocates of microcredit that its mission to serve the poor means that the credit must be provided at low interest rates. This view is increasingly discredited and for a very obvious reason. Low cost credit must imply either (a) that the MFI providing the credit can operate with low costs and/or (b) that its services are subsidised either by the state or by donors. In low income countries sustained fiscal subsidies are not available because of the very limited fiscal capacity of governments. Where governments have sought to resource MFI institutions the costs have often been huge relative to the benefits generated. Donor subsidies will typically be available only for short periods of time. Similarly, and for reasons to do with high transactions costs and risks, most MFIs do not have particularly low operating costs when compared, for example, with local banks and certainly with good standard international banks. Morduch and Hayley [2002] also address the issue of financial sustainability and challenge the received wisdom of the mid-1990s when an influential study of twelve microfinance institutions across Asia, Africa and Latin America by Hulme and Mosely [1996] had indicated a distinct tradeoff between outreach to the poorest and institutional financial sustainability. Five years later Morduch and Hayley conclude: “Microfinance compares favourably to other interventions particularly with regard to cost effectiveness and prospects for sustainability: - Cost-effectiveness: An advantage of microfinance is that donor

investment is recycled and reused [Wright 2000]. Direct comparisons done by Khandker [1998] show that microfinance can be a more cost-effective developmental tool than alternatives including formal rural financial intermediation, targeted food interventions, and rural infrastructure development projects. More over, unlike many other interventions, costs for microfinance tend to diminish with the scale of outreach (Rhyne [1997]; Christen et al [1996])

- Sustainability: Few, if any, other development tools have the potential to become sustainable such that, after initial start-up grants, new inputs are not required for every future client.

1. There need not be a trade-off between reaching the poorest and attaining financial sustainability. Although there are no rigorous econometric models to substantiate it, there is ample evidence that MFIs targeting the poorest can fare as well financially as those that don't (Gibbons and Meehan [2000]; Churchill [2000])
2. There is also ample anecdotal evidence that MFIs that target poorer clients can achieve substantially higher repayment rates than those that target richer clients
3. It should be noted that emphasizing financial sustainability above all else can have the practical effect of excluding the poorest because of the widespread misperception that the poorest are a greater credit risk and the reality that the unit costs of small loans tend to exceed the unit costs of larger loans. "

However, the definition of self-sustainability used by Morduch & Hayley is implicitly limited to an MFI being able to plough back repayments from earlier credits without its funding base being gradually absorbed by operating costs once donor support is withdrawn. Other commentators, notably through the CGAP forum, are focusing increasingly on how savings can be mobilised from the poor to provide funding for pro-poor credit once donor sources decline.

The CGAP [2002] donor brief identifies four required features of a "pro-poor savings product:

	- Security: Secure savings are not in jeopardy from fraud, theft, fire, and relatives' demands. Safety is paramount, even in the face of inflation. - Low transaction costs: Proximity is essential to reduce the high transaction costs of making deposits and withdrawals. Convenient opening times and minimal paperwork are also important. - Appropriate design: Individual voluntary deposit products that allow frequent deposits of small, variable amounts and quick access to funds are best. Contractual savings are also useful for planned future lifecycle expenditures such as weddings, funerals, and birth celebrations. - Interest rates: If transaction costs are low, rural savings takes place even with negative real returns – indicating that the poor can be relatively insensitive to interest rates as a priority when - evaluating savings options. Nevertheless, demand for savings products does increase as real interest rates rise. " An earlier CGAP Focus Paper [1998] suggests that to deliver these features, an institution providing deposit services for the poor needs the capacity for 'safe and sound' deposit operations. This requires strong management of credit, liquidity, and interest rate risk as well as internal controls, management information systems, the financial capacity to withstand external shocks (e.g., inflation and devaluation) and adequate capital. The paper acknowledges that institutions collecting deposits from the public should be properly supervised, but suggests that not all require the same type of formal central bank supervision and that a combination of strategies should be used to tailor accountability requirements to the scale of the deposit institution. Finally, the obvious but often forgotten point is made that for institutions to mobilise savings from the poor they must be committed to expanding access to greater numbers of the poor. CGAP conclude that banks are more likely to be able to satisfy such requirements than less formal NGO and self-help based MFIs although they do suggest specialist microfinance and/or cooperative banks might do better than mainstream banks.
Relevancia	**Alta**

Título	**Microfinance Institutiones and Public Policy**
Autores	Daniel Hardy, Paul Holden y Vassili Prokopenko

Fecha	2002
Resumen	What distinguishes MIFs is their orientation to fill gap Leith by convencional, commercial or government-sponsored institutions in the provision of financial services to poorer households and smaller enterprises. MFIs seem to promise a means to provide an especially valuable form of assistance directly to disadvantage sections of society in a relatively cost-effective manner. MFIs may thus play a significant role in financial sector development, and therefore in overall development. Base don the promise, the establishment and growth of MFIs has been supported by domestic nongovernmental organizations (NGOs), foreign NGOs or oficial donors, multilateral development Banks, and nacional governments. This support augments the efforts undertaken by the private investors and the poor themselves in building up MFIs. This paper addresses some of the public policy issues connected with the growth of the MFI sector. Further expansion in the numbers of microfinance providers and their financial importante seems likely, and they continue to attract financial and technical support from numerous sources. Meanwhile, the multiplication and growth of MFIs has prometed many countries to reconsider how, if at all, the should be regulated, and the relationship between the MFI sector and the rest of the financial system and, in particular, commercial banking. These developments give rise to several public policy questions, such as wheter MFIs merit assistance from either oficial or nonofficial sources, and, if so, how much asistance can be deployed most efficiently. At the same time, the principles for the prudencial and non-prudential regulation and supervision of MFIs are worth reviewing. The costs of carrying out microfinance Business are usually high relatively to he value of loans and deposits envolved. On one hand, financial transactions often bear significant overhead and fixed costs, independent of the size of the transaction. These costs incluye the administrative costs of making payments, Keeling offices, costo f loan monitoring, etc. Typically, the largest single expenses in salaries, due to the vey labor-intensive nature of micro lending. The data supports this tesis: the ratio of administrative expenses relative to assets in the sample is much higher than would be typical for a commercial bank, and declines with portfolio size.

	On the other hand, small scale projects or consumer lending to poor is often highly risly, in part because: 1) the borrowers income stream can be instrinsically risky and more exponed to exogenous shocks (weather, macroeconomic fluctuations); 2) the borrowers are not well diversified; 3) the borrowers cannot provide collateral; 4) loans are bound up with personal finances of poor (e.g. a Business might collapse if large medical bill must be met). This often results in high share of impaired loans, which are sometimos bunched (e.g. alter Harvest failure or natural disaster). Certain MFIs are very succesful in archieving high loan recovery rates, but the potencial risk is almost always present. The highs costs generally force MFIs to charge high interest rates or loans, even in real terms. Also the Spreads between deposit and lending rates offered by MFIs is usually high. MFI borrowers are presumably willing to pay these high rates because the alternatives is either borrowing at even higher rates, perhaps from an informal Money-lender, or no borrowing at all. An MFI may have to operate in an oligopostic manner in its local market in order to cover its fixed costs, but in presence could still be welfare improving. There are good rehaznos to provide support for MFIs. Largely because o fan informacional advantage, the MFIs can be more efficient than either other financial institutions (e.g. commercial Banks) or direct government transfers in bringing benefits of the poor parts of the society. At the same time, high administrative costs and an instrisically risky environment suggest that often some negree of support may be indispensable for many MFIs, at least in their start-up period.
Relevancia	**Alta**

Título	**Access to Financial Services in Colombia. The "unbanked" in Bogota**
Autores	Tova Maria Solo y Astrid Manroth
Fecha	2006
Resumen	Financial exclusión is associated with lower and more uncertain incomes, lower education and closer links to the informal sector. A household survey conducted in Bogotá for this study reveals that 70% of the unbanked earn less than one minimum wage per month, are

	three times more likely to be unemployed than the banked, and have lower education levels. The unbanked save and borrow largely in the informal sector. At the same time, however, high home ownership rates show that the unbanked have the capacity to build assets, demonstrating that they have 'bankable' characteristics. Policies to improve the penetration of financial services hmong Colombia's low income population include regulatory incentives, suplí side measures and demand side initiatives. In terms of regulation, many countries adopt an obligation for banks to open basic accounts for low income clients with a limited number of low-cost services, which could reduce cost barriers. Account opening requirements for low income people could be reduced to one simple form of identification. In addition, low financial intermediation in general would benefit from an exemption of the existing 0.4% tax on financial transactions. Supply side measures could include 'smart subsidies' to bridge the higher transaction costs associated with the low income segment. This requires a more detailed study of banks' cost structure. In addition, banks should leverage low-cost technology such as ATMs, and focus on the development of simple product solutions for low income clients. Demand side measures need to focus on identified issues of income, education and culture. As lack of resources is a key factor in financial exclusion, growth and income generating policies are highly relevant for financial access. In addition, financial education is necessary to raise the level of awareness and understanding of formal financial services among the unbanked. Lastly, the Government should consider innovative measures to increase demand for low-cost electronic banking services, such as electronic transfers of wages and pensions. Follow-up work should focus on a better understanding of banks' cost structure, on the potential role of credit cooperatives and other non-bank financial intermediaries in enhancing access, on a better understanding of demand side factors, and on a quantification of the benefits of financial access in order to secure political support. Finally, building better financial infrastructure could also be investigated. For example, the strengthening of credit information systems, better registries for collateral for secured credit, strengthened channels for

	deposits and remittances, are all areas for exploration. The term unbanked has traditionally been applied to individuals without deposit accounts in a regulated financial institution. In this report, it refers more broadly to individuals without access to formal financial services. Financial services are understood as products and services provided by formal financial institutions, including savings and checking accounts, debit and credit cards, other payment services, consumer loans, microcredit and remittances. The importance of access to financial services in the context of macroeconomic growth and financial sector stability is well documented in economic literature. Development theory has proved the existence of a link between financial services and economic development. By transforming informal savings into savings in the formal financial sector, access to financial services helps increase aggregate savings and investments, thus stimulating economic growth. The costs of being unbanked are equally well documented. Financial exclusion is an obstacle to micro-economic development, as it significantly increases transaction and financial costs leading to substantial welfare and efficiency losses8. Furthermore, lack of access to financial savings instruments leads to sub-optimal investment choices, as individuals are forced to resort to alternative forms of asset accumulation or income generation. By encouraging asset accumulation, access to financial services provides households with a financial safety net. In addition, access to banking services enhances the probability of credit access by, for example, establishing a credit record. Public banks account for almost 50% of microcrédito services, pointing to limited supply from the private sector. However, it should be noted that microcredit activities only started to be reported separately from commercial lending in 2002. Thus, there is a risk that private banks might not have adequately reclassified their portfolios yet. The market share of private domestic banks increased by 8% in 2003 and domestic banks now account for 42% of microcredit services in Colombia. Although cooperatives currently only provide a small share

	in relation to the total market (0.44% in 2003), they expanded their microloan portfolio by more than 60% in the last year, demonstrating the most rapid growth rate among any supplier. Under the current regulation, no obligation exists for banks to open accounts for low income clients. In view of their higher risk and cost of serving such clients, banks are often reluctant to provide such services. Recognizing the importance of access to basic financial services, other countries have introduced measures to make Basic account services available to all clients with limited costs. These vary from government guidelines on basic account services to disclosurebased models such as the Community Reinvestment Act in the US. With the exception of housing finance, no regulatory incentives exist to enhance the provision of credit to low income clients. Following the significant decline in available housing finance after the banking crisis, the Government put in place a framework to increase micro housing lending. As the household survey shows, demand for personal loans is high, in particular among the lower income groups. Measures to provide incentives for the "downscaling" of banks toward the microcredit market could be considered, based on the experience of other countries. The majority of the unbanked share the characteristics of the urban underclass with lower income, lower education, closer links to the informal sector (and consequent economic and social insecurity), with a greater tendency to live outside higher income census districts where banks, commerce, religious and Elath centers are located. The unbanked show no particular difference of age or gender distribution from either the banked population or from the population at large nor do they differ from the overall population in terms of home-ownership. At the same time, the data reviewed above suggests that the unbanked are far from a homogeneous group. While they tend to be poorer and less educated as a group than the banked, the unbanked of Bogotá also include individuals from high income groups. Informal credit is used by both the banked and unbanked. 14% of the survey population uses informal credit services. In line with the finding on informal savings services, demand for informal credit is higher from banked than from unbanked individuals. 58% of informal

	credit users are banked, while 42% are unbanked. This finding could be partly explained by the fact that the among the unbanked only 9% applied for an informal loan during the past three years, while 20.2% of the banked did, increasing the likelihood of the banked population over the unbanked to obtain informal crédito. Credit is not used because it is not perceived as a necessary economic strategy or desirable financial service. Lack of demand is given as the main reason for not requesting a loan, independent of whether people are banked or unbanked or whether loans come from informal or formal sources. When asked about their reasons for not seeking loans, the majority listed: i) not needing loans; ii) not liking to be in debt; iii) preferring to use own resources; or iv) not enough income. All these answers, accounting for over 75% of the population, suggest a general aversion towards going into debt. In other words, most people do not see borrowing as a strategy for survival or upward mobility. In the case of formal sector loans, a small percentage list paper work as a reason for not seeking loans, in particular among the banked. Interestingly, the percentage of persons who give the high cost of credit as reason for not taking loans is higher in the formal sector than in the informal sector – even though interest rates tend to be higher for informal credit. The business potential of low income clients should be explored further and demonstrated to banks. Experience of successful microcredit institutions shows that the poor have high loan repayment rates, indicating good payment morale and creditworthiness. In addition, many bankers do not see an inherent increase in risk from the smaller transaction sizes associated with savings and payment services for the poor, while pointing to the benefit of increased diversification. In addition, access to financial services itself provides low income clients with an opportunity of upward mobility, creating a potentially more affluent client base for banks over the medium term.
Relevancia	**Alta**

Título	**Innovative Experiences in Acces to Finance: Market friendly roles for the visible hand?**
Autores	Augusto de la Torre, Juan Carlos Gozzi y Sergio Schmukler

Fecha	2007
Resumen	The paper start by noting that the observation that a certain share of the population does not use financial services, which the authors identify as lack of access, does not necessarily mean that there is a problem of access. This distinction has often been ignored or understated in the recent literature, even though the failure to recognize it can lead to the wrong policy advice. Lack of access is simply the fact that financial services are not being used. To conclude that this observation entails a problem is not easy, as there is no clear definition of what such a problem is. To conduct the study, the authors adopt a working definition of a problem of access to credit. In the definition, a problem of access to credit exists when a project that would be internally financed if resources were available, does not get external financing. This happens because there is a wedge between the expected internal rate of return of the project and the rate of return that external investors require to finance it. This wedge is mainly introduced by two well-known constraints that hamper the ability to write and enforce financial contracts, namely, principal-agent problems and transaction costs. The institutional framework of the economy affects the ability of agents to deal with these problems and therefore has a significant impact on financial development and access to finance. In environments with weak institutions, agency problems tend to be mitigated through arrangements that rely on personalized relationships, Group monitoring, and fixed collateral. These instruments work, by definition, within a circumscribed network of participants, excluding creditworthy borrowers that lack collateral and/or connections. In contrast, a strong institutional environment enables the expansion of arm's-length financing by using impersonal contracts that rely on rules of general application, effectively freeing borrowers from the tyranny of collateral and personalized connections. Given the major potential benefits of access-enhancing financial development, a relevant question is whether government intervention to foster financial development and broaden access is necessary and, if so, what form should this intervention take. While most economists

	would agree that the government can play a significant role in fostering financial development, there is less consensus regarding the specific nature of its intervention. Opinions on this issue tend to be polarized in two highly contrasting but well-established views: the interventionist and the laissez-faire views. The interventionist view argues that an active government involvement in mobilizing and allocating financial resources, including through government ownership of financial institutions, is needed to broaden access to credit, as private markets fail to expand access. In contrast, the laissezfaire view contends that governments can do more harm than good by intervening directly in the financial system and argues that government efforts should instead focus on improving the enabling environment. A third view is emerging in the middle ground, favoring direct government interventions in non-traditional ways. This view, which is denominated pro-market activism, seems to be behind some recent experiences of public sector intervention. In a sense, this third view is closer to the laissez-faire view, to the extent that it recognizes a limited role for the government in financial markets and acknowledges that institucional efficiency is the economy's first best. However, it contends that there might be room for well-designed, restricted government interventions to address specific market failures and help smooth the transition towards a developed financial system or even speed it up. The main message of pro-market activism is that there is a role for the visible hand of the government in promoting access in the short run, while the fruits of ongoing institutional reform are still unripe. However, the government must be highly selective in its interventions, always trying to ensure that they promote the development of deep domestic financial markets, rather than replace them. Careful analyses to identify market failures and their causes should precede any intervention. And even if a market failure is identified, government intervention can only be justified if it can solve the failure in a cost-effective manner. There must also be mechanisms in place to prevent political capture that may undermine the temporary nature of the interventions or their compatibility with the long-run objective of institutional reform and financial market

	development. The authors illustrate the pro-market activism view with a number of recent experiences in Latin America. This exercise shows that there are now several institutions in the region that seem to be moving in the direction of pro-market interventions. The authors do not attempt to undertake a comprehensive assessment of these interventions or to claim that they have been successful. Rather, we use them to illustrate how pro-market activism has worked in practice. Although all the experiences we described were driven by the public sector, in many cases they could have been implemented by the private sector. In fact an open question is whether direct government intervention is necessary or if, given the right incentives, the private sector would take the initiative. The analysis of these experiences shows that the pro-market activism view favors the use of a wide range of instruments. In some countries, the government has provided infrastructure to help private financial intermediaries achieve economies of scale and reduce the costs of providing financial services. This is, for instance, the case the electronic market for factoring services created by the Mexican development bank NAFIN and the electronic platform implemented by BANSEFI, another Mexican financial institution, to help semi-formal and informal financial intermediaries reduce their operating costs by centralizing back-office operations. Alternatively, in Brazil, the government has amplified the phenomenon of corresponding banking by making non-financial public infrastructure with a large geographical coverage, like the post office, available for the distribution of financial services. In other cases, the public sector has acted as an arranger in structured finance schemes, coordinating stakeholders, providing guarantees, and fostering financial innovation, as illustrated by the structured finance products created by FIRA, a Mexican development financial institution, to provide financing to the agricultural sector. In other cases the instruments used have been similar to those promoted by proponents of the interventionist view (i.e., public credit, subsidies, and guarantees). However, pro-market interventions tend to differ from previous ones in important aspects of their design— especially regarding sustainability, time limits, governance, and transparency—and even in terms of their objectives, as they seek to complement and promote private financial intermediation, rather than replace it. This is the case of BancoEstado's intervention in the microfinance market in Chile, which

	was designed to promote financial innovation and foster the participation of formal private financial institutions in this market. Other pro-market interventions using traditional government instruments include the FOGAPE guarantee system in Chile and the SIEBAN subsidy designed by FIRA to cover the inicial costs of serving small borrowers. The paper conclude with some open questions raised by these experiences that are key to understanding whether the pro-market activism view can constitute a viable alternative to broaden access to finance in developing countries. First, a relevant question is whether idiosyncratic experiences can lead to more general policy guidelines. The experiences the authors describe may be the result of a specific environment that favors government innovation and reduces the risk of political capture and may also be inherently related to certain characteristics of the development-oriented financial institutions that have implemented them. This raises the question of to what extent these experiences can be replicated in other countries. Second, the analysis of the experiences suggests that it might be necessary to rethink some institutional features of development-oriented financial institutions to ensure that interventions succeed in fostering private financial intermediation and broadening access. Some features that may be helpful in this regard include: separating subsidies from funding and functioning more as development agencies—with an initial endowment from the government but no annual Budget allocations—than financial intermediaries; redefining their mandates in dynamic terms, so that institutions move on to new interventions once the market they were promoting becomes self-sustainable; and modifying the way in which their performance is evaluated, away from criteria based on the volume of guarantees or loans provides and towards indicators based in the amount of financial intermediation promoted. Third, the pro-market view poses certain risks. Pro-market interventions may reduce incentives for institutional reform and detract resources away from efforts to achieve institucional efficiency, which is the economy's first best. Pro-market interventions may also lead to inefficient equilibriums due to the existence of path dependence in financial development. Furthermore, even if interventions are designed to be time-bound and government support is restricted to the provision of seed capital, the creation of vested interest entailed in any government intervention raises significant political economy issues, as the government may face pressure to

	provide additional financial support in the future. Finding adequate instruments to effectively minimize these risks is one of the most important factors for the success of pro-market interventions. Fourth, an open question is whether pro-market interventions are just short-term solutions to broaden access while institutions are taking time to build, or if there is role for these interventions even in countries with a good enabling environment. Finally, further research is needed to understand the adequate roles for the public and private sectors in fostering financial innovation and broadening access. The microfinance lending operation implemented by Banco Estado, a public commercial bank from Chile, has also been considered a successful experience of provision of credit by a public financial institution (Benavente, 2006). Banco Estado decided to start lending to micro entrepreneurs in 1996 in order to foster the development of the Chilean microfinance market. At the time, no commercial bank was participating in this market and Banco Estado wanted to generate a demonstration effect. As discussed above, financial innovation in many cases can be hampered by the fact that once a new lending technology is introduced and proves to be successful, others can easily adopt it. Therefore, there is little incentive for lenders to invest in new credit technologies. In this situation, as Besley (1994) argues, there might be a role for the government to subsidize innovation. A key factor for the success of Banco Estado's microfinance program has been the implementation of a new organizational structure tailored to meet the needs of micro entrepreneurs. Banco Estado also established new incentive systems for employees. An important change in this respect has been the increase in the fixed portion of the remuneration of account executives, in order to reduce incentives to focus solely on loan disbursement. Banco Estado's microfinance operations are managed by a separate business unit with its own profit and loss statement. The program was designed to be self-sustainable, without providing any subsidies. In fact, this program achieved break-even by the third year of operations and has remained profitable since then. Banco Estado's microfinance program seems to have been successful in terms of fostering innovation, as three commercial banks have now entered the microfinance market. The program has also had a positive impact on the micro entrepreneurs that have access its funds, helping

	their firms to expand, increasing formality, and improving business practices (Benavente, 2006) Microfinance consists in the provision of financial services to low-income individuals and informal businesses. As CGAP emphasizes, while microfinance originally focused on providing working-capital loans to micro-entrepreneurs through the use of collateral substitutes, it has now expanded to include all sorts of financial services, including credit, insurance, savings, and money transfer services. Access to credit by low-income borrowers, especially in developing countries, has usually been hindered by many difficulties, including lack of usable collateral, no crédito histories, and no reliable records. Also, low-income borrowers usually seek to borrow small amounts, making the cost of lending per-unit too high. To overcome these obstacles, microfinance institutions developed a series of innovative lending techniques. A much studied mechanism (see, for example, Armendariz de Aghion, 1999b; Besley and Coate, 1995; Ghatak and Guinnane, 1999; and Morduch, 1999) is group lending, in which lenders group themselves to apply for loans. Loans are made to individual members of the group, but the group as a whole is held jointly liable for repayment. This reduces screening and monitoring costs for the creditor, as risky borrowers are excluded from the group and group members have strong incentives to monitor each borrower, with social sanctions among members replacing (weak) legal sanctions. Microfinance institutions also try to ameliorate the problems caused by asymmetric information through the use of dynamic incentives such as progressive lending, which involves increasing loan disbursements gradually over time, so that failure to repay an earlier loan causes borrowers to lose access to larger loans in the future. Another mechanism is the use of frequent repayment schedules, to help establish the creditworthiness of the borrower and reduce the possibilities for diversion. Technological advances, especially those related to scoring methods, and the availability of debtor information have also played an important role in the expansion of the microfinance industry by significantly reducing screening costs. As microfinance has evolved, there has been an increasing flexibility in

	the use of techniques, with business models and lending technologies now differing widely across countries and even across microfinance institutions within a given country. This is partly the result of the still experimental nature of microfinance and also reflects the need to adapt to local conditions. As the practices of microfinance institutions have changed, their lending techniques have become increasingly similar to those of mainstream financial institutions (Honohan, 2004). Microfinance was initially developed and is today still primarily deployed by nongovernmental organizations (NGOs), with most of the funding coming from multilateral development agencies and, to a lesser extent, private charities and local increasing trend towards microfinance operations becoming self-sustainable and commercially viable. Between 1992 and March 2003, 39 NGOs in 15 countries have transformed into full-fledged banks, while another 200 have become supervised non-bank financial institutions, either permanently or as an interim step towards becoming a bank (Krebsbach, 2003). Some of these microfinance institutions have even been able to successfully issue bonds in local capital markets (Jansson, 2002). Also, several commercial banks have started to enter the microfinance market, either by providing financial services directly to low-income customers or acting through existing microfinance institutions (see, for example, CGAP, 2005; Littlefield and Rosenborg, 2004; and The Economist, 2005). These trends have been particularly pronounced in Latin America, where by 2001 commercial banks provided around 29 percent of financing to micro enterprises, while NGOs that became licensed financial institutions, together with other non-bank licensed financial intermediaries, provided an additional 45 percent (CGAP, 2001). Despite its strong growth over the last years, microfinance penetration is still quite low in most countries. For instance, Daley-Harris (2003) reports that the ratio of borrowing clients of microfinance institutions to the total population exceeds 2 percent in only eight countries and in most countries (35 out of a total of 55 developing countries covered by the study) this ratio is below 1 percent. CGAP (2004) analyzes the penetration of all institutions that focus on expanding financial services to the poor, including not only microfinance institutions, but also postal savings banks, financial cooperatives, rural banks, and development banks. Its results indicate that the number of savings and loan accounts in these institutions as a

	percentage of the total population reaches 4 percent in Africa, 5 percent in Eastern Europe and Central Asia, and 3 percent in Latin America. Coverage is much higher in East and South Asia, reaching 17 percent of the population.
Relevancia	**Alta**

Título	**Servicios Financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina**
Autores	CAF
Fecha	2011
Resumen	Existen distintas metodologías que sugieren que el desarrollo de los mercados financieros podría estar positivamente correlacionado con el crecimiento de la economía en el largo plazo. Esta correlación podría reflejar un efecto causal, donde mejoras en el acceso al crédito y a otros servicios financieros inducen una mayor producción e ingreso. Interesantemente, tanto el análisis que proviene de modelos teóricos calibrados para los distintos países como los estudios que utilizan datos de firmas e industrias sugieren que parte del efecto positivo podría producirse por un aumento en la productividad de la economía debido a la reasignación de capital (y también de talento humano) hacia firmas o actividades económicas con buenos proyectos pero con restricciones de acceso (como es el caso de las firmas pequeñas). En América Latina, las familias y empresas tienen un limitado acceso a servicios financieros, bien sea a los más básicos (cuentas bancarias), o bien a aquellos más sofisticados o que requieren más información sobre el cliente (crédito y seguros). A nivel agregado esto no puede justificarse solamente por los relativos bajos niveles de PIB per cápita de la región. En el mismo sentido, la información micro de encuestas muestra que a un mismo nivel de ingreso del hogar o tamaño de las empresas en distintas economías, existen niveles de acceso muy diferentes. Este bajo uso de instrumentos financieros esta ocasionando pérdidas sociales que podrían estar afectando el bienestar en los hogares y distorsionando las decisiones productivas y de inversión de las firmas. Esto sugiere que existen fallas de mercado que podrían estar generando ineficiencias y restricciones en el acceso.

	Los problemas de selección adversa y de incentivos implican aumentos en los costos privados (mayor riesgo) para las instituciones financieras en las operaciones de crédito; y que dicho mayor costo o riesgo solo puede resolverse parcialmente con aumentos en la tasa de interés en los préstamos. Ello implicará que las operaciones de préstamos se decidan en función de indicadores de fortaleza patrimonial, disposición de garantías o capacidad de generar efectivo en el corto plazo. Estas condiciones para obtener crédito –que son mucho más restrictivas para PyME relativamente nuevas en el mercado o para familias de bajos ingresos con poca historia de pagos de contratos de deuda– pueden dejar afuera del sistema a potenciales clientes con proyectos rentables y de bajo riesgo que, de todas formas, no resultan fáciles de evaluar por parte de inversores y bancos. Más aún, la generación de información –sobre todo en el caso de las firmas pequeñas y/o hogares de menores recursos– está sujeta a problemas de externalidades y de coordinación que reducen los incentivos privados a producirla, lo que perpetúa el mal funcionamiento de los mercados financieros. Hay espacio para intervenciones públicas que resuelvan las fallas de mercado y otras imperfecciones que afectan el funcionamiento de los mercados financieros y que, en parte, son responsables de la falta de acceso a los servicios por parte de las empresas y las familias –siendo el crédito uno de los ejemplos más claros–. Estas intervenciones deben enmarcarse en un nuevo contexto caracterizado por la existencia de instrumentos más especializados que potencian una relación de complementariedad con la banca privada. La banca pública podría ejercer dentro del Estado un papel destacado en la implementación y gestión de estas políticas. Sin embargo, cabe resaltar la importancia de los elementos de Gobierno Corporativo para el cumplimiento eficiente de sus funciones. Estos elementos interactúan con la claridad y focalización del mandato, y con el marco regulatorio global con el fin de favorecer y promover una intervención exitosa. La revisión de los atributos de Gobierno Corporativo, en sus diferentes dimensiones y a partir de información públicamente disponible, revela grandes deficiencias al respecto para la banca pública de América Latina. En consecuencia, el fortalecimiento de los elementos de institucionalidad interna de la banca pública debe convertirse en un área prioritaria de desarrollo. Si bien la oferta de servicios financieros en América Latina se ha

	expandido y diversificado en los últimos años, los sistemas financieros aún se encuentran algo rezagados. Pese a que el panorama financiero en América Latina está dominado por los sistemas bancarios, la poca profundidad de estos sigue siendo un motivo de preocupación. Los bajos niveles de profundidad financiera de la región se explican, en parte, por los bajos niveles de ingreso, una elevada volatilidad y la mala calidad de las instituciones. Sin embargo, esas variables parecieran no ser suficientes para explicar plenamente el relativo subdesarrollo financiero que presenta la región. En la medida en que los costos de monitoreo estén inversamente correlacionados con el tamaño de las empresas y que las exigencias de colateral sean más limitantes, las empresas pequeñas encontrarán mayores dificultades para acceder al crédito. Durante los períodos de expansión económica (bajas tasas de interés y amplia liquidez) muchas empresas pequeñas que antes se encontraban racionadas logran adquirir financiamiento, toda vez que el valor del colateral es mayor y los bajos costos de los recursos financieros permiten a los intermediarios ofrecer créditos a tasas de interés razonablemente bajas. No obstante, son estas mismas empresas las primeras en sufrir un racionamiento a la hora de una contracción del crédito. Frente a un alza de las tasas de interés, los costos del crédito para algunas de estas empresas podrían hacerse prohibitivos. En esta situación, los bancos optarían por recortar el crédito a estas empresas con el fin de evitar problemas de selección adversa. En este sentido, se suele caracterizar a estas empresas como agentes residuales, debido a que su acceso a los mercados de crédito está atado al desempeño de la economía, en general, y no necesariamente a la rentabilidad de sus proyectos individuales. Chari y Kehoe (2009) se plantean si existe alguna diferencia en el comportamiento de las empresas durante las fases recesivas según su tamaño. Sus resultados apuntan a que, en caso de contracciones monetarias, las empresas pequeñas evidencian, efectivamente, un impacto adverso mayor en su desempeño. En cambio, los mismos autores muestran que el desempeño de las empresas pequeñas no difiere significativamente del de las empresas grandes durante las fases recesivas del ciclo económico. Esto puede responder al hecho de que las primeras tienen una mayor flexibilidad para ajustarse ante fluctuaciones no previstas de su demanda, pero que encuentran más

	dificultades para adaptarse a shocks adversos en el financiamiento. Dada la alta prociclicidad del crédito en América Latina, este resultado tiene implicaciones importantes. Siempre que las contracciones económicas estén acompañadas de una contracción crediticia, las probabilidades de supervivencia de las empresas de menor tamaño pueden verse significativamente reducidas. Se ha mostrado cómo la prociclicidad del crédito puede tener un impacto negativo sobre el bienestar al amplificar las fluctuaciones del PIB. Por otra parte, las fricciones en los mercados de crédito dificultan la asignación eficiente de recursos e implican importantes efectos redistributivos que se magnifican como consecuencia de la prociclicidad. A pesar de haber sobrevivido la reciente crisis financiera sin mayores estragos, a diferencia de experiencias pasadas, una mayor profundización puede implicar una mayor vulnerabilidad, de no tomarse medidas para mitigar los efectos adversos de la prociclicidad del crédito. En este sentido, es importante reforzar y mejorar los cambios en materia de regulación prudencial. Por otra parte, los países de la región deben seguir trabajando en pro de una política fiscal anticíclica, buscando, a la vez, mejorar sus credenciales frente a los mercados de crédito internacionales. Una encuesta reciente llevada a cabo por FELABAN y reportada en Rojas-Suárez (2010) permite explorar las razones del bajo uso de crédito bancario desde la perspectiva de la banca. En primer lugar, las tres principales razones citadas por las asociaciones bancarias como elementos que limitan el acceso son: i) el nivel de ingreso del solicitante; ii) el carácter informal; y iii) la falta de cultura financiera. La carencia de colaterales apropiados también suele ubicarse como una razón importante. La combinación de elementos de índole económico y social ilustra la naturaleza multicausal del problema de acceso a crédito de la microempresa. La encuesta también explora la importancia atribuida por la banca a los diferentes requisitos para ofrecer un crédito. Se aprecia que, al considerar a las microempresas como clientes, los tres rubros más importantes tienen que ver con información detallada sobre el cliente y el proyecto a ser financiado, incluyendo registros crediticios y referencias personales. La declaración de impuestos sobre la renta se ubica en la cuarta posición (60% de los encuestados lo consideran importante), lo cual indica que

	el estatus de informalidad es una limitación no despreciable para acceder al crédito bancario. Ciertamente, la encuesta presenta el punto de vista de la banca tradicional y no necesariamente de la diversidad de oferentes del microcrédito. Otro obstáculo importante en materia de acceso a servicios financieros lo representan las barreras geográficas. El mercado de crédito, y en particular de microcrédito, es un mercado esencialmente local, por lo que la presencia regional es de vital importancia para promover el acceso. Sin embargo, los aspectos referentes al tamaño de la población y al ingreso en regiones rurales parecen ser obstáculos centrales para la apertura de sucursales (Rojas-Suárez, 2010). Las encuestas sugieren, de forma clara y consistente, que la microempresa hace un uso muy limitado de las fuentes financieras formales. Esto implica que los microempresarios deben recurrir a fuentes de financiamiento costosas o a recursos propios, lo cual se convierte en una limitante para su desarrollo. El poco uso de crédito formal resulta un problema multidimensional y no debe ser exclusivamente atribuido a una deficiencia de la oferta. Desde el lado de la demanda, la poca cultura financiera y la necesidad de disponer de instrumentos de créditos más flexibles puede disminuir los deseos de los microempresarios de participar en el crédito formal. En cualquier caso, cerrar esta brecha representa un enorme reto que requerirá de soluciones integrales. El crecimiento sostenido de los oferentes de crédito es vital. Sin embargo, la expansión de oferentes deberá venir acompañada de innovaciones que se adapten a las necesidades del cliente. Finalmente, la expansión territorial de los oferentes de crédito, que bien puede ser promovida desde instancias públicas, y el entrenamiento al potencial cliente pasan a ser ingredientes centrales de esta estrategia. Se aprecia un crecimiento sostenido en los niveles de crédito y deuda de estas instituciones microfinancieras. La cartera de crédito para la submuestra en estudio pasa de 650 millones de dólares en el año 2000, a más de 12 mil millones en el año 2008. Por su parte, el endeudamiento pasa de 579 millones de dólares en el año 2002, a más de 6,7 mil millones en el año 2008. Se nota una desaceleración en la tasa de crecimiento por la crisis mundial iniciada en el año 2008. No obstante, las tasas de crecimiento de ambas variables se mantuvieron cercanas al 20%, aun en este período crítico.

La relativa resistencia de la dinámica de las microfinanzas a las crisis mundiales del pasado ha sido señalada en diversos trabajos. Por ejemplo, Littlefield y Kneiding (2009) sugieren que la relativa robustez puede obedecer al hecho de que la demanda de bienes de subsistencia se mantiene relativamente firme durante los períodos de contracción económica, siendo este el negocio de muchas microempresas. Esto no implica que la dinámica de este segmento del sistema financiero sea totalmente ajena a la dinámica de la macroeconomía. En efecto, la reciente crisis ha causado ciertos estragos los indicadores de las IMF. Un incremento moderado en la tasa de crédito vencido, junto con un ligero incremento en los costos de financiamiento, ha implicado una reducción en los márgenes de beneficio (Blaine, 2009). Más aún, Ahlin y Lin (2006) muestran que el crecimiento económico tiene un efecto robusto y cuantitativamente significativo en la sustentabilidad y las tasas de morosidad de las IMF.

La inestabilidad cambiaria también resulta un riesgo para la estabilidad de las IMF toda vez que parte importante del endeudamiento de las IMF está en moneda extranjera (Reille y Forster, 2008). El impacto que tenga el entorno macroeconómico sobre el desempeño de las IMF dependerá estrechamente del modelo de negocio propio de cada una de ellas. Por ejemplo, Marconi y Mosley (2006) muestran que aquellas organizaciones que ofrecieron ahorro, entrenamiento y seguro a sus clientes tienen indicadores menos sensibles al ciclo económico (y en particular a los períodos fuertemente recesivos) que aquellas que han adoptado la postura minimalista de solo crédito.

A pesar del formidable desarrollo mostrado por las microfinanzas en los últimos 30 años, estas presentan importantes retos de cara al futuro, entre ellos: mantener las tasas de crecimiento históricas, promover la retención de clientes y adaptarse a las necesidades de sus deudores.

El formidable impulso y desarrollo sostenido de las microfinanzas no hubiese sido posible sin la naturaleza innovadora del sector. Las innovaciones han venido en forma de contratos que enfrentan, de manera eficiente, las asimetrías de información propias de las relaciones de crédito para la escala de los préstamos. La comprensión de los ingredientes esenciales en el diseño de los productos de crédito

	es central, ya que permite entender la naturaleza de la relación contractual y es el punto de partida para innovaciones necesarias que ofrezcan un reimpulso al movimiento microfinanciero. Independientemente de la metodología empleada (grupal o individual), el microcrédito emplea prácticas novedosas para hacer frente a los problemas de información y de cumplimiento de pago de los contratos de crédito (enforcement). El diseño de los contratos incluye algunos de los siguientes ingredientes: i) responsabilidad grupal (joint liability); ii) provisión de incentivos dinámicos basados en el premio/castigo; iii) cronograma de pagos frecuentes; y iv) mecanismos complementarios, como la difusión de información mediante pagos públicos, la flexibilización de colaterales y el direccionamiento de crédito hacia la mujer, entre otros. Las metodologías modernas de microfinanzas combinan el aprendizaje obtenido de fuentes informales (moneylender y ROSCAS) con algunos principios de prácticas bancarias modernas. La historia de las últimas décadas ha estado marcada por el desarrollo de un nuevo segmento del mercado financiero: las microfinanzas. El desarrollo de este segmento institucional ha tenido como pilar esencial una postura relativamente flexible en comparación con la banca tradicional (banca comercial). Dicho segmento ha tenido una continua acción innovadora que le ha permitido incursionar en un mercado previamente desatendido por las instituciones tradicionales. La gran diversidad de formas entre las IMF es, en sí misma, un resultado de la necesidad de ampliar la escala de la oferta y, a la vez, mantener estructuras relativamente flexibles y capaces de innovar. A pesar de este formidable desarrollo, las fuentes informales siguen ejerciendo un papel importante en el mercado del microcrédito. Pareciera, entonces, que –pese a su carácter innovador– las IMF no pueden sustituir plenamente al sector informal, dadas las ventajas relativas de este último, que proporcionan a las IMF la mayor cercanía al cliente y la capacidad de emplear métodos coercitivos de cobro. Esto, sin embargo, no implica que no exista aún espacio que ganar para el segmento institucional de proveedores de crédito (IMF). El desarrollo de productos de crédito que se ajusten a las aparentes necesidades de flexibilidad parece ser uno de los grandes retos de cara al futuro para las IMF (Karlan y Mullainathan, 2010). No se trata necesariamente de ofrecer productos “hechos a la medida”, lo que

	podría ser simplemente inviable para las IMF. La pregunta es si es posible introducir variaciones, en términos de flexibilidad, que sean manejables desde el punto de vista de los costos y que impliquen efectos importantes en la demanda de crédito formal. Esta es una pregunta abierta que deberá formar parte de la agenda de investigación de las microfinanzas. El rasgo distintivo de las microfinanzas en la región es su orientación comercial. Esta vocación es ratificada por su liderazgo en procesos de creación de entes regulados a partir de ONG (upgrading) e incursión de bancos comerciales en el negocio de las microfinanzas (downscaling). Para el año 2006, en efecto, 43 ONG en todo el mundo habían promovido la creación de entidades reguladas; de estas, 24 correspondían a ONG ubicadas en América Latina, especialmente en Bolivia y Perú (Hishigsuren, 2006). El diseño de un marco legal apropiado para el desarrollo de las microfinanzas constituye una de las acciones prioritarias. Adicionalmente, la provisión de una infraestructura de comunicaciones mínima y un entorno macroeconómico sano son políticas que ayudan al desarrollo en múltiples dimensiones, incluyendo la asociada al acceso a servicios financieros. Finalmente, aunque no por ello menos importante, el Estado puede actuar como "director de orquesta", coordinando las acciones de las diferentes partes involucradas. Ahora bien, la intervención también puede ser, aunque bien intencionada, contraproducente. Ejemplos tales como topes a las tasas de interés, carteras mínimas direccionadas y créditos fuertemente subsidiados son intervenciones que, en la mayoría de los casos, han tenido resultados indeseados en el largo plazo y que deben evitarse. El panorama regulatorio para las microfinanzas en Bolivia comenzó a transformarse a mediados de la década de los noventa, cuando la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) identificó la necesidad de contar con intermediarios financieros formales frente a la gran demanda insatisfecha de microcrédito. La promulgación del Decreto N° 24.000 de mayo de 1995 fue la respuesta regulatoria a esta necesidad. El decreto permite la creación, organización y funcionamiento de los fondos financieros privados (FFP) como entidades especializadas en la intermediación de recursos hacia microempresarios y pequeños prestatarios.

Esta figura institucional permite que las ONG se formalicen y puedan captar fondos del público en forma de depósitos, sin tener que cumplir con los fuertes requisitos exigidos a las instituciones bancarias.

En líneas generales, el decreto estableció la organización de los FFP como sociedades anónimas; asimismo, impuso la existencia de un requerimiento mínimo de capital inferior al exigido para la constitución de un banco comercial. Específicamente, el capital mínimo era de 900 mil dólares, monto que se encontraba muy por debajo de los 7,5 millones de dólares exigidos para un banco comercial (Jansson et al., 2004). Finalmente se permitió la captación de depósitos –aunque se impusieron ciertas restricciones a otras operaciones–, por ejemplo, al manejo de las cuentas corrientes y a operaciones de comercio exterior.

La respuesta del sector privado a esta figura fue inmediata y notable. En junio de 1995, se fundó Los Andes FFP a partir de la ONG Pro-Crédito, convirtiéndose en el primer FFP dentro de este marco regulatorio. En agosto de 1997, se creó FIE FFP. En 1998, se fundó Ecofuturo, y en enero de 2002, comenzó sus operaciones PRODEM FFP. A esto hay que sumarle aquellos FFP cuyos nichos de mercado eran préstamos para el consumo del sector asalariado (Acceso y FASSIL), y otros, cuya orientación era el segmento de la PyME (Comunidad y Fortaleza). Vale destacar que algunos de estos FFP se transformaron posteriormente en bancos, una vez que alcanzaron el tamaño y las condiciones para ello. Tal es el caso de Los Andes FFP que se trasformó en banco a partir de enero de 2005 y de FIE FFP que lo hizo en mayo de 2010.

Repitiendo la historia de BancoSol, documentada previamente, los FFP tuvieron una explosión tanto en tamaño de cartera como en número de clientes. En conjunto, las IMF reguladas (FFP y BancoSol) pasaron de una cartera de 247 millones de dólares en 1998 a una de 1.556 millones de dólares en 2009. Asimismo, los clientes en este mismo período pasaron de 218.572 a 548.359 (Grandi, 2010). El Gráfico 4.14 presenta esta evolución.

El marco regulatorio también contemplaba lineamientos a fin de promover un apropiado manejo del riesgo crediticio. Al igual que para los bancos, se les impone a los FFP un coeficiente de solvencia del

	10%. Asimismo, la regulación del microcrédito en Bolivia impone una clasificación clara para el crédito en mora así como reglas de provisiones explícitas. También suele imponer topes al monto que puede prestarse a un único cliente (1% del patrimonio neto) y prohíbe el otorgamiento de préstamos a partes relacionadas. Un elemento de interés de la experiencia boliviana es su intenso proceso de "abaratamiento del microcrédito". Entre 1995 y 2000, las tasas de interés promedio para el microcrédito pasaron de ubicarse entre el 60% y 90%, respectivamente, a alrededor del 20% en el año 2004. Dicha disminución supera a aquella experimentada para otros segmentos del mercado de crédito en el mismo período (González-Vega y Villafani, 2004). Más aún, Bolivia muestra las menores tasas de interés del microcrédito en toda la región, tanto en niveles como en relación con las tasas de interés para otras actividades de crédito diferentes al microcrédito (Economist Intelligence Unit, 2010). Este "abaratamiento del crédito" no ha sido dictado por el Estado boliviano sino que ha resultado, entre otras razones, de un continuo proceso de intensificación de la competencia motivada, al menos parcialmente, por el entorno regulatorio. La relajación de los requisitos de entrada se tradujo en un ambiente más competitivo del mercado microfinanciero regulado de Bolivia, el cual originalmente se encontraba caracterizado por la ausencia de rivalidad, altas tasas de interés y contratos estandarizados y poco flexibles. Al estimular la competencia, la regulación creó, de forma indirecta, incentivos para la innovación. Tal es el caso de Los Andes FFP que, a través de la oferta de contratos más adaptados a los intereses de los clientes, pudo posicionarse en el mercado en 1995, ofreciendo préstamos de mayor tamaño a un sector de clientes con actividades comerciales más productivas (Navajas et al., 2003). Este acercamiento al cliente provocó una expansión del volumen de clientes y del tamaño de las carteras que resultó en una disminución en los costos administrativos y financieros gracias al aprovechamiento de economías de escala. En efecto, los gastos administrativos de las IMF reguladas disminuyeron de 27 a 13 puntos porcentuales, entre 1995 y 2004, lo cual contrasta con la evolución de este indicador para las entidades bancarias en general (González-Vega y Villafani, 2004). La interacción entre innovación, manejo del riesgo y competencia – promovida por una regulación favorable– puede considerarse una de las razones centrales de la disminución sostenida de las tasas de

	interés en el mercado microfinanciero regulado de Bolivia. La competencia no está exenta de riesgos; entre otras dificultades, la proliferación de oferentes puede llevar a un problema de sobreendeudamiento. La experiencia de Bolivia es muy ilustrativa. Con la entrada de los FFP, se produjo un proceso de toma múltiple de créditos que implicó un sobreendeudamiento y, como consecuencia, un incremento significativo en las tasas de mora. La tasa de incumplimiento de deuda para las IMF reguladas pasó de 2,4% en 1997 a 8,4% a mediados de 1999 (Armendáriz y Morduch, 2005). Claramente, la respuesta regulatoria no debe consistir en frenar la competencia, en virtud de las grandes bondades que ella trae, sino en incrementar los mecanismos de difusión de información entre IMF. Las tasas de interés particularmente elevadas asociadas al microcrédito suelen motivar prácticas que, aunque bien intencionadas, resultan contraproducentes en el largo plazo. La respuesta común de las autoridades de varios países a las aparentemente altas tasas de interés de microcrédito ha sido la fijación de topes. Algunos estudios reportan que, para mediados de la presente década, unos 40 países en desarrollo –muchos de ellos, países de América Latina– mantienen restricciones en esta dirección (Helms y Reille, 2004). Si bien la motivación ha sido abaratar el costo de financiamiento para las familias de menos recursos, esta ha dado como resultado la exclusión de los más pobres y de los clientes en zonas rurales. El problema radica en que, en general, la fijación de tasas a las microfinanzas suele ser a niveles insuficientes para cubrir los costos de operaciones de créditos para algunos segmentos de ingreso y para algunas zonas geográficas. Por un lado, suelen usarse como referencias las de la banca comercial, las cuales gracias a que operan con créditos mayores pueden tener costos administrativos promedios más bajos. Por el otro, la naturaleza del cliente motiva a las autoridades a poner tasas particularmente bajas. Sin duda, el principal impacto de la imposición de topes de tasas muy bajos es la reducción de la oferta de microcrédito. Existe experiencia al respecto: en 2001 se establecieron topes máximos a la tasa de interés en Nicaragua, tanto para las IMF fiscalizadas como para las ONG. Luego de la intervención, el crecimiento anual de la cartera pasó

	del 30% a menos del 2%. También se evidenció una reducción del microcrédito en las zonas rurales (Helms y Reille, 2004). Otros estudios sugieren que en Colombia, este tipo de medida ha frenado el desarrollo del microcrédito formal (Loubière et al., 2004). Más aún, una comparación entre una muestra de países, con y sin topes, indica que aquellos países sin la medida restrictiva tienen una penetración cinco veces mayor (medida como el número de clientes de IMF como proporción de la población con ingresos menores a 2 dólares al día). Si bien todas estas referencias representan evidencia anecdótica, apuntan hacia una dirección muy clara: los topes a las tasas de interés pueden reducir sustancialmente la oferta de crédito. Otro resultado de este tipo de política es el uso de mecanismos poco claros (p.e., comisiones) a fin de burlar los topes de tasas. Esto introduce problemas de transparencia en los contratos de créditos que son especialmente importantes para clientes del microcrédito, cuyo grado de educación general y financiera suele ser deficiente. La promoción de la competencia bajo marcos prudenciales adecuados parece ser la única forma eficaz de abaratar el costo y simultáneamente incrementar la cobertura de manera sostenible. La experiencia de Bolivia así lo muestra. La pregunta central es entonces: ¿cómo promover la competencia? Entre otras medidas, es necesario un entorno macroeconómico sano. Asimismo, resulta clave la adecuación del marco jurídico para promover la entrada de nuevos competidores. Por otra parte, la infraestructura de comunicaciones básicas contribuye a mejorar las condiciones de competencia, especialmente en las zonas rurales. Parece haber un creciente reconocimiento de que las microfinanzas pueden no estar diseñadas para atender a las personas de menores recursos, aquellos cuyo ingreso diario no supera un dólar. Esto ha motivado el diseño e implementación de programas especiales no microcrediticios, “programas de graduación”, cuyo propósito es levantar a las familias desde la pobreza extrema hacia el entorno de la línea de pobreza, donde ya puedan ser sujetos atractivos para el microcrédito. Gran parte de los esfuerzos en la literatura de evaluación de impacto en microfinanzas se han concentrado en un servicio financiero: el

	crédito. Las razones son claras, ya que se trata del producto más difundido y que posee la mayor conexión natural con la pobreza. Sin embargo, la literatura reciente ha empezado a explorar cómo la provisión de instrumentos de ahorros (y de aseguramiento) puede impactar el desarrollo de la microempresa. Teóricamente, pareciera siempre posible ahorrar (al menos a tasa cero) mediante el atesoramiento de efectivo en el hogar. Sin embargo, estudios recientes encuentran que mantener efectivo en casa puede tener retornos negativos debido a la apropiación de otros miembros del hogar y/o mecanismos de compartimiento de recursos (Anderson y Baland, 2002). La incapacidad de ahorrar, al igual que la falta de acceso al crédito, imposibilita la inversión en activos fijos productivos que, por su naturaleza, requieren de la acumulación de una suma de dinero de relativa importancia; en consecuencia, la falta de mecanismos efectivos de ahorro también puede ser una limitación para el crecimiento de la microempresa. Esta idea es explorada en Dupas y Robinson (2009), cuyo estudio implementó un experimento donde se asignaba aleatoriamente a una muestra de trabajadores autoempleados la posibilidad de abrir una cuenta bancaria sin costo. La cuenta no pagaba intereses por depósitos; en consecuencia, la presencia de costos de retiro y otros costos transaccionales implicaban, en efecto, una tasa de interés negativa. A pesar de ello, y especialmente para las mujeres, se observó un importante uso del servicio financiero. En efecto, el 40% de las mujeres en el grupo de tratamiento decidieron abrir la cuenta. También se evidenció que el acceso al servicio de ahorro conllevaba un mayor crecimiento de negocio y mayores ventas. Los resultados empíricos aún no respaldan la visión optimista de que las microfinanzas son la salida al complejo problema de la pobreza. No obstante, parece haber un creciente consenso en el hecho de que el efecto es ampliamente heterogéneo y particularmente fuerte para los relativamente menos desfavorecidos. Los efectos más claros se encuentran en el desarrollo de la actividad productiva más que en el desarrollo de los niveles de bienestar, lo que puede estar asociado al corto horizonte temporal propio de este tipo de evaluaciones. Si bien este hecho puede no llenar las expectativas de

	los más entusiastas, se considera que es un resultado alentador que permite presentar a las microfinanzas como un instrumento favorable, especialmente al reconocer que pueden llegar a ser una industria autosostenible.
Relevancia	**Alta**

Título	**Un enfoque regulatorio frente al desarrollo reciente de las microfinanzas**
Autores	CAF
Fecha	2011
Resumen	El grado de bancarización en América Latina es muy bajo y en esto juega un papel importante la expansión de las entidades no reguladas. En algunos países ya se están formalizando y en otros están en proceso de hacerlo, pero en cualquier caso siguen proporcionando servicios financieros. Esto ha generado un proceso de expansión financiera por fuera de la regulación que tiene su componente de presión política. En algunos gobiernos ha habido una presión muy fuerte para que estas entidades hagan intermediación financiera no regulada. Adicionalmente, hay una tendencia promovida por el doctor Yunus, que propugna que los gobiernos deberían dotar de licencias de funcionamiento a todas las ONG u otras entidades para captar depósitos. No estoy de acuerdo con esta propuesta ya que en estos momentos en el sector existe un gran desorden; se ve que muchas de estas entidades no tienen las tecnologías crediticias apropiadas, ni tienen identificados claramente cuáles son sus productos crediticios, ni tienen planes operativos anuales ni tampoco estrategias de negocios, ni sistemas informáticos adecuados, etc. Por otro lado, el simple hecho de regularse y adaptarse a las normas prudenciales, a la Ley de Bancos de cada país, tiene un costo. El hecho de poder adaptarse a los sistemas de información siguiendo una contabilidad uniforme básica –ni siquiera hablo de seguir las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)– tiene un costo. Estas entidades no reguladas están muy alejadas de prestar servicios a

	costos razonables. Así que el problema no sólo está por el lado de la capacidad de evaluar los riesgos inherentes a toda actividad financiera –operativos, cambiarios, de mercado, de tasas de interés, a la reputación, etc.– sino también por el lado del "Buen Gobierno Corporativo". Muchas de estas entidades no tienen ningún tipo de gobernabilidad, no se conoce el papel del directorio, sus funciones, sus competencias y responsabilidades, se confunden los roles de los directores con los de la gerencia, no existen sistemas de control, el papel del auditor interno es prácticamente inexistente y algunas tienen auditoría ex terna solo porque los donantes lo exigen. Muchas de estas entidades no sólo trabajan en intermediación financiera sino también en otro tipo de actividades (producción, salud, educación, etc.) y el balance de éstas no puede medir bien su desempeño porque no se saben qué costos corresponden a educación, salud o microfinanzas. Se trata de un tema político; para los políticos es inaceptable que las microfinancieras presten a tasas de interés del 80% ó 60%. Estoy de acuerdo con eso, pero no estoy de acuerdo en que se tenga que fijar la tasa de interés, porque también se ha demostrado que en sistemas maduros, como en Perú o en Bolivia, las tasas han bajado. En Bolivia, la tasa era del 80% cuando empezaron las microfinanzas en los años ochenta del siglo pasado y ahora la tasa de interés promedio está en el orden del 21%. ¿Por qué? Porque ha habido una sana competencia, las entidades se han preocupado por reducir sus costos, han incorporado sistemas informáticos, han crecido en escala reduciendo sus costos fijos. Pero en otros países, donde no hay esos niveles de eficiencia, se notan grandes ineficiencias administrativas. Allí, las microfinancieras se excusan señalando que el Gobierno no entiende que el costo de operar el microcrédito es mayor, pero se oculta que muchas de dichas entidades son ineficientes administrativamente y sus problemas los cargan a las tasas de interés. Muchas entidades quieren generar su capital sólo con utilidades que provienen de ese diferencial de tasas de interés. No se puede permitir que se cargue la capitalización sobre los hombros de los prestatarios. Pero aún hay más. Las tasas de interés nunca representan el costo real del dinero. Cuando uno dice que la tasa es, por ejemplo, del 20%, va a los contratos de una adquisición y lee en letra pequeña que hay

	distintas comisiones: una comisión de compromiso, otra por los costos del abogado, etc. Cuando uno se da cuenta, el valor no es del 20% sino del 30% ó 35%. Eso es malo porque no se sabe cuál es el costo real para manejar mi negocio. No es correcto que la tasa de interés no refleje lo que dice la pizarra y el costo del dinero, por ello, hay que obligar a que la tasa de interés incorpore todos los costos. Con esa tasa el prestatario podrá saber cuánto cobran en uno y en otro lado. Ahí realmente se generará la competencia. Es importante que la Superintendencia de Bancos elabore una normativa sobre los contratos indicando qué pagar y qué no. Finalmente, el Gobierno se equivoca si cree que fijando las tasas de interés va a beneficiar a los pobres. Al fijarlas lo que consigue es que las entidades deban subir los montos promedios de sus créditos. Al hacerlo dejan afuera del sistema financiero a una cantidad de pequeños prestatarios que no necesitan USD 1.000 sino sólo USD 200 ó USD 300. Obligan a las entidades a no prestar montos pequeños, entonces, en lugar de beneficiar a los más pobres el efecto es el contrario, los están excluyendo.
Relevancia	**Alta**

Título	**Desencadenando el Crédito. Como ampliar y estabilizar la banca**
Autores	BID
Fecha	2005
Resumen	Normalmente la regulación bancaria se justifica por razones teóricas, para proteger a los pequeños depositantes, el sistema de pagos y el sistema financiero en general. Los estudios empíricos preliminares realizados a partir de datos de una nueva encuesta sobre regulación y supervisión bancarias a escala internacional ofrecen un panorama optimista de cómo puede funcionar esa normativa en la práctica. Hay indicios de que los países que adoptan requisitos de capital más estrictos y restringen las actividades bancarias son menos vulnerables a crisis y sus bancos arrojan mejores resultados. Sin embargo, la evidencia empírica es ambigua y muchos otros indicadores –incluidos los poderes de las entidades de supervisión oficiales- parecen tener un

	efecto reducido. No obstante, las evaluaciones externas de los Principios básicos de Basilea a cargo del FMI y el Banco Mundial encuentran problemas significativos para llevar a la práctica en forma eficaz la lista establecida de buenas prácticas de aceptación internacional. Es evidente que en los países en desarrollo - y concretamente en América Latina y el Caribe- es urgente centrar la atención en la implementación apropiada de la regulación bancaria y en la autoridad e independencia efectivas de los supervisores bancarios, por oposición a las limitadas facultades que les confiere la ley. Al mismo tiempo, existe evidencia de que el riesgo moral que crean los seguros de depósito generosos incrementa la posibilidad de crisis bancarias, y que la disciplina que ejerce el sector privado puede incidir positivamente no solo en los resultados que obtienen los bancos sino también en su estabilidad. Existe cierta evidencia de que los mercados altamente concentrados se caracterizan por pagar tasas más bajas a los depósitos y cobrar tasas de interés más altas sobre los préstamos. Sin embargo, es posible que estos estudios no sean exactos porque se basan en el paradigma estructura-conducta-desempeño, que asume implícitamente que el desempeño del mercado depende de la estructura del mercado. Los trabajos empíricos recientes se basan en modelos no estructurales, que tienen en cuenta los nuevos desarrollos en organización industrial, el mejoramiento de los modelos formales de los mercados de competencia imperfecta y el reconocimiento de la necesidad de hacer endógena la estructura de mercado (es decir, tener en cuenta que el desempeño del mercado puede afectar su estructura). Esta clase de modelos a menudo evalúa la estructura del mercado –y por ende el nivel de competencia- midiendo la manera en que los bancos reaccionan a la fluctuación de costos, y llegan a la conclusión de que los mercados más competitivos son los que más reaccionan (Bikker y Haaf 2002). Aplicando esta metodología a 50 países, Claessens y Laeven (2003) no encuentran evidencia de que la concentración del sistema bancario se traduzca en una menor competencia. El resultado más importante es que la competencia es más fuerte en los países en que la entrada es más fácil y que tienen menos restricciones sobre la actividad bancaria. Controlando por el nivel de desarrollo (medido por producto interno

	bruto [PIB] per cápita), no existe una correlación estadísticamente significativa entre la concentración bancaria y el margen entre las tasas de interés o la rentabilidad bancaria. Levy-Yeyati y Micco (2003) y Gelos y Roídos (2002) estudian detenidamente el caso latinoamericano y no encuentran evidencia de una relación negativa entre la competencia y la concentración, o de que la disminución de la cantidad de bancos se traduzca en menos competencia. El hecho de que la concentración no se relacione con una menor competencia coincide con la versión de mercados contestables que sugiere que si no hay barreras de entrada, la presencia de potenciales competidores impondría disciplina a los bancos ya establecidos y crearía una situación de competencia aunque hubiera un solo proveedor en el mercado (Tiróle 1988). De hecho, aunque las regulaciones, la información asimétrica y las economías de escala pueden limitar el acceso al sector bancario, en muchos países el aumento de la concentración fue consecuencia del ingreso de bancos extranjeros después de la eliminación de las barreras de entrada. Además, existen argumentos analíticos que apoyan la hipótesis de que la consolidación bancaria puede conducir a un sistema más competitivo o eficiente (Kroszner y Strahan 1999; Yanelle 1997). De hecho, la competencia y la concentración pueden ir en la misma dirección. La eliminación de las restricciones relativas a las sucursales y la diseminación de cajeros automáticos pueden reducir las barreras geográficas y aumentar la competencia bancaria en lugar de obstaculizarla. Sin embargo, también pueden provocar la reducción de los márgenes que a su vez impulsan el proceso de consolidación. En este caso, la causalidad iría de mayor competencia a mayor consolidación en lugar de hacerlo de mayor consolidación a menor competencia. Ya que no existe un vínculo claro entre la concentración y la competencia bancaria, no resulta sorprendente que la concentración no parezca afectar la disponibilidad del crédito. De hecho, existe una pequeña correlación negativa (el coeficiente de la correlación es -0,06) entre la concentración y el desarrollo financiero (medido como crédito al sector privado relativo al PIB). Sin embargo, esta correlación no es estadísticamente significativa y se hace positiva (estadísticamente aún no significativa) una vez que el análisis controla por el tamaño de la economía (medido como el logaritmo del PIB

	total). Como en el caso de la concentración y la competencia, no existe una clara relación entre la concentración y la eficiencia bancaria. Por un lado, las fusiones pueden reducir la presión de la competencia y promover un menor esfuerzo. Por el otro, pueden aumentar la eficiencia. Por ejemplo, una fusión entre empresas que atienden el mismo mercado puede aumentar la eficiencia al eliminar la duplicación de actividades. Las fusiones también pueden incrementar la eficiencia si los bancos son demasiado pequeños, lo que no les permite explotar sus economías de escala. Por último, pueden aumentar la eficiencia si los bancos fusionados son muy diferentes en términos de tecnología y eficiencia ex ante. Los estudios empíricos que se concentran en los países desarrollados no encuentran pruebas de que la consolidación mejora la eficiencia (Shaffer 1993; Rhoades 1998; Peristiani 1997). Además, llegan a la conclusión de que las economías de escala se agotan en un tamaño relativamente pequeño (alrededor de US$10.000 millones en activos) y, por lo tanto, no se puede utilizar la reducción de costos para justificar la existencia de grandes conglomerados bancarios (Berger, Demsetz y Strahan 1999; Sheldon 2001). La evidencia para los países en desarrollo es más limitada. Por lo tanto, resulta útil determinar si existen economías de escala en el sector bancario de América Latina. Una forma sencilla de analizar si existen economías de escala es mediante la correlación que hay entre los costos administrativos (expresada como fracción de los activos totales) y el tamaño del banco. Comparados con los bancos que operan en los países desarrollados, los bancos latinoamericanos tienen costos administrativos más elevados, independientemente del tamaño del banco. Los datos parecen indicar que los bancos pequeños con menos de US$150 millones en activos tienen economías de escala. En América Latina, estos bancos tienen costos administrativos que superan en un 2 % los de los bancos más grandes. Sin embargo, los bancos con activos entre US$150 millones y US$8.000 millones poseen costos administrativos similares (equivalentes a aproximadamente 4,8% del total de activos), lo que indica que en este rango de tamaño no se observan economías de escala. Los bancos de los países desarrollados con activos por un valor similar tienen costos administrativos mucho más bajos (entre 2 % y 3 % de los activos) que

	continúan disminuyendo con el valor de los activos, lo que indica que es posible que intervengan economías de escala. Aparentemente, en América Latina los bancos no solo carecen de economías de escala, sino que además en los bancos muy grandes (con activos de más de US$8.000 millones) los costos administrativos se correlacionan positivamente con el tamaño del banco. En los países desarrollados ocurre exactamente lo contrario: se observa una relación negativa entre el tamaño y los costos administrativos que nunca cambia de signo, y permanece casi constante para los bancos más grandes. Estos resultados indican que el tamaño óptimo de los bancos que operan en los países en desarrollo podría ser más pequeño que el de los bancos que operan en los países desarrollados. Las posibles explicaciones para estas conclusiones podrían estar relacionadas con la falta de infraestructura eficiente (telecomunicaciones y otros servicios de apoyo), mercados más pequeños y la falta de un entorno institucional y contractual bien desarrollado. Resulta más complejo evaluar los efectos de la competencia y la concentración en el sector financiero que en el resto de la economía, porque estos repercuten no solamente en la eficiencia sino también en la estabilidad del sistema de una forma tal que no tiene contrapartida en el sector no financiero. Desde un punto de vista teórico, mayor competencia en el sector bancario puede traducirse en una reducción del capital aportado por los dueños del banco que a su vez puede disminuir los incentivos de tomar riesgos prudentes y afectar negativamente la estabilidad. Según este punto de vista, el exceso de utilidades asociado con la presencia de poder de mercado reduce el problema de agencia de los bancos con responsabilidad limitada (es decir, su propensión a apostar). Existe cierta evidencia de que la competencia más fuerte puede llevar a asumir riesgos excesivos. Además, mayores utilidades ofrecen una amortiguación contra los shocks adversos y por lo tanto se reduce la probabilidad de quiebras bancarias (Hellman, Murdoch y Stiglitz 2000). Una mayor concentración puede también traducirse en posibles beneficios, porque es probable que los grandes bancos estén más diversificados y por lo tanto puedan enfrentarse a los shocks de una mejor forma, en comparación con los bancos más pequeños y menos diversificados. Asimismo, algunos autores argumentan que es más

	fácil controlar a unos pocos bancos grandes (véase Beck, Demirgüc-Kunt y Levine 2003). Por lo tanto, la probabilidad de encontrar malos manejos y toma excesiva de riesgos es menor en los sistemas más concentrados. Sin embargo, algunos argumentos sugieren que un sistema más concentrado podría alentar a tomar riesgos excesivos debido a problemas de riesgo moral. Es decir, los grandes bancos pueden aumentar su exposición al riesgo porque prevén que el organismo regulador no dejará que el banco se vaya a la quiebra en caso de problemas de insolvencia (este problema se conoce con el nombre de "demasiado grande para quebrar"; véase Hughes y Mester 1998). Además, es posible que a medida que los bancos crecen en tamaño, se transformen en instituciones complejas, lo que los hace más difíciles de controlar en comparación con una gran cantidad de bancos pequeños. En este caso, la mayor concentración implicaría un sistema bancario más frágil y menos transparente. Los estudios que analizan múltiples países parecen indicar que existe una relación positiva entre la competencia y la estabilidad. En particular, un estudio que se concentra en 79 países desarrollados y en desarrollo en los años ochenta y noventa encuentra que los mayores niveles de concentración se correlacionan con menores niveles de fragilidad bancaria (Beck, Demirgüg-Kunt y Levine 2003). El mismo estudio indica que la reducción de barreras a la entrada de bancos y de restricciones a las actividades bancarias también reduce la fragilidad de los bancos, lo que sugiere que la competencia (no la concentración) aumenta la eficiencia y reduce la fragilidad. Aunque estos resultados indican que la concentración no es una variable sustitutiva del poder de mercado, su efecto sobre la estabilidad debería derivar de una mejor diversificación o de un mejor control. El estudio encuentra pocas pruebas para aceptar la hipótesis de que los sistemas bancarios concentrados están mejor diversificados. Levy-Yeyati y Micco (2003) estudian el comportamiento de los bancos latinoamericanos. Controlando por el grado de competencia, corroboran este resultado y llegan a la conclusión de que la concentración parece no ejercer impacto alguno sobre el nivel de riesgo que asumen los bancos.

	Clarke, Culi y Martínez Pena (2001), por ejemplo, investigan el impacto de la penetración de los bancos extranjeros en los préstamos a las PyMe. Los autores encuentran que la penetración de bancos extranjeros incrementa la proporción de financiamiento bancario y reduce los obstáculos al financiamiento que perciben las empresas, particularmente en el caso de las grandes empresas. Love y Mylenko (2003) exploran las formas en que los registros de información crediticia afectan las restricciones al financiamiento. Los autores encuentran que los registros privados de información crediticia disminuyen las restricciones al financiamiento e incrementan el financiamiento bancario, particularmente para las PyME. En contraste, los registros públicos no tienen un efecto significativo. Beck, Demir-güc-Kunt y Maksimovik (2003) estudian el impacto de la concentración bancaria sobre los obstáculos al financiamiento y el acceso al crédito.10 Los autores señalan que en los países con bajos niveles de desarrollo institucional, la concentración bancaria conduce a mayores obstáculos y a una menor proporción de financiamiento bancario, particularmente en el caso de las PyME. Por último, Galindo y Micco (2004b) exploran el impacto de varias medidas de protección de los derechos de los acreedores sobre la proporción del financiamiento proveniente de bancos y encuentran que los derechos de los acreedores incrementan el acceso al financiamiento por parte de las PyME, en relación con los efectos sobre las grandes empresas. Principales resultados sobre los determinantes de las restricciones al financiamiento: - Protección de los contratos de crédito. La efectiva aplicación de los derechos de los acreedores reduce las restricciones al financiamiento percibidas por las empresas, y en el caso de las pequeñas empresas, incrementa el acceso al financiamiento bancario. - Registros de información crediticia. Los registros privados tienen un impacto positivo sobre el acceso de las empresas al financiamiento bancario, particularmente en el caso de las pequeñas empresas, y parecen reducir las restricciones percibidas al financiamiento, aunque el efecto no es robusto a la inclusión de otras variables de política. Los registros públicos no tienen un impacto específico sobre el acceso de las PyME al financiamiento, resultado que es congruente con las comprobaciones de Love y Mylenko (2003).

	- Efecto desplazamiento. Una elevada deuda pública interna incrementa la severidad de las restricciones percibidas al financiamiento, y reduce el acceso al financiamiento bancario, particularmente en el caso de las pequeñas empresas. - Concentración bancaria y propiedad de los bancos. Un sector bancario concentrado incrementa las restricciones de las pequeñas empresas al financiamiento. Existen ciertas evidencias de que la importancia de los bancos de propiedad estatal (en relación con el PIB) reduce las restricciones percibidas al financiamiento en el caso de las pequeñas empresas, controlando por el efecto del nivel de desarrollo financiero de toda la economía. En contraste, la penetración de los bancos extranjeros en relación con el PIB tiende a reducir en general las restricciones al financiamiento, pero no tiene un impacto diferencial sobre las pequeñas empresas. - Volatilidad del PIB. Si bien no constituye una variable de política per se, la volatilidad del PIB incrementa las restricciones al financiamiento en el caso de las pequeñas empresas, pero no tiene un impacto discernible sobre la proporción de financiamiento proveniente de los bancos. El colateral constituye un elemento clave de los contratos de crédito. Reduce los incentivos de los prestatarios para dejar de cumplir sus obligaciones, incrementa los incentivos para dedicar esfuerzo al proyecto, y reduce el costo de quiebra para los bancos. La posibilidad de utilizar activos externos como colateral permite a las empresas mantener elevados coeficientes de apalancamiento, lo que resulta particularmente importante para las pequeñas empresas. Sin embargo, la utilización del colateral en esta forma requiere una sofisticada estructura jurídica y económica. En particular, se necesitan tres condiciones para que el uso de activos como colateral resulte útil en los contratos de crédito: derechos de propiedad bien definidos, derechos adecuados de los acreedores y liquidez de los activos. Los derechos de propiedad bien definidos se requieren para que los prestatarios puedan establecer en forma creíble la propiedad del activo utilizado como garantía. Esto requiere leyes que establezcan los derechos de propiedad, así como registros que funcionen adecuadamente. Nadie ha hecho más hincapié en este punto que De Soto (2000).

	Los derechos de los acreedores se precisan para que los bancos puedan ejecutar la garantía si el prestatario deja de pagar un préstamo y, por último, la liquidez de los activos es necesaria para que los bancos puedan liquidar los activos a un bajo costo.
Relevancia	**Alta**