

**Incentivos para la Apertura de Corresponsales No
Bancarios de la Banca de las Oportunidades en
Colombia**



Este informe fue encargado a Marulanda Consultores

Versión Pública

Febrero 2013

© 2013, CGAP. All rights reserved.

1.	Resumen ejecutivo	2
2.	Introducción	4
3.	Antecedentes	4
4.	Diseño e implementación de los incentivos.....	6
4.1	Retos y complejidades en el diseño de las convocatorias	7
4.1.1	La primera convocatoria: 128 CNB en municipios de menos de 50.000 habitantes.....	7
4.1.2	Segunda convocatoria: los 67 municipios rurales que faltaban	10
4.1.3	Tercera convocatoria: los barrios marginales de las ciudades	12
4.2	Implementación de los CNB y control del incentivo.....	15
5.	Resultados obtenidos.....	17
5.1	Los CNB de Colombia evolucionan positivamente	17
5.2	Las convocatorias permitieron extender el modelo a zonas rurales.....	20
5.3	Evolución de la transaccionalidad	23
5.3.1	Tipos de transacciones e importancia de los pagos de Familias en Acción	26
5.3.2	Sostenibilidad del modelo.....	27
5.4	Resultados alcanzados en barrios marginales	28
6.	Lecciones aprendidas	29
7.	Conclusión	32

1. Resumen ejecutivo

Varias experiencias internacionales muestran que desde el punto de vista de la política pública, podría tener sentido subsidiar o cofinanciar la extensión de redes de Corresponsales No Bancarios (CNB). Esto facilitaría sobre todo los pagos de las transferencias monetarias condicionadas y se convertiría además en un canal que podría usarse como infraestructura para iniciativas de inclusión financiera que se integren a la infraestructura de pagos de un país. Un ejemplo de estas intervenciones son los incentivos ofrecidos por la Banca de Las Oportunidades (BdO)¹ en Colombia para la extensión de la red de CNB a municipios sin cobertura financiera o barrios marginales de las principales ciudades.

En agosto del 2006, de los 1.100 municipios del país, 309 no contaban con la presencia de un banco. Ante esta situación surge la prioridad de estimular la expansión de la cobertura hacia municipios de menor tamaño, puesto que ésta última es un requisito indispensable para lograr el acceso a servicios financieros. Paralelamente, el gobierno planeaba una expansión del programa de transferencias condicionadas conocido como Familias en Acción en todos los municipios del país, para lo cual se requería contar con canales de pago. El proceso se inició a partir de una autorización para prestar servicios financieros a través de CNB. Sin embargo, la velocidad con que se requerían los resultados obligó a la BdO a diseñar incentivos directos a la oferta para lograr la expansión de la cobertura en poco tiempo. Esto dio lugar a la apertura de 3 convocatorias entre 2007 al 2010.

- **Convocatoria I: 128 CNB en municipios de menos de 50.000 habitantes.** Se utilizó un incentivo que consistía en garantizar un número mínimo de transacciones para un período de tiempo específico a un precio definido a fin de que el intermediario alcanzara un punto de equilibrio. Este incentivo era decreciente pues en el primer año, la BdO pagaba la diferencia entre las transacciones realizadas y garantizadas a un precio equivalente al 100%, 50% en el segundo año y cero en el tercer año. El banco debía mantener el CNB abierto hasta finalizar el tercer año.
- **Convocatoria II: los 67 municipios rurales que faltaban después de la primera convocatoria.** Se utilizó el mismo esquema de garantía de transacciones pero debido a que los municipios eran más pequeños y alejados, se incrementó el número de transacciones garantizadas. Este incentivo también se diseñó de manera que decreciera progresivamente pero a un ritmo más lento y con un plazo total más largo (4 años).
- **Convocatoria III: ampliación a barrios marginales en las 5 ciudades principales.** Se utilizó un incentivo de cofinanciación a los costos de instalación, operación, y personal comercial que apoyara la bancarización y se definió el tipo de transacciones que debían ser habilitadas por el banco. La cofinanciación se definió como una proporción decreciente de manera gradual en 3 años: 50% el primer año, 25% el segundo y cero el tercero.

La inversión de recursos públicos, que asciende hasta el momento a USD 2,5 millones permitió extender la cobertura a 187 municipios rurales donde habitan más de 1 millón de personas y con USD 84,000 adicionales se llegó a 22 barrios marginales en las cinco principales ciudades del país, lo que representó en el primer caso un costo de USD 13,000 por municipio o de USD 2,400 por habitante, y en el segundo USD 3,800 por corresponsal en un barrio marginal. La ampliación de cobertura se logró y hoy un 99% del total de municipios dispone de servicios financieros. La intervención tuvo un efecto positivo ya que logró ampliar la presencia de entidades financieras formales en zonas alejadas, y movilizó la llegada de los demás bancos a estas mismas zonas. De manera creciente se dieron retiros de cuenta de ahorro, en

¹ La Banca de las Oportunidades (BdO) nace en 2006 como una política del gobierno colombiano para promover el acceso a servicios financieros de la población con menores ingresos del país.

su mayoría vinculados al pago de subsidios de Familias en Acción, los cuales representan cerca del 40% del total de las transacciones en este canal.

Lecciones aprendidas:

- Un marco regulatorio propicio para el uso por parte de las instituciones financieras de un canal de bajo costo como el de los corresponsales es una condición necesaria pero no suficiente para que haya cobertura en las zonas rurales y menos habitadas del país.
- La utilización de los incentivos no puede ir en contra de la propia dinámica del mercado. Se pueden acelerar procesos, reducir los tiempos de aprendizaje, pero no evitar que se den todas las etapas de aprendizaje que requiere la implementación.
- La escasa participación de instituciones en las convocatorias reflejaba una capacidad insuficiente para extender el modelo de CNB a zonas rurales remotas.
- Las dificultades básicas de la implementación de un modelo de agentes no pueden ser resueltas solo con incentivos, por lo menos no con aquellos que buscan disminuir la percepción de riesgos o cofinanciar la inversión.
- Los subsidios decrecientes no fueron suficientes para llevar al banco a desarrollar una oferta de valor interesante para los habitantes de estas regiones que redundara a su vez en un mayor uso del canal.
- Los corresponsales son un canal de bajo costo pero aún así, no ofrecen una solución sostenible para comunidades muy pequeñas bajo el modelo desarrollado en Colombia.
- El tipo de incentivos que se usan pueden variar y deben tener en cuenta los objetivos y las circunstancias de cada caso.
- La subasta de subsidios es un mecanismo idóneo para asignar recursos fiscales a los intermediarios financieros, siempre y cuando se asegure una mínima competencia, de lo contrario es necesario establecer límites que eviten pagar ineficiencias.
- Una preocupación fundamental de los programas de transferencias condicionadas es atender a las comunidades más pobres que habitan en zonas apartadas y reducir los costos de transacciones asociados a recibir una transferencia.

2. Introducción

El presente informe parte del trabajo adelantado por CGAP cuyos resultados se publicaron en el Enfoques “Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries”. Este último buscaba responder varios de los interrogantes sobre la relación entre los programas de transferencias y la inclusión financiera, para lo cual se realizó un trabajo exhaustivo en 4 países (Brasil, Colombia México y Sur África). A partir de este, y de otras observaciones a lo largo del mundo, se ha percibido que en países donde no se cuenta con una infraestructura financiera adecuada (por ejemplo, agentes o cajeros automáticos), podría tener sentido desde el punto de vista de la política pública, subsidiar o cofinanciar la extensión de estas redes para facilitar en especial los pagos de las transferencias. Esto facilitaría además su uso como infraestructura para iniciativas de inclusión financiera, las cuales deben integrarse a su vez con la infraestructura de pagos de un país y asegurar así su sostenibilidad.

Al buscar experiencias en este aspecto, se consideró que los incentivos ofrecidos por la Banca de las Oportunidades (BdO)² en Colombia para la extensión de la red de Corresponsales No Bancarios (CNB) a municipios sin cobertura del sector financiero o hacia barrios marginales de las principales ciudades en una segunda fase, era una experiencia que valía la pena analizar y documentar. El objetivo era obtener lecciones aprendidas para otros Gobiernos que quisieran promover este tipo de iniciativas. Este documento primero presenta los elementos esenciales que caracterizaron cada una de las tres convocatorias; luego los resultados obtenidos; y finaliza con las lecciones que se derivan de este esfuerzo, el cual se inició en el 2007 y aun continúa con la última fase de extensión de redes en zonas urbanas marginales.³

3. Antecedentes

Cuando se inició el Programa de BdO en agosto del 2006, de los 1.100 municipios del país, 309 de ellos no contaban con presencia de un banco; en 872 de ellos no existía una cooperativa; y en 755 no eran atendidos por una ONG microfinanciera. Por esta razón, se determinó como prioridad estimular la expansión de la cobertura de cada tipo de intermediario hacia municipios de menor tamaño, bajo el entendido de que la existencia de una red de puntos de atención a la población de menores ingresos es un requisito indispensable para asegurar el acceso a servicios financieros. Así es como, en 2007 se lanzaron tres convocatorias exitosas para cofinanciar la expansión de ONG de microfinanzas, compañías financieras y cooperativas, cada una bajo una convocatoria independiente, hacia municipios con menos de 50.000 habitantes donde no existía presencia del mismo tipo de entidades⁴.

² La Banca de las Oportunidades (BdO) nace en el 2006 como una política del gobierno colombiano para promover el acceso a servicios financieros de la población de menores ingresos del país. Actúa básicamente a través de tres instrumentos de intervención: la promoción de reformas normativas que faciliten un marco adecuado para impulsar el acceso a los servicios financieros de los sectores hasta ahora no atendidos por el sistema financiero formal; la gestión de proyectos que faciliten el acercamiento entre los oferentes de servicios financieros y los potenciales clientes; y por último, el ofrecimiento de diversos tipos de incentivos directos para mejorar la cobertura, la calidad y las metodologías para la atención de la población objetivo, todos ellos asignados al amparo de convocatorias abiertas y competitivas. Las convocatorias que se describen en este documento hacen parte de estas últimas.

³ Este estudio recibió el apoyo decisivo del personal de Banca de las Oportunidades y se benefició con los comentarios de Sarah Rotman de CGAP, cuya ayuda en el proceso de edición fue muy importante.

⁴ Las convocatorias cofinanciaron la ampliación de la cobertura de este tipo de entidades financieras. Hubo un total de 3 convocatorias para ONG microfinancieras, 2 para cooperativas y 1 para compañías financieras, de 2007 a 2009, con una inversión aproximada de recursos de BdO de USD844.000 y con un apalancamiento cercano a 1,8

Para el caso de bancos se privilegió la expansión de la cobertura a través del modelo de “banca sin sucursales” por medio de la figura de los corresponsales no bancarios, para lo cual, como parte del programa de BdO, se promovió la expedición de normas por parte del Ministerio de Hacienda y de la Superintendencia Financiera con el fin de que se autorizara a los bancos la utilización de este canal. Tales normas fueron expedidas entre julio y agosto del 2006⁵.

Al año de emitir dichas normas, fue evidente que para cumplir una de las metas del gobierno de lograr presencia financiera en todos los municipios del país para el 2010, se iba a necesitar mucho más que solo la reforma normativa que autorizaba la operación de los CNB. En efecto, para junio de 2007 se informó de la existencia de algo más de 1.500 CNB en el país pero la mayoría se habían creado en centros urbanos, con un porcentaje muy alto de inactividad⁶. En materia de cobertura, los bancos a esa fecha habían usado este canal para llegar solo a 25 de los 309 municipios en los cuales no había presencia financiera al iniciar el período del gobierno.

Esta situación generaba además preocupación por las dificultades que enfrentaba la expansión prevista por el gobierno para el Programa de Transferencias Condicionadas de Familias en Acción (FA)⁷. Para el 2007, este programa contaba con 650.000 beneficiarias, ubicadas en 878 municipios. Sin embargo, en 121 municipios de los mismos, las beneficiarias debían desplazarse, con los consecuentes costos de transporte y de tiempo, al municipio más cercano donde existiera una sucursal del Banco Agrario. FA planeaba una ambiciosa expansión para los siguientes años, a través de la cual debería llegar a atender a 1.500.000 beneficiarias, y cubrir la totalidad de los municipios del país.

Esta situación llevó a la BdO a diseñar un incentivo que promoviera la expansión de la red de CNB hacia municipios sin cobertura. Después de algunos análisis, quedó claro sin embargo que el esquema de cofinanciación usado en estas convocatorias antes mencionadas no podía ser usado para la expansión de la red de CNB de los bancos, lo cual motivó un diseño especial y muy diferente, el cual se presenta a continuación.

veces los recursos de las propias instituciones. De esta manera se logró la llegada de las ONG a 92 municipalidades nuevas, a 16 municipios en el caso de cooperativas y a 15 para las financieras.

⁵ Decreto 2233 del Ministerio de Hacienda, julio 2006 y Circular Externa 26 de la Superintendencia Financiera, agosto 2006.

⁶ La inactividad se explica por la red de CNB creada por el Citibank que tenía CNB habilitados pero de los cuales solo un 33% realizaba transacciones en 2007. La inactividad de estos se explica aun hoy en día porque la red se dedica fundamentalmente al recaudo de pagos de la tarjeta de crédito, el producto de carácter masivo con que cuenta el Citibank en Colombia dirigido sobre todo a personas asalariadas. Esta operación se concentra en las grandes ciudades.

⁷ El Programa de transferencias monetarias condicionadas “Familias en Acción” tiene como finalidad otorgar un subsidio de educación y nutrición bimensual a las familias más pobres con hijos menores. El pago está condicionado al cumplimiento de unos compromisos por parte de las madres beneficiarias y tiene una periodicidad bimestral con un monto promedio por pago de \$80.000. El Banco Agrario es el actual pagador de estos subsidios a nivel nacional mediante el abono a una cuenta de ahorros abierta por beneficiaria.

4. Diseño e implementación de los incentivos⁸

El desarrollo del modelo de los CNB había enfrentado a los bancos a diversos retos que habían sido monitoreados por la BdO a través de diferentes iniciativas. Se celebraron reuniones periódicas con la Asociación de Bancos. Esta creó el “Comité de Bancarización” como un mecanismo de interlocución con el gobierno en el cual se discutían los problemas, los inconvenientes y los aciertos que se iban encontrando en el desarrollo de este novedoso canal, así como otros temas derivados de las estrategias en torno a iniciativas desarrolladas por la BdO y el propio sector. El objetivo era de promover el acceso a servicios financieros a población hasta entonces desatendida. También se buscó apoyar el modelo mediante el uso de alternativas de extensión de red aprovechando otros programas del gobierno en áreas que pudiesen respaldar el desarrollo de este canal⁹. A través de este trabajo de seguimiento quedó claro que eran varias las dificultades que enfrentaba el desarrollo del canal, lo cual implicaba un “roll out” del modelo muy lento: i) Para escoger a cada CNB era necesario hacer una evaluación de riesgo a cada agente, siendo este un tipo de empresa que el banco nunca había tenido como cliente¹⁰; ii) la rentabilidad de este canal, aún siendo un canal de bajo costo, no era fácil de lograr, excepto en aquellos casos donde estos se establecían alrededor de sucursales y eran usados para descongestionar las mismas; iii) desconocimiento del mercado, tanto en tamaño potencial como en tipos de productos, en comunidades que antes no atendía. Por otra parte delegar la imagen del banco y la calidad de atención de los clientes en un tercero y resolver el manejo del efectivo se constituían en retos adicionales para la administración de cada banco.

La BdO decidió estudiar un esquema de incentivos que permitiera resolver o compensar parcialmente algunas de estas dificultades, lo cual dio lugar a la apertura de 3 convocatorias entre 2007 y 2010 para fomentar la expansión de esta red.

⁸ La descripción del diseño y el proceso de la convocatoria fue posible gracias a las entrevistas realizadas a los directivos de la BdO con motivo de este documento, y al papel desempeñado por las autoras como asesoras del programa en esa época. Todo esto formó parte del apoyo brindado por el Proyecto MIDAS de USAID a la estrategia de promoción de acceso a servicios financieros del Gobierno. Adicionalmente se tuvo acceso a las fichas de seguimiento de cada convocatoria, en las cuales la BdO mantiene el registro de la evolución que ha tenido cada una de ellas.

⁹ Es así como en primer lugar se contactó a la empresa de correos pública del país, en ese momento ADPOSTAL, para ver si era posible facilitar su alianza con algún o algunos de los bancos. Esto no fue posible pues esta empresa fue sometida a un proceso profundo de restructuración que llevó a su liquidación y a la creación de una nueva empresa, denominada 472, en el 2009. Más adelante en 2011 se logró una alianza con un banco precisamente como CNB. El otro esfuerzo fue entrar en contacto con el Programa de Centros de Computo COMPARTEL en comunidades de bajos ingresos, para ver si estos podían proporcionar la tecnología necesaria que requería al sector financiero para tener conexión a internet en tiempo real entre el CNB y el banco, un prerrequisito exigido por la regulación. A la postre, se comprobó que la banda que usaban estos centros no era estable ni ofrecía la capacidad necesaria para poder realizar transacciones financieras, por lo que no se pudo usar.

¹⁰ El modelo de CNB usado en Colombia funciona a partir de una línea de crédito que le extiende el banco al CNB. Mientras el CNB recibe recursos, “usa” esta línea de crédito, hasta el límite de riesgo que el banco haya establecido y que esté representado por el monto máximo de efectivo que el banco estima puede dejar en manos del CNB en cualquier momento (pues las operaciones a nombre de los clientes ya fueron contabilizadas por el banco a favor de los mismos). Si el CNB acepta retiros o efectúa pagos de giros o remesas, libera este cupo. Cuando el CNB usa el cupo, el sistema no le permite efectuar más transacciones hasta que no lleve el efectivo acumulado a la sucursal más cercana del banco, momento a partir del cual se le vuelve a liberar el cupo y a autorizar la realización de transacciones

4.1 Retos y complejidades en el diseño de las convocatorias

4.1.1 La primera convocatoria: 128 CNB en municipios de menos de 50.000 habitantes

Como se comentaba anteriormente, un año después de expedidas las normas para el uso de CNB en la mayoría de los bancos, este canal se encontraba en una etapa piloto. La realidad política y las circunstancias de ampliación del programa de FA demandaban sin embargo acelerar la extensión de esa red.

Sin embargo, los municipios donde faltaba cobertura se caracterizaban por su poca población, el bajo nivel de ingresos y su lejanía a otra sucursal, por lo que no ofrecían las condiciones de rentabilidad y riesgo necesarias para que se estableciera la banca en los mismos, por lo menos no al ritmo que en ese momento se consideraba necesario.

Para diseñar el incentivo se tuvieron en cuenta varias consideraciones:

- El instrumento para incentivar a los bancos a establecer un CNB en estos municipios, el cual debía disminuir la percepción de riesgo y de baja rentabilidad motivada por el desconocimiento y la incapacidad de estimar la actividad económica de cada uno de los nuevos municipios;
- La etapa piloto, en la cual estaba el modelo, no permitía conocer su estructura de costos dado que se estaban probando diferentes opciones tecnológicas. Esto se agravaba por la percepción de costos más elevados para operar CNB en regiones apartadas debido a la distancia hasta el municipio más cercano que tuviera presencia financiera, en especial por el traslado del efectivo;
- Había una falta de claridad sobre el tipo de negocio y las comisiones que se podrían emplear.

Un esquema de cofinanciación como el que se había usado para los demás tipos de intermediarios financieros podría entonces redundar en esquemas muy costosos pero además subsidiar indiscriminadamente la operación de CNB aún en casos donde se encontrara un mercado importante que rentabilizara la operación mucho antes de lo esperado.

Se optó entonces por diseñar un incentivo que se basaba en un esquema usado frecuentemente en las concesiones de carreteras. Consistía en garantizar un número determinado de transacciones durante un período de tiempo a un precio determinado. Las transacciones garantizadas le permitirían al intermediario cubrir su punto de equilibrio en caso de que las transacciones efectuadas fuesen inferiores al nivel garantizado. En caso de que lo superasen, el Estado se abstendría de reconocer algún valor. De esta manera se cubría el riesgo asumido por las instituciones al operar en municipios de menor tamaño, evitando que el programa pagara un subsidio en caso de que un corresponsal, o un grupo de ellos, comenzara a funcionar o fuese rentable en un momento dado.

La diferencia entre las transacciones garantizadas y las realizadas sería abonada a una tarifa por transacción definida en los términos de referencia de la convocatoria. El primer año se pagaría el 100% de esta tarifa por transacción, en el segundo año se reducía a un 50%, y en el tercer año la garantía dejaba de operar aunque el banco tenía la responsabilidad de mantener abierto el punto hasta finalizar el tercer año. A partir de entonces tendría libertad de continuar operándolo o cerrarlo en caso de no haber logrado rentabilizar su operación. Con esta estructura se pretendía comunicar a los bancos que en el primer año el riesgo de la operación estaría cubierto en un 100% pero que deberían buscar maneras de rentabilizar la operación de cada uno de los CNB desde un comienzo dado que a partir del tercer año operaría sin ningún apoyo.

Un sistema de subasta inversa simple, a través del cual se asignan los recursos a la institución que solicite el menor incentivo, podía no ser el mejor sistema debido al bajo nivel de competencia que se esperaba. El incentivo no pretendía cubrir ineficiencias por lo que se consideró necesario poner un límite a las transacciones garantizadas que se podían solicitar. Para definir este límite así como el precio que se iba a reconocer por transacción se contrató una consultoría con el apoyo del Programa MIDAS de USAID. Esta formuló un modelo financiero para simular razonablemente la operación de un corresponsal en Colombia en ese momento. El modelo fue complementado con información adicional obtenida de todas las IF que tenían CNB operando en el país, así como de los oferentes de plataformas tecnológicas para este mismo propósito, gracias a lo cual se pudo estimar cuáles serían los costos promedio razonables. A partir de estos se definió un precio de USD\$ 0,5 por transacción (establecido a partir de las tarifas que algunos bancos cobraban a los clientes en este canal), y un número de 1.400 transacciones al mes, con las que se estimaba se alcanzaba el punto de equilibrio de un corresponsal. Se definió así el límite máximo de transacciones al mes que se podían solicitar como garantía por cada corresponsal en cada grupo. Esto implicaba que como máximo, en caso de que no se realizara ninguna transacción en ninguno de los CNB durante los dos años de operación de la garantía, se estaría pagando un incentivo de USD 1,6 millones para los 128 CNB, es decir USD 12,600 por CNB en los dos años. En la práctica se pagaron USD 850.000 en total, es decir USD 6.500 por CNB. Estas cifras muestran el uso de los mismos, lo cual quedará reflejado en los resultados que se presentan en la siguiente sección.

La definición de los municipios que iban a ser focalizados se basó en la prioridad del Programa FA según el plan de expansión que tenía previsto para los siguientes 2 años. De los 248 municipios en el país que no contaban con cobertura para esa época se escogieron inicialmente aquellos de mayor tamaño y donde el Programa de FA tenía el mayor número de beneficiarios. Estos arrojaban un total de 148 municipios con un total de 115.000 posibles beneficiarios de FA y una población de algo más de 1.000.000 de habitantes. Dado el desarrollo incipiente del modelo de CNB por parte de los bancos, y ante la posibilidad de encontrar poca acogida para extender aún más su rango de operación, inicialmente se propuso cubrir con este incentivo solo un 50% de dichos municipios, y dejar el resto para 2008 con el fin de aumentar el posible interés por parte de los bancos a participar en la convocatoria. Sin embargo, la Comisión Intersectorial, el órgano directivo de la BdO, consideró prioritario agilizar y asegurar el cubrimiento de todos los municipios. La convocatoria por tanto incluyó a los 148. Dada la heterogeneidad que existía, se propuso dividirlos en 15 grupos. Cada grupo tendría de 5 a 12 municipios de diversos tamaños, los cuales guardarían cierta cercanía geográfica. Esto generaría además una visión de red en la extensión de este canal. El banco interesado debía presentar su solicitud para un mínimo de transacciones garantizadas por cada grupo, aunque podía presentarse a todos los grupos abiertos. En cuanto a la población, los municipios seleccionados se repartían de la siguiente manera:

Cuadro 1 : Distribución de los municipios de la primera convocatoria según tamaño de la población

Rango de Poblacion	No Mppios	Poblacion
0 - 2.000 habitantes	4	7,157
2.001 - 4.000 habitantes	27	75,627
4.001 - 6.000 habitantes	28	134,000
6.001 - 10.000 habitantes	36	279,550
10.001 - 20.000 habitantes	26	343,458
20.001 - 30.000 habitantes	6	141,631
30.001 - 50.000 habitantes	1	31,596
Total	128	1,013,019

De esta manera, en los términos de referencia quedaba definido que el banco que resultara adjudicatario del incentivo sería aquel que solicitara el menor número de transacciones a garantizar en promedio para cada grupo de corresponsales, sin exceder 1.400 transacciones promedio. Este era el máximo número de transacciones que se podía solicitar tal y como ya se ha explicado. Al banco ganador se le reconocería trimestralmente un valor equivalente al déficit mensual de transacciones por Grupo de Corresponsales (total de transacciones realizadas frente al total garantizado), multiplicado por el número de CNB en cada grupo, multiplicado por el precio aplicable al año correspondiente. Esto implicaba que si dentro de un grupo había unos corresponsales con una alta actividad y otro con baja actividad de transacciones, las unas podían compensar a las otras, disminuyendo por ende el diferencial en promedio entre las realizadas y las garantizadas para el grupo como un todo. El promedio por grupo tenía como propósito desarrollar el concepto de que la red de CNB no tenía que ser rentable en cada punto, sino que podía lograrse con una visión de ecosistema si se lograban dinamizar las transacciones y los clientes que los utilizaban.

La convocatoria se publicó en noviembre del 2007 y se estableció un plazo inicial de dos meses para presentar propuestas, el cual fue ampliado dos veces ante la solicitud de los bancos interesados. Debido al tiempo transcurrido en el diseño de la convocatoria y el plazo final de presentación de propuestas (superior a 6 meses), algunos bancos instalaron CNB en 20 de los municipios seleccionados. Esto redujo a 128 el número total de CNB a ser apoyados para los 128 municipios. A la fecha final de cierre, en febrero de 2008, el Banco Agrario (BA), el banco de propiedad pública de Colombia fue el único que había mandado una propuesta para los 15 grupos de municipios. De esta manera ratificaba su posición como el banco de mayor cobertura del país. La garantía solicitada fue diferencial por grupo y obviamente todas inferiores al máximo establecido.

Cuadro 2 : Oferta del Banco Agrario- número de transacciones solicitado como garantía por grupo de municipios y población promedio por municipio en cada grupo

Grupo	Número de CNB	Población total	Población promedio por municipio	# Tx garantizadas por grupo
1	9	54,044	6,005	1,133
2	6	52,784	8,797	1,000
3	7	93,312	13,330	1,114
4	12	147,050	12,254	1,133
5	6	71,225	11,871	1,067
6	11	55,206	5,019	1,291
7	10	33,590	3,359	1,360
8	9	33,035	3,671	1,400
9	11	49,172	4,470	1,327
10	9	37,080	4,120	1,311
11	9	30,639	3,404	1,400
12	8	77,325	9,666	1,050
13	7	96,142	13,735	1,171
14	5	43,929	8,786	1,160
15	9	138,486	15,387	1,133
Total	128	1,013,019	7,914	1,203

Fuente: Información suministrada por la BdO

En la práctica, el BA solicitó la garantía máxima solo en dos grupos de municipios, el número 8 y el número 11. Estos dos grupos tenían uno de los tamaños promedio de población más bajos. Por el contrario, en otros grupos donde el tamaño promedio de los municipios era el más alto, como por ejemplo el 3 y el 13, fueron unos de los grupos donde se solicitó una de las garantías más bajas. El número de transacciones ofertadas también fue calculado teniendo en cuenta otras variables como el tamaño y la ubicación geográfica de la población mayor de edad, variables socioeconómicas del municipio y la facilidad de realizar el trabajo operativo para lo que se tenía en cuenta, entre otras cosas, la cercanía a otra sucursal del banco, el manejo de efectivo y el monitoreo.

La instalación de estos CNB tomó seis meses adicionales frente al cronograma inicial, de tal manera que para septiembre de 2008 estaban todos en operación.

4.1.2 Segunda convocatoria: los 67 municipios rurales que faltaban

A mediados del 2009, inmediatamente después de completar la instalación del primer grupo de CNB, aun quedaban 67 municipios sin cobertura. Estos eran precisamente los de menor tamaño ya que un 71 % de los mismos contaban con menos de 6.000 habitantes. Por lo tanto, la BdO decidió lanzar una nueva convocatoria que permitiera ofrecer servicios en la totalidad del país e intentar así incluir los municipios faltantes con la distribución de población como aparece en el recuadro a continuación:

Cuadro 3 : Distribución de los municipios de la segunda convocatoria según tamaño de la población

POBLACION	No. de Municipios
0- 3.000 habitantes	30
3.000 - 6.000 habitantes	18
6.000 - 10.000 habitantes	8
10.000 - 30.000 habitantes	8
30.000 - 50.000 habitantes	1
Más de 50.000 habitantes	2
TOTAL	67

Dadas las dificultades a las que se enfrentó el Banco Agrario en la instalación y operación de los CNB de la primera convocatoria, en esta oportunidad la BdO consideró necesario utilizar el mismo esquema de incentivos de transacciones garantizadas pero introduciendo algunas modificaciones.

En primer lugar, se ajustó el modelo de costos y se estimó el costo de la inversión teniendo en cuenta la tecnología más costosa en ese momento en el mercado. Dicha tecnología contaba con un sistema de comunicación con el CNB a través de una antena satelital, ya que se preveía que en estos municipios apartados esta sería la única opción para poder tener el CNB conectado con el banco a través de internet. Esto no solo aumentaba la inversión inicial, sino que suponía un costo fijo mensual por la operación de cada CNB de alrededor de USD 250. Asimismo, se consideró importante reconocer otros costos que los bancos (en especial el Banco Agrario) argumentaban eran indispensables dado el nivel de riesgo que tendrían que asumir estos CNB. Se aceptó incluir una póliza de vida a favor del CNB y otra contra robo. Se incluyó además el costo de un asesor comercial que debía atender a cinco CNB, y que tendría como función ofrecer los productos del banco, tanto de ahorro como de crédito, vincular clientes nuevos y promover el uso del CNB por parte de la población de estos municipios, bajo el supuesto de que allí todos serían clientes nuevos para la institución. Esto llevó a un ajuste significativo de la estructura de costos lo que redundó en un aumento de las transacciones máximas que se podían aceptar como garantía, las cuales ascendieron a 2.200. En este sentido, no solo se estaba subsidiando la instalación del CNB, sino que también se subsidiaba la labor de bancarización que tendría que desarrollar el banco. En segundo lugar, se consideró que el plazo en el cual se podía viabilizar la operación de un CNB en estos municipios iba a ser más larga. El CNB debía mantenerse abierto mínimo por 4 años, de los cuales, durante el primero se garantizaban las transacciones al 100% del precio establecido en el primer año, al 75% en el segundo y al 50% en el tercero. El cuarto año, el CNB debía permanecer abierto pero sin ningún subsidio. Por último, se ofreció la garantía por municipio y no en grupo como se había hecho en la primera, con el fin de ofrecerle mayor cobertura al banco. Todos los bancos entrevistados para esta nueva convocatoria habían manifestado que llegar al mínimo de transacciones iba a ser mucho más difícil en estas localidades.

Al final, la convocatoria se abrió para cubrir solo 59 de los 67 inicialmente planeados, pues durante el proceso de la convocatoria otros bancos alcanzaron a llegar a 8 de los inicialmente identificados. De acuerdo con esto, la inversión máxima que tendría que hacer la BdO en caso de que no se efectuara ninguna transacción en los 59 CNB a lo largo de los 3 años sería de USD1.75 millones. Sin embargo, el posible valor del subsidio por CNB aumentaba de manera radical hasta los USD 29.700. Esta inversión se justificó como una inversión de recursos fiscales a favor de comunidades muy pobres y aisladas del país.

La convocatoria se abrió en octubre de 2009, y para cuando finalizó el plazo de recepción de propuestas nuevamente solo se recibió la del Banco Agrario, el cual solicitaba en todos los casos la garantía máxima de transacciones, es decir 2.200 por mes.

Con esta convocatoria entonces se culminaba el proceso para alcanzar en su totalidad a todos los municipios. En diciembre de 2010, quedaban seis municipios sin servicios, los cuales eran precisamente aquellos donde se presentaron las dificultades para el establecimiento de los CNB de la primera convocatoria.

4.1.3 Tercera convocatoria: los barrios marginales de las ciudades

Así como la falta de cobertura en las zonas rurales preocupaba a las autoridades, también lo hacía el hecho de que en las ciudades estos no estuviesen logrando extender la presencia hacia los barrios marginales de las grandes ciudades. En el segundo semestre de 2008, con el fin de confirmar esta percepción, la BdO decidió contratar un estudio que permitiera establecer la presencia de instituciones financieras a través de sucursales, cajeros o CNB en barrios de la periferia de estas ciudades. Lo que se pretendía era determinar si existían barrios de estratos 1 y 2 (los barrios donde habita el mayor porcentaje de población de bajos recursos), que no tuviesen ningún punto de atención a 500 metros de distancia. Esto implicó conformar una base de datos con direcciones detalladas de las sucursales y cajeros automáticos e incluir la información de los CNB para cada barrio. Este proceso se prolongó hasta el primer semestre de 2009 e incluso se necesitó de convenios de intercambio de información con las redes de bajo valor.

En junio de 2009, el modelo de CNB ya había alcanzado un total de 5.162 puntos, de los cuales 4.170 correspondían a la red del Citibank. Este último se había aliado con una red de loterías para facilitar principalmente el pago de las cuotas de la tarjeta de crédito a sus clientes. Por lo tanto, solo el 65% de los puntos registraba transacciones. Cabe mencionar que para esa fecha existían 2.991 CNB ubicados en las seis ciudades más grandes del país, todas con una población superior a 100.000 habitantes, de los cuales 2.681 correspondían a la red de Baloto afiliada al Citibank. Para propósitos de esta convocatoria se decidió no incluir la red del Citibank para calcular la cobertura, no solo por el segmento de población a la cual atendía dicho banco, (medio y alto), sino por la limitación en el tipo de operaciones que ofrecía el CNB que solo aceptaba recaudos de servicios públicos y de otros convenios, y pago de cuotas de deudas con el banco.

El trabajo de geo-referenciación permitió determinar que efectivamente había 26 zonas en las 6 grandes ciudades del país, (la capital Bogotá con más de 6 millones de habitantes, otras 2 ciudades con más de 2 millones, Medellín y Cali; dos con población superior a un millón, Barranquilla y Cartagena; y una, Bucaramanga, con medio millón), que cumplían con las anteriores características¹¹, donde se estimaba habitan aproximadamente 1.025.220 de personas.

Al mismo tiempo que se contrataba la geo-referenciación en barrios marginales, se realizaron entrevistas con los 8 bancos que tenían la mayor red de CNB en las ciudades. Si bien varios mostraron interés por implementar CNB en barrios marginales de las grandes ciudades, manifestaron que la principal dificultad para extenderse era el modelo de negocios. Se esperaba un menor volumen de negocios pero mayores costos derivados de la necesidad de desarrollar estrategias de bancarización. Esto demandaría gastos de promoción y el apoyo de un asesor o canal externo que acompañara la

¹¹ 1 en Bucaramanga, 3 en Cali, 3 en Medellín, 3 en Barranquilla, 6 en Cartagena, 10 en Bogotá.

gestión del CNB, así como la implementación de mayores controles a la seguridad del punto y para el manejo de efectivo. En estas zonas periféricas no hay cobertura de servicio de transportadora de valores o si lo tienen es más costoso por el riesgo que implica la operación.

Ante el resultado de estos dos procesos, la BdO en el segundo semestre de 2009 inició el diseño de un nuevo incentivo que le ofreciera a los bancos un estímulo suficiente para incursionar en estas zonas de las ciudades. Se concluyó que en este caso no era solo una percepción de riesgo, sino que lo que primaba era la imposibilidad de definir un modelo de negocio adecuado para la población que podría ser atendida ya que se desconocían las características de los productos que podrían ser demandados. Para incentivar a los bancos a instalar un CNB en estas zonas se requería de un subsidio, no una garantía, para mejorar el caso de negocio. Por eso, se decidió acudir al esquema que se había utilizado en el caso de los incentivos de ampliación de cobertura usados en 2007 para ONG microfinancieras y cooperativas, es decir la figura de la cofinanciación. El hecho de que esta convocatoria se concentrara en la población de los estratos más pobres de las ciudades también permitía abordar posibles acusaciones al programa de subsidiar a bancos que de por sí ya eran muy rentables.

En este caso, sin embargo, se decidió fijar el monto de la cofinanciación en un 50% para el primer año, un 25% para el segundo y nada para el tercer año durante el cual la entidad de todas maneras tendría que mantener operativo el CNB que hubiere resultado ganador¹². El criterio para seleccionar a una institución financiera era el del menor subsidio solicitado en términos absolutos, y como se sabía de modelos que tenían una estructura diferencial de costos en el tiempo (algunos con un mayor esfuerzo de inversión al comienzo, otros con una mayor carga de costos variables durante la operación), el subsidio solicitado debía estar expresado en valor presente neto (VPN) calculado con una tasa de descuento definida en la convocatoria.

Se mencionaba explícitamente el tipo de costos que se estaba en disposición a cofinanciar, es decir, los gastos de inversión, los gastos operativos, así como los gastos del personal para apoyar la labor de bancarización alrededor de donde se instalara el CNB. Todos estos debían estar desagregados por trimestre en la propuesta. También se definieron unas transacciones mínimas que debían estar habilitadas tales como recaudos, depósitos, transferencia de fondos, retiros, consulta de saldos, trámites de crédito, apertura de cuentas y pagos de obligaciones.

Así mismo se actualizó nuevamente el modelo de costos para establecer los rangos de referencia y definir el presupuesto de la convocatoria. En esta ocasión se tuvo en cuenta la facilidad de establecer los CNB en las ciudades, la cual era mucho mayor en términos de infraestructura, pero se incluyeron los costos relacionados con el apoyo de un asesor comercial móvil que manejara la labor comercial alrededor del punto. Se estableció una cofinanciación máxima de USD 14.000 por CNB para los 26 corresponsales correspondientes al mismo número de zonas, con lo cual el presupuesto asignado total ascendió a USD 364.000.

La convocatoria se publicó en noviembre de 2009, se dio dos meses de plazo para presentar propuestas. Este plazo hubo que extenderlo dos veces a petición de los bancos y se cerró finalmente en marzo de 2010.

¹² En el caso de las Cooperativas y las ONG se permitía escoger el canal que iban a usar y la calificación de las propuestas tenía dos criterios: primero, se premiaba el tipo de municipios a donde se querían extender (a menor tamaño mayor puntaje), siempre y cuando fuese a municipios de menos de 50.000 habitantes; y segundo, se premiaba a las que pidieran menos cofinanciación dentro del máximo establecido del 50%.

Esta vez se logró la participación de dos bancos privados, el Banco Caja Social BCS y Bancolombia: el primero con una oferta para 20 de las 26 zonas escogidas; el segundo para dos de las 26. Se contó nuevamente con una propuesta del Banco Agrario para 12 de las 26. Como el diseño determinaba que el ganador de cada una de las zonas sería aquel banco que solicitara un menor valor de cofinanciación, las propuestas ganadoras resultaron ser las del BCS, que fue la de menor valor y recibió las 20 zonas para las cuales presentó propuesta; y la del Banco Agrario, el cual recibió solo 2 zonas, aquellas donde no compitió con el BCS pues su costo por CNB era 2,8 veces superior al del primero. La oferta de Bancolombia no recibió ninguna de las 2 zonas donde se presentó ya que solicitó el mayor subsidio, dos veces por encima de lo solicitado por el Banco Agrario y para cuatro zonas marginales ninguno de los bancos ofertó. Con las ofertas escogidas se comprometió el 23% del presupuesto originalmente asignado. Las opciones de tecnología entre instituciones financieras y el modelo operativo de cada una determinaba una estructura de costos muy diferente. A nivel urbano entonces la solución de cada punto de atención demandó un subsidio de solo USD 3.800 por CNB, lo que equivalía al 24% del valor presupuestado por CNB.

En la siguiente tabla se incluye un resumen de las principales características de cada convocatoria:

	CONVOCATORIA I	CONVOCATORIA II	CONVOCATORIA III
Nº de municipios cubiertos	128	59	26 barrios en las 5 ciudades principales
Transacciones máx garantizadas	1.400	2.200	0
Precio a pagar por transacción	USD 0.5	USD 0.5	0
%precio Reconocido	Precio (%) Año 1: 100% Precio (%) Año 2: 50% Precio (%) Año 3: 0%	Precio (%) Año 1: 100% Precio (%) Año 2: 75% Precio (%) Año 3: 50% Precio (%) Año 4: 0	0
Cofinanciación máx	n.a.	n.a.	Hasta un 50%, el menor valor absoluto por CNB, máximo USD 14,000 por CNB
% de cofinanciación por año	n.a.	n.a.	Año 1: 50% Año 2: 25% Año 3: 0
Presupuesto por CNB	USD 12,600	USD 29,700	USD 14,000
Presupuesto total	USD 1,6 millones	USD 1,75 millones	USD 366,000
Presupuesto utilizado	USD 850,000	Contrato en ejecución	Contrato en ejecución

4.2 Implementación de los CNB y control del incentivo

Las complejidades en la administración de incentivos a la oferta no solo están en el diseño, sino en la implementación tanto para el programa que los asigna como para las instituciones que los reciben.

Las convocatorias tenían, en primer lugar, unas obligaciones en cuanto al plazo dentro del cual debían instalar los CNB y estar operativos. En las tres convocatorias, los plazos tuvieron que ser prorrogados. En

¿QUÉ OPINAN LOS CNBS?

Don Nelson Orlando Alférez, CNB del Municipio de Calvario Meta (2.205 habitantes)

“Yo llevo 27 meses con el CNB, imagínese desde 1992 cuando la guerrilla voló la Caja Agraria no teníamos presencia financiera, en el municipio. Yo hago 350 transacciones por mes entre pago de Familias en Acción, depósito a los proveedores, pago de nomina de la policía y recaudo de servicios públicos. El CNB ha sido una bendición de mi Dios. Yo me siento orgulloso por prestarle un beneficio a la comunidad. Ahora yo hago el recaudo de telefonía móvil: antes las personas tenían que pagar \$15.000 y hasta \$20.000 pesos por enviar el recibo a Villavicencio para que se lo pagaran, y las familias de FA ya no tienen que ir todas al mismo tiempo a cobrar como antes que traían un helicóptero y tenía que desplazarse la gerente de San Juanito a pagar con un cajero. Yo no gano mucho y corro mucho riesgo en el traslado del efectivo a Villavicencio, a veces tengo que pedirles el favor a unos familiares que me lleven \$5 o \$10 millones a depositar en Villavicencio.

Pero lo hago por un orgullo personal, el servicio que uno le presta a la comunidad a sus paisanos es lo más enriquecedor.”

el caso de las dos primeras, donde se trataba de municipios rurales, se presentaron diversas dificultades. La primera ya había sido enfrentada al buscar la tecnología que le permitiera al banco conectarse con el CNB a través de internet, lo que implicó instalar en cada caso una antena satelital para asegurar la comunicación. La segunda se presentó al momento de seleccionar los negocios, pues cada uno de ellos debía ser habilitado para operar como CNB, dado que el modelo usado por el Banco Agrario, y que predomina en la mayoría de los bancos en Colombia, requiere de la autorización de un cupo de crédito a cada punto. Al trabajar bajo este modelo, el CNB debe pasar la evaluación de riesgo del banco y, adicionalmente, estar dispuesto a asumir el costo y el riesgo de transportar el efectivo hasta la sucursal más cercana. Esta tarea resultó ser mucho más compleja de lo inicialmente previsto, pues el personal del banco desconocía las poblaciones a donde estaba extendiendo su red. Se enfrentaron por ejemplo a la imposibilidad de instalar algunos de ellos en negocios que pertenecían a personas opositoras al alcalde de turno en un

municipio. En otro caso, el alcalde no dio su autorización pues solo aceptaba que se instalara una oficina del banco. En otros dos municipios se encontraron oposición por parte de los cabildos indígenas que no deseaban presencia financiera, y en 4 de ellos fue imposible su apertura por falta de seguridad en el municipio en cuestión. Estos fueron sustituidos por corregimientos aislados de la cabecera municipal en municipios de regiones apartadas. Por estas razones el último se instaló en octubre del 2008, seis meses después adjudicar el incentivo. En la segunda convocatoria hubo necesidad de prorrogar tres veces este plazo por las dificultades que se encontraron en varios municipios de tal forma que el último CNB de esta convocatoria fue abierto en febrero de 2011, 14 meses después adjudicar el incentivo.

Lo más sorprendente es que estas mismas dificultades se encontraron en el caso de la tercera convocatoria, que se concentraba en las principales ciudades. Dada la focalización en zonas marginales, el banco privado que fue seleccionado para extender el modelo a la mayoría de estas zonas

rápidamente reconoció que no era capaz de encontrar uno a uno los negocios que podían operar como CNB. Por ello se asoció inicialmente con una firma que se suponía tenía acceso a esas comunidades, y que trabaja con personal de las mismas. Al cabo de 3 meses, esta no había podido reclutar ningún negocio, y en cambio, el personal que había sido encargado de recorrer los barrios había sido atracado en varias oportunidades. La principal dificultad consistía en el riesgo que percibían estos negocios de operar como CNB de un banco, y de tener que trasladarse con el efectivo a la sucursal más cercana. Las dificultades fueron tan grandes que el banco estuvo ad portas de rescindir el contrato, lo cual lo hubiese hecho incurrir en sanciones y tener que pagar la póliza de cumplimiento que se había exigido. Como el objetivo de la convocatoria no era aplicar sanciones, la BdO prorrogó en sucesivas ocasiones el plazo y se reunió con el banco para convencerlo de mantener su compromiso. Este hizo un segundo esfuerzo, usó su propia red de asesores de microcrédito, y con estos logró finalmente seleccionar a los 20 CNB que se había comprometido a instalar. Comenzó en enero del 2012 y concluyó durante el primer semestre, más de 1 año después de haber sido declarado adjudicatario.

Una vez superadas las dificultades de la instalación comenzaron las de la operación de los mismos. En los tres casos los bancos afirmaron haber enfrentado dificultades por la rotación de los CNB. En la práctica esta rotación ocurrió en 25 casos de la primera convocatoria, 9 casos de la segunda y de la tercera, dado el poco tiempo transcurrido hasta ahora, ha sido más crítico. De dos CNB instalados por el Banco Agrario ya han tenido que cambiar uno.

El mayor problema se enfrenta por el manejo del efectivo. De la primera convocatoria hay CNB que se demoran varias horas en llegara la oficina más cercana a depositar el efectivo. Hay dos municipios donde los CNB pueden demorarse hasta 1 día en su desplazamiento y este está sujeto a condiciones tanto climáticas como de seguridad. Estos son Carurú y Taraira en el Departamento del Vaupés. A pesar de haberles incrementado los cupos de liquidez que pueden manejar, que en varios casos ha llegado a ser de USD 27.000 para reducir su desplazamiento a la sucursal más cercana, la mayoría se queja pues deben trasladarse demasiadas veces a llevar el efectivo (ver Recuadro para ver algunas de las opiniones de unos CNB entrevistados durante una reunión de motivación en Bogotá con dos de los municipios de las convocatorias). En el caso de los barrios marginales, este problema ha sido aún más agudo ya que el área de riesgos del banco (a pesar de ser uno de los bancos con mayor actividad microcrediticia en el país) solo autorizó un cupo de USD 227 a cada CNB, a pesar de que en la actualidad el único que registra transacciones está realizando en promedio 1.600 transacciones al mes.

En cuanto a los propietarios de los negocios donde están operando los CNB, solo fue posible entrevistara dos de ellos. Se destaca su visión positiva del papel desempeñado pues para ellos prima el beneficio que están dándole a la comunidad sobre las comisiones que reciben o el incremento en las ventas de su propio negocio. Los dos CNB pagan FA y han organizado días de pago para los mismos, y evitar así congestionar sus negocios. Uno de los ellos manifestó estar desprotegido porque no cuenta con seguro para el manejo de efectivo y deben desplazarse a depositar a la oficina más cercana a su municipio. Aun cuando no ganan mucho en comisiones ni han aumentado sus ventas significativamente, reconocen los beneficios del CNB dentro de la comunidad y por eso han continuado.

Para los dos bancos, el haber participado en las convocatorias ha significado un desgaste operativo significativo frente al beneficio monetario obtenido. Debían desagregar gastos que en la práctica son difíciles de discriminar, por ejemplo las visitas de personal del banco a los CNB, y probablemente no se podrán cobrar. En el caso del BCS, su primera incursión en contratos de este tipo con el Estado ha sido aun más desgastante debido al compromiso asumido con pólizas de cumplimiento que obligan al banco a cumplir con unos plazos y términos ajustados y en la práctica difíciles de cumplir dados los obstáculos que se han mencionado. Los bancos además deben enviar informes periódicamente, lo cual implica un trabajo operativo adicional.

5. Resultados obtenidos¹³

Para poder poner los resultados obtenidos en contexto, es interesante tener como referencia la evolución del modelo de CNB en Colombia y destacar así las diferencias y similitudes con el desarrollo de aquellos aperturados bajo los incentivos otorgados por BdO dentro de las convocatorias descritas.

5.1 Los CNB de Colombia evolucionan positivamente

Como se comentaba, una vez emitida la regulación que permitía el uso de los CNB (agosto de 2006), su implementación por parte de la banca fue lenta en lo que se refiere a la expansión del número de puntos, la diversidad de instituciones así como el uso de los mismos. Se pasó de 3.500 en diciembre de 2007 a 20.865 en junio de 2012 (sin contabilizar doblemente la red de Baloto que comparten el Citibank y el banco Colpatria). Igualmente importante es que de 9 bancos que usaban este canal aún de manera incipiente a finales del 2007, hoy ya se cuenta con 17 instituciones financieras que lo usan dentro de las cuales 13 son bancos, 3 son financieras y una es cooperativa.

¿Qué opinan los CNB sobre el negocio?

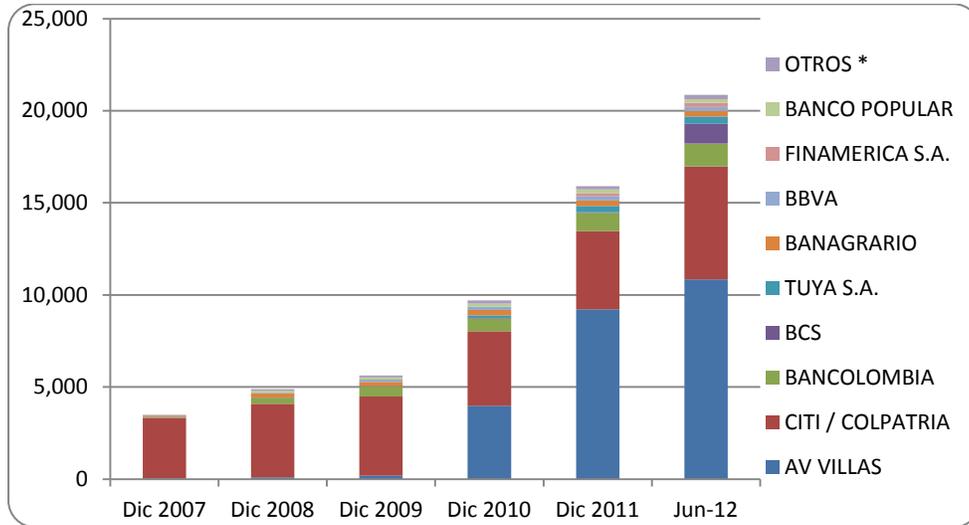
Efrén Mancera CNB de Guayabetal – Cundinamarca (4.864 habitantes)

“Llevo 15 meses como CNB y el mayor beneficio que recibo es el reconocimiento de la gente, que ahora digan vayan a donde el CNB del Banco Agrario no al negocio. Lo que mas hago son pagos de Familias en Acción y pago de recibos de energía, también depósitos hasta Servientrega e Interrapidísimo (empresas de giros postales), depositan aquí. Me llaman a decirme Efrén, ¿tiene cupo? Yo manejo un cupo de USD 15.000 y tengo que ir a depositar 4 veces al mes ahora tengo 3 oficinas para depositar, la mas cercana queda a 30 minutos.

Yo lo hago por brindarle un servicio a la comunidad porque es muy poquito lo que uno se gana y el riesgo que corre pero como le sirve a la comunidad uno se aguanta”

¹³ Para entender los resultados logrados en las convocatorias se realizaron entrevistas con directivos de BdO, así como con los responsables de las áreas de canales de los bancos que participaron en las mismas, a quienes agradecemos la información brindada y su disposición por compartir sus lecciones aprendidas.

Gráfica 1 : Evolución del número de CNB en Colombia 2007-2012

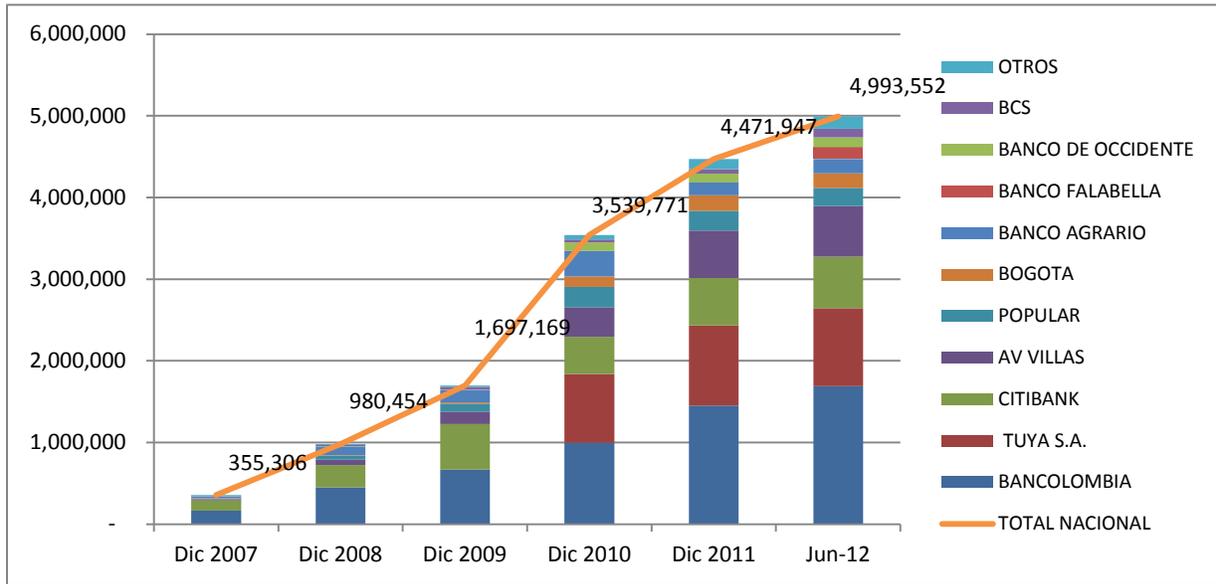


* El grupo de Otros estaba constituido por 3 bancos en Dic. 2007 y para Jun. 2012 representa seis IF, con menos de 100 CNB cada una.

Fuente: Elaboración propia basado en la información de la BdO.

Esta dinámica tuvo su contraparte en el número total de operaciones, las cuales pasaron de algo más de 300.000 por mes a finales de 2007 hasta alcanzar casi los 5 millones al mes para junio de 2012. Sin embargo, al analizar el número total de transacciones por institución se observa cómo la red de cada banco se usa en mayor o menor medida, lo que depende del tipo de transacciones que se han habilitado, de la promoción y comercialización realizada, de tal manera que los bancos que más transacciones realizan no son necesariamente los de mayor red.

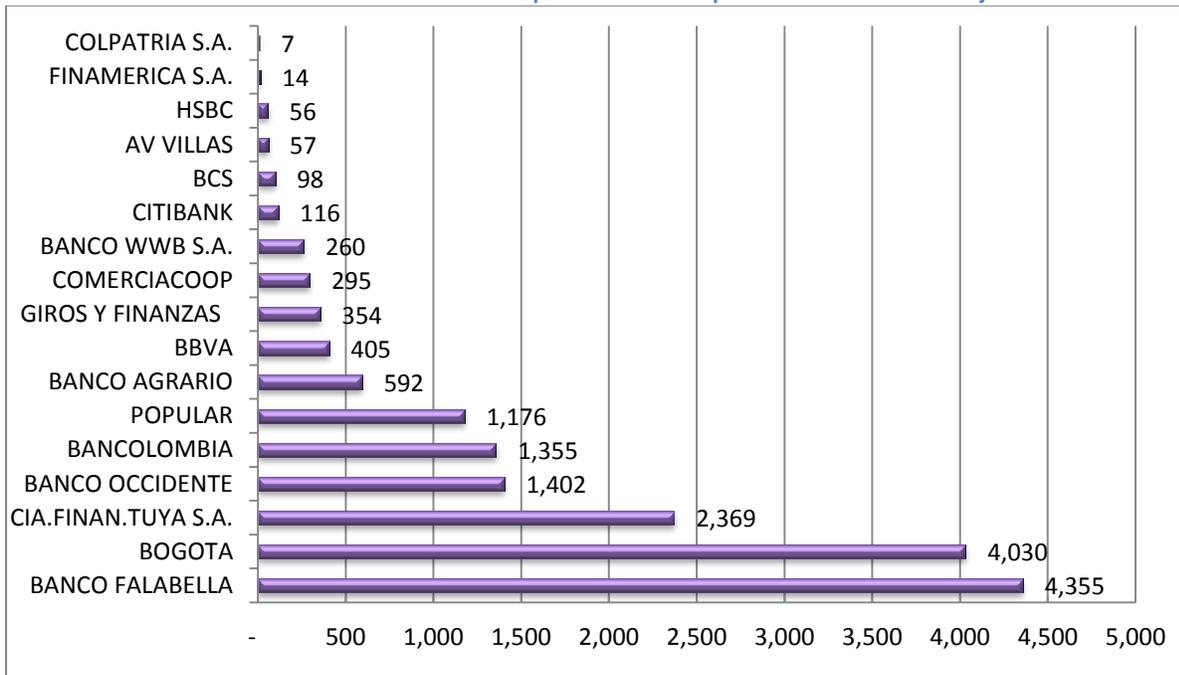
Gráfica 2 : Número total de transacciones realizadas en los CNB por institución financiera 2007 - 2012



Fuente: Elaboración propia basado en información de la BdO

Evidentemente, esta situación se refleja en las transacciones promedio que se realizan en cada uno de los CNB. Dado que esta variable fue un elemento fundamental para el diseño de las primeras dos convocatorias, a continuación se muestra la transaccionalidad promedio alcanzada por las diferentes instituciones que usan este canal en el país.

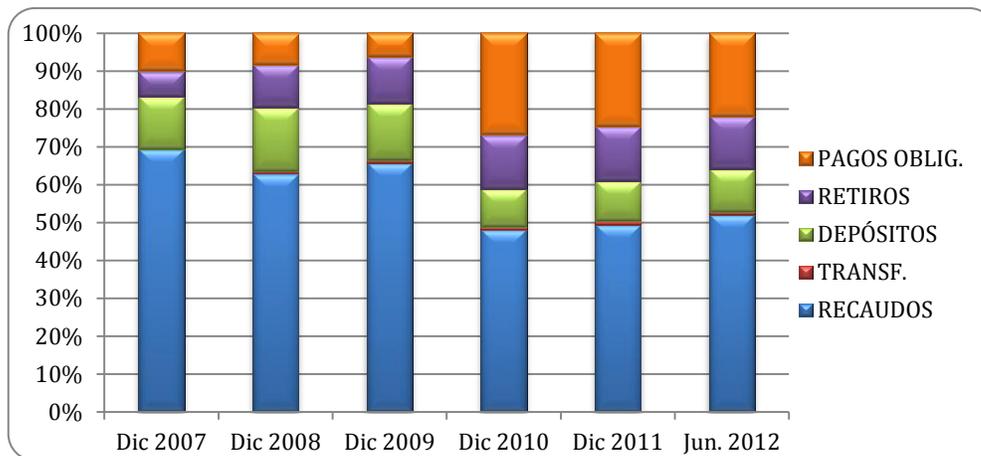
Gráfica 3 : Número de transacciones promedio en CNB por institución financiera - junio 2012



Fuente: Elaboración propia basada en información de la BdO

Finalmente dado que el modelo ha estado basado en una serie de instrumentos financieros, es útil también conocer cómo ha variado el tipo de transacciones que se realizan en este canal. Este canal era eminentemente recaudador de los pagos de servicios públicos (un 70% de las transacciones en 2007). Sin embargo, estas ya solo representan el 50% de las transacciones ya que ahora también se realiza el pago de obligaciones de crédito, especialmente el de las cuotas de tarjetas de crédito, así como el retiro de las cuentas de los clientes.

Gráfica 4 : Tipo de transacciones realizadas en los CN 2007 - 2012



Fuente: Elaboración propia basada en información de la BdO

Como referencia adicional, de un total de 925 millones de transacciones monetarias realizadas por el sistema financiero en el segundo semestre del 2011, 23 millones se realizaron en CNB, frente a 263 millones en cajeros automáticos y tan solo 1,6 millones en banca móvil. Esto demuestra que las de CNB y las de móvil han registrado las tasas de crecimiento más elevadas.

5.2 Las convocatorias permitieron extender el modelo a zonas rurales

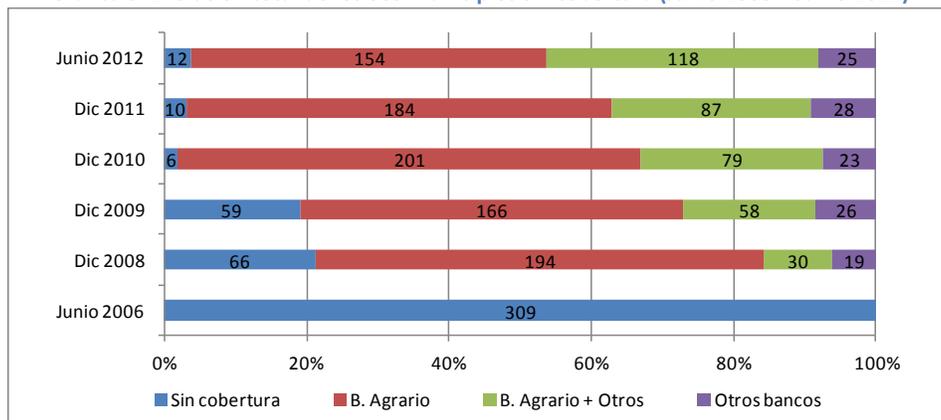
La intervención a través de los subsidios otorgados por Banca de las Oportunidades tuvo un efecto positivo, no solo por lograr ampliar la presencia de entidades financieras formales en zonas alejadas y en un elevado porcentaje municipios con menos de 10.000 habitantes, sino también a la hora de movilizar la llegada de los demás bancos a estas mismas zonas. Por tanto, es esperable que en algunos de estos, sin la presencia del subsidio y finalizados los contratos actuales, se mantenga la cobertura alcanzada.

Si se suman las cifras de las dos primeras convocatorias, se otorgaron subsidios para la apertura de CNB en 187 municipios, 77% de los cuales tienen menos de 10.000 habitantes, lo que en ese momento, significaba un tamaño de población que por algunas de las entrevistas sostenidas, era poco atractivo para poder rentabilizar operaciones incluso con la nueva figura de CNB. Al comparar la evolución de cobertura, se puede percibir que en junio de 2006 (antes de la autorización por parte de la Superfinanciera), Colombia tenía 309 municipios sin presencia financiera. Como ya se comentó, al momento de diseñar la primera convocatoria, los bancos ya habían extendido su red a 25 de ellos, y llegaron a 59 más sin incentivos en el tiempo transcurrido entre el diseño¹⁴, la publicación de la convocatoria, la firma del contrato y la apertura efectiva del primer CNB con incentivo, lo cual ocurrió

¹⁴ Los Bancos que instalaron estos CNB fueron Bancolombia, Agrario y Citibank que llegó a través de su alianza con Baloto.

en abril de 2008. Este proceso continuó y los bancos comerciales llegaron a nueve municipios adicionales, lo cual, acompañado de las dos convocatorias, y la cobertura adicional que arrojaban las cooperativas de ahorro y crédito en 20 municipios, permitió que en diciembre de 2010 el país contara con la mayor cobertura total de los municipios excepto en los seis donde fue imposible instalar los CNB de la convocatoria.

Gráfica 5: Evolución total de los 309 municipios sin cobertura (Junio 2006 – Junio 2012)

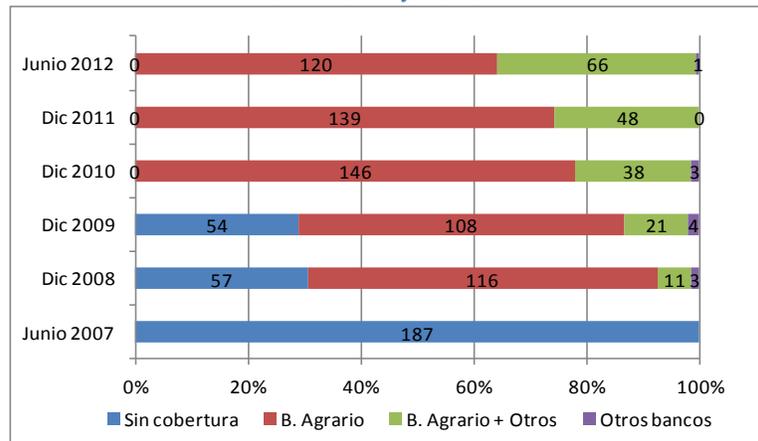


Fuente: Cálculos propios basados en información suministrada por la BdO.

En la última fecha disponible sobre la cual se logró obtener información (junio del 2012) existían 12 municipios sin presencia financiera, es decir, hay seis adicionales a los que se registraban en Diciembre de 2012 por el cierre de seis de los que estaban abiertos, en los cuales va a ser difícil abrir algún tipo de punto de contacto, principalmente por motivos de seguridad, dificultad en las vías de acceso o simplemente por el impedimento por parte de funcionarios políticos o de cabildos indígenas.

Las convocatorias se hicieron para lograr cumplir de la forma más rápida posible la meta que tenía BdO de ampliar la cobertura a todos los municipios de Colombia. Sin embargo, algunos bancos instalaron de manera voluntaria CNB en algunos de estos municipios después de la apertura de las convocatorias. Analizando históricamente los 187 municipios con CNB financiados por BdO, desde el momento de su apertura hasta junio de 2012 se encontró que, al cabo de 4 años, en 66 de ellos ha llegado otra institución financiera que usa también la figura de un CNB (véase gráfica 6). Este fenómeno se evidencia en particular a partir de 2010 y se concentra en aquellos de mayor tamaño.

Gráfica 6: Evolución de la cobertura en municipios de las convocatorias I y II. Junio 2007 – junio 2012

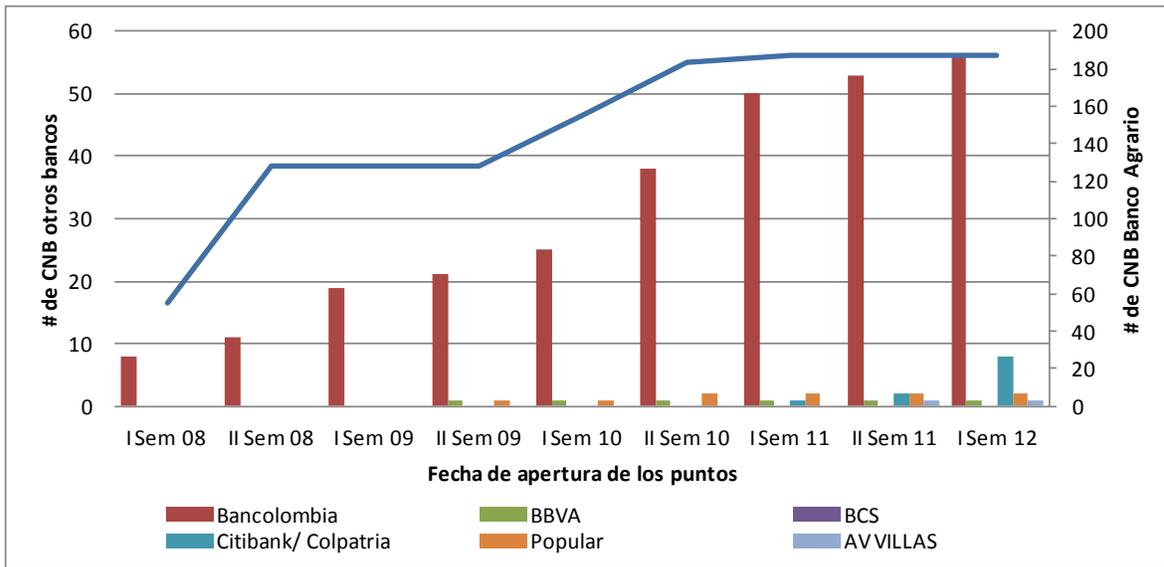


Fuente: Cálculos propios basados en información suministrada por la BdO.

Bancolombia ha sido el banco más agresivo en llegar a este tipo de municipios ya que ha abierto CNB en 57 de ellos como parte de su estrategia de crecimiento y ampliación de la cobertura. En esta, se acompaña el CNB con un asesor comercial promotor y vinculador de clientes, que permite asegurar la generación de transacciones. Su estrategia hoy es llegar a cubrir el 100% de los municipios de Colombia. El banco reconoce que no participó en ninguna de las dos primeras convocatorias porque el caso de negocio no era favorable en ese momento aun con la oferta de garantía de transacciones mínimas que estaba haciendo BdO. Esto tiene su explicación pues el canal era muy joven y estaba en proceso de aprendizaje. Dada la ubicación de estos municipios, no contaban en su momento con un gestor que permitiera llegar a zonas tan alejadas que demandaban un proceso de vinculación, mantenimiento y manejo de efectivo más riguroso y costoso. Aun así, el banco gradualmente ha ido ampliando su participación hasta contar hoy con 1.246 CNB abiertos, de los cuales hay varios ubicados en municipios que tienen una población de menos de 10.000 habitantes. El banco ha manifestado que bajo las condiciones actuales y después de haber pasado por su curva de aprendizaje, si hoy se abriera la convocatoria, sí participarían. En siete municipios se instalaron CNB de otros bancos y en nueve de éstos (cinco de los cuales tienen menos de 7.000 habitantes) se abrieron más de 2 CNB de diferentes bancos comerciales. Entre los municipios de mayor tamaño, el volumen de transacciones justificó en el tiempo inclusive la apertura de una oficina¹⁵. La siguiente gráfica presenta la forma en que las diferentes instituciones llegaron a los 187 municipios por institución y la expansión de la presencia en los mismos.

¹⁵ En uno de ellos, Pailitas, con una población de 15.000 habitantes, el Banco Agrario abrió oficina y también cuenta con un CNB de Bancolombia y otro del BCS. En Galapa, con una población de 5.800 habitantes, Bancolombia abrió una oficina; y en Guatapé, con 31.000 habitantes la abrió Banco de Occidente.

Gráfica 7: Número de municipios de las convocatorias I y II atendidos por diferentes entidades financieras 2008-2012



Fuente: Cálculos propios con información de la BdO.

Nota: Cifras acumuladas

5.3 Evolución de la transaccionalidad

Tal como se comentó, el diseño de las dos primeras convocatorias incorporó dos elementos básicos: i) que fuera temporal y ii) que fuese decreciente, todo con el fin de motivar que el banco hiciera un esfuerzo comercial por rentabilizar cada uno de los puntos de atención.

En el caso de la convocatoria I, el subsidio calculado en USD1,6 millones se utilizó en un 53% de lo presupuestado. De esa convocatoria 67 de los CNB no superaron en ningún mes el número de transacciones mínimo garantizado, mientras que 4 lo lograron durante el primer año de su operación. Los demás superaron el nivel de transacciones garantizadas a lo largo de los 36 meses de vigencia del contrato. Ningún CNB logró superar el número de transacciones garantizado de manera continua en los 36 meses que duró el programa.

Cuadro 4: Número de CNB según los meses en que no superaron el volumen de transacciones garantizadas convocatoria I

Número de meses que el CNB supero el número de transacciones garantizadas	# CNB	%
0	67	52%
1	9	7%
2	6	5%
3	10	8%
4	10	8%
5	3	2%
6	3	2%
7	2	2%
8	1	1%
9	3	2%
13	1	1%
14	1	1%
16	1	1%
19	1	1%
22	1	1%
23	1	1%
25	3	2%
27	1	1%
28	1	1%
30	2	2%
33	1	1%
Total	128	100%

Fuente: Cálculos propios basados en la información de la Banca de las oportunidades.

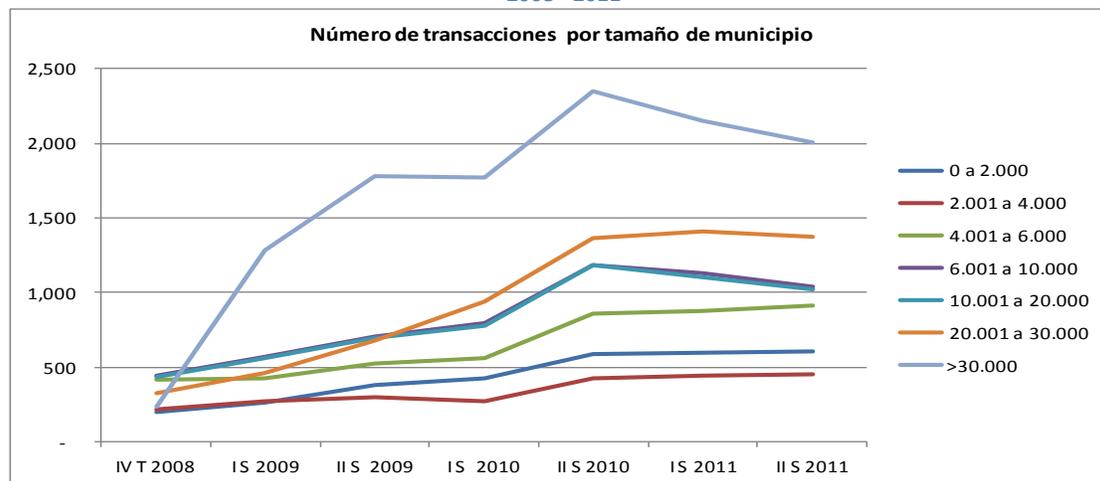
Nota: El único CNB que superó el número de transacciones garantizadas entre los municipios de 0 a 2.000 habitantes lo logró solo en 1 mes. En el caso de municipios de 2.000 a 4.000 habitantes, el CNB alcanzó a superar el número de transacciones garantizado por 5 meses de manera intermitente durante el último año.

La asignación de la garantía por grupo en la primera convocatoria, y no de manera individual para cada CNB, implicó un ahorro de USD150.000 comparado con lo que habría supuesto definir un mínimo individual para cada CNB. Esto se debió a que el exceso de transacciones de ciertos CNB en los grupos compensaba la falta de transacciones en otros.

En el caso de la convocatoria II, el presupuesto asignado fue de USD1,6 millones y en el primer año de operaciones ya se había ejecutado el 40% del total. En este caso solo 2 de los 65 CNB han llegado en alguno de los meses a alcanzar el nivel de transacciones mínimas garantizadas. Uno de ellos tiene una población de 10.205 habitantes, se abrió el agosto de 2010 y al año ya realizaba 3.200 transacciones, de

las cuales 2.205 fueron pagos de subsidios de FA. El segundo caso es el de un municipio con una población de 33.000 habitantes, abierto en julio del 2010 y que para agosto de 2012 realizaba 2.941 transacciones, de las cuales el 88% correspondieron a pagos de Familias en Acción. Independientemente del tamaño de su población, en general los CNB han incrementando gradualmente el número de transacciones realizadas. Sin embargo, en poblaciones inferiores a 4.000 habitantes, después de cuatro años de abiertos algunos de ellos no logran superar 600 transacciones en promedio por mes, lo que pone en peligro su permanencia.

Gráfica 8: Número de transacciones promedio mensual por semestre por tamaño de municipio. Convocatoria II 2008 - 2011



Fuente: Cálculos propios con información de la BdO.

Un resultado contradictorio se presenta si se mira la tendencia del crecimiento entre una y otra convocatoria. El ritmo al cual crecieron las transacciones ha sido más rápido en el caso de la segunda, lo cual se explica, como lo reconoce el banco, por el acompañamiento realizado por parte del promotor comercial, el cual debía permanecer en el municipio 2 días al mes en municipios con menos de 10.000 habitantes y 5 días en municipios de mas de 10.000 habitantes. Así se pretendía atraer nuevos clientes. Estas afirmaciones se evidencian al comparar el promedio de transacciones que se realizaron en cada tipo de municipio por semestres. Resulta evidente que el nivel transaccional que alcanzaron los CNB en municipios del mismo tamaño al tercer semestre de operación fue más elevado en la segunda convocatoria que en la primera.

Cuadro 5: Número de transacciones promedio por tamaño de municipio. Convocatoria I

Tamaño de municipio (# de habitantes)	# mun	IV trim 2008	I sem 2009	II sem 2009	I Sem 2010	II sem 2010	I trim 2011
De 0 a 2.000	4	297	350	380	402	556	521
De 2.001 a 4.000	27	226	281	293	255	400	364
De 4.001 a 6.000	28	319	343	434	434	707	621
De 6.001 a 10.000	36	325	425	550	635	1,032	853
De 10.001 a 20.000	26	429	560	746	923	1,387	1,214
De 20.001 a 30.000	6	995	1,094	1,178	1,188	1,175	1,044
30.001 - 40.000	1	234	1,285	1,752	1,704	2,306	1,994

Fuente: Calculado con información suministrada por BdO..

Nota: La reducción en el número de transacciones en el primer trimestre del 2011 refleja un menor número de pagos de FA.

Cuadro 6 Número de transacciones promedio por tamaño de municipios - Convocatoria II

Tamaño de municipio (# de habitantes)	# mun	II S 2010	I S 1011	II S 2011
0 a 2.000	14	188	254	312
De 2.001 a 4.000	25	273	380	474
De 4.001 a 6.000	8	411	493	626
De 6001 a 10.000	6	397	497	709
De 10.001 a 20.000	5	507	655	1,008
> 30.000	1	1,289	1,859	3,113

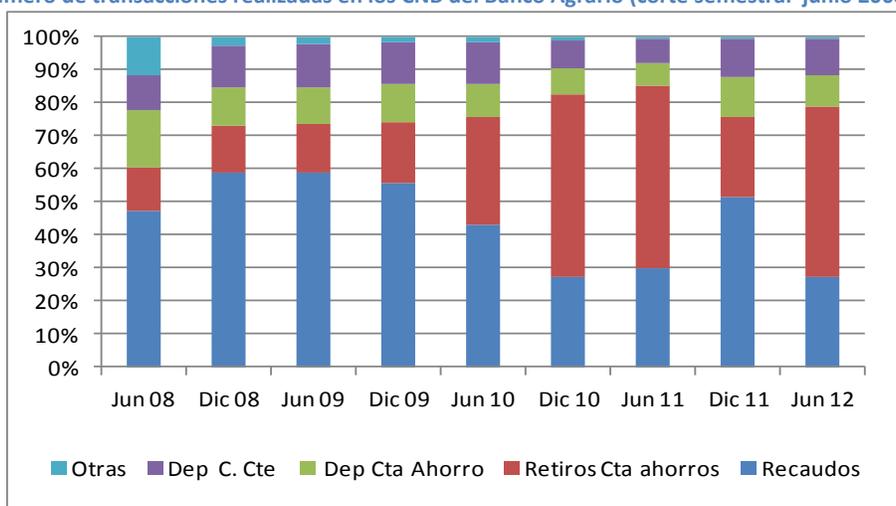
Fuente: Calculado con información suministrada por Banca de las Oportunidades.

Nota: El Rango de 0 a 2.000 habitantes calculado con el promedio de 13 CNB, 2.001 a 4.000 habitantes calculado con el promedio de 24 CNB, 4.001 a 6.000 calculado con el promedio de 6 CNB, 6.001 a 10.000 habitantes calculado con el promedio de 5 CNB

5.3.1 Tipos de transacciones e importancia de los pagos de Familias en Acción

Se construyó una serie a partir de las transacciones realizadas por los CNB entre junio y diciembre desde el 2008 en adelante. El mayor porcentaje de transacciones realizadas en esas fechas son recaudos y de manera creciente también, retiros de cuenta de ahorro, en su mayoría vinculados al pago de FA. Estos representan cerca del 40% del total de transacciones en este canal, en especial desde el segundo semestre de 2010 cuando el banco le dio un uso activo al mismo. Los CNB también realizan operaciones de depósito en cuenta de ahorro o corriente que representan alrededor de un 10% del total de transacciones en estas fechas.

Gráfica 9: Número de transacciones realizadas en los CNB del Banco Agrario (corte semestral junio 2008 – junio 2012)

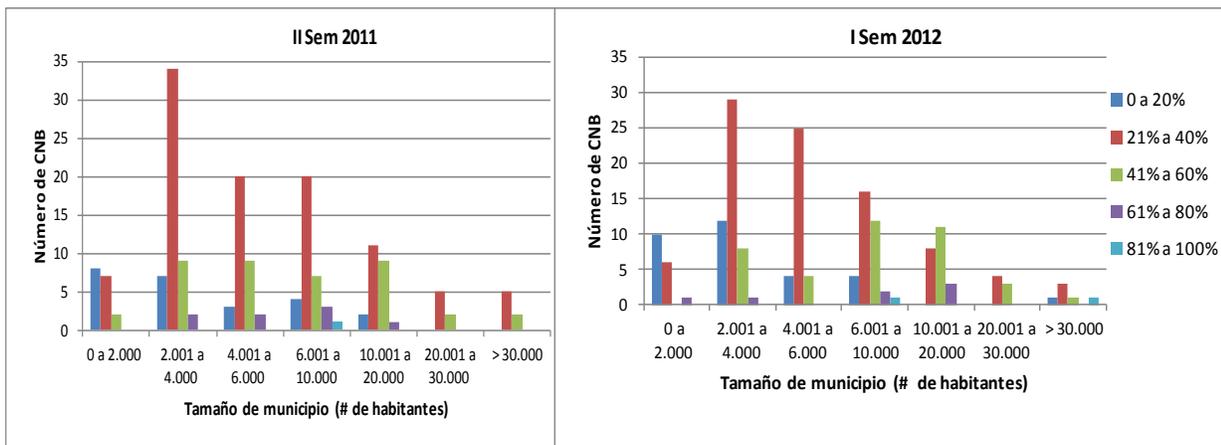


Fuente: Calculado con información de la BdO.

Con el fin de dimensionar la importancia de los pagos de FA dentro del total de transacciones que hace en promedio un CNB semestralmente, se tomaron dos períodos de análisis: el segundo semestre del 2011 y el primer semestre del 2012. La mayoría de los CNB, independientemente de su tamaño de población, depende entre un 20% y 60% del total de transacciones de FA. Si se analizan estas cifras por tamaño del municipio, es significativo que para el 50% de los CNB de la muestra en municipios de menos de 2.000 habitantes, los pagos de Familias en Acción representan menos del 20% del total de

transacciones realizadas, mientras que en la medida en que aumenta el tamaño de población, la representatividad de estos pagos es mayor. En la mayoría de los municipios entre 2.001 a 10.000 habitantes, los pagos de Familias en Acción representan entre un 20% y 40% del total de transacciones realizadas, mientras que en la mayoría de los municipios más grandes, superior a los 10,000 habitantes e inferior a 20.000 habitantes, el pago de familias es aún más importante, pues dichos pagos representan entre un 40% y 60% del total transado.

Gráfica 10: Número de transacciones de Familias en Acción sobre el total de transacciones por tamaño de municipio

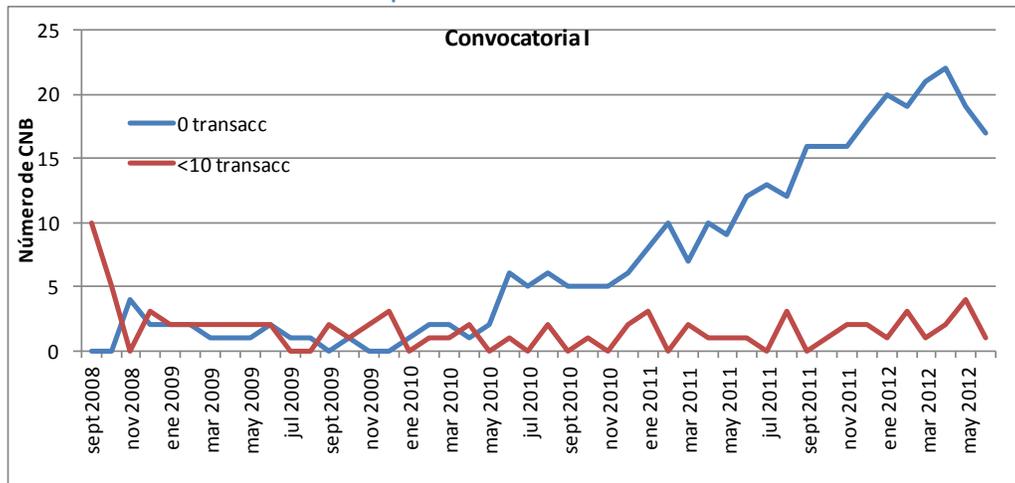


Fuente: Estadísticas de transacciones y pagos de FA por municipio - Banco Agrario.

5.3.2 Sostenibilidad del modelo

Como se comentó en la primera parte de este documento, el diseño de las convocatorias buscaba generar una oferta sostenible por lo que se eliminó el subsidio en el último año de la operación y se mantuvo la obligación para el intermediario financiero de operar el punto hasta finalizar el contrato. Obviamente, no se podía garantizar que cuando finalizara el contrato con la BdO, el Banco Agrario decidiera mantener los CNB operando. Por ello, resulta útil analizar qué pasó con los CNB abiertos en la primera convocatoria, la única donde el plazo ya ha superado el tercer año. De los 128 que se abrieron en septiembre de 2008, se presenta un incremento de aquellos que no hacen transacciones o registran menos de 10 transacciones al mes. A pesar de esta circunstancia y aun cuando el banco desde septiembre de 2011 tenía la autorización de cerrar los CNB, el banco al cierre de este documento, ha cerrado seis CNB, cinco de la primera convocatoria y uno de la segunda. De éstos, cuatro municipios ya cuentan con CNB de otro banco.

Gráfica 11: Numero de CNB que realizan cero o menos de 10 transacciones al mes.



Fuente: Cifras de transacciones suministradas porBdO y por el Banco Agrario.

5.4 Resultados alcanzados en barrios marginales

Los resultados de la implementación de CNB en barrios marginales son más recientes. El Banco Agrario logró montar los dos CNB en enero del 2011, tres meses después de firmar el contrato. Pero el BCS, a pesar de ser un banco que tradicionalmente ha llegado a barrios populares, ha tenido muchas más dificultades, principalmente en la ubicación de negocios dentro de las zonas que son las de menor ingreso, mayor informalidad, y riesgo en las ciudades escogidas. En los dos bancos, las áreas de riesgo que son las que aprueban la contratación de un CNB, son estrictas en el cumplimiento de los requisitos de vinculación, no obstante, han tenido que ceder en algunos casos mitigando el riesgo que representan los negocios escogidos con el otorgamiento de menores cupos de manejo de efectivo. Como resultado de las dificultades enfrentadas en la ubicación de los puntos, el BCS tuvo que solicitar 4 prórrogas al contrato hasta que consiguió abrir los CNB más de un año después de la fecha de adjudicación de la convocatoria. Abrió 10 CNB en enero de 2012 y los otros 10 los ha abierto gradualmente durante el primer semestre de 2012, pues ha tenido que escogerlos uno a uno y con personal del banco. En los dos bancos se mencionó el temor sufrido por los dueños de los negocios debido a las amenazas de los agiotistas. Esto significa tener un volumen mayor de dinero en zonas con elevada inseguridad.

Los resultados en el número de transacciones promedio realizadas en los 20 CNB del BCS es muy bajo, por el momento han llegado en promedio a 200 por mes. El 99% de estas transacciones son recaudos. Entre los dos abiertos por el Banco Agrario, uno de ellos ubicado en Barranquilla hace un promedio de 1.600 transacciones al mes, de las cuales los pagos de FA representan el 40% del total. El porcentaje restante de operaciones se divide en recaudos, depósitos en cuentas y transferencias de fondos. El segundo CNB del Banco Agrario que se abrió en Bogotá no ha operado en los últimos 8 meses pues el CNB fue amenazado también por agiotistas que consideraban que el banco iba a ser un competidor de colocaciones en la zona. El Banco Agrario deberá reubicar el punto en otro barrio que ya fue autorizado por el programa BdO.

Uno de los requisitos dentro de la convocatoria es la presencia en el CNB de un asesor comercial ocho días al mes para promover la apertura de productos de ahorro y crédito. El BCS mencionó que no ha sido posible abrir cuentas ya que tienen dentro de sus productos de captación costos de mantenimiento que las personas de bajos recursos no pueden asumir. Hasta el momento, no han hecho ninguna apertura de

productos, pero los ha motivado a pensar en la necesidad de abrir cuentas de bajo monto adecuadas a este perfil de población, lo cual sería un logro adicional para los resultados perseguidos por la BdO.

6. Lecciones aprendidas

El gobierno colombiano cumplió con su objetivo de ampliar la cobertura a todos los municipios del país. Hoy un 99% de los municipios tienen acceso a servicios financieros. Para alcanzar este nivel de cobertura se enfrentaron varios retos y se generaron varias lecciones aprendidas en el proceso de implementación de los incentivos diseñados por la Banca de Las Oportunidades. Esto se puede resumir de la siguiente manera:

- *Un marco regulatorio propicio que permita a las instituciones financieras disponer de un canal de bajo costo como el de los Corresponsales es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la cobertura de las zonas rurales y menos habitadas del país.* La regulación que permite operar a través de corresponsales a los bancos tiene impacto y resultados en función de la dinámica de actores que no necesariamente tienen los mismos intereses de la política pública. Por ello, tanto la cobertura geográfica como la promoción del acceso a ciertos segmentos poblacionales puede requerir de la adopción de subsidios públicos que estimulen y aceleren procesos.
- *La utilización de los incentivos no puede ir en contra de la propia dinámica del mercado. Puede acelerar procesos, reducir los tiempos de aprendizaje pero no evitar que se den todos los pasos de dicho aprendizaje.* Si se analiza en retrospectiva la primera convocatoria de ampliación de cobertura a municipios de menos de 50.000 habitantes, podría afirmarse que fue lanzada anticipadamente frente a lo que los intermediarios financieros estaban en capacidad de ofrecer en lo que se refiere al canal o al producto. Si se tienen en cuenta los objetivos y las necesidades del gobierno en ese momento, resultaba un argumento válido por el compromiso ampliar el acceso a servicios financieros a esa población, pero enfrentó la incapacidad de los intermediarios financieros de responder con alternativas costo-eficientes, pues el canal era muy joven, no tenían estabilizada aún su plataforma tecnológica, ni ajustado el modelo financiero.
- *La escasa participación de instituciones en las convocatorias reflejaba una capacidad insuficiente para extender el modelo de CNB a zonas rurales apartadas.* La extensión de la red de CNB bajo la modalidad de presencia exclusiva en municipios rurales apartados resultó ser mucho más compleja a lo inicialmente previsto. Los bancos no solo no tenían este tipo de localidades en su foco estratégico, aun cuando estas eran prioritarias para la política pública, sino que también encontraban dificultades para definir el caso de negocio. Esta conclusión la ratifica el hecho de que los bancos han llegado lentamente sin subsidio a 57 de los 187 municipios de convocatoria. Es posible pensar en que se pueden hacer varias convocatorias que permitan ir cumpliendo los objetivos de política del gobierno, pero que acompañen el “roll out” del modelo para lograr así una mayor participación de las instituciones y mayor competencia en los concursos.
- *Las dificultades básicas de un modelo de agentes no pueden ser resueltas con incentivos, por lo menos no con aquellos que buscan disminuir la percepción de riesgos o cofinanciar la inversión.* El desarrollo de una red de agentes en comunidades rurales o para segmentos de menores ingresos pretende resolver diversas dificultades que van más allá de la conexión física de un POS. Debe contarse con una propuesta de valor hacia los clientes que permitan que estas

comunidades hagan uso de los servicios financieros formales para rentabilizar el canal. El riesgo del manejo de efectivo debe estar resuelto para que se pueda asegurar una liquidez suficiente en cada punto. Los gobiernos deben tener en cuenta estos elementos al momento de expedir el marco legal que habilita este canal para adecuar sus expectativas y acompañar el proceso con información suficiente. Esto propiciará el intercambio de experiencias entre instituciones financieras, aún de otros países, y acelerará la curva de aprendizaje.

- *Los subsidios decrecientes no fueron suficientes para que el banco desarrollara una oferta de valor interesante para los habitantes de estas regiones que redundara a su vez en un mayor uso del canal.* Al diseñar los incentivos como un esquema de subsidios decrecientes en el tiempo, se tuvo especial cuidado en lograr la motivación suficiente para que el banco desarrollara productos adecuados que garantizaran la sostenibilidad del canal en el tercero o cuarto año. En la práctica, algunos de los CNB abiertos por el Banco Agrario continúan operando a pesar de no estar registrando ninguna transacción¹⁶, y de haber finalizado el contrato con BdO. Esto refleja más un compromiso del banco público por mantener su presencia en estos municipios, a pesar de la pérdida registrada, que el diseño por parte del banco de una nueva estrategia en materia de productos adecuados que los incentiven. La baja transaccionalidad registrada en algunos de los CNB durante el transcurso de la primera convocatoria llevó a BdO a incluir dentro del modelo de costos de las siguientes convocatorias, el financiamiento de un asesor comercial que garantizara a la población de los municipios la vinculación al banco. Esto supuso que no solo se subsidiara la expansión del canal, sino que se contara también con una estrategia comercial que atrajera nuevos clientes. En el caso de barrios marginales, donde la mayor parte de los corresponsales son operados por un banco privado, se ha hecho evidente que aún con los asesores comerciales, los productos con que cuenta el banco no son adecuados para la población que allí habita. Esto ha conducido por lo menos a que se planteen la necesidad de rediseñar los productos. Los subsidios pueden mitigar los riesgos percibidos por los intermediarios financieros en la extensión de este canal, pero la verdadera sostenibilidad de un canal de corresponsales depende del logro de un alto volumen de transacciones típico de un verdadero modelo de inclusión financiera.
- *Los corresponsales son un canal de bajo costo pero aún así, no ofrecen una solución sostenible en comunidades muy pequeñas bajo el modelo desarrollado en Colombia.* A pesar que el modelo de CNB es un canal de más bajo costo frente a la alternativa de montar una oficina o un cajero automático, todavía puede no ser el adecuado para llevar cobertura a municipios tan pequeños. Un canal de menor costo como la banca móvil podría ser una alternativa, pero enfrenta la misma restricción de tener que disponer de puntos de entrega y recogida de efectivo (cash in y cash out) que garanticen su funcionalidad. Por ello, Colombia enfrenta el reto de mantener la presencia financiera en estos municipios. Sería recomendable que se evalúen modelos alternativos para la operación de los CNB, como puede ser un esquema donde el agente no trabaja con una línea de cupo de crédito que le extiende el banco, sino que “compra” anticipadamente el cupo para operar. Esto es común en modelos de billeteras móviles, como es el caso de M Pesa en Kenia, lo cual permite una activa vinculación del CNB como fuerza de ventas. Asimismo, dicho modelo disminuye el riesgo para el banco, con lo cual cada CNB puede manejar un negocio de acuerdo con sus propias capacidades. Este sin embargo no ha sido utilizado en Colombia.

¹⁶ En junio del 2012 esto estaba ocurriendo en 15 CNB de los 113 a los cuales se les hizo seguimiento.

- *El tipo de incentivos que se usan pueden variar y deben considerar los objetivos y las circunstancias de cada caso.* El uso de una garantía de transacciones fue muy útil en la primera convocatorias. Permitted disminuir la percepción de riesgo y evitó pagar subsidios del Estado en municipios o comunidades donde la transaccionalidad se dio más aceleradamente, sin subsidiar exageradamente su operación. Asimismo, permitiendo una mayor sostenibilidad del modelo. Esto no es tan evidente en el caso de poblaciones aún más pequeñas como las que abarcaba la segunda convocatoria, donde un 66% eran municipios con población inferior a 4.000 habitantes. En estos municipios, el tamaño potencial del mercado es muy reducido, con lo cual es probable que nunca se logre incrementar las transacciones mensuales. Estas consideraciones generan la inquietud de si en este tipo de municipios habría sido más adecuado utilizar un instrumento de cofinanciación para cubrir los costos de montaje de los CNB como se hizo en la convocatoria de barrios marginales.
- *La subasta de subsidios es un mecanismo idóneo para asignar recursos fiscales a los intermediarios financieros, siempre y cuando se asegure una mínima competencia. De lo contrario es necesario establecer límites que eviten pagar ineficiencias.* El logro de una participación nutrida en las convocatorias debe ser un objetivo en su diseño. Los beneficios de lograr competencia se evidenciaron perfectamente en la tercera convocatoria donde se logró una inversión por corresponsal sustancialmente menor a la de los anteriores procesos. Esta diferencia no se puede explicar exclusivamente por los mayores costos en que se incurre necesariamente en zonas apartadas. Debe calibrarse el potencial interés de las IF de un país en participar en este tipo de convocatorias. Ante la posibilidad de una baja competencia se tienen que tener modelos de referencia que permitan establecer límites razonables que mejoren la eficiencia de la intervención.
- *Poder atender a las comunidades más pobres que habitan en zonas apartadas y reducir los costos de transacciones asociados a recibir una transferencia es una preocupación fundamental de los Programas de Transferencias Condicionadas.* Los programas de transferencias son los que están sufriendo en mayor medida la falta de cobertura del sistema financiero. Por otro lado, estos programas son los vehículos a través de los cuales se puede impulsar la mayor cobertura del sistema financiero pues brindan las transacciones mínimas para rentabilizar un punto, y reconocen un ingreso mínimo al banco pagador que ayuda con el modelo de negocio. La pregunta que se debe formular entonces es quién debería asumir el costo de la infraestructura financiera. En el caso colombiano el costo de la ampliación de cobertura fue financiada por la política de inclusión financiera a través de los incentivos ofrecidos por BdO, lo que le permitió al programa Familias en Acción realizar los pagos de familias a un costo menor al que probablemente hubiera tenido que asumir sino hubiese contado con esa red de corresponsales. Esto resultó acertado y generó más transparencia que si lo hubiera asumido la política social. En los demás países donde no se cuenta con este respaldo, los programas de transferencias están teniendo que asumir este costo.

7. Conclusión

La experiencia colombiana usó incentivos de la política pública para promover el modelo de corresponsales como canal adecuado para ofrecer acceso a servicios financieros a la población de bajos recursos o zonas rurales. Estos incentivos son parte esencial de la estrategia del gobierno colombiano desarrollada a través del Programa Banca de las Oportunidades a cargo de promover la inclusión financiera desde el 2006. Las novedosas ideas generadas a partir de la experiencia pueden ser usadas en distintos contextos.

La evidencia a posteriori muestra cómo la extensión de esta red de corresponsales habría sido mucho más lenta de no haber sido por los incentivos y las convocatorias abiertas por BdO. Incluso el banco público se habría demorado muchos más meses o tal vez años en llegar a comunidades tan apartadas como las del Pacífico colombiano. Por lo tanto, no solo se habría demorado mucho más el contar con presencia financiera en los municipios más apartados del país, como ha ocurrido por lo menos en los demás países latinoamericanos, sino que también habría sido mucho más lento el desarrollo de modelos de negocio, tecnologías de menor costo, etc. que hoy en día se encuentran disponibles en el mercado y están siendo usadas por la mayoría de los bancos en el país.

La inversión de recursos públicos fue de USD 2,5 millones y se logró ampliar la cobertura en 187 municipios rurales donde habitan más de 1 millón de personas y 25 barrios marginales. Esto representó un costo de USD 13.000 por municipio o de USD 2.400 por habitante, lo cual no parecería una inversión elevada si por medio de ella se hubiese logrado un avance significativo en materia de inclusión financiera. La gran lección, sin embargo, es que aun cuando la extensión del canal es un prerrequisito para ofrecer productos financieros, no es condición suficiente. Se requiere continuar investigando y analizando para entender y dilucidar modelos de negocio que le permitan a las instituciones financieras ofrecer productos adecuados a las necesidades de esta población.

En la experiencia colombiana, los incentivos solos no fueron suficientes para estimular a las instituciones financieras privadas hasta tanto estas no lograron estabilizar las plataformas tecnológicas y su modelo de negocio. A fin de llegar a zonas rurales, las instituciones financieras deben contar con un modelo maduro cuya sostenibilidad dependa de la capacidad que tengan las mismas de ofrecer productos adecuados a las necesidades de estas comunidades y generar así el volumen de transacciones necesarias.

Los beneficios alcanzados con esta convocatoria superan los costos en que incurrió la Banca de Las Oportunidades. Se motivó a las instituciones financieras directa e indirectamente a usar un canal novedoso, se desarrollaron nuevos modelos y se ofrecieron soluciones tecnológicas más eficientes y de menor costo, lo cual es un elemento fundamental de la estrategia de inclusión financiera del país. La pregunta a responder es quién debe asumir el costo de impulsar la expansión de la infraestructura en un país. En el caso colombiano, este fue asumido por el programa a cargo de la política de inclusión financiera, lo cual permitió tener una mayor transparencia y evitar que la política social asumiera este costo. En otros países los programas de transferencias no solo se enfrentan al reto de lograr pagar los subsidios a la población más pobre sino que también sufragan el costo de la comisión que le reconocen a las instituciones pagadoras. Las ventajas y desventajas de una u otra aproximación deberán continuar siendo exploradas y analizadas para entender mejor su impacto en la política social y la política de inclusión financiera.