“ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO PARA LA FINANCIACIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE COLOMBIA: CASO BANCA DE LAS OPORTUNIDADES – MICROFINANZAS”.

JAIME ALEXANDER TULCAN BONILLA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

BOGOTÁ, 2016

“ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO PARA LA FINANCIACIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE COLOMBIA: CASO BANCA DE LAS OPORTUNIDADES – MICROFINANZAS”.

Trabajo de Grado presentado por:

JAIME ALEXANDER TULCAN BONILLA

a:

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACION

DIRIGIDO POR:

Germán Nova Caldas

En cumplimiento de los requisitos para optar el título de Máster en Administración

Bogotá, noviembre de 2016

Agradezco a Dios,

A mi esposa y a mis hijos por su apoyo incondicional,

A la vida, por encontrar motivos para lograr esta meta.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN 1

1. INTRODUCCIÓN 3

2. INICIOS DEL MICROCRÉDITO A NIVEL MUNDIAL 5

2.1 El banco de los pobres: El Grameen Bank de Bangladesh 9

2.2 El primero en América Latina: Acción Internacional 12

2.3 FINCA: Fundación internacional para la Asistencia Comunitaria – Banca Rural al servicio de América Latina 13

2.4 El microfinanciemiento en economías en desarrollo 14

3. DIFERENTES O COMPLEMENTO: MICROFINANZAS O MICROCRÉDITO 17

3.1 Inversión extranjera directa (IED): un modelo de desarrollo económico controvertido 18

3.2 El microcrédito como parte primordial de las microfinanzas 20

3.3 Hacia el modelo de desarrollo económico del siglo XXI: las microfinanzas 22

3.4 El Microcrédito: noción y prácticas llenas de aplicación 23

3.5 Una mirada al impacto del microfinanciamiento 25

3.6 Las Microfinanzas como fuente de generación de empleo 28

3.7 Las Microfinanzas: fuente de controversia, de ganancias de pocos y de anti-desarrollo 29

4. POLITICAS PUBLICAS DE MICROCRÉDITO EN COLOMBIA 34

4.1 El salto del crédito agral subsidiado a los servicios financieros 34

4.2 Evolución del marco jurídico para el microcrédito colombiano 38

5. EL MICROCRÉDITO EN COLOMBIA 45

5.1 Bancarización e inclusión financiera: una cuestión de política pública 45
5.2 Banca tradicional e instituciones microfinancieras (IMF) en Colombia 51
6. CASO ESTUDIO: BANCA DE LAS OPORTUNIDADES 55
6.1 Origen del PIBO: Programa de Inversión Banca de las Oportunidades 56
6.2 Estrategias y funciones del programa 57
6.3 Análisis situacional y avances del programa PIBO 60
6.3.1 FACTOR I: Cobertura geográfica y canales de distribución 61
6.3.2 FACTOR II: Acceso a productos financieros 63
7. CONCLUSIONES 73
8. BIBLIOGRAFIA 78

"ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO PARA LA FINANCIACIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE COLOMBIA: CASO BANCA DE LAS OPORTUNIDADES – MICROFINANZAS".

Jaime Alexander Tulcan Bonilla

RESUMEN

Este documento tiene como objeto de estudio a las microfinanzas consideradas como una herramienta para promover la equidad en términos de recursos que busquen excluir de la pobreza a los sectores menos favorecidos dándole herramientas para su progreso social. Adopta un método fundado en la combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo, además utiliza la técnica de estudio de caso revisando en concreto: el programa de Inversión Banca de las Oportunidades (PIBO).

Se analiza el PIBO como el programa que busca manifestarse en niveles de pobreza menores que redunden en un desarrollo social. Se analiza su contexto de surgimiento, su perfil institucional y su gestión estratégica y operativa, de modo tal, que se revisa el posicionamiento y la perspectiva que dicho caso evidencia en sus metas y objetivos. La primera parte del marco teórico de referencia del trabajo consiste en la presentación de conceptos clave tales como microcrédito, microfinanzas, la relación entre ambas, sus orígenes y las diversas tipologías sobre las principales modalidades microfinancieras existentes a nivel mundial. En segundo lugar, se analizan las políticas públicas que han dado vida y evolución al concepto de microcrédito en Colombia, con una perspectiva histórica lo cual permite ubicar las razones fundamentales para considerar las microfinanzas como un elemento clave del Gobierno en búsqueda de una equidad social, asimismo, se estudia la evolución de las instituciones encargadas de darle vida al microcrédito en Colombia. Finalmente, se analiza el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, enfocándose en sus inicios, sus objetivos, sus resultados y sus perspectivas en la consecución del objetivo por el que fue creado, sin olvidar, la parte crítica en la revisión del caso, de acuerdo a los resultados obtenidos hasta el momento.

Palabras Clave: microfinanzas, banca de las oportunidades, IMF

"ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES OF PROMOTION FOR SOCIAL FUNDING THROUGH FINANCIAL INCLUSION OF THE MOST VULNERABLE SECTORS OF COLOMBIA: CASE BANK OF OPPORTUNITIES - MICROFINANCE".

Jaime Alexander Tulcan Bonilla

ABSTRACT

The purpose of this document is to study microfinance as a tool to promote equity in terms of resources that seek to exclude poverty to the less favored sectors giving them tools for their social progress. Adopt a method based on the combination of the qualitative and quantitative approaches, also uses the technique of case study reviewing in particular: the Investment Banking of Opportunities program (IBOP).

The IBOP is analyzed as the program that seeks to manifest itself in poverty levels minors that lead to social development. It analyzes its context of emergence, its profile institutional and strategic and operational management, so that the positioning and the perspective that this case shows in its goals and objectives. The first part of the theoretical frame of reference of the work consists in the presentation of key concepts such as microcredit, microfinance, the relationship between them, their origins and different typologies of the main microfinance world. Secondly, we analyze the public policies that have given life and evolution to the concept of microcredit in Colombia, with a historical perspective which allows us to locate the Microfinance as a key element of the in search of social equity, we also study the evolution of institutions responsible for giving life to microcredit in Colombia. Finally, the Program of investment Bank of the Opportunities, focusing on its beginnings, objectives, results and its perspectives in the achievement of the objective for which it was created, not to mention, the critical part in the review of the case, according to the results obtained so far.

Keywords: microfinances, banca de las oportunidades, IMF

1. INTRODUCCIÓN

La inclusión financiera tiene una correlación directa con el crecimiento y desarrollo económico y contribuye a la reducción de la pobreza. Dado este impacto, varias jurisdicciones han promovido políticas públicas tendientes a facilitar el acceso y uso de los servicios financieros en la población. Tener acceso permanente y a precios accesibles a los servicios financieros, dentro de los cuales se encuentra el crédito, se ha convertido en uno de los mayores retos de desarrollo económico a nivel global en los años recientes, además de las políticas públicas que deberían generarse para apoyar ese dinamismo propuesto por el medio. Varios estudios han seguido de cerca la relación entre el sistema financiero y la reducción del nivel de pobreza, sin tener que acudir directamente a los subsidios por parte del estado, para mantener un nivel de vida de las poblaciones más vulnerables en térmicos socio-económicos. En esta medida, las políticas de inclusión financiera, y en particular las de acceso a crédito, alientan a la población a decidir por sí misma la manera de mejorar su situación económica a través de iniciativas de negocios y cubrimiento de riesgos con recursos provistos por el sistema financiero.

Los últimos años han sido testigos de la incorporación de numerosas innovaciones tecnológicas en la industria financiera, las cuales están modificando la forma en que se ofrecen y consumen los servicios financieros, transformando a su vez la manera en que las entidades se relacionan con sus clientes. Con el fin de dinamizar la oferta de servicios financieros y la adopción de nuevas tecnologías, han tenido lugar diversos ajustes regulatorios que incluyen la creación de productos de ahorro de trámite simplificado y la posibilidad de entrada de nuevos agentes en la provisión de depósitos de dinero electrónico (SEDPE). Por otra parte, han surgido nuevos productos como el crédito de consumo de bajo monto y se amplió el uso del canal de corresponsales para que las compañías de seguros puedan comercializar a través de éste diferentes amparos. Las diferentes iniciativas implementadas para promover un ambiente favorable para la inclusión financiera se recogen en análisis internacionales como el que realiza anualmente el Microscopio Global (2015). Este estudio sitúa al país en el segundo lugar en el ranking mundial de entornos favorables a la inclusión financiera, con 86 puntos de 100 posibles, luego de Perú que

fue calificado con 90 puntos. Ambos países alcanzaron puntajes superiores al promedio de América Latina que fue de 51 puntos.

A partir de las definiciones de microfinanzas, la inclusión financiera no sólo se enfoca en los préstamos hacia la población de la base de la pirámide, sino que se trata del diseño de productos que cubran las necesidades de la población en general frente a contextos sociales y económicos menos favorables al desarrollo de un país. Dentro de los factores que perturban el desarrollo económico en el país se han encontrado problemas sociales relacionados con exclusión, inequidad, desigualdad y violencia.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia y en los últimos años ha trabajado de forma decidida en la masificación de los servicios financieros. En 2006 se adoptó la política de inclusión financiera Banca de las Oportunidades, y a partir de ella se creó el Programa de Inversión "Banca de las Oportunidades" (Decreto 3078 de 2006) con el objetivo de las crear condiciones necesarias para promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros de la población de menores ingresos las mipymes y emprendedores. Este trabajo muestra los avances de la política de inclusión financiera, y busca identificar las barreras que aún persisten, así como los nuevos retos que se deben abordar. Aunque la información de los programas desarrollados proviene en su totalidad del propio PIBO, las cifras sobre comportamiento de los servicios financieros, coberturas y población beneficiada provienen del DANE y la Superintendencia Financiera.

2. INICIOS DEL MICROCRÉDITO A NIVEL MUNDIAL

Para empezar, debemos repasar el significado de microcrédito - créditos a personas que no son atendidas por las grandes instituciones financieras-, importante revisar la evolución que ha tenido su generalidad, diferenciando las siguientes distinciones:

- Microcrédito: de acuerdo con lo definido en la Conferencia Internacional sobre Microcrédito[1] en Washington, consiste en programas de concesión de pequeños créditos a los individuos que alcanzan los más altos índices de pobreza, para que éstos puedan poner en marcha pequeños negocios que generen ingresos con los que mejoren su nivel de vida y el de sus familias.

- Microfinanzas: según Garzón (1996), son la intermediación financiera a nivel local (i.e.). En las microfinanzas están incluidos además de créditos, los ahorros, los depósitos y otros servicios financieros. Es un procedimiento local, utilizado por instituciones que acopian recursos y los reasignan regionalmente.

- Las microfinanzas como un sistema financiero incluyente: se precisa como un sistema financiero auto sostenible, además de requerir ser coordinado entre los gobiernos y el sector privado, con el que se debería lograrse llegar con eficiencia financiera a las poblaciones más vulnerables y pobres del país.

Los primeros intentos de microcrédito nacen como producto de la necesidad de personas que no han sido objetivo comercial de los bancos, teniendo en cuenta que no reúnen las condiciones exigidas por los mismos, para ser parte de sus clientes. Sin duda, esto se debe a que no representan posibilidades seguras de generar beneficios económicos, por el contrario, se consideran en clientes

1 La Cumbre de Microcrédito se celebró del 2 al 4 de febrero de 1997. En la actividad se reunieron más de 2.900 personas de 137 países en Washington, OC. Éste fue el encuentro organizado por una ONG, más grande que jamás se haya celebrado y contó con la presencia, tanto de líderes de la industria microfinanciera, como de jefes de estado. Esta cumbre lanzó una campaña de nueve años con la meta definida de "trabajar para asegurar que 100 millones de las familias más pobres del mundo, especialmente las mujeres de esas familias, estén recibiendo crédito para autoempleo y otros servicios financieros y de negocio para fines del año 2005."

con alto riesgo en la recuperación de cartera, además de producir altos costos de operación. Microcrédito, motivo de discusión durante los últimos 25 años en diversos eventos y foros de política, finanzas y economía alrededor del mundo. En la Cumbre del Milenio[2] celebrada en septiembre de 2000, los estados miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del mundo, formularon ocho metas que deberían haberse cumplido para el año 2015. Entre estas metas, también llamadas Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000), se enfatiza la primera de todas que tiene como objetivo erradicar la pobreza extrema y el hambre. Para llegar a esto, se pretende crear puestos de trabajo y desarrollar el sector de la agricultura, como opción para lograrlo, la creación de mecanismos de acceso a la financiación, a la población más pobre del planeta. Estos mecanismos son

- Programas sostenibles de microcrédito individual y colectivo.
- Programas de estímulos tributarios y financieros al crédito para la población más pobre.
- Programas de ahorro diseñados y destinados a los más pobres.
- Políticas de venta a crédito, de bienes básicos a los pobres.

Si nos remontamos a los inicios, los primeros intentos de microfinanzas se llevaron a cabo en Europa hacia 1462, cuando por decisión de los monjes franciscanos se fundó Mons Pietatis en la población italiana de Perugia, considerado el primer Monte de Piedad, precursor de las actuales Cajas de Ahorro españolas y las Cassas di Risparmio italianas. Sin embargo, el nacimiento del Mons Pietatis se dio en 1431, también con los franciscanos a partir de las llamadas Arcas de Limosnas Castilla. En 1515, el Papa León X mediante la Bula Papal lnter Multíplices[3] facultó a las casas de empeño a cobrar intereses, con el objetivo de solventar los costos de operación de la Iglesia Católica.

[2] También conocida como Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, nombre dado al quincuagésimo periodo de sesiones de la Organización de Naciones Unidas que tuvo lugar del 6 al 8 de septiembre de 2000, en conmemoración al cambio de milenio

3 La Bula lnter Multíplices fue aprobada durante el V Concilio lateranense o Concilio de Letrán, denominado así porque se celebró en la Basílica San Juan de Letrán en Roma desde el 3 de mayo de 1512 hasta el 16 de marzo de 1517

En el siglo XVII, el ir1andés Jonathan Swiff[4] fundó el lrish Loan Fund System (Sistema irlandés de Fondo de Préstamos), este facilitaba pequeños préstamos a los agricultores pobres que no poseían ninguna garantía. En un momento alcanzó hasta el 20% de todos los hogares irlandeses. El alemán Friedrich Wilhelm Raiffeisen[5] , junto con otros colaboradores, desarrollo el concepto de cooperativa financiera en el siglo XIX. Este tipo de cooperativa tenía como objetivo desligar la dependencia de la población rural con los prestamistas, y redundar en mejorar su calidad de vida, ésta se popularizó rápidamente en Alemania y otros países de Europa y América del Norte, y posteriormente, en los países en vías de desarrollo alrededor del mundo. (CGAP, 2006).

Hacia el final Segunda Guerra Mundial, en Europa Occidental, nació la necesidad de encontrar financiación para reconstruir sus infraestructuras y capitalizar sus economías. Por esta razón, se fundaron distintos programas para la activación de la economía europea, en su mayoría dirigidos hacia el sector agrícola, entre los que resaltan el Fondo Europeo de Orientación y Garantía para la Agricultura (FEOGA)[6], la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)[7]

[4] Jonalhan Swilt (1667 -1745) fue un lamoso escritor irlandés, autor de los Viajes de Gulliver. Se ordenó como sacerdote luego de graduarse como teólogo, participó de manera activa en la vida política y económica de su país, época durante la cual creó el lrish Loan Fund System

5 Friedrlch Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) fue el mayor impulsador del cooperativismo de ahorro y crédito en Alemania. Se desempeñó como alcalde de varias ciudades alemanas. Sus principios cooperativos. expresados en su libro, las asociaciones de cajas de crédito como medida para evitar la miseria de la población rural, artesanal y obrera urbana, aún siguen rigiendo los destinos de los entes cooperativos a nivel mundial. En su honor se celebra el mes de cooperativismo en marzo. mes de su nacimiento y muerte.

6 El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). creado mediante el Reglamento nº 25 de 1962, relativo a la financiación de la política agrícola común, representa una parte importante del presupuesto general de la Unión Europea; es una iniciativa creada para asegurar los recursos necesarios para la producción agrícola y la distribución de alimentos en el marco de las comunidades europeas. evitando así la dependencia agrícola y alimentaria de países tuera de la zona europea.

7La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) surge como consecuencia del Tratado CECA, firmado en París en 1951, el cual reunió a Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos en una Comunidad que tuvo por objeto organizar la libertad de circulación del carbón y del acero y el libre acceso a las fuentes de producción. Esta comunidad fue creada con la intención de unir las ventajas comparativas de cada país para la producción de acero: Bélgica, Luxemburgo y Alemania con carbón. Francia y Bélgica con hierro, Alemania e Italia con la industria de altos hornos y Holanda con su posición estratégica para convertirse en centro de acopio de esta iniciativa.

y la Política Agrícola Común (PAC)[8], como iniciativas oportunas de los gobiernos europeos y el Plan Marshall[9] como decisión del gobierno estadounidense, uno de los mecanismos más notorios para la asignación de recursos, mediante el otorgamiento de subsidios de crédito a pequeños granjeros para que ejecutaran la inversión necesaria y así, incrementaran su producción. Este intento no tuvo gran éxito, debido a que las instituciones no fueron capaces de mantenerse con las tasas de interés aplicadas, además de que los granjeros no cumplieron con sus pagos, pues creyeron que los subsidios eran donativos del Gobierno. La minimización del riesgo - razonamiento tradicional de las entidades financieras formales - se convirtió en la ineludible variable que obstaculizó el acceso al crédito a la población de más bajos ingresos. Esta no tenía la capacidad de aportar los documentos y garantías necesarias para respaldar sus préstamos. La necesidad de crédito frente al monto, tiempo y esfuerzo requeridos para culminar el proceso de solicitud, lo hacían inapropiado.

A inicios del siglo XX, arriban a las zonas rurales de América Latina, las nociones de ahorro y crédito, las cuales planteaban modernizar el sector agrícola, volver fructíferos los ahorros inactivos, desarrollar la inversión a través de créditos y luchar contra la dominación feudal que se formaba a través del endeudamiento. Estos métodos fueron ofrecidos por los bancos creados en las grandes ciudades de América Latina, bancos de carácter privado o controlados por representaciones gubernamentales, diferente del concepto europeo, cuyos dueños eran sus propios clientes. Sin embargo, con la aparición de estos conceptos no se logró el objetivo de cimentar los créditos en las poblaciones más vulnerables, a pesar de que la estandarización del otorgamiento y cobro del crédito hizo posible que las instituciones financieras truncaran una parte de sus gastos administrativos y así lograran ofrecer una tasa de interés más baja y atractiva para el sector mencionado, conservando sus márgenes de ganancia (CGAP, 2006).

[8] La Política Agrícola Común (PAC) es parte de la estrategia de integración económica de Europa posguerra, con la cual se busca evitar la dependencia de las grandes despensas agrícolas del mundo de mediados del siglo XX, garantizando la producción, distribución y consumo de alimentos de origen agrícola.

9 El Plan Marshaff es una iniciativa del Secretario de Estado estadounidense George Marshall, quien propuso que los dos organismos multilaterales creados en 1944 en Bretton Woods, El fondo monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, junto con las agencias internacionales de desarrollo, canalizaran los recursos financieros necesarios para la reconstrucción europea

Para Coulter y Shepherd (Coulter, 2000), el medio para quienes no conseguían el crédito era recurrir a los prestamistas informales, los cuales formalizaban sus colocaciones a altas tasas de interés (entre 5% y 30% semanal), y brindaban facilidad en los programas de pago, esto coincidía con las posibilidades de los interesados. Para este sector de la población resultaba más atractivo lograr un crédito costoso que no tener acceso a los dineros, esta respuesta a sus necesidades no permitió la reinversión de capital, generando que sus utilidades fueran cada vez menores o en muchos casos no se presentaran. Hacia 1970, se exhibe por primera vez a nivel mundial el fenómeno de la migración de la población rural hacia las grandes capitales, hecho motivado por la excesiva oferta de mano de obra no calificada, que superaba la escasa demanda de trabajo en este mercado. El gran problema que encuentra esta población en las ciudades es el panorama descrito anteriormente.

La dificultad para acceder a un trabajo formal, exigió a las personas a la búsqueda de nuevos mecanismos de sustento, con lo cual se empezaron a gestarse nuevas actividades tales como la creación de pequeños negocios, llegando a convertirse en lo que hoy se conoce hoy como microempresarios o microemprendedores. En respuesta a las necesidades creadas por esta situación, nacen las primeras iniciativas que intentan solucionar el problema de liquidez y financiamiento, dando paso a organizaciones como las que se mencionan a continuación:

2.1 El banco de los pobres: El Grameen Bank de Bangladesh

El Grameen Bank tuvo su origen en un proyecto de investigación que procuraba explorar la posibilidad de diseñar un sistema de prestación de servicios de crédito para suministrar servicios bancarios a los más pobres. Este proyecto se llevó a cabo inicialmente en las zonas rurales de Jobra (aldea adyacente a la Universidad de Chittagong[10]) y algunas aldeas aledañas, entre 1976 y 1979. El proyecto de investigación fue lanzado por Muhammad Yunus, banquero y

[10] La Universidad de Chittagong es la más antigua del país, ubicada en la ciudad que lleva su mismo nombre, es la segunda ciudad más grande de Bangladesh, con cerca de 4 millones de habitantes. Sus ingresos dependen fundamentalmente del tráfico portuario y su importante actividad agrícola.

economista de Bangladesh, quien en aquel momento era el Director del Programa de Economía Rural de la Universidad de Chittagong. La idea del proyecto nace en 1974, durante una visita a una de las comunidades más pobres de Bangladesh. En una conversación con una aldeana, cuyo oficio era construir sillas de bambú, Yunus observó que esta mujer solicitaba préstamos a comerciantes para tener acceso a materia prima con intereses del 10% por día, en su momento pensó que si se le facilitaba· a esta mujer, el acceso a un crédito con unos intereses moderados, no sólo estaría en capacidad de pagar la deuda y obtener los suministros necesarios, sino que podría crear mejores márgenes de utilidad y hacer que su negocio creciera, (Yunus, 2008).

El profesor Yunus, junto con unos colegas, resolvió crear el Grameen Bank (el Banco del Pueblo) en 1983, capitalizado por donaciones de instituciones internacionales, éste representa tal vez el caso más popular de las microfinanzas a nivel mundial, y se inició con el proyecto de investigación ya mencionado, en respuesta a las necesidades de la población vulnerada por la hambruna acontecida en Bangladesh durante 1974. El plan pretendía observar el impacto de pequeños créditos en las economías de las personas, y empezó con un préstamo de 27 dólares a la mujer mencionada que trabajaba con el bambú

En una primera excursión se crearon grupos de cinco personas, de las cuales, solamente dos recibían el préstamo. Para que los otros tres miembros del grupo tuvieran la posibilidad de ser elegidos para el crédito, los dos primeros debían comenzar a retornar el dinero prestado más los intereses (16 %) durante un período de seis semanas. El grupo entero desperdiciaba la posibilidad de nuevos créditos si uno de ellos no lograba cancelar, esto establecía incentivos para que el grupo procediera de forma responsable, acudiendo al argumento (dentro de las culturas orientales y especialmente dentro de las poblaciones de estratos bajos) del prestigio social dentro de su comunidad[11]. Esta maniobra era manejada como un mecanismo de presión social (si no pagaba, no sólo quedaba mal con el banco, sino también con los demás integrantes de su grupo) y al mismo tiempo se traducía en garantía de pago, haciendo que el banco resultara económicamente viable (tasa de reembolso del crédito del 96.5%, en 2009). Los desembolsos

[11] A esta modalidad de crédito se le denominó originalmente el crédito cooperativo por la connotación que tenía, para el éxito del grupo, el espíritu solidario de sus integrantes.

eran cantidades pequeñas pero suficientes para poner en marcha sus iniciativas. El grupo tenía una reunión una vez por semana con un empleado del banco, quien los ayudaba sobre cómo debían operar sus microempresas. Sin embargo, gran parte de esta metodología de trabajo ha venido sufriendo una evolución, originada por las experiencias asimiladas y su objetivo principal ha sido proveer servicios financieros a la medida para apoyar el avance económico y social de las familias. El diseño comenzó formalmente el 14 de abril de 2000, se sustituyó el Sistema Clásico Grameen (SCG), sistema por grupos mencionado anteriormente, por el Sistema Generalizado Grameen (SGG) forma centralizada como establecimiento de microfinanzas. La última sucursal del Banco Grameen se cambió al nuevo sistema, el 7 de agosto de 2002, completándose así el proceso de transición. Este nuevo procedimiento, diseñado y aplicado actualmente por Yunus, se resume en las siguientes pautas:

- Préstamos por un año.
- Reembolsos semanales de un monto fijo.
- Tasa de interés del 20%.
- El reembolso es de 2% semanal durante cincuenta semanas.
- Los intereses representan la suma de cuatro takas[12] por semana, para un préstamo de 1.000 takas.

Otro punto clave del sistema de microcrédito del banco de los pobres es que beneficia en un 94 % a las mujeres, ya que según Yunus (1998):

> "Las mujeres que viven en la miseria se adaptan mejor y más rápido que los hombres, al proceso de auto-asistencia. Asimismo, son más atentas, intentan asegurar el porvenir de sus hijos con más eficacia y demuestran mayor constancia en el trabajo. Cuando es manejado por la mujer, el dinero es mejor utilizado en beneficio de la familia que si el hombre lo maneja, además el índice de reembolso de los préstamos se encuentra en el 96% y jamás acudió a la justicia para recuperar su dinero. En este sentido, se establece un compromiso basado en relaciones entre seres humanos y no en papeles, pues no se firma ningún contrato jurídico entre el banco y los clientes".

[12] Moneda oficial de Bangladesh, En 1971 se estableció como tasa de cambio 7,5 takas por USS1. En Agosto de 2016 la tasa de cambio era de 79,59 takas por US1.

En este sentido, Yunus afirma:

"Los malos pagadores representan apenas el 1 % de nuestros clientes, situación en la cual el Grameen no concluye que esa persona es deshonesta. Pensamos más bien que su situación era tan difícil que no pudo reembolsar su minúsculo préstamo. En estas condiciones, ¿para qué correr donde los abogados para que nos entreguen papeles azules, amarillos y rosados? Apenas un 5% de los préstamos no son reembolsados. Es el riesgo inherente a nuestro oficio y constituye, además, un recordatorio de lo que necesitamos mejorar para tener éxito".

2.2 El primero en América Latina: Acción Internacional

Acción Internacional fue fundada en 1961 por Joseph Blatchford, que junto a compañeros de la universidad, consiguió $90.000 dólares de empresas privadas para encaminar una red de desarrollo comunitario, elegida a ayudar a los pobres a sostenerse a sí mismos, trabajaban coordinados con los residentes locales para identificar cuáles eran las necesidades más importantes de la comunidad. Entre todos ayudaban en trabajos de construcción de infraestructura de servicios públicos básicos, construcción de escuelas y centros comunitarios, capacitaciones y programas de nutrición, etc.

Hacia 1973, los accionistas en Recife, Brasil, encontraron que gran parte de los habitantes lograban ingresos de pequeñas iniciativas informales, este contexto los llevó a pensar que, si a estos microempresarios se le daba acceso a un préstamo con intereses razonables, podrían hacer crecer sus negocios y así apoyarlos a salir de la pobreza. En cuatro años, habían otorgado 885 préstamos y ayudado a crear o estabilizar 1.386 nuevos puestos de trabajo. Acción Internacional, como una institución microfinanciera, sabía que si quería acrecentar los créditos otorgados necesitaría tener acceso a un mayor capital, lo que dio comienzo al primer banco comercial destinado únicamente al apoyo a microempresarios: Bancosol (Bolivia, 1992). Acción aprovechaba la posición del individuo en la comunidad, como un capital social que era tan

importante o más que financiero. Se creaban grupos solidarios compuestos entre tres y diez personas que eran indistintamente responsables por el retorno del préstamo. Para incentivar el cumplimiento de los pagos, y así mantener el reembolso estable y cumplido, se consideraba para negociar préstamos futuros, así que, si uno de los miembros incumplía en un pago, se perdía esta posibilidad. Además, los oficiales de crédito tenían que visitar a sus clientes en sus hogares y negocios, para comprobar que el préstamo se utilizaba como capital de trabajo.

Actualmente, Acción tiene presencia en Latinoamérica, África, Asia y Estados Unidos mediante redes de trabajo colaborativo. En la tabla 1 se pueden observar algunos indicadores de actividad de esta organización para el periodo comprendido entre 1998 y 2008.

Tabla 1. Estadísticas acumuladas para los socios de Acción 1998-2008

Número total de clientes atendidos:	7.7 millones
Cantidad total desembolsada	23.4 millones
Tasa histórica de pago	97%
Mujeres prestatarias	61 %

Fuente. Acción Internacional (Internacional, 2008)

2.3 FINCA: Fundación internacional para la Asistencia Comunitaria – Banca Rural al servicio de América Latina

Esta institución microfinanciera fue fundada por John Hatch [13] en 1985, con la apertura del Village Banks en El Salvador, para otorgar créditos a mujeres de bajos ingresos (FINCA lnternational, 2005), gracias al éxito alcanzado, se abrieron nuevos proyectos en México, Honduras, Guatemala, Haití, Uganda y Rusia entre otros. Cada grupo se componía de 10 a 35

[13] John Hatch nació en 1940. Es conocido como el padre de la Banca Comunal. Antes de la fundación de FINCA se desempeñó como voluntario del Cuerpo de Paz en Colombia (1962-4) y director regional en Perú (1965-7), fue becario Fulbright (Univ. PhO .. Wisconsin, 1973), entre 1973 y 1983

personas, generalmente mujeres. Los préstamos se otorgaban para capital social, lo que les permitía poder crecer en sus negocios, inclusive se les brindaba incentivos de ahorro y la posibilidad de ser pilares de la comunidad, aplicaban en lugares donde no existía la oferta financiera o era insuficiente. Los miembros de cada grupo elegían sus líderes, preparaban sus estatutos, mantenían los registros, administraban los créditos y eran completamente responsables de supervisar el comportamiento de los créditos e incluso, las sanciones por incumplimiento; esta metodología de trabajo promueve más la cooperación que la competencia. El capital base se lograba de los ahorros del grupo y era constantemente reinvertido, lo que redundaba en el desarrollo de la misma comunidad. Este modelo de trabajo es excesivamente dependiente de donaciones en el momento de la inversión inicial y, en comparación con otros bancos rurales, no ha logrado manejar todos sus costos.

2.4 El microfinanciemiento en economías en desarrollo

El éxito de los casos mencionados, la progresiva tendencia hacia la responsabilidad social por parte del empresariado privado y la inquietud de muchos gobiernos del mundo en desarrollo por la lentitud en la creación de microempresas que permitieran el sostenimiento de su frágil modelo de sustitución de importaciones, provocaron la aparición de entidades otorgadoras de microcréditos, en otras partes del mundo, a mediados de los años 70; estas entidades se constituyeron en su mayoría como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y se extendieron en los países en desarrollo del mundo. Para el año 1980, los programas de microcrédito en todo el mundo pretendieron mejorar las metodologías existentes y romper los paradigmas del momento, con respecto a la financiación a los pobres. Según Guillamón (Guillamón, 2002), la práctica de estas instituciones demostró las siguientes situaciones:

- Las personas pobres (en especial las mujeres) retornan sus obligaciones con mayor efectividad que los clientes de los bancos comerciales.
- Los pobres están en disposición y capacidad de pagar tasas de interés, permitiéndole a las Instituciones Micro Financieras (IMF) tener viabilidad comercial.

Estos establecimientos financieros obtenían un mayor número de clientes y conseguían hacerlos menos dependientes de subsidios gubernamentales y donaciones. Como ejemplo, se puede destacar la creación del Bank Rakyat Indonesia (BRI)[14] -banco comercial del gobierno indonesio en 1984, fue fundado por Raden Bei Aria lraatmadja en Purwokerto, Java Central, y su propósito inicial fue propiciar el desarrollo agrícola. El sistema consistía en tener un punto de depósito para el dinero de la mezquita y hacer préstamos con intereses muy bajos. Este banco tuvo tres objetivos principales:

- Dar respuesta a las necesidades de los clientes, orientado sobre todo en la micro pequeña economía.
- Permitirse ser una institución rentable.
- Asumir una gran simplicidad en todos sus trámites.

El BRI superó la crisis económica que golpeó al sudeste asiático. Como se menciona en la publicación 33 de CONDUSEF (2002), para conseguir esto y acrecentar su alcance de clientes y sus beneficios, en los años 90 se introdujeron productos y servicios microfinancieros para los clientes de bajos ingresos. Se fundaron redes de cooperación y surgieron nuevos interesados en el tema de las microfinanzas. El término microcrédito fue sustituido por microfinanzas, término que no sólo significaba crédito, agregaba una serie de servicios financieros que lo hacían más atractivo (ahorro, transferencias, seguros, y otros servicios), y atendían necesidades hasta ese momento no ofrecidas para este segmento de la población (necesidad de apertura de cuentas y de métodos de transferencias) (Cohen, 2003). Estas necesidades estaban conexas con el ahorro y la movilización de recursos, producto del aprendizaje creciente de un pasado lleno de necesidades insatisfechas, en muchos programas de crédito rural, especialmente aquellos que se crearon después de la Segunda Guerra Mundial.

[14] Bank Rakyal Indonesia fue fundado en 1895 durante el periodo colonial holandés. Luego de haber pasado por varios cambios, incluso de nombre, se convirtió en el banco más importante de Indonesia. Su especialidad son las microfinanzas y la capacidad de llegar a los sectores rurales de la región. Contrario a los otros bancos de este tipo, Bank Ralcyat, ofrece préstamos Individuales acordes con los flujos de caja de los beneficiarios, los cuales deben respaldar los créditos con algún tipo de garantía.

Estos planteamientos iniciales no poseían instrumentos de captación de recursos, ni de transferencia de ahorros. Al incluir los nuevos servicios, se dejó de ver a las instituciones microfinancieras como simples prestamistas, las empezaron a ver y utilizar como parte activa del sistema financiero, accediendo a instrumentos que les ayudaban a tener un mejor manejo de los recursos obtenidos mediante los créditos, así como de los recursos obtenidos por la operación de sus negocios. Es importante mencionar que, en algunos casos puntuales en los países en desarrollo, la falta de experiencia en el manejo de pasivos de las nuevas cooperativas de ahorro y crédito (experiencia que sí tenían en colocación, crédito y cobranzas cuando eran ONG 'S) arrojó resultados negativos. Las IMF empezaron a convertirse en corporaciones con ánimo de lucro que conquistaban más capital y se hacían más notorias dentro del sistema financiero.

En la actualidad, sin duda hay tres grandes retos para las microfinanzas:

- Escala: alcanzar un mayor número de clientes en economías más grandes.
- Profundidad: conseguir llegar efectivamente a los estratos más bajos de la población.
- Costos: administración del riesgo que consiga operar a tasas adecuadas para las poblaciones más vulnerables.

Para lograr esto, la respuesta es una: incluir a los pobres como parte principal de los sistemas financieros de las naciones. La viabilidad de las microfinanzas ha logrado que las IMF participen más activamente en el sistema financiero, logrando que los bancos comerciales, así como otras instituciones formales del sector trasladen una parte de sus operaciones hacia estas. Todos los proponentes con un único deseo: llegar a la población más necesitada, con un objetivo clave: cubrir los costos operacionales, y a la vez generar utilidades, motivo pendiente en algunos casos que aún no les permite la cobertura esperada.

3. DIFERENTES O COMPLEMENTO: MICROFINANZAS O MICROCRÉDITO

Se ha mencionado, los conceptos de microfinanzas y de microcrédito, y se sugirió las microfinanzas como la evolución y la forma más completa del microcrédito. Sin embargo, aún es motivo de discusión en el ámbito académico y en el círculo empresarial relacionado con las finanzas, las auténticas implicaciones del uno u el otro, así como su beneficio. Por un lado, está el hecho de que a finales de los años 80 y durante la primera mitad de los años 90, muchas compañías que se dedicaban exclusivamente al otorgamiento de microcréditos, la mayoría de las cuales funcionaban mediante la modalidad de ONG o cooperativa, resolvieron o se vieron obligadas a convertirse en bancos comerciales. Estas instituciones resolvieron pasar de ser sociedades dedicadas al microcrédito, para expandir su portafolio de productos y servicios a entidades microfinancieras, dando un mayor número de posibilidades a sus clientes y así contribuir a la bancarización,[15] de muchas personas que no se encontraban en el mercado objetivo de los bancos tradicionales (Morales, 2006).

Este gran paso les dio la posibilidad de conseguir otras fuentes de ingresos (adquisición de créditos de fomento con bancos de segundo piso, así como captación de ahorros), sin necesidad de restringirse sólo a las donaciones, único medio de captación para las ONG. Por otro lado, esta transformación a bancos comerciales, les significó competir directamente con la banca tradicional, hecho que los colocó en la mayoría de los casos en desventaja económica. Esta presión de la competencia, sumada a su nueva composición con accionistas que reclamaban resultados financieros y dividendos, llevó a muchos de las nuevas instituciones financieras a perder su objetivo inicial, que era el de cumplir con una función de apoyo social, mediante el

[15] Ingreso al uso de los productos y servicios del sistema financiero. Por su parte, Morales y Yáñez (2003) definen bancarización como el establecimiento de relaciones estables y amplias entre las instituciones financieras y sus usuarios. respecto de un conjunto de servicios financieros disponibles, y establecen tres dimensiones de la misma: - Profundidad: dimensión asociada a la importancia relativa agregada del sistema financiero sobre la economía. Los indicadores más comunes de profundidad son total de depósitos y créditos sobre PIB. - Cobertura: dimensión asociada a la distribución de los servicios financieros entre los distintos grupos de usuarios. En este ámbito, los Indicadores más comunes son medidas tales como: número de medios de pago sobre la población, o número de cajeros y sucursales por cada 100.000 habitantes, entre otros. - Intensidad de uso: dimensión vinculada a la cantidad de transacciones bancarias realizadas por una población de referencia.

otorgamiento de microcréditos, por el objetivo de ser no sólo financieramente sostenibles como antes, sino también de mantenerse financieramente rentables, esto los llevó a cambiar su nicho de mercado, ya no orientándose hacia las personas y los microempresarios de escasos recursos sino, adaptando su mercado objetivo dentro de las clases medias de sus mercados.

Frente a estos argumentos, la cuestión está en mantener la especialización de las entidades hacia un solo objetivo, conservando su propósito inicial y su función social como se da en las entidades dedicadas al microcrédito, o saltar hacia adoptar un modelo más integral que ofrezca mayores opciones a los usuarios. Esta última opción, además de brindar posibilidades de ahorro, inversión y transferencia de capitales, admite un panorama de operación a una escala mucho más grande. Viable para llegar a un mayor número de personas, gracias a la mayor disponibilidad de recursos; pero reduce su función social inicial planteada - proporcionar créditos a quienes más lo necesitan -, en razón de las necesidades de resultados financieros positivos. Dentro de esta cuestión, existen algunos casos que han logrado un equilibrio entre uno y otro escenario siendo el más representativo el Grameen Bank, que ha sabido concebir esta transición de entidad de microcrédito (ONG) a entidad microfinanciera (banco) sin perder su objetivo de ayudar a los más pobres. Sin embargo, son muy poco comunes estos casos alrededor del mundo, ya que el contexto indica que la mayoría de entidades han tenido que decidirse por una u otra alternativa y, deben plantarse continuar con las limitantes de una ONG o una mayor presión y, la consiguiente pérdida de función social de los bancos.

3.1 Inversión extranjera directa (IED): un modelo de desarrollo económico controvertido

A continuación, se mencionará una discusión académica que enfrenta dos formas de ver el desarrollo económico, como son los modelos de desarrollo proteccionistas y los modelos de desarrollo de apertura económica y globalización. En esta discusión (particularmente álgida en América Latina) hay un elemento que ha causado especial controversia durante los últimos 50 años, este es la Inversión Extranjera Directa (IED) que según la definición de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): " ... refleja el objetivo de obtener un interés duradero por parte de una entidad residente en una economía (inversionista directo), en una entidad residente en otra economía diferente a la del inversionista (empresa de inversión directa)." (Lomelí, 2006). Basados en esta definición, se puede afirmar que la IED no sólo incluye el flujo de recursos físicos, sino también las transferencias de tecnología y conocimiento. La IED representa un modelo ampliamente discutido, ya que para quienes están a favor de un modelo capitalista o en modelos afines, la IED simboliza uno de los principales motores del desarrollo para las estructuras productivas de las sociedades dentro del proceso de la globalización de la economía de libre mercado, principalmente en los países en desarrollo que encuentran a través de ésta, una forma de importar, acceder a recursos y conocimientos que no tienen disponibles y que les ayudan a un alto aprovechamiento de los recursos propios y a una mejora en sus oportunidades de generación de empleo y desarrollo económico. (CEPAL, 2006).

De otro lado, están las personas que creen en el modelo socialista o en modelos afines. Para estos la IED, más que un modelo generador de desarrollo, es un instrumento de dominación por parte de los países desarrollados para con los países subdesarrollados, que trabaja mediante la adquisición de los recursos y empresas estratégicos, con el fin de garantizar el status quo (situación actual). Para otros menos radicales, es una forma de aprovechamiento económico de los recursos de los países más pobres en detrimento de los pueblos de esos países que no aprovechan en su totalidad las ganancias que generan esos recursos de sus propias tierras (Mosrales, 2004). Por último, están aquellos socialistas que ven a la IED como un modelo aceptable, pero no dentro de una economía de libre mercado, sino en una "...economía regulada por el estado donde las condiciones para este tipo de inversiones son fijadas y controladas por éste y que de preferencia debe darse en un asocio con capital nacional, cuyos beneficios sean mayoritarios para este último (Pérez, 1999). Dentro de las diferentes discusiones mencionadas, la discusión está en el aprovechamiento de los recursos. Unos lo ven desde el punto de vista de aprovechar los excedentes de capital, tecnología y conocimiento de algunos países, trasladándolos a áreas donde estos recursos sean escasos. Esto se realiza mediante proyectos de inversión en los cuales, el país beneficiario de los recursos se aprovecha de la transacción y el inversionista de estas utilidades obtenidas por el proyecto. Otros lo distinguen desde el punto de vista de que al ejecutar estos

proyectos con capital extranjero se perjudica al capital y a la población local, quitándoles la posibilidad de disfrutar de las ganancias por el beneficio de estos recursos.

Así los países que se identifican con las economías de libre mercado, regularmente tratan de implementar políticas de estabilidad jurídica para las inversiones, así como de seguridad y confianza de los inversionistas para atraer estos recursos y aprovecharse de los proyectos apoyados mediante el empleo y los gastos que se quedan en la comunidad local. Mientras que los países que defienden el control social del estado, crean barreras para la inversión extranjera, con el fin de favorecer la utilización del capital nacional y de salvaguardar los recursos de sus pueblos, especialmente aquellos que creen estratégicos, otros países como México, Chile, Perú, Colombia o Brasil, se apegan al primer modelo mencionado y durante los últimos 15 años han incrementado la IED. Países como Venezuela, Bolivia o Argentina por su parte, se acoplan al segundo modelo y han reducido en gran medida la IED en este lapso de tiempo. En conclusión, si bien la IED ha sido un modelo económico bastante discutido y todavía lo sigue siendo, actualmente la discusión se centraliza más en la forma de regular y controlar la IED que en sus beneficios.

3.2 El microcrédito como parte primordial de las microfinanzas

Como se indicaba anteriormente, el microcrédito es el precursor de las microfinanzas, dado que la gran mayoría de instituciones hoy se dedican a estas, tuvieron sus inicios como entidades dedicadas únicamente al microcrédito. De igual forma, el marco regulatorio en los diferentes países evolucionó a partir del que estaba establecido para el microcrédito. Sin embargo, también se ven muchos ejemplos de organizaciones, que al moverse a entidades de microfinanzas, han dejado de atender a las poblaciones más necesitadas y han terminado pareciéndose más a la banca comercial tradicional por lo cual, vale la pena preguntar ¿es el microcrédito la base estructural de las microfinanzas actualmente? La respuesta está en las condiciones que llevaron a la creación de las microfinanzas, como en su estructura actual. Inicialmente, el objetivo de las entidades de microcrédito, que para la década de los 80 eran en su mayoría ONG's, no era la sostenibilidad ni la eficiencia financiera; el fin que perseguían, era

de naturaleza social. Durante el período de los 90, debido a las crisis financieras que se presentaron en todo el mundo, a las nuevas necesidades de las poblaciones que habían logrado levantar su nivel de ingresos gracias a los microcréditos y a la necesidad de una mejor regulación para dicho sector, en diversos países se quisieron crear organizaciones intermedias (como las cooperativas), y después saltaron a establecerse bancos comerciales, con el objetivo de proporcionar además de microcrédito, otros servicios adicionales como la de abrir cuentas de ahorro y de realizar transferencias entre diferentes cuentas y oficinas.

Adicional a los servicios adicionales está el hecho que, a diferencia de sus predecesoras, estas nuevas entidades sí tenían la imperativa responsabilidad de ser financieramente sostenibles y rentables, ya que, como consecuencia de las crisis, la posibilidad de obtener recursos a través de donantes se había reducido notablemente. Además, este tipo de aportes eran insuficientes para satisfacer la creciente demanda de microcréditos. Así, las nuevas entidades pasaron a tener como parte de su financiación, la obtención de préstamos y la captación de ahorros (actividades a las que sí estaban facultadas, a diferencia de las ONG). Adicionalmente, estas nuevas fuentes de ingresos les exigía utilizarlas de manera eficiente para avalar su permanencia en el tiempo y poder responder a sus acreedores (ahorradores y bancos de segundo piso). Bajo esta premisa, las ONG pasaron a ser accionistas mayoritarias de las nuevas entidades. Este fenómeno que se presentó principalmente en Asia y América Latina, llevó a que para el año 2009, más de la mitad de las instituciones de microcrédito fueran financieramente sostenibles.

Al llegar al mercado las nuevas entidades de microfinanzas que en la mayoría de los casos eran bancos, algunas, obligadas por la necesidad de obtener resultados financieros, acogieron modelos en los cuales sus mercados objetivos dejaron de ser las familias y los microempresarios de escasos recursos para trasladarse hacia sectores de clase media que les pudieran garantizar unas tasas de interés mayores y así poder cumplir sus metas financieras. En estos establecimientos, dentro de las cuales se encuentran algunos bancos colombianos como Megabanco[16], Banco Caja

[16] Megabanco surge en Colombia como la fusión de cuatro de las más importantes cooperativas financieras del país (Cupocrédito, Bancoop, Banco Coopdesarrollo, y Coopsibaté) en medio de la más profunda crisis de este tipo de instituciones, ocurridas en Colombia a finales del siglo XX.

Social y Colmena, el microcrédito dejó de ser la base de su desarrollo, pasando a tener importancia otro tipo de créditos como el hipotecario y el ahorro, convirtiéndose así en bancos comerciales. Entonces, el microcrédito es la base estructural de las microfinanzas, sin éste como centro de la operación, las entidades, aun teniendo el ahorro como parte importante de ésta, tienen la necesidad de recurrir a otro tipo de préstamos para ser financieramente sostenibles y poder pagar los intereses de sus ahorradores, tarea que las obliga a dejar de ser entidades microfinancieras. Así, el otorgamiento de microcrédito resulta ser esencial en aquella entidad que pretenda ser una microfinanciera, como se ve en los casos más exitosos, en entidades de este tipo como: BANCOSOL, Bank Rakyat Indonesia (BRI), Grameen Bank entre otros.

3.3 Hacia el modelo de desarrollo económico del siglo XXI: las microfinanzas

Revisando el informe sobre Seguimiento Mundial 2009 del Banco Mundial, se considera que más de mil millones de personas padecen de hambre crónica y que muchas personas llegarán a la pobreza extrema como producto de la crisis económica que ha afectado al mundo en general. Sin embargo, se considera que la reducción de los índices de pobreza planteados para 2015 y que no se pudieron cumplir, sigue siendo una prioridad hoy día. Ante este panorama y con la necesidad de replantear las metas del milenio, entre las cuales está la de rebajar los índices anteriores a la mitad para 2015, en diversas cumbres a escala mundial, se han planteado diferentes alternativas para lograr mejorar esta situación. Así, han aparecido modelos de economía solidaria (cooperativas), programas gubernamentales de asistencia y programas enfocados en el microcrédito y las microfinanzas, que resultan ser los esfuerzos más ambiciosos y efectivos para combatir la pobreza (Fernandez, 2005). La experiencia de Muhammad Yunus con el Grameen Bank, habiéndosele otorgado el Premio Nobel de la Paz en 2006, puso la atención del mundo en los programas de microfinanzas. Diversos países empezaron a ver este tipo de instituciones como una forma efectiva de combatir la pobreza hacia el futuro y se interesaron por replicar este tipo de experiencias. Para el año 2005, las instituciones microfinancieras tenían un total de clientes de 3.133 millones en todo el mundo (Marbán, 2007), en su gran mayoría personas que viven en condiciones de pobreza. Este gran número - casi 40 % del total de la población mundial - les da una capacidad de impacto en la lucha contra la pobreza, que ningún otro organismo o tipo de

institución tiene, con excepción de los gobiernos. Por esto, las microfinanzas son el modelo de desarrollo que marcará el siglo XXI, fundamentales en la lucha contra la pobreza en los próximos años.

Es importante tener en cuenta en este punto, el surgimiento de Asia como participante principal de la economía mundial punto clave en este planteamiento, debido a que es en esa región del mundo, en donde las microfinanzas han alcanzado su mayor grado de desarrollo, mediante varios de los más exitosos casos de entidades microfinancieras. Allí, se han propuesto a impulsar proyectos de Bancos de los Pobres[17] en todo el mundo, tanto en el ámbito público como privado, con el fin de combatir la pobreza e impulsar el desarrollo económico de los sectores más necesitados. Las experiencias en algunos países fueron tan exitosas que, en ciertos casos, las entidades microfinancieras han llegado a ser las más grandes, como el Bank Rakyat en Indonesia o el Self Employed Women's Association(SEWA) en India, manifestando que el modelo de las microfinanzas, no sólo puede ser económicamente sostenible, sino también muy efectivo en términos comerciales, pues arropa un segmento de la población que es mayoritario en el ámbito mundial.

3.4 El Microcrédito: noción y prácticas llenas de aplicación

Mencionado el origen del microcrédito, sus antecedentes y las condiciones a través de las cuales se dieron las primeras experiencias, se revisarán las definiciones que dan algunas instituciones a este concepto y los principios y políticas que lo cimientan, como la entregada en el marco del Año Internacional del Microcrédito 2005 que lo describe así: "El microcrédito es una pequeña cantidad de dinero en préstamo, a un cliente, por un banco u otra institución.". Para Acción Internacional, una de las instituciones financieras más importantes en el mundo, se define

[17] El término Banco de los Pobres se ha generalizado a nivel mundial para identificar aquellas instituciones cuya finalidad primordial es la lucha contra la pobreza, mediante el otorgamiento de microcréditos, aprovechando las experiencias exitosas que han tenido quienes han mantenido como sus objetivos los principios fundamentales sobre los cuales se basó Muhammad Yunus en Bangladesh.

como: "Una parte del campo de las microfinanzas, el microcrédito es la prestación de servicios de crédito para los empresarios de bajos ingresos." En particular, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, ASOBANCARIA [18], lo define como: "El conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas, cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes." . Según el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 para Mipymes (Micro, pequeñas y medianas empresas), el microcrédito se define como:" ... el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual, el monto máximo por operación de préstamo es de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un sólo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía.". l monto mínimo para que una operación sea considerada como microcrédito es de un salario mensual mínimo legal vigente, equivalente a cerca de US $262, cifra que es más del doble de los estándares internacionales que hablan de US$100 como el monto mínimo del microcrédito.

Dentro de las políticas de desarrollo para la población mundial, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha determinado como uno de sus más importantes objetivos, la reducción de la pobreza y examina como uno de los elementos que puede facilitar su cumplimiento, el otorgamiento masivo de operaciones de microcrédito, motivo por el cual declaró el año 2005 como el Año Internacional del Microcrédito. No obstante, para que las microfinanzas puedan convertirse en el mecanismo que ayude en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se deben afrontar en los próximos años los siguientes retos (Organización Internacional del Trabajao (OIT), 2005):

- Mejorar el acceso a los más pobres: en muchas zonas del mundo se está registrando la situación de que las IMF, por diferentes factores, no pueden llegar a las poblaciones más pobres o a las más apartadas.

[18] La Asociación Bancaria y de Instituciones Financieras de Colombia es un ente gremial, creado en 1936 con el fin de modernizar la actividad bancaria y financiera del país y brindar información seria y confiable en relación con los historiales de pagos de quienes quieren acceder al mercado financiero mediante la solicitud de prestamos

- Propender por el mejoramiento en el desempeño de las IMF: la mayoría de las IMF no han podido hacerse financiera ni operativamente rentables, por lo cual, no tienen confirmada su permanencia hacia el futuro.
- Discutir y revisar el impacto socioeconómico de las microfinanzas: si bien se conocen los datos sobre la operación y los aspectos técnicos de las microfinanzas a nivel mundial, no sucede lo mismo con la revisión del impacto de estas en la disminución de la pobreza para las comunidades donde éstas se hallan presentes.
- Propender por Cluster financiero: es necesario formar unidades productivas conjuntas que faciliten el desarrollo conjunto de todos los actores de las microfinanzas, mediante su interacción y apoyo en ambientes propicios para su crecimiento y desarrollo.
- Promoción de los mercados de capitales internacionales hacia las IMF: hasta hoy se ha dependido excesivamente de los recursos gubernamentales y de las entidades multilaterales, los cuales son limitados y ante el perspectiva actual en el que cada vez más IMF logran ser financieramente rentables, se ve la oportunidad de acudir a los mercados de capitales, los cuales podrían inyectar tos recursos que las microfinanzas necesitan para crecer al ritmo deseado e incrementar su oferta y cobertura.
- Mejora continua de las políticas de fomento hacia la financiación social: actualmente en muchos países, la normatividad financiera se enfoca en las operaciones de la banca tradicional y obliga a las IMF a competir bajo las mismas condiciones, lo cual constituye un elemento persuasivo para la inversión en financiación que tenga una función social que no produce tantos beneficios como una inversión en otros tipos de financiación.

3.5 Una mirada al impacto del microfinanciamiento

Se concibe como impacto del microfinanciamiento, el efecto que tiene en la vida de los pobres y sus familias los servicios financieros (Consultative Group to Assist the Poor (CGAP),

2003). Los indicadores del impacto del microcrédito que generalmente se utilizan (crecimiento del ingreso, generación de activos, generación de empleo, reducción de la vulnerabilidad, etc.) sólo evalúan el efecto que tienen los créditos sobre los pobres, pero la pobreza es un término más amplio que incluye un número mayor de variables tales como el mejoramiento de condiciones en los servicios de salud y educación. El microcrédito como está pensado, debe crear efectos sobre otras variables tales como la situación de la mujer cabeza de familia, el aumento en sus ingresos, el aumento de su autoestima y el control que tiene sobre los ingresos de la familia. Dado lo anterior, las mediciones de los impactos del microcrédito deben realizarse sobre un número amplio de variables, entre las cuales se revisen las expresadas anteriormente con otras que pueden depender de las condiciones particulares de cada uno de los sitios en las que se implemente, y los objetivos que se quieran con su otorgamiento o con los posibles efectos que puedan llegar a tener sobre la población objetivo o sobre las condiciones económicas del país. En síntesis, la medición debe correlacionarse con indicadores de pobreza. Los impactos que puede generar el microcrédito no sólo dependen de las variables anteriormente mencionadas. Existen variables que son atribuibles a cada uno de los actores de su cadena, en el caso de los beneficiarios, las condiciones de uso de los recursos que les otorgan son fundamentales para establecer el efecto que sobre sus condiciones de vida puede llegar a tener. El destino de la inversión, las capacidades de manejo de la misma, el conocimiento del negocio o la actividad económica para la cual se solicitan los recursos, así como la calidad del acceso a servicios de salud y educación, son factores que influyen resolutivamente sobre los niveles de impacto.

Por el lado de las instituciones financieras o de los intermediarios otorgantes del crédito, su capacidad para llegar a la población que requiere de sus servicios, flexibilizar los mecanismos de otorgamiento de operaciones crediticias y crear esquemas de continuidad que les permitan ser competitivos frente a los ofertantes de servicios para otros públicos, es concluyente en el momento de establecer las posibilidades de impactar sobre la población más pobre. Adicional, el éxito o fracaso del microfinanciamiento está ligado a múltiples factores externos como el entorno macroeconómico, la sostenibilidad del negocio en el largo plazo, inestabilidad y/o ineficiencia en el marco jurídico, corrupción e inseguridad social, desastres naturales, entre otros que afectan

significativamente el impacto de los servicios financieros. Según el CGAP (Consultative Group to Assist the Poor), el impacto del microfinanciamiento se puede observar en tres niveles:

- Doméstico:
  - Aumento del ingreso familiar (diversificación de fuentes de ingresos o crecimiento de empresas)
  - Mejora y/o cambio en la combinación de activos (tierras, mejoras de viviendas, animales y bienes de consumo duraderos, activos humanos).
  - Mejora en la gestión del riesgo y aprovechamiento de oportunidades

- Individual:
  - Empoderamiento - específicamente en las mujeres.
  - Capacidad de ahorro.

- Empresarial:
  - Aumento del ingreso de las empresas.
  - Generación de empleo

Sin importar los distintos aspectos sobre los cuales se considera que el microcrédito tiene efectos, no se puede pensar que llegue a suplir otras políticas estatales de inversión social, por el contrario, puede ser un complemento importante de ellas. El microfinanciamiento es apenas una de las tantas de las políticas que deben ser implementadas por los gobiernos de los países en desarrollo, tal como lo manifiesta Cohen (2007):

> "Afortunadamente, las evaluaciones de los efectos sociales han demostrado que los servicios financieros a los pobres hacen que mejoren sus vidas, al aumentar sus ingresos y mejorar su capacidad de pagar los servicios sociales. No obstante, aunque el microfinanciamiento es un importante catalizador en la lucha contra la pobreza, no es un remedio mágico. Escapar a la pobreza suele ser un proceso lento y desigual. El

financiamiento a cargo de los donantes para fines de microfinanciamiento no puede sustituir, sino complementar, las inversiones en servicios esenciales como salud, educación e infraestructuras."

3.6 Las Microfinanzas como fuente de generación de empleo

"Incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, las decisiones y políticas internacionales de carácter económico y financiero bajo el prisma de la justicia social" Constitución de la OIT. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), piensa que las microfinanzas tienen una labor importante atada a los programas de desarrollo de dicha entidad, concretamente en aquellos relacionados con los principios fundamentales de trabajo (abolición del trabajo forzoso y del trabajo infantil[19]). Así, la OIT relaciona a las microfinanzas con el trabajo decente[20], lo cual presume que mujeres y hombres disfruten la oportunidad de

[19] El término trabajo infantil se refiere a cualquier trabajo que es física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño, e interfiere en su escolarización, privándole de la oportunidad de ir a la escuela, obligándole a abandonar prematuramente las aulas, o exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado. Entre sus características más notorias están que se da a más temprana edad en el campo, en la economía informal, impide que los niños asistan a la escuela llegando incluso al abandono de la misma. El trabajo infantil ocasiona jornadas laborales más largas que las legalmente establecidas, con una remuneración igual o menor a la del salario mínimo legal y sin derechos laborales. Sus causas principales son la pobreza, la violencia intrafamiliar, la cultura social, la falta de oportunidades y cobertura de la educación. Adicionalmente, trae como consecuencia la profundización de la desigualdad, la violación de los derechos fundamentales de los niños, la ausencia de vida infantil y la pérdida de autoestima. En el aspecto físico, es causante de enfermedades crónicas. el retraso en el crecimiento y el inicio en la dependencia de fármacos.

[20] El concepto de trabajo decente involucra la existencia de cuatro elementos fundamentales: las posibilidades de acceso, la existencia de los mecanismo para la protección social, el respeto por los derechos de los trabajadores, entre los cuales se cuentan la erradicación de la discriminación, el derecho a la asociación y la eliminación del trabajo forzoso y el infantil, la generación de condiciones para que los trabajadores puedan defender sus intereses y conversar con sus patronos sobre asuntos relacionados con su actividad laboral.

acceder a un empleo digno y productivo, ya que éstos proporcionan oportunidades para pequeñas inversiones en autoempleo y en la creación de puestos de trabajo.

Siendo así, una adecuada política entre microfinanzas y trabajo decente traen consigo que:

- Los niños no deban trabajar y así no abandonen el sistema educativo, logrando que sus padres generen los ingresos necesarios.
- Los empleados obtengan una alternativa diferente de financiación a la de sus empleadores, evitando trabajos de servidumbre, a cambio del pago de la deuda.
- Las mujeres puedan acceder a iniciativas laborales, reduciendo la posibilidad de ser objeto del tráfico de seres humanos.

Siendo las microfinanzas una parte fundamental en el cumplimiento de los objetivos de la OIT, este organismo crea 1991 el programa de Finanzas Sociales como un programa fundamental en el análisis, la evaluación y la difusión de cuestiones referentes al sector financiero que sean valiosas para el empleo y la justicia social. El programa enfoca sus investigaciones en la evaluación de tres resultados que reflexiona importantes: reducción de la vulnerabilidad, inversión en creación de empleo y acciones para hacer que las políticas financieras estén más enfocadas hacia empleo.

3.7 Las Microfinanzas: fuente de controversia, de ganancias de pocos y de anti-desarrollo

Como parte de la investigación y en procura de tener un marco teórico más completo y de aspecto crítico, hay un punto de vista destacable en lo concerniente al tema de las microfinanzas, que me parece importante tener en cuenta, y es la controversia planteada en el artículo de Milford Bateman: " La Era de las Microfinanzas: Destruyendo las economías desde abajo"(Bateman, 2013), donde se argumenta que el modelo de microfinanzas que llegó a América Latina en los años

1970, ha probado ser, al igual que en otros lados del mundo, una intervención de política pública casi totalmente destructiva, con tintes claramente neoliberales y poco precursores en busqueda de una economía más auténtica y que redunde en un progreso social sostenido, o por lo menos, en una reducción explicita de la pobreza. Menciona Bateman en su artículo "El argumento central es que el modelo de microfinanzas es responsable de consolidar e impulsar continuamente la adversa trayectoria anti-desarrollo de las economías latinoamericanas. Este modelo ha progresivamente ayudado a desindustrializar, infantilizar y informalizar las estructuras sociales y económicas. Hasta recientemente, el grado y naturaleza precisa de esta trayectoria "anti-desarrollo" ha sido ignorado por miedo de subvertir y deslegitimizar el modelo global de microfinanzas y, con ello, la filosofía política y económica dominante – el neoliberalismo – que esencialmente le dio vida. Políticas industriales e instituciones financieras locales efectivas - "pro-desarrollo"- se requieren urgentemente en América Latina para construir desde abajo economías realmente sostenibles y equitativas basadas en la solidaridad".

Así pues, se plantea una sociedad donde el mercado formal – Empresas Correctas - es opacado por un mercado informal – Empresas Incorrectas - cada día más crecientes, auspiciado por un efecto desbordado de las microfinanzas, donde las tasas altas de colocación contraste con el enriquecimiento igualmente desbordado de unos pocos, que al final se hayan llamar los intermediadores financieros, un mercado poco evolutivo de productos y servicios como: menudeo de subsistencia; traslado de mercancía entre fronteras; producción de canastas; servicios sencillos (boleado de zapatos, reparación de calzado, mantenimiento de bicicletas); preparación de comida de calle y la venta de artesanías (incluyendo recuerdos para extranjeros); transporte individual (bici y moto taxis); etc. Una informalidad claramente enmarcada como una subsistencia, círculos claros que me atrevería a llamar "zonas de confort para los pobres", informalidad que claramente redunda en una supervivencia sin una clara sostenibilidad de largo plazo, y mucho menos, signos claros de productividad que hagan parte activa de una superación social, de un índice de avance o de un avance productivo del país. Con la promoción de unas microfinanzas que promulgan una mejora social, pero dejan en un sin salida a las empresas que de alguna forma son parte activa de la cadena productiva de un país, y que sin duda la informalidad y las microfinanzas, cada vez las hacen menos participes de los llamados créditos de consumo, y por supuesto del libre mercado por falta

de fuentes de financiación. El modelo de microfinanzas se convirtió en una de las políticas internacionales de desarrollo más importante en los últimos treinta años, si no la política más importante en muchos aspectos significativos (Balkenhol, 2007). Muchos decían que las microfinanzas estaban 'cambiando al mundo'. El argumento que se presenta en el artículo, sin embargo, es que el modelo de microfinanzas sí está 'cambiando al mundo', particularmente en América Latina (AL), pero lo está haciendo en una forma altamente destructiva (Bateman, 2010, 2011; Bateman & Chang, 2012). A pesar de tanto optimismo, una conexión creíble entre el modelo de microfinanzas y el progreso genuino en la reducción de pobreza y el desarrollo 'desde abajo' se mantiene sin respuesta. Muchos analistas han tocado algunas de las debilidades obvias del modelo de microfinanzas, incluyendo la falta de evidencia genuina sobre la reducción de pobreza (Elyachar, 2005; Gulli, 1998; Rogaly, 1996). Hoy en día, de hecho, está ampliamente aceptado, hasta por sus promotores de largo plazo (notablemente (Roodman, 2012)), que realmente no hay ninguna evidencia que apoye las felices declaraciones de reducción de la pobreza hechas durante los últimos treinta años. Así es como actualmente, las MFIs les dan prioridad a las empresas informales comparativamente más débiles y de corta duración sobre empresas más riesgosas, pero que son más sustantivas en su trayectoria de desarrollo.

Importante mencionar, la afirmación de Bateman donde plantea "… que el modelo de microfinanzas es una intervención 'anti-desarrollo', una intervención que, sin intención, pero aun así sistemática, debilita y finalmente destruye espacios económicos locales. El problema no se encuentra en las fallas operativas del modelo de microfinanzas, fallas que posiblemente se pueden corregir con los cambios correctos, según sus promotores, sino en el hecho de que el modelo de microfinanzas en su diseño contiene fallas fundamentales …". También se menciona: "… Los programas de microfinanzas entonces promueven un incremento programado en la oferta de productos y servicios sencillos, pero esos programas no están automáticamente acoplados con un incremento en la demanda local. El resultado final es que, inevitablemente, una alta tasa de nuevos entrantes lleva a una competencia intensa que, a su vez, conduce a una combinación de desplazamiento de mercado y de salida del mercado de las empresas. Estos factores combinan para cancelar casi todos los presuntos empleos adicionales y el impacto de ingresos asociado con la inyección inicial de las microfinanzas. De forma importante, también hay un impacto negativo

sobre la productividad y el crecimiento. La constante nueva entrada en mercados locales ya sobresaturados para vender bienes relativamente homogéneos, inevitablemente tiende hacia la competencia local intensiva y hacia la situación donde las ganancias relativas son reducidas hasta casi cero en un 'empujón a la pobreza'. Bajo tales extremas condiciones de mercado inducidas por las microfinanzas, el deseado crecimiento orgánico de cualquier microempresa informal, que la puede transformar en una pequeña o mediana empresa asociada con una productividad mucha más alta, es raramente posible en la práctica (un ejemplo típico de Colombia puede verse (Bateman, Duran Ortiz, & Sinković, 2011)… ".

En síntesis, la pregunta urgente que tenemos que se ha planteado y se planteara es ¿qué impacto tendrá ese crédito sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible desde la base de la pirámide?, como menciona Bateman y algunos autores que han revisado el tema, "… hasta la fecha la industria de las microfinanzas solamente ha ofrecido evidencia anecdotaria para apoyar su argumento que hay un vínculo causal entre la oferta generosa de las microfinanzas en AL y las ganancias en términos de desarrollo, crecimiento y reducción de pobreza. Aún peor, gran parte de esta 'evidencia' que se ha ofrecido para justificar las microfinanzas está solamente relacionada con el incremento de la oferta de las microfinanzas y el tema de la sostenibilidad financiera de las MFIs. Es decir, la evaluación operacional se ha vuelto un resultado en sí mismo …", y por el contrario, si hay evidencias de un retroceso en el desarrollo de los países, como también lo menciona Bateman, "… En adición, al desplazar injustamente a las Pymes y hasta a las grandes empresas, que tienden a respetar las obligaciones de la sociedad de pagar impuestos mucho más que las microempresas informales, uno de los ingredientes fundamentales que se requiere para apoyar a la reducción de pobreza -los recursos financieros- están cada vez más negados al gobierno. El resultado es la insistencia sobre los impuestos indirectos, la forma más antipobres de recaudar impuestos … ". Retroceso que afecta igualmente una serie de factores incluidos en el avance de una economía como la transferencia de tecnología y conocimiento, generación de trabajadores capacitados y o siquiera una adaptación de tecnología, generando en un momento dado sectores económicos con niveles de productividad extremadamente bajos.

Es así, como el modelo de microfinanzas ha jugado un papel importante en excluir el crecimiento de las trayectorias del desarrollo social local más eficiente. Al contrario, gracias a la expansión y operaciones de la industria de las microfinanzas, las economías locales en los cuatro países examinados en el artículo de Bateman están siendo ayudados sistemáticamente a desindustrializarse e informalizarse. Los estudios de casos plasmados demuestran de forma repetida que 'cuando se le concede crédito a empresas no productivas, se perpetua la mala asignación de esfuerzos, trabajo y capital, así se reduce la productividad de un país'(BID, 2010), como lo define Bateman: los resultados más importantes de este proceso destructivo de 'anti-desarrollo' , tal es la destrucción ocurrida a lo largo de América Latina, que el BID se ve forzado a formular una conclusión radical, (BID, 2010): 'la presencia abrumadora de las empresas pequeñas y los trabajadores auto empleados (en AL) es una señal de fracaso, no de éxito.' Se deja abierto el debate y un punto de vista, donde se plantea la clara necesidad de una política industrial en América Latina, si las microfinanzas no son la respuesta adecuada a la necesidad urgente de promover el desarrollo local sostenible en AL, ¿entonces que cuál es? Una respuesta parcial a esa pregunta viene en forma creciente del reconocimiento de la necesidad urgente de introducir una nueva generación de políticas industriales, incluyendo el nivel local. Tal reconocimiento surge debido a varias razones. Primero, representa un reconocimiento de la trayectoria de desindustrialización en curso en LA y que debe revertirse lo antes posible. Segundo, el éxito manifiesto de las políticas industriales en algunos países de AL, como Brasil y Chile, que da aliento a otros países de la región, además de perspectivas y conocimiento especializado para empezar a experimentar con sus propias versiones locales.

4. POLITICAS PUBLICAS DE MICROCRÉDITO EN COLOMBIA

Se ha presentado un marco teórico para la interpretación del modelo del microcrédito y las microfinanzas, con un recorrido desde sus orígenes. Teniendo en cuenta que el tema de la investigación está limitado a Colombia, se revisaran los antecedentes en el país, la normatividad y la existencia de organismos gubernamentales y no gubernamentales que propician el aumento de la cobertura y el entorno de las IMF. Importante mencionar en esta parte del trabajo, un punto crítico de partida y a su vez de disyunción entre las políticas públicas y las microfinanzas, en su texto "La Economía de las Microfinanzas", Armendáriz de Aghion y Morduch (2012), afirman que es el repudio al legado negativo que ha dejado el desempeño del sector público como oferente de financiamiento lo que ha orientado al movimiento de las microfinanzas al sector privado en busca de inspiración, inspiración que debería corresponder al sector público y que de una u otra forma vamos a discutir en este trabajo.

4.1 El salto del crédito agral subsidiado a los servicios financieros

La época del crédito agral subsidiado se dio entre los años 1950 y 1970. Durante ese tiempo, varias instituciones del sector público (muchas creadas en el marco de reformas agrarias) fueron las encargadas de abastecer de servicios financieros a las poblaciones más pobres. Como señala Barona (2004), mucho se debió a que, para aquella época dentro de los equipos económicos de varios gobiernos de América Latina, prevalecía la noción de que "la pobreza podría ser superada mediante un incremento en productividad, si se les otorgaba crédito a los pequeños agricultores". Colombia sin duda, no fue la excepción a esta tendencia, impulsada por la tradicional aversión de la banca tradicional a prestarle a esta población, debido al alto riesgo que representaban, consolidó a la Caja Agraria en el eje de su política de microcréditos. Esta entidad estatal fue creada en 1931 y estaba comisionada de prestarle a los medianos y pequeños productores del campo para la financiación de sus proyectos productivos en el campo agropecuario; llegó en su momento a tener la mayor cartera bancaria de Colombia con presencia en el 80% de los municipios del territorio colombiano (Franco, 2003) y durante sus 68 años de existencia representó el eje principal de la

política agraria del estado colombiano. Pertenecía al Gobierno Nacional, al Banco de la República, a la Federación Nacional de Cafeteros y su junta la presidía el Ministro de Agricultura.

Sin embargo, mientras que existió la Caja Agraria fue señalada de numerosos escándalos de corrupción por malos manejos de sus recursos. Se manifestaba que la mayoría de estos dineros eran dados a personas que no los necesitaba y se destinaban a fines muy diferentes de los pretendidos incrementos de productividad y de mejoramiento tecnológico del sistema agropecuario; todo esto llevó a que hacia finales de la década de los noventa, se encontrara en una grave situación de insolvencia, como producto de una gran cantidad de cartera irrecuperable dentro de sus activos, el Gobierno nacional resolvió mediante el Decreto 1065 del 26 de junio de 1.999[21] liquidar esta entidad, y fundar otra más pequeña llamada Banco Agrario de Colombia. Hacia los años 70, y ante el evidente fracaso de las políticas públicas de microcrédito, comenzaron a aparecer como actores en la concesión de microcréditos algunas ONG, que advirtieron en la falta de recursos de la población más necesitada, el punto principal atraso en la lucha contra la pobreza en Colombia. Entre los años 1980 y 1996 se dio paso a la era de los microempresarios, en la cual se desarrollaron las Instituciones Microfinancieras IMF, a partir de las ONG. Estas instituciones se orientaron en préstamos de pequeñas cantidades para el desarrollo de proyectos productivos (principalmente en las zonas urbanas) a unas tasas de interés muy razonables. Una particularidad importante, es que las más exitosas y destacadas de estas entidades fueron aquellas que se enfocaron en el crédito a mujeres microempresarias que no tenían bienes que las respaldaran como garantía (Barona, 2004).

De las destacadas, debemos mencionar al Banco Mundial de la Mujer (WWB), fundado en 1980 en la ciudad de Cali y formalizada en 1982 bajo el nombre de fundación WWB Colombia - afiliada a la Red Women 's World Bankingde Nueva York -. Esta institución nació con el fin de

[21] El Decreto 1065 del 26 de junio de 1.999 determinó la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero SA y estableció para la Caja Agraria en Liquidación el deber de realizar la cesión de sus activos, pasivos, contratos, establecimientos de comercio e inversiones al Banco Agrario u otros establecimientos de crédito. Tal cesión debía comprender los depósitos del público. Igualmente ordenó la liquidación de la actividad aseguradora o la cesión de las operaciones. derechos y obligaciones de la misma a compañías de seguros públicas o privadas.

ofrecer acceso al crédito de manera fácil y rápida a microempresarias y microempresarios de escasos recursos. Otra iniciativa de este periodo, es el programa de Crédito para la Microempresa que inició en 1982 con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual proveía los recursos financieros del programa mediante la participación de ONG dedicadas al microcrédito y cuya creadora fue la Fundación Carvajal [22] de Cali. Este programa se creó con el objetivo de financiar a pequeños empresarios con limitados recursos. Años más tarde, este programa agrupaba ocho ONG entre las que cabe destacar la fundación Julio Mario Santodomingo que mediante este programa inició su aparición como factor relevante en el mercado del microcrédito en Colombia. En ese momento, la principal conclusión que tenían la mayoría de los programas de microcrédito públicos y privados, y que tomaba el programa de Crédito para la Microempresa era que "por carencia de conocimientos y capacitación gerencial los microempresarios tenían mucha dificultad en hacer crecer sus negocios" (Barona, 2004).

Así, las ONG partícipes decidieron enfocar el programa en la capacitación en el desarrollo de habilidades gerenciales, utilizando el servicio de microcrédito como un elemento para atraer a estos microempresarios. Para principios de los años 90, con los cambios realizados en el manejo del sistema financiero (introducción del concepto de independencia del Banco Central) y en el sistema de manejo de los recursos estatales destinados a los microempresarios (creación del Instituto de Fomento Industrial - IFI) establecidos por la Constitución Política de 1991, se fundó un nuevo programa de apoyo a los microempresarios. Nuevamente se contó con la financiación del BID y esta vez con la intermediación en el manejo de recursos por parte del IFI y la intervención de FINAMÉRICA (43.27%), la fundación Julio Mario Santodomingo (26,43%) y de WWB (10,43%) como prestatarios de los recursos del programa (Patiño Castro, 2013).

Finalmente surgió la época de los servicios microfinancieros, en la que se recalca el cooperativismo o sector solidario. Si bien tuvo sus orígenes en 1931, mostró su punto de mayor

[22] La Fundación Carvajal es una entidad sin ánimo de lucro, creada en 1961 por los accionistas de CARVAJAL S.A. es la empresa editorial más grande existente en el país. En un comienzo construyó y mantuvo cinco centros parroquiales en lugares apartados de Cali - Colombia, en los cuales subsidiaban educación salud y recreación hasta en un 90% para los habitantes de la región. A partir de 1977 empezó su apoyo a programas de desarrollo empresarial no solo en el aspecto financiero sino en capacitación y asesoría

expansión y auge a mediados de los años noventa, durante los cuales llegó a tener el 9% de los activos del sistema financiero colombiano. El caso más notable fue el de la Cooperativa de Ahorro y Crédito (CUPOCRÉDITO), creada en 1960 y que a mediados de los años ochenta se expandió hacia los mercados rurales de departamentos como Cundinamarca, Meta y Boyacá. Esta asociación se convirtió en su momento en la más grande cooperativa de ahorro y crédito en la historia del país, y alcanzó su máxima expansión en 1996 con 447.340 cuentas de ahorro activas y 482.272 asociados. Un antecedente importante es que más de la mitad de los créditos otorgados por esta corporación fueron para microempresarios. Sin embargo, estas cooperativas, ante las propicias condiciones económicas de la época, perdieron de vista el objetivo principal para lo que habían sido creadas, salvo algunas excepciones, que era el de suministrar servicios financieros a personas a quienes no les era posible utilizar la banca tradicional. Empezaron a orientarse más en su crecimiento financiero, que en facilitar apoyo a quienes más lo requerían. Se concentraron en los microempresarios más acaudalados y en la clase media, relegando a los microempresarios más pobres y a sus asociados de escasos recursos.

La imposibilidad que presentaban las IMF de satisfacer las necesidades de los más pobres, llevó a que éstas comenzaran a ser cuestionadas, las limitantes para suministrar otro tipo de servicios a la población pobre, como ahorros y seguros, la necesidad que tenían de no depender exclusivamente de donaciones, de tener auto sostenibilidad financiera, y que la mayoría de estas resultaran duramente golpeadas durante la crisis crediticia y financiera de finales de los años noventa (las cooperativas pasaron de tener en 1996 el 9% de los activos financieros a tan solo el 3,3% en el año 2000), llevaron a muchas de las IMF de esa época a convertirse en bancos comerciales. Ejemplo de lo anterior, fue la creación de Megabanco, que surgió de la unión de CUPOCRÉDITO, BANCOOP, Banco Coopdesarrollo y COOPSIBATÉ (Barona, 2004). Perdido el enfoque original de los nuevos bancos - estructurados como ONG o cooperativas de ahorro y dirigidos a microempresarios de escasos recursos- y las fallas del sector de las microfinanzas en Colombia, se han implementado una serie de cambios en la regulación y supervisión de las microfinanzas a partir del año 2000, incluyo la reestructuración del sistema de vigilancia al sector cooperativo, dividiéndola entre la Superintendencia Bancaria, para aquellas cooperativas cuya acción real se encontraba más cerca de las características de la banca comercial y la rehabilitada,

y la Superintendencia de Economía Solidaria para aquellas cooperativas, cuya operación y naturaleza seguía siendo la misma que había caracterizado al cooperativismo antes de los años 90 (el apoyo a afiliados de segmentos más pobres y/o de sectores o regiones específicas).

En este punto, se plantea la necesidad de implementar un sistema de banca de oportunidades mucho más amplio y profundo que los existentes, de rasgos similares a los desarrollados en otros países como el Grameen Bank de Bangladesh. Atendiendo a esto, en Julio de 2006, el Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez y el Superintendente Financiero, Augusto Acosta, declararon la intención del Gobierno central de crear un banco especializado en atender la demanda de crédito de los sectores más pobres del país, esta iniciativa se llamó: el Banco de las oportunidades. Según el Presidente, lo que se intenta con esta iniciativa es universalizar la cobertura del crédito en Colombia. El programa de la **Banca de Oportunidades** ha mejorado algunos de los indicadores más importantes del proceso de bancarización de la población en Colombia.

4.2 Evolución del marco jurídico para el microcrédito colombiano

La evolución del marco jurídico del microcrédito se ha centrado en la reglamentación del manejo de las condiciones financieras, de las tasas de interés del microcrédito, de los requisitos para poder brindar microcréditos y otras disposiciones contenidas en las leyes 45 de 1990, 510 de 1999 y 795 de 2003. Adicional, se encuentran otras reglamentaciones e instituciones que regulan el microcrédito a saber:

- **Ley 45 de 1990**

Establece las condiciones, prohibiciones y regulaciones que afectan a las sociedades de servicios financieros (que incluyen a los entes de microcrédito y microfinanzas), asimismo regula la participación de las corporaciones de ahorro y vivienda en sociedades financieras, de servicios

técnicos o administrativos, además de la reglamentación de las secciones de fiducias para los establecimientos financieros. (Congreso de la República de Colombia, 1990).

- **Ley 510 de 1999**

Establece los montos mínimos de capital para las instituciones financieras (incluidas las de microcrédito y microfinanzas), así como los requerimientos técnicos mínimos (estudios, proyecciones etc.). Para el establecimiento de este tipo de instituciones se reglamenta el control de la situación de éstas para evitar su deterioro, las condiciones para la realización de los distintos tipos de inversiones y las condiciones legales de manejo interno. (Congreso de la República de Colombia, 1999).

- **Resolución 01 de 2007**

Normaliza las tarifas máximas a cobrar por comisiones y honorarios en los créditos a microempresarios. Según esta resolución, si el crédito es inferior a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes, los honorarios y comisiones no podrán ser superiores al 7.5% anual sobre el saldo del crédito. Si el crédito es superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes, los honorarios y comisiones no podrán ser superiores al 4.5% anual sobre el saldo del crédito.

- **Decreto 919 de 2008**

Determina que el monto máximo para el microcrédito es el equivalente a 120 Salarios mínimos mensuales.

4.3 Síntesis de una evolución marcada por un esfuerzo de políticas públicas

En Colombia se ha construido un marco regulatorio que garantice el acceso a los servicios financieros. Una regulación que incentive la innovación en el sistema financiero colombiano y que permita un mejor ajuste entre la oferta y la demanda por servicios financieros. La Alianza para la Inclusión Financiera (Alianza para la inclusión Financiera & Bankable Frontiers Associates, 2010) afirma que los beneficios de la inclusión financiera para la economía nacional se ven reducidos si no existe una adecuada protección al consumidor financiero. Para trazar la normatividad necesaria, la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA, 2012) sustenta que se debe tener en cuenta especialmente cuatro componentes críticos: i) se debe contar con principios claros que permitan entender la regulación; ii) la regulación debe ser apropiada para mantener una buena conducta de mercado; iii) el modelo de supervisión debe garantizar la implementación de la regulación y iv) la institucionalidad debe ser eficiente.

Pasaremos a realizar una síntesis de las normas expedidas desde 2006 y que han reformado las estructuras tradicionales de la prestación de servicios financieros en Colombia. Durante el 2006 se provocó la ampliación de la cobertura geográfica mediante la creación del programa de inversión Banca de las Oportunidades y Corresponsales Bancarios, gracias al Conpes 3424, el Decreto 3078 y la Circular externa 26. El Gobierno quería con esto establecer una política para promover e impulsar el acceso al crédito y los demás servicios financieros como medio para combatir la pobreza y la inequidad. Los Corresponsales Bancarios [23] aparecen del trabajo conjunto de Banca de las Oportunidades y la banca privada para facilitar un canal de bajo costo a los intermediarios financieros para aumentar la cobertura y penetrar en la atención de nuevos segmentos del mercado

[23] Los Corresponsales Bancarios son personas naturales o jurídicas contratadas para prestar servicios financieros en nombre de entidades financieras. Sirven como canal de distribución para llegar a población más apartada y de bajos ingresos, permitiendo el recaudo y la transferencia de fondos, el envío o recepción de giros, depósito y retiros en efectivo de las cuentas de ahorro y corrientes, consulta de saldo, expedición de extractos, y desembolso y pago de créditos.

Según datos de Asobancaria, la presencia bancaria aumento de 77% en el 2007 a 97% en el 2010. En septiembre de 2013 se registraron 56,8 PC[24] por cada 100.000 habitantes en el área rural y 143.1 en el área urbana. Así, el Indicador de Bancarización [25] aumentó de 55.5% en el 2008 a 69.2% en septiembre de 2013. En 2007 se establecen las modalidades de crédito cuyas tasas deben ser certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, además se fijan las tarifas máximas que se deben cobrar por concepto de honorarios y comisiones en créditos a microempresarios, para montos menores a 4 SMMLV de 7,5% anual y para mayores o iguales a 4 SMMLV de 4,5% anual. La nueva legislación de los microcréditos logro que la cartera bruta creciera en 1.169 millones de pesos entre 2012 y 2013 hasta alcanzar un total de 8.118 millones de pesos. La normatividad para impulsar la creación de productos siguió aumentando durante el 2008 y el 2009. Un gran esfuerzo del Gobierno por facilitar los requisitos en la apertura de cuentas se vio manifestado en el Decreto 4590 y 4591 que crea las Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE), las cuales están encaminadas a atender a personas pertenecientes al nivel 1 del Sisbén, y desplazados. Estas cuentas no tienen cuota de manejo, permiten dos retiros en efectivo y una consulta de saldo al mes sin cobro de comisiones. A finales del 2012, conforme a cifras del Reporte de Inclusión Financiera de Banca de Oportunidades, ya se había abierto un total de 2'696.161 CAEs [26], de las cuales el 73,6% estaban activas; el saldo total de las cuentas abiertas era de 55.147'486.763 pesos.

Apoyando lo ya iniciado, la Superintendencia Financiera de Colombia instituyó, a través de la Circular Externa 053, una diligencia abreviada para la apertura de cuentas de ahorro, pidiendo únicamente tres datos que figuran en la cédula de ciudadanía, se eliminó la tarjeta de firmas y la recolección de la huella digital, la entrevista personal y el envío de extractos. A tener en cuenta, este tipo de cuentas tienen límites en las operaciones, entre 3 y 8 SMMLV. Estas cuentas son conocidas como Cuentas de Ahorros de Trámite Simplificado (CATS). Según Banca de Oportunidades, a pesar de que las cuentas se comenzaron a abrir en el 2011, a diciembre de 2012

[24] Puntos de Contacto: incluyen sucursales, corresponsales bancarios y asesores móviles.

[25] Indicador de Bancarización = número de personas mayores de edad con al menos un producto financiero / Número de personas mayores de edad

[26] Cabe anotar que este fue el producto mediante el cual se entregan los subsidios del programa "Familias en Acción" por parte del Banco Agrario desde 2010.

ya se habían abierto 17.233 CATS. A la vez, durante el 2009 y 2010 se creó un régimen especial de protección a los consumidores financieros a través de la Ley 1328; este régimen busca (i) fortalecer la normatividad existente sobre la materia, (ii) buscar el equilibrio contractual entre las partes y (iii) evitar la asimetría en la información. Siendo así, se ordena la creación del Sistema de Atención al Consumidor financiero (SAC) que busca con políticas, procedimientos y controles proteger al consumidor financiero. El SAC busca consolidar al interior de cada entidad financiera una cultura de atención, respeto y servicio a los consumidores financieros, crear sistemas para proveerles información adecuada, fortalecer los procedimientos para la atención de sus quejas, peticiones y reclamos, y se propicie la protección de los derechos del consumidor financiero, así como su educación financiera. Apoyando lo anterior, se da la creación del Defensor del Consumidor Financiero (DCF), una institución orientada a la protección especial de los consumidores financieros (CF). Ejerce desde 2009 con autonomía e independencia. Esta institución se encarga de atender a los consumidores financieros, conocer y resolver quejas, ser vocero de los CF ante la entidad, hacer recomendaciones a las entidades vigiladas sobre productos o servicios y la atención al consumidor financiero. Adicional, plantea modificaciones normativas sobre protección de los derechos de los CF y procede como conciliador. Al tiempo, se reglamentaron las cláusulas abusivas, prohibiendo de manera expresa su inclusión en los contratos bancarios que utilicen las entidades vigiladas. En el artículo 11 de la Ley 1328 se enuncian algunos casos de cláusulas que se consideran abusivas. Adicionalmente, la Circular Externa 039 de 2011 explica minuciosamente dicha norma, indicando ejemplos concretos respecto de cada una de ellas.

Para completar el marco de protección al consumidor, la Ley 1480 de 2011 instituye que la Superintendencia Financiera de Colombia puede conocer las controversias entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, afines exclusivamente con las obligaciones contractuales, y fallar con carácter definitivo como un juez. Números de los formatos 378 y 379 de la Superintendencia Financiera muestra que el número de quejas en el 2012 llegó a 882.824, de las cuales el 88,9% fueron interpuestas con la entidad directamente, el 6,3% frente al defensor del consumidor financiero y el sobrante ante la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicional a lo anterior, en el 2012 se presentaron 23 quejas por cada 100.000 transacciones, mientras que en el 2008 esta cifra era de 32. Con respecto a las tarifas, la Ley 1430 de 2010 y la Ley 1607 de 2012

facultó al Gobierno para fijar tarifas, determinar precios máximos y mínimos, y la Superintendencia Financiera de Colombia debe establecer un esquema de seguimiento a la evolución de las tarifas de los servicios financieros. También, asignó la obligación a la Superintendencia de Industria y Comercio de realizar estudios de mercados con el fin de establecer problemas de competencia. Es importante mencionar que el Gobierno prohibió el cobro de penalizaciones por parte de las entidades financieras a los consumidores por el pago anticipado de las obligaciones de crédito (exceptuando el hipotecario). Entre el 2011 y el 2013 se continúo fortaleciendo el marco regulatorio de la oferta de productos. Por medio del Decreto 4687 de 2011 y la Circular Externa 07 de 2013 se crean las condiciones mínimas para regular el Depósito Electrónico. Este producto debe estar asociados a uno o más instrumentos o mecanismos que permiten a su titular, mediante documentos físicos o mensajes de datos, extinguir una obligación dineraria y/o transferir fondos y/o hacer retiros. Con este decreto, el Gobierno quiere promover el acceso a los servicios financieros formales y generalizar la utilización de transacciones electrónicas. Según Asobancaria, a marzo de 2013 un total de 1.586.498 colombianos se ha vinculado al sistema financiero a través de un depósito electrónico, producto que apoyado en las ventajas que ofrece la banca móvil en términos de acceso y la reducción de trámites de apertura de cuentas, ha favorecido en forma importante a la bancarización.

Continuando con el esfuerzo por estimular la bancarización y el uso de dinero plástico [27] el Gobierno creó mecanismos que disminuyen el costo por el uso de productos financieros. Uno surgió en el 2012 apoyado en la Ley 1607 y el Decreto 2876 de 2013, la cual establece la devolución de dos puntos del Impuesto sobre las Ventas pagado (IVA) por adquisiciones con tarjetas de crédito, débito o banca móvil. No obstante, este esfuerzo no tuvo buenos resultados y la DIAN suspendió el proceso de devolución; la principal razón fue que los establecimientos que reciben pagos con datafonos confundían el Impuesto Nacional al Consumo con el IVA. Otro mecanismo para estimular a las personas el uso de productos financieros, concretamente aquellas transacciones en bancos que acusan el Gravamen a los Movimientos Financieros, más conocido como cuatro por mil. Mediante la Ley 1607 se estableció la exención de 4 por mil para CAE, CATS y depósito electrónico para personas naturales que tengan débitos mensuales hasta por 65

[27] Tarjetas débito o crédito, tarjetas inteligentes, tarjetas prepagadas, entre otras.

uvt (equivalente a $ 1,9 millones), aplica igual para los productos a través de los cuales se entreguen subsidios del gobierno. La Ley 1450 de 2011 y la Ley 1328 de 2009 fueron los primeros pasos para abordar este tema. En la primera se establece la obligación para el Ministerio de Educación de incorporar la EF en el programa de competencias básicas; y en la segunda, se incorpora la Educación Financiera como principio en la prestación de servicios financieros y se obliga a las entidades financieras a desarrollar programas y campañas. Con la Ley 1735 de 2014 se creó la Sociedad Especializada en Depósitos y Pagos Electrónicos (Sedpe) [28], una institución financiera que ofrece variedad de operaciones transaccionales, y con la que se pretende ampliar la cobertura de los servicios financieros y eliminar la informalidad.

[28] Entidades que pueden captar recursos del público a través de depósitos electrónicos, y a su vez prestar servicios financieros transaccionales como pagos, transferencias, giros y recaudos. Sin embargo, a diferencia de los bancos, no podrán otorgar créditos u otro tipo de financiación.

5. EL MICROCRÉDITO EN COLOMBIA

En esta parte del trabajo mencionaremos algunas entidades donde se ofrece el Microcrédito:

5.1 Bancarización e inclusión financiera: una cuestión de política pública

Es importante mencionar, la implantación de la ley 590 del 2000, punto importante en el avance que permitió promover el desarrollo y la financiación de las Micro, pequeñas y medianas empresas. Esta ley precisó el microcrédito como el crédito otorgado a una microempresa, precisando Microempresa como toda unidad de explotación económica realizada por persona natural o jurídica en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicio, rural o urbana con planta de personal hasta diez (10) trabajadores y activos hasta 501 salarios mínimos legales mensuales vigentes [29]en monto no superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para el año 2001, tan solo el 3.37% de los Microempresarios había recibido un crédito de una Institución Financiera formal, lo que indicaba la escasa cobertura del Microcrédito, y por tanto, la necesidad de replantear la oferta del microcrédito. Importante aclara en este punto, que el concepto de estas líneas de crédito debe estar circunscrito en el uso o apoyo que debe ser para las unidades de negocio de las poblaciones más vulnerables, teniendo en cuenta que no pueden considerarse un crédito de consumo normal, por sus características diferenciales y su destinación específica.

Así pues, para el año 2006, según la Asociación Bancaria de Colombia, existían 12,1 millones de colombianos con acceso al menos a un producto financiero, lo que equivale a un nivel de bancarización del 29.2% de la población.

[29] Vale la pena mencionar que con la modificación a la ley 590 de 2000 por medio de la ley 905 de 2004, se incluye dentro de la caracterización de las microempresas, a las famiempresas; además que expresa claramente que en la contabilización de los activos totales se excluirá la vivienda. También modifica el valor de los activos de "hasta 501 salarios mínimos legales mensuales vigentes" a "por valor inferior a 500 salarios mínimos mensuales vigentes".

Mencionar trabajos como el Reporte de Inclusión Financiera (2012) y el Informe de Inclusión Financiera de Asobancaria (2012) han mostrado un análisis desde el punto de vista de la oferta de servicios financieros para Colombia. Estos informes se caracterizan por ser tomados a partir de una representación del sector a nivel nacional e circunscribir análisis específicos de segmentos del mercado. Desde el punto de vista de la demanda los informes son escasos y nos deja un vacío de información. Encontramos algunos informes, por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Servicios Financieros Informales [30], la Encuesta de Línea de Base del Programa Oportunidades Rurales[31], y la Encuesta de Carga y Educación Financiera de los Hogares[32]; que muestran información para algunos segmentos poblacionales o de los servicios financieros. La ausencia de información no es impedimento para que a nivel regulatorio se registren importantes avances. En el Reporte de Inclusión Financiera del 2012, Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia exponen como en Colombia se ha dado un desarrollo normativo importante en la última década que comenzó con la creación del programa de Banca de las Oportunidades[33]. En los últimos diez años la inclusión financiera en Colombia ha avanzado ampliamente en términos de mayor acceso como resultado de la intervención regularizada del gobierno y el sector privado. Este avance se apoya principalmente en el diseño de productos de trámite simplificado, con una mayor protección al consumidor, incentivos para la oferta de microcréditos y seguros, y la expansión de la banca móvil. Así, entre 2006 y 2013 la banca pasó de tener presencia en el 72,4% de los municipios del país a estar en el 99,9%, su factor principal, la expansión de corresponsales bancarios fomentados por la Banca de las Oportunidades. Así mismo, Colombia pasó de tener en 2009 el 45,1% de adultos con algún servicio financiero de ahorro o de crédito a un 71,5% en el 2013 (Cuadro 1). Cerca del 56% de la población tenía una cuenta de ahorro finalizando el 2012, pero un 48% no la había utilizado los últimos 6 meses, cifras

[30] Realizada en 2008 por Econometría S.A. para USAID (US Agency for International Development). Se consultó a una muestra de 1.200 hogares y microempresas de estratos 1,2 y 3, tanto urbanos como rurales, representativos a nivel nacional.

[31] La encuesta de línea base fue realizada en 2008 por MVI Social SRL (Monitoreo, Vigilancia e impacto social S.R.L Firma Consultora Peruana) para el Ministerio de Agricultura. Fue diligenciada por una muestra de 4.470 personas, en zonas rurales de Bolívar, Córdoba, Huila, Nariño, Santander y Sucre.

[32] Realizada por el Banco de la República, para población de Bogotá con algún producto financiero del sistema bancario formal. La encuesta ofrece información más detallada sobre el uso de los servicios financieros y en general sobre el comportamiento financiero de los hogares.

[33] Mediante el CONPES 3424 de 2006 se creó la Banca de las Oportunidades con el fin de identificar las barreras regulatorias que impedían el acceso a productos financieros, coordinar esfuerzos y fijar metas con el sector privado y proveer subsidios directos a la oferta y la demanda por este tipo de productos y servicios.

que nos llevan a pensar que aún hay mucho por trabajar en términos de lograr un uso efectivo de los mismos.

Cuadro 1: Bancarización en Colombia
Bancarización en Colombia 2007 - 2013

Año	Población Adulta	Personas con al menos un Producto Financiero	Indicador de Bancarización
2007	28.100.679	15.514.127	55%
2008	28.665.007	15.921.080	56%
2009	29.243.976	16.762.956	57%
2010	29.834.750	18.558.773	62%
2011	30.423.847	19.744.908	65%
2012	31.006.092	20.827.472	67%
2013	31.599.099	22.593.356	71,5%

Fuente: CIFIN y DANE. Cálculos Asobancaria

De otra parte, la Encuesta de Capacidades Financieras BM_BR [34] que mostro datos de la demanda muestra que sólo el 25% de los colombianos afirma tener una cuenta de ahorros. Esta diferencia entre los datos de oferta y demanda, consiguen explicarse por bajos niveles de educación financiera por parte de la población de menores ingresos que puede no reconocer la tenencia del producto de ahorro a pesar de tenerlo, o también podría explicarse por el cuentahabiente que al no haber hecho uso de la cuenta por varios meses consideran que ya no tienen una cuenta de ahorros. En cuanto al crédito en Colombia de acuerdo a datos de la encuesta FINDEX del Banco Mundial (2010) solo 12,1% de la población dice solicitar crédito a las instituciones financieras, mientras que la principal fuente de crédito de los colombianos sigue siendo ***informal***, el 16,9% acude a su familia y amigos. Adicional a lo anterior, hay que mencionar que en nuestro país solo una pequeña parte de los ciudadanos llega a la edad adulta con un esquema pensional o con ahorros suficientes para afrontar la vejez, lo cual sin duda en una forma de exclusión financiera. De acuerdo al bajo

[34] La Encuesta de Capacidades Financieras fue un proyecto del Banco Mundial financiado con recursos del Russia Financial Literacy and Education Trust Fund, cuyo objetivo es generar una medición robusta y comparable entre países de ingresos bajos y medios de los conocimientos, las actitudes y los comportamientos financieros de la población. Este proyecto se concretó para siete países: Armenia, México Uruguay, Líbano, Nigeria, Turquía y Colombia, para los cuales se realizó la encuesta y se obtuvieron resultados en 2012.

nivel de utilización de productos financieros - muy concentrado en los grupos más vulnerables-, en Colombia se ha venido trabajando en dar un impulso a las microfinanzas. Desde el inicio, las microfinanzas se concibieron para erradicar la pobreza de una forma diferente. El microcrédito tiene un papel fundamental dentro de estas. En Colombia, Banca de las Oportunidades ha promocionado programas de microcrédito que favorecen a microempresarios sin acceso al crédito formal generando incentivos a las entidades financieras y desarrollando tecnología microcrediticia solicitada por las instituciones financieras interesadas. Entre 2007 y 2013, el número de personas con microcrédito se ha casi triplicado. La cantidad de entidades con modelos especializados de microcrédito ha crecido considerablemente en el mercado colombiano, antes del 2005 se caracterizaba por estar atendido especialmente por ONG. En Colombia, hay un mercado importante para expandir la oferta de microcrédito hacia segmentos de menor ingreso, según cálculos del Banco de la República (2010) la demanda potencial para microcrédito se estima atendida sólo en un 17,6%. Los resultados del Informe de la Situación Actual del Microcrédito en Colombia de diciembre de 2013 exponen que las entidades perciben la falta de información respecto a la capacidad crediticia del deudor como uno de los obstáculos principales para aumentar la oferta de microcrédito. Dado lo anterior, sería beneficioso avanzar en el diseño de registros de créditos públicos, además, todo esto debe ir acompañado de la supervisión permanente para evitar el deterioro de dicha cartera.

Teniendo en cuenta la Evaluación Económica de Colombia, realizada por la OCDE en 2013, las microempresas y las empresas pequeñas y medianas corresponden al 99% de los 2,7 millones de establecimientos que existen en el país. Sin embargo, de acuerdo al Informe de la Situación del Crédito del Banco de la República las PYMES reciben sólo el 14% de los préstamos comerciales, denotando que el mercado de los bancos continúa concentrado en las empresas grandes y medianas. Revisando estas cifras en los sectores productivos, el agropecuario es el que tiene menor acceso a crédito, a sabiendas que, a diciembre de 2013, este representaba el 4,4% del total de la cartera comercial. Además, es importante recalcar lo mencionado en la última encuesta sobre la situación del crédito y microcrédito (Banco de la República), donde se denota que los intermediarios financieros lo siguen percibiendo como uno de los sectores menos rentables y con mayores problemas de información. Así pues, las actividades económicas rurales y agropecuarias

de las personas y empresarios micro, pequeños y medianos requieren especial cuidado, considerando que los servicios financieros rurales son un reto parcialmente abordado, pero sin resultados satisfactorios por parte de la política pública. En estos tiempos de paz, la importancia de estimular el desarrollo rural para la consolidación de la agenda de paz, para lo cual el acceso y el uso de los servicios financieros será una herramienta muy útil.

El crecimiento de plataformas transaccionales de bajo costo para los usuarios, como la banca móvil, y los nuevos servicios financieros desarrollados encuentran grandes dificultades para lograr una utilización extendida por la desconfianza que persiste acerca de las condiciones de seguridad y accesibilidad de estos servicios, particularmente en zonas donde la educación financiera y el desconocimiento de este tema es bajo. En 2009 y 2010 se endureció la regulación de protección al consumidor financiero, obligando a las entidades financieras a realizar un adecuado suministro de información de sus productos financieros y sus tarifas; el fortalecimiento de la protección de información financiera personal; la implementación de sistemas de medición de la calidad de los servicios financieros; el establecimiento de relaciones contractuales más equitativas y seguras entre intermediarios financieros y consumidores; y el fortalecimiento de los mecanismos de recepción de quejas por parte de las entidades vigiladas, las defensorías y la misma SFC. No obstante, y sin desconocer el esfuerzo de la política pública por desarrollar reglas que den más facilidades en la creación de condiciones financieras óptimas para los más vulnerables, en la población aún son desconocidos dichos mecanismos de protección, productos y demás condiciones creadas para su bien. Adicionalmente, se ha adelantado en la promoción de la educación financiera como estrategia para alcanzar un entendimiento y uso efectivo de los productos y servicios financieros.

Para atender la falta de información mencionada, en 2009, se incluye la Educación Financiera EF como principio en la prestación de servicios financieros y se obliga a las entidades financieras a desarrollar programas y campañas. A pesar de los esfuerzos del sector privado, el sector público y las ONG, en cuanto a la promoción de la educación financiera, los niveles de capacidades financieras siguen siendo bajos. En la encuesta de capacidades financieras del Banco Mundial (2012) se menciona que el horizonte de planificación financiera de la mayoría de los

colombianos (55%) es de corto plazo, por tal razón, no es extraño que sólo un 65% de los colombianos piensan que están en capacidad de enfrentar un gasto imprevisto, y sólo el 25% este realizando aportes para su pensión. La encuesta también destaca que el 69% de la población afirma que nunca le habían enseñado a administrar el dinero, y aunque más de un 70% fue capaz de contestar correctamente a preguntas sobre cultura financiera básica, como la definición de inflación y la noción de intereses de un préstamo, el porcentaje se reduce drásticamente cuando deben hacer cálculos sencillos sobre el interés simple y compuesto (35% y 26%, respectivamente), conceptos básicos para el manejo adecuado de los productos de crédito o ahorro que posee el 69% de la población colombiana. Recientemente, el Gobierno Nacional creó la estrategia de Inclusión financiera de Colombia [35] que busca permitir a la población el acceso y uso de productos y servicios financieros para contribuir al crecimiento económico. Sin duda, un importante progreso para lograr una mayor coordinación de los esfuerzos de los diferentes actores involucrados.

Como parte de esta estrategia, también se firmó el Decreto 457 por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Educación Financiera, con cuyo trabajo se elaborarán los lineamientos de la educación financiera en el país. Más allá del avance que se haya tenido en el indicador de bancarización en el país en los últimos años, si se quiere lograr una auténtica inclusión financiera es esencial mejorar en lograr un "uso" efectivo de los servicios financieros. Para lograr esto, se requiere del esfuerzo mancomunado del sector público y privado, esto con el fin de reducir las fallas de mercado que aún permanecen, igualmente, continuar ajustando el marco regulatorio para garantizar el bienestar de los consumidores financieros y la búsqueda sin fin de la sostenibilidad de la inclusión en el largo plazo. Así mismo, se debe seguir trabajando en fortalecer las políticas que permitan la inclusión de la población de bajos ingresos, incluyendo la población en pobreza, así como la microempresa rural y urbana donde se ha evolucionado en forma importante en términos de facilitar el acceso, pero donde se deben hallar los mecanismos que fomenten su uso para lograr obtener los beneficios esperados en materia de reducción de la pobreza e impacto en el desarrollo económico equitativo.

[35] Decreto 2338 de 2015, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera

5.2 Banca tradicional e instituciones microfinancieras (IMF) en Colombia

A continuación, se mencionan los operadores de Microcrédito en la Banca Tradicional (Cuadro 2), donde se relaciona los valores de las carteras en cada uno de ellos (datos a corte agosto de 2016):

Cuadro 2.
Cartera Microcréditos Bancos (agosto 2016)

BANCO		Valor Cartera (1000 Miles de Pesos)
Banagrario	$	5.196.042.677
Mundo Mujer	$	1.138.738.403
Bancamia S.A.	$	1.070.384.114
WWB S.A.	$	842.388.526
BCSC S.A.	$	775.354.295
Bancolombia	$	651.103.622
Bancompartir S.A.	$	461.434.290
Banco de Bogotá	$	359.937.325
Davivienda	$	112.832.915
Colpatria	$	52.292.467
Coopcentral	$	32.576.401
Banco Popular	$	8.295.951
Procredit	$	7.119.719
Finandina	$	2.895.778
AvVillas	$	2.100.967
BBVA Colombia	$	1.508
Total Cartera	**$**	**10.713.498.960**

Fuente: Superfinanciera de Colombia

Existe una relación asimétrica entre el volumen de la cartera de microcrédito y el tamaño de las poblaciones. Es así como en las poblaciones con menos de 100 mil habitantes se concentra el 7% de la cartera de crédito de consumo y el 64% de la cartera de microcrédito, de otra forma, en las poblaciones con más de 100 mil habitantes, esas poblaciones son de 93% para el crédito de consumo y el 36% para el Microcrédito.

De otra parte, las Instituciones Microfinancieras (IMF) son Entidades no necesariamente reguladas que se dedican principalmente a la prestación de servicios financieros a personas de bajos ingresos. El avance de las IMF en otras partes del mundo ha permitido la inclusión de poblaciones vulnerables a los servicios financieros mejorando la calidad de la vida de los pobres y reduciendo los costos asociados a estos servicios. Los esfuerzos en Colombia empezaron con el programa de Crédito para la Microempresa, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año de 1996. Este programa empezó con el asocio de la Fundación Carvajal y rápidamente se vincularon diferentes ONGs al proceso, apoyando pequeños proyectos con los que se buscaba acelerar la industrialización del país.

Podemos distinguir tres grupos de IMF:

a) Instituciones financieras formales (Establecimientos de crédito como sociedades comerciales o cooperativas financieras),
b) Cooperativas de ahorro y crédito multiactivas con sección de ahorro y crédito
c) ONG`s

Las IMF en Colombia han evolucionado y hoy son parte importante del desarrollo de políticas públicas, hoy se encuentra liderado en cierta medida por las Red Emprender, la cual es una institución de fomento y consolidación de la microempresa en Colombia focalizada en los estratos sociales 1, 2 y 3, ejecuta programas de intermediación financiera de segundo piso, asistencia técnica e innovación, responsabilidad social e investigación sectorial de la industria de las microfinanzas en Colombia, creada en agosto de 1990 por iniciativa de Acción Internacional y los miembros de la antigua Asociación Grupos Solidarios de Colombia. Integra en la actualidad 25 Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s) que ejecutan programas de atención a la microempresa en los estratos ya mencionados; la Red reúne a las principales Instituciones Microfinancieras y por tanto alcanza en conjunto el mayor nivel de cobertura en Microcrédito en nuestro país. Sus fondos mayoritariamente son recursos provenientes de la banca local, Bancoldex, Comunidad Económica Europea, BID, Fundación Ford y Ecopetrol, entre otros. A

agosto de 2009, en Microcréditos había otorgado $453.951 millones de pesos. A septiembre de 2007, la cartera bruta de la Red Emprender ascendía a 1,34 billones de pesos distribuidos en 24 de los 33 (incluye Bogotá) departamentos. A junio de 2007 existían en Colombia 586.199 personas con un microcrédito con el sistema financiero regulado, pero para esa misma fecha la Red Emprender estaba con 756.160 clientes. Es decir, por cada 10 usuarios de Microcrédito que tiene el sistema financiero regulado, la Red Emprender tiene 12. Del total de personas con un Microcrédito en Colombia, el 56% son clientes de la Red Emprender y el restante 44% es cliente de una entidad financiera regulada. Las tendencias marcadas anteriormente, cambiaron rotundamente en los últimos años, teniendo en cuenta que se convirtieron a la banca tradicional tres de sus más importantes benefactores, WWB, fundación mundo mujer y Bancamía, otra de las grandes razones que tienen las IMF para superar a través del tiempo. De acuerdo al estudio "Bancarización y Microcrédito en Colombia" de Febrero 2008 realizado por la Red Emprender, "dada la correlación positiva entre el aumento del acceso a los servicios financieros y la inclusión social, el tema del acceso a los servicios financieros se ha convertido en un componente transversal de las políticas de desarrollo e inclusión social implementados por el gobierno, pues se ha entendido que el vehículo más apropiado y con mayor impacto socioeconómico para lograr tal objetivo, son las Microfinanzas".

En cuanto a los retos que afronta el movimiento microfinanciero en Colombia son:

- Clarificar y socializar el efecto de los diferentes esfuerzos de microcrédito realizados en la reducción de la pobreza de la población del país
- Nivelar, innovar y reinventar mecanismos para lograr un aumento de la cobertura mediante un balance adecuado entre regulación, supervisión y disciplina de mercado.

Síntesis de lo anterior, en 2015, se desembolsaron 2.360.948 microcréditos por valor de $8,7 billones. De éstos, los bancos colocaron el 60%, las ONG el 34% y las cooperativas con actividad de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria el 4,4%. Por monto desembolsado, los bancos representaron el 75% y las ONG el 17% del total. Al terminar el 2015, el indicador de inclusión financiera, para el total de entidades, llegó a 76,3% (24,9 millones de adultos con algún producto financiero). Este mismo indicador asociado a la tenencia activa de productos llegó a 64,5% (21,1 millones de adultos con algún producto financiero activo

o vigente). Se destacó la importancia creciente de los desembolsos de microcrédito de menor cuantía. Mientras que en 2011 los desembolsos de microcrédito inferiores a 2 SMMLV constituyeron el 17% del total de desembolsos, en 2015 éstos aportaron el 30% del total. Se observó un incremento en los desembolsos de microcrédito en los municipios intermedios y rurales. Mientras que en 2011 la distribución de los desembolsos por nivel de ruralidad fue de 68% en las ciudades, 19,5% en los municipios intermedios, 7,9% en los rurales y 4,6% en los rurales dispersos; en 2015, esta distribución fue 60,5% en las ciudades, 23,9% en los municipios intermedios, 10,3% en los rurales y 5,3% en los rurales dispersos. Entre junio de 2012 y diciembre de 2015, los establecimientos de crédito desembolsaron 125.980 créditos a víctimas del conflicto armado, de los cuales 91% correspondió a microcrédito. En 2015, el indicador de acceso a crédito según género dirigido a víctimas del conflicto mostró que por cada 1.000 mujeres víctimas, dos mujeres tenían al menos un crédito; en 2012, sólo una mujer tenía al menos un crédito.

Uno de los mayores logros de la estrategia de inclusión financiera de Colombia ha sido alcanzar el 100% de cobertura financiera en los 1.102 municipios que integran el país. Este logro ha estado impulsado por el gran dinamismo de los corresponsales bancarios a través de los cuales las entidades financieras han podido llegar con una estructura operativa más liviana a todos los rincones del país. En general existen dos modelos de corresponsalía bancaria en el mundo. El primero en el que las entidades financieras administran directamente los puntos comerciales que actúan como corresponsales y el segundo en el que un tercero cumple esta función. A partir de un estudio realizado conjuntamente por Banca de las Oportunidades y CGAP del Grupo Banco Mundial, en el que se caracterizó el modelo de corresponsales bancarios en Colombia, se estableció que el 72% de los puntos corresponsales que operan en el país son administrados por terceros. Estos "administradores de corresponsales" establecen contratos con las entidades financieras para que los comercios que éstos agrupan presten servicios financieros a la población en nombre de las entidades financieras. En Colombia estos actores juegan un papel muy relevante no sólo porque administran la mayoría de los puntos corresponsales sino porque además agregan diversos servicios financieros y no financieros dentro de la oferta de servicios que hacen los pequeños comercios minoristas a la población en sus áreas de influencia.

6. CASO ESTUDIO: BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

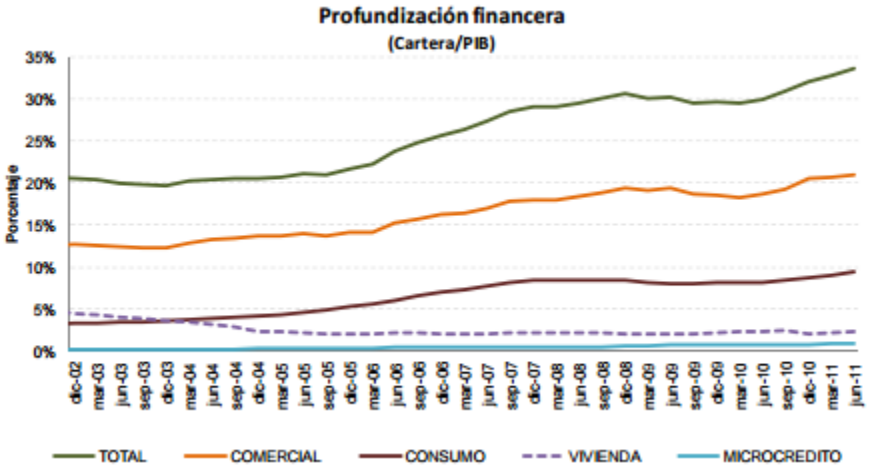
Importante empezar conociendo la definición y el porqué de esta idea forma parte de la estrategia del Gobierno nacional para erradicar la pobreza apoyado en las microfinanzas como parte de la política pública, a sabiendas que "La inclusión financiera tiene una correlación directa con el crecimiento y desarrollo económico y contribuye a la reducción de la pobreza. Dado este impacto, varias jurisdicciones han promovido políticas públicas tendientes a facilitar el acceso y uso de los servicios financieros en la población." (Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera, 2016). Con esta premisa, se da paso a la BANCA DE LAS OPORTUNIDADES que se define en su página web así, "un programa de inversión administrado por el Banco de Comercio Exterior – Bancoldex que tiene como objetivo promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, hogares no bancarizados, microempresarios y pequeña empresa. Se enmarca dentro de la política de largo plazo del Gobierno Nacional, dirigida a lograr el acceso a servicios financieros para la población de bajos ingresos con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico en Colombia" (Banca de las Oportunidades, 2016).

La Banca de las Oportunidades (BO) está conformada por los bancos, compañías de financiamiento comercial, las cooperativas, las ONG, y las cajas de compensación familiar, quienes son las comisionadas de extender su cobertura y llevar los servicios financieros a la población desatendida. Este grupo de entidades financia con sus propios recursos los préstamos que otorga y asume su correspondiente riesgo. La Banca de las Oportunidades apoyará la labor de la Red propiciando las reformas necesarias al marco regulatorio, apoyando la estrategia de promoción e incentivos, y promoviendo acuerdos con los diferentes gremios buscando cumplir las metas específicas de logros en cobertura física y acceso a servicios financieros. Adicional a lo anterior, valido resaltar que la misión de la BO es Promover la inclusión financiera buscando Equidad Social y su visión es que Cada vez más colombianos estén utilizando servicios financieros formales.

6.1 Origen del PIBO: Programa de Inversión Banca de las Oportunidades

Algunos estudios encontraron que el acceso a servicios financieros tiene efectos benéficos como estrategia para combatir la pobreza y generar equidad, puesto que acceder a productos de ahorro, crédito y seguros admite la compensación de choques económicos en la población en pobreza que afectan el ingreso, impidiendo así que caigan en condiciones de mayor pobreza. De igual forma, estudios realizados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial [36], han mostrado que los servicios financieros son el canal para acceder a la financiación directa gracias al suministro de información, que es posiblemente una de los principales obstáculos que tienen los hogares de menores ingresos y las pequeñas empresas para el acceso al crédito. En Colombia, la bancarización, medida por la cartera como porcentaje del Producto Interno Bruto PIB - era cercana al 22% en 2005 observándose un avance notable teniendo en cuenta que en 2011 estaba alrededor del 35 %, claro es de destacar, que sigue siendo más restringida en los sectores de la economía informal y en los grupos poblacionales de menores ingresos (Gráfica 1).

Gráfica 1. Bancarización en Colombia (Cartera/PIB)



Fuente: Superintendencia Financiera. Cifras reportadas hasta 18 de octubre de 2011.

[36] World Bank 2001 Finance for growth, policy choice in a volatile world, Oxford University press and Washington D.C.; World Bank, 2005 Access to financial services in Brazil, a study led by Anjali Kumar, Directions in Development World Bank.

De otra parte, la cobertura geográfica del sistema bancario en Colombia, a septiembre de 2005 existía una sucursal financiera en el 71% de los municipios equivalente a una cobertura del 92% de la población del país. Sin incluir el Banco Agrario, la cobertura de la banca privada sólo llega al 25% de los municipios, cubriendo al 73% de la población. Con este panorama, el Gobierno Nacional resolvió diseñar una política de promoción que estimulara el acceso al crédito y a los demás servicios financieros, dirigida a la población hasta hoy no atendida por las entidades financieras, es así como el 16 de mayo de 2006 el CONPES aprobó el documento 3424 donde se exhibe toda la política y la herramienta que se creara para la implementación de la misma. Mediante el Decreto 3078 de septiembre 8 de 2006, modificado por los Decretos 4389 de 2006 y 1695 de 2007 se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades (PIBO), y se autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la firma de un contrato con el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – Bancoldex, para la administración de los recursos destinados al financiamiento del Programa.

6.2 Estrategias y funciones del programa

El PIBO determino tres tipos de estrategias, cada una enfocada a solucionar un aspecto de los encontrados como limitantes de una mayor bancarización, estas estrategias son (Gerlein, 2010):

- **Macro**: Acciones orientadas a fortalecer el entorno dentro del cual se desarrollan las actividades financieras y el marco regulatorio de las entidades que operan en el mismo, para facilitar y promover el acceso a servicios financieros y microfinanzas. Las acciones son:
    - Propiciar reformas al marco regulatorio
        - Continuar promoviendo Corresponsales No Bancarios
        - Desarrollar la cuenta de ahorro de bajo monto
        - Respaldar reformas al régimen de garantías
        - Respaldar la reforma al Habeas Data
    - Identificar limitaciones a nivel de otros productos y proponer reformas.
        - Estudio para facilitar el endeudamiento externo de las ONG.
        - Estudio sobre el régimen de seguros personales.

        - Estudio sobre normas de capital de riesgo y capital semilla y esquemas de promoción.

- **Intermedio**: Actividades que apoyan servicios de soporte a las microfinanzas y a las microfinancieras, así como una infraestructura que las estimule. Esto incluye fortalecer proveedores de tecnología, centrales de riesgo, garantías, redes de apoyo, asociaciones y la promoción de programas de educación financiera.

    - Apoyo tecnológico a intermediarios, cooperativas y ONG.
        - Definir la viabilidad de una sociedad de servicios técnicos.
        - Promover esquemas de integración tecnológica de cooperativas.
        - Seminario con experiencias internacionales en tecnologías para promover el acceso al sistema financiero.
    - Apoyo a segmentos prioritarios con garantías públicas.
        - Apoyo al Fondo Nacional de Garantías para el otorgamiento de una contrapartida en garantías a segmentos prioritarios en condiciones de privilegio.
    - Promoción de acercamiento entre oferta y demanda:
        - Propiciar el poblamiento de las centrales de riesgo.
        - Convenios con redes de segmentos objetivo para facilitar el acceso a servicios financieros.
        - Promover complementariedad con programas de servicios de desarrollo empresarial financiados por Fomipyme.
        - Extender la cobertura de los Centros de Información Empresarial de Bancoldex.
    - Programas de educación financiera:
        - Oferta:
            - Promover programas de capacitación de gerencia media para cooperativas y microfinancieras.
            - Promover programas de capacitación de asesores de microcrédito.

- Demanda:
  - Programa "piloto" con cajas de compensación familiar para afiliados y microempresarios.
  - Iniciar acercamientos con el Ministerio de Educación Nacional.

o Identificación de estrategias para promover el acceso a capital de riesgo para PYMES y de capital semilla para microempresas.

- **Micro**: actividades de apoyo a bancos, financieras, cooperativas y ONG como proporcionando incentivos en recursos o en especie para ampliar o masificar los servicios financieros.

  o Ampliación de cobertura geográfica de la red: Pretende ampliar el acceso de familias en pobreza promoviendo una oferta institucional que los atienda con productos y tecnologías adecuadas. Esta circunstancia comprende los siguientes instrumentos:
    - Asistencia Técnica: Diseñar e implementar productos de microahorro para esta población. Implementar tecnologías de "Banca Comunal" (con actuales o nuevas ONG de reconocido prestigio) e implantación de metodologías de grupos de autoayuda.
    - Subsidio: Apoyo a cuenta de ahorros abierta a beneficiarios de "Familias en Acción".
    - Cofinanciación: Campañas de educación financiera y de cultura de ahorro para beneficiarios de "Familias en Acción".
    - Definición de un instrumento de seguros especializados para poblaciones en situación de pobreza.
  o Ampliación del acceso al resto de segmentos objetivos. Para el efecto se han evaluado algunos tipos de incentivos que serían entregados por el PIB, así:
    - Subsidio a costos: entrega de una suma fija de recursos a intermediarios por actividad o producto, cuando no son rentables. Requieren homogeneidad y estandarización; van dirigidos a instituciones sólidas y

vigiladas con capacidad institucional, operativa y financiera, y transitorios y decrecientes.

- Cofinanciación de proyectos: financiación parcial de proyectos "piloto" que no sean rentables o no tengan rentabilidad demostrada, especialmente en municipios de pobreza extrema. Se trata de proyectos hechos a la medida por la entidad, dentro de las prioridades definidas por la "Banca de las Oportunidades" durante un período definido.
- Asistencia Técnica: aporte en especie a través de la contratación de un asesor o entidad con amplia experiencia internacional o local en tecnologías de microfinanzas y además fortalecimiento de cooperativas y ONG.

6.3 Análisis situacional y avances del programa PIBO

Parte importante de este trabajo es revisar los avances de la inclusión financiera en el país, además de identificar los principales aspectos sobre los cuales es necesario trabajar como parte de la estrategia del Gobierno Nacional pensando en un futuro mejor. En 2006, con la expedición del Conpes 3424 Colombia adopta la política de Inclusión Financiera conocida como "Banca de las oportunidades", con esto, creó la directriz que pretendía fomentar la intervención coordinada entre el sector público y el privado en este frente.

Desde aquel momento, el Gobierno Nacional ha venido introduciendo varias reformas regulatorias que buscan facilitar la prestación de los servicios, así mismo, ha entregado incentivos a las entidades financieras para promover el desarrollo de productos especializados y la adopción de metodologías de distribución ajustadas a las necesidades de la población de menores ingresos. De otra parte, la industria financiera ha participado en la implementación de la política invirtiendo importantes recursos operativos, humanos y financieros para llevar los servicios financieros a la población tradicionalmente excluida del sistema financiero. La política se ha venido fortaleciendo a través de los planes nacionales de desarrollo. A través, de la Ley 1511 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) la política se fijó como una acción de largo plazo dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso y uso de servicios financieros integrales y se

robusteció la institucionalidad de Banca de Oportunidades. Por su parte, la Ley 1540 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014), planteó por primera vez una meta concreta de inclusión y adicionó medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas, diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales y promover la educación económica y financiera. Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) añadió una serie de metas que complementan el esquema de monitoreo y seguimiento de los avances de la inclusión financiera. Como complemento, el Gobierno ha apoyado la elaboración de estudios para profundizar en el conocimiento de la demanda de servicios financiero y medir los resultados en materia de inclusión financiera a través de encuestas adelantadas por la Banca de las Oportunidades y los reportes de inclusión elaborados por la misma entidad y por la Superintendencia Financiera.

La sinergia formada por las entidades públicas y privadas, y el marco legal e institucional ha permitido resolver las restricciones más urgentes de la inclusión financiera, tanto así que se han logrado avances considerables en varios frentes como revisaremos a continuación:

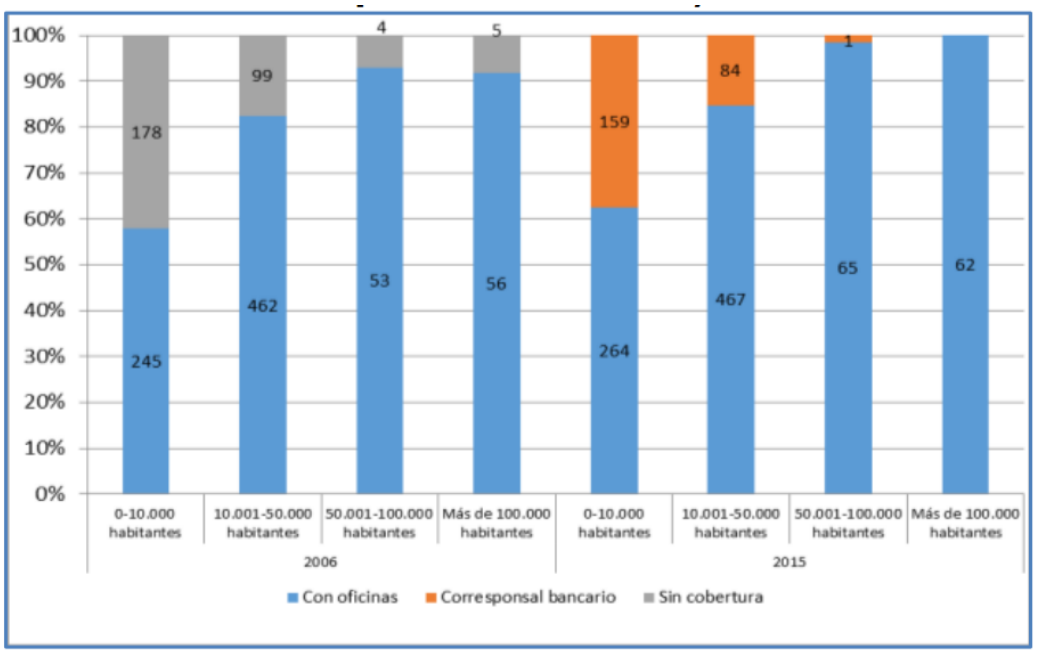
6.3.1 FACTOR I: Cobertura geográfica y canales de distribución

Ampliar la cobertura geográfica del sistema financiero fue una de las primeras prioridades bajo la política de Banca de las Oportunidades. En 2006, 71% de los municipios del país tenía presencia bancaria. Sin embargo, al excluir las oficinas del Banco Agrario, la cobertura era tan solo del 25%. Para invertir esta situación, se facultó a los establecimientos de crédito a celebrar contratos de corresponsalía con terceros no financieros, como supermercados y droguerías, para proporcionar servicios financieros a través de ellos y llegar a zonas en las que la operación de los canales tradicionales era costosa.

Esto se conoce como Corresponsales Bancarios (CB), recibió un impulso inicial por parte del Gobierno mediante un esquema de incentivos dirigidos a la industria[37]. Esto hizo que se alcanzara una cobertura del 100% de los municipios en marzo del 2015. En la actualidad, los CB se concentran particularmente en ciudades y municipios intermedios. (Gráfica 2).

[37] Banca de Oportunidades realizó 3 convocatorias entre 2007 y 2010 para incentiva la cobertura a través de corresponsales bancarios en 187 municipios. Ver: CGAP, 2013

Gráfica 2. Cobertura geográfica del sistema financiero: 2006-2015* (Numero de municipios por tipo de cobertura)

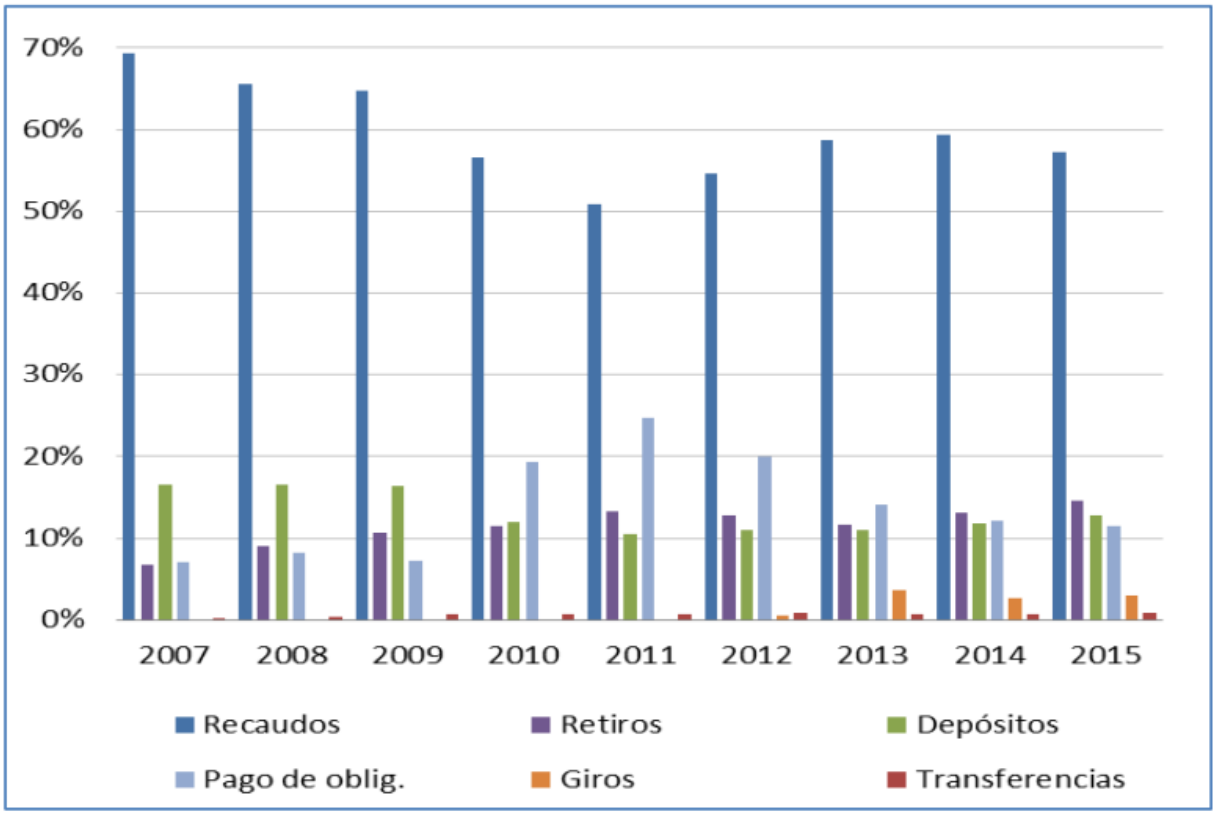


*Cifras a septiembre de 2015
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades

Sin duda, obtener una mayor cantidad de transacciones a través de productos financieros depende crucialmente de la reducción de los costos de prestación del servicio, principalmente en las transferencias más pequeñas como las que se efectúan entre personas o hacia negocios del sector informal de la economía. En otros países, el beneficiarse de la tecnología y de las redes alternativas más livianas y menos costosas que las de sistema financiero tradicional, ha sido central para alcanzar este objetivo. En nuestro país, el modelo de los CB ha sido exitoso y ha demostrado tener un gran potencial. Su avance permitió lograr plena cobertura geográfica regional y el volumen de transacciones ha evolucionado positivamente.

No obstante, aún se mantiene una fuerte concentración en operaciones de recaudo y pagos y algunos CB aún tienen espacio para crecer en volumen transaccional. Así pues, resulta importante seguir trabajando en la masificación de este canal, esencialmente para las operaciones entre personas, como son las transferencias y los giros, y en general, el acceso a productos de ahorro y crédito sobre todo en las zonas rurales (Gráfica 3).

Gráfica 3. Composición transacciones en Corresponsales Bancarios: 2007-julio 2015



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades

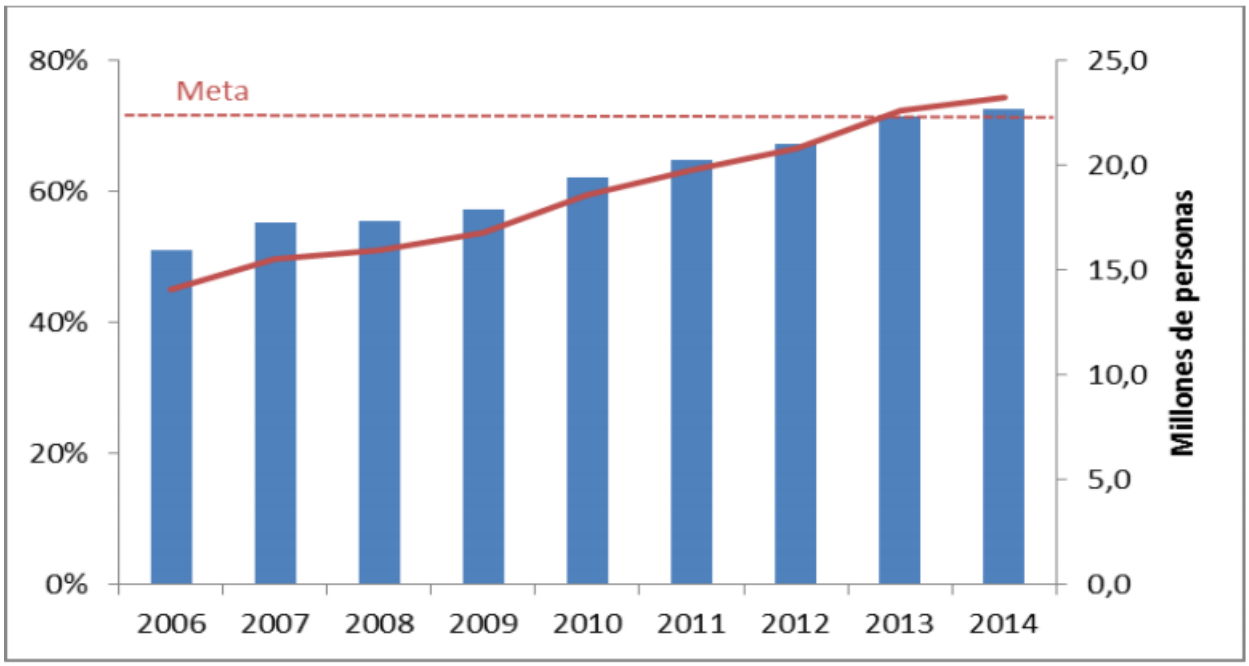
6.3.2 FACTOR II: Acceso a productos financieros

6.3.2.1 Cuentas de ahorro y productos simplificados

Por iniciativa del Gobierno Nacional apoyado en el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades PIBO, en 2013 definió el trámite simplificado para depósitos de dinero electrónico y cuentas de ahorro, determinando límites en topes de saldo y monto de transacciones mensuales, facilitando el acceso a productos financieros de ahorro y transaccionales de manera más beneficiosa. Con esta premisa, las cuentas de ahorro y los depósitos electrónicos tienen una regulación proporcional de control del lavado de activos, en términos de requisitos de apertura, y están exentas al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). Adicional a lo anterior, el Gobierno resolvió distribuir a través de cuentas de ahorro del sistema financiero, las mesadas

monetarias de Más Familias en Acción y otros programas sociales dirigidos a jóvenes y víctimas del conflicto armado. Estas decisiones tuvieron un impacto directo y positivo en la inclusión financiera. Entre 2007 y 2015 cerca de 8 millones de personas accedieron al sistema financiero con lo cual la participación de la población adulta con al menos un producto financiero pasó del 55% al 76,3% (Banca de las Oportunidades, 2015). Por tal razón, la meta de inclusión que se determinó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (68%) se superó en 2013 con 69% de adultos con acceso a al menos un producto financiero en el sistema formal (gráfica 4), sin duda, las cifras no dejan claro, cuántos de estos productos aún siguen activos, y cuántos siguen transando regularmente.

Gráfico 4. Indicador de Inclusión Financiera: 2006 – 2014



Fuente: Banca de las Oportunidades

Continuando con las políticas de gobierno, el país hizo una importante apuesta para llevar servicios financieros a más colombianos y a más bajo costo, mediante la expedición de la Ley 1735 de 2014. Esta ley estableció una nueva licencia financiera más liviana: las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPES, autorizadas para atraer ahorros del público y proporcionar únicamente servicios financieros transaccionales como pagos, transferencia y giros. Estos nuevos entes no podrán conceder crédito y estarán bajo la supervisión

de la Superintendencia Financiera de Colombia. Los dineros captados por las SEDPE deberán permanecer como depósitos a la vista en establecimientos de crédito o en el Banco de la República y estarán cubiertos por el seguro de depósito de Fogafín. Este nuevo servicio, por un lado permite llevar servicios transaccionales a lugares distantes mediante el uso de las nuevas tecnologías y utilizando redes ya existentes. Por otro lado, crea un historial de pagos de los clientes hecho que facilita el tránsito a otros productos más sofisticados como el ahorro, el crédito y la adquisición de productos de seguros. Se pronostica que el nacer de las SEDPES permitirá el ingreso de nuevos actores al sistema, lo que aumenta la competencia en servicios financieros especialmente en la base de la pirámide y reduce los costos de acceso.

Ahora resulta importante avanzar en el uso de los servicios financieros. Así pues, las cuentas de ahorro son el producto con el cual una mayor proporción de adultos se vincula al sistema financiero formal, no obstante, aún muestra bajos niveles de actividad, lo que reduce indudablemente los beneficios de la inclusión. Existen dos tipos de indicadores sobre la actividad[38] de las cuentas de ahorro. Según número de cuentas, a diciembre de 2014 del total de 55,9 millones de cuentas, el 46% se reportan activas. Según número de adultos: a diciembre de 2014, de un total de 21,8 millones de adultos con cuentas de ahorro, el 70% las tenían activas (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2014(b)).

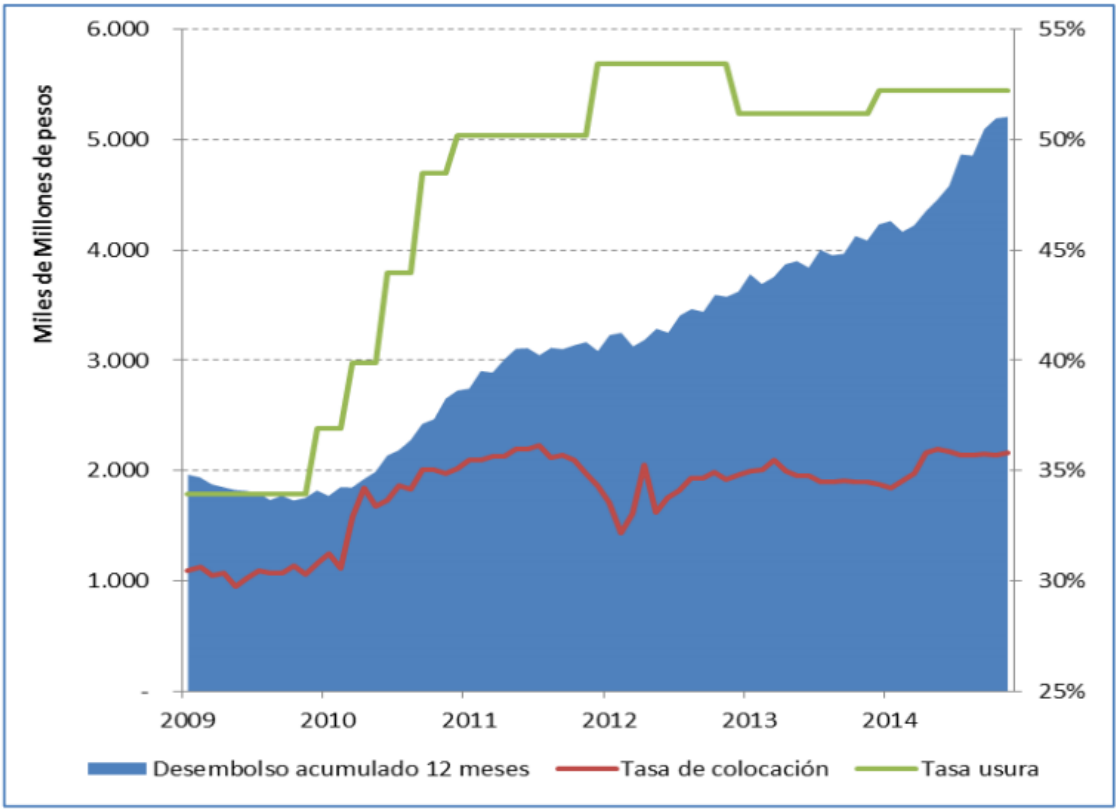
6.3.2.2 Créditos

El número de personas con cuenta de ahorro difieren del número de personas que accede a crédito. Según Asobancaria, en el 2007, 14.8 millones de personas tenían una cuenta de ahorros, sin embargo, solo 3.6 millones tenían acceso a crédito de consumo y 612,000 a microcrédito [39]. En particular en el microcrédito, los límites de las tasas de interés eran un obstáculo importante para su desarrollo, pues no permitían la recuperación de los costos operativos en que deben incurrir las entidades financieras al desembolsar este de tipo de préstamos. Este escenario logró el

[38] Se considera producto financiero activo uno que haya sido utilizado dentro de los últimos seis meses.
[39] La Ley 590 de 2000 definió la figura del microcrédito.

desarrollo de una estrategia de política pública dentro de la cual unas de las importantes medidas fue la autorización en 2007 a la Superintendencia Financiera para implementar la certificación del interés bancario corriente por modalidad, separando el microcrédito del crédito de consumo y ordinario (Decreto 519 de 2007 y Decreto 1000 de 2010), y el ajuste a la definición de microcrédito (Decreto 3590 de 2010). Estas acciones ayudaron a dinamizar este tipo de crédito sin que se evidenciara una convergencia al nuevo techo regulatorio (gráfica 5).

Gráfico 5. Tasa promedio, tasa de usura y desembolsos de microcrédito 2009-2014

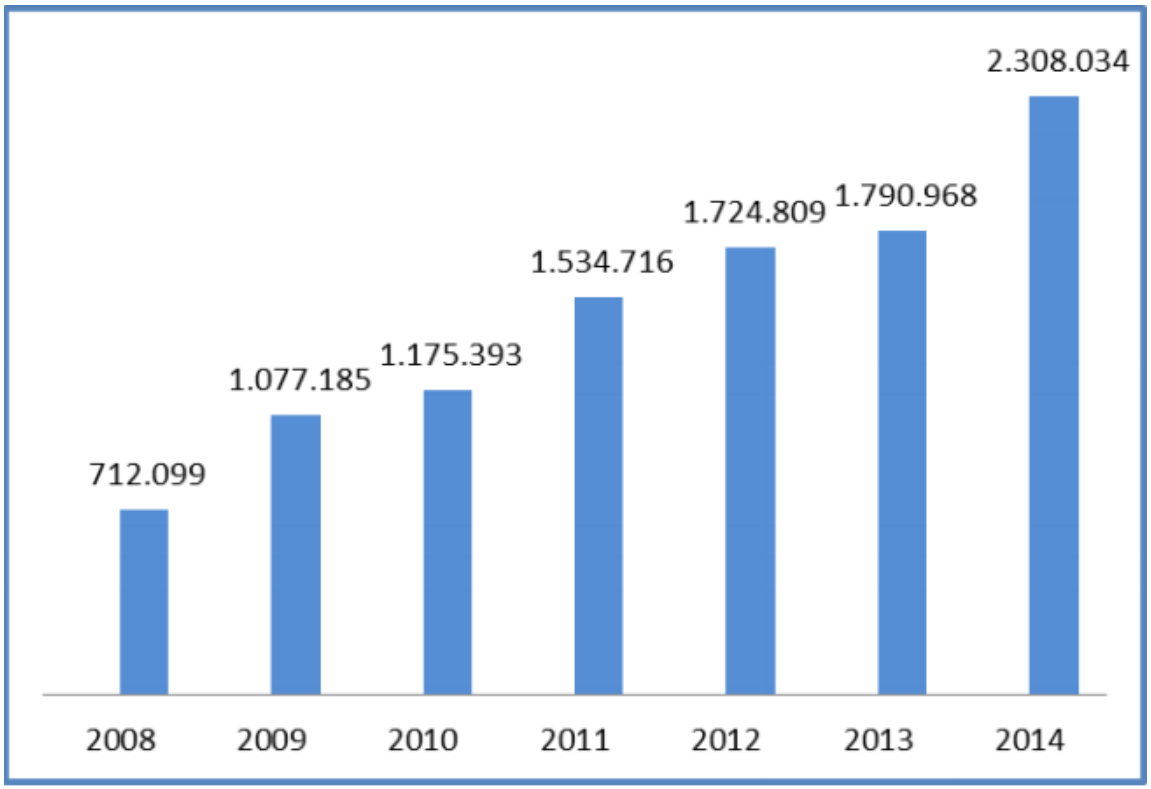


Fuente: Superintendencia Financiera

Así pues, la posibilidad de ajustar el límite a la tasa de interés del microcrédito es importante dadas las particularidades de estos créditos. En efecto, su colocación demanda el uso de metodologías especializadas para lograr información de hábitos de pago del deudor, y permitir la constitución de garantías con colaterales no convencionales. Complementando esto, a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 (Ley 812 de 2003) , y más recientemente a través de

Banca de Oportunidades, se han implementado instrumentos de intervención directa del Estado para proporcionar apoyo y asistencia técnica a las entidades financieras para asegurar que el diseño del producto, los canales de acceso y los estándares de administración del riesgo sean especializados y afines con las características del microcrédito y el perfil de sus receptores (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2010). Los resultados han sido buenos. Entre 2008 y 2014, el número de personas con microcrédito se ha triplicado (gráfica 6).

Gráfica 6. Número de personas con microcrédito 2008-2014



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades

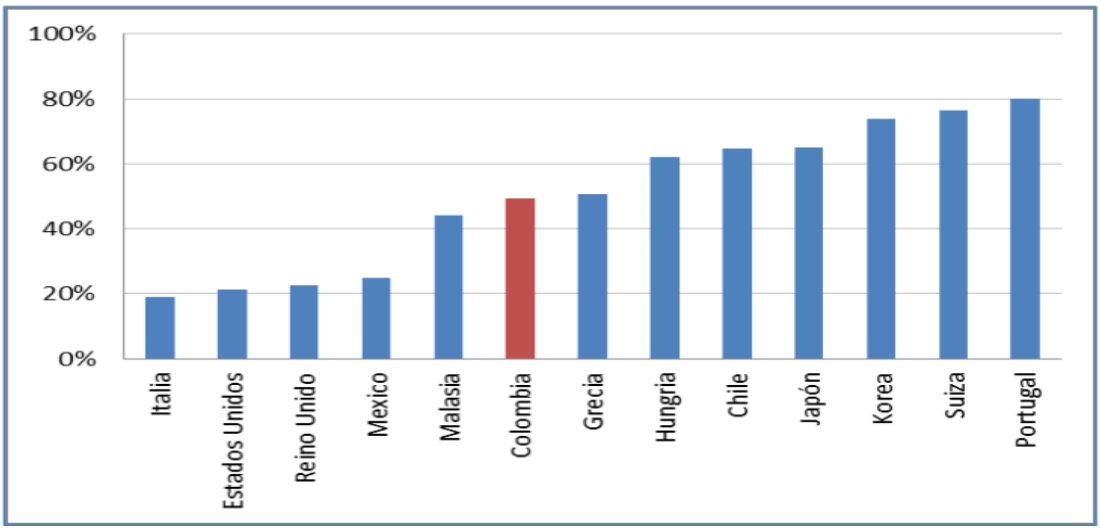
Las entidades especializadas en colocar microcréditos han crecido de forma importante. Antes del 2005 este mercado se caracterizaba por estar atendido principalmente por ONG´s, actualmente hay varios bancos con programas de microcrédito especializados (como Banco de Bogotá, Bancolombia, Banco Caja Social, Banco Agrario y Banco Compartir) y ONG microcrediticias que se convirtieron en bancos: Bancamía, Banco Mundo Mujer y Banco WWB. También hay compañías de financiamiento que tienen programa de microcrédito, como el caso de 12 Opportunity International, así como las cooperativas financieras con programa de microcrédito

y las ONGs dedicadas a esta actividad. Por otro lado, queriendo lograr mayores indicadores de uso de los productos financieros, en los últimos años el Gobierno ha promovido el diseño de productos ajustados a las necesidades de la población. Un ejemplo de esto es la expedición del Decreto 2654 de 2014, mediante el cual se crea la categoría de crédito de consumo de bajo monto, por un monto máximo de 2 SMLMV, un plazo de hasta 36 meses y sin necesidad de constituir garantías. Dado que este tipo de préstamos está dirigido a personas naturales de bajos ingresos sobre la cual no existe información en el sistema financiero, las entidades apelan a metodologías de colocación especializadas, que reúnen información alternativa como hábitos de pago de servicios públicos, de arrendamientos e incluso consumo en las tiendas de barrio. Dada esta tecnología crediticia, el Gobierno autorizó un límite diferencial de las tasas de interés que busca reflejar, entre otros, los costos operativos en los que debe incurrir una entidad para ofrecer el producto.

6.3.2.3 Productos financieros para las PYMES

A pesar de la importancia de las pymes en la generación de empleo en el país, el acceso a financiación por parte de estas empresas es restringido y bajo frente a los indicadores observados en otras jurisdicciones de mayor desarrollo (gráfica 7).

Gráfica 7. Financiación a PYMES. Cartera PYME/Cartera Total, 2014*.

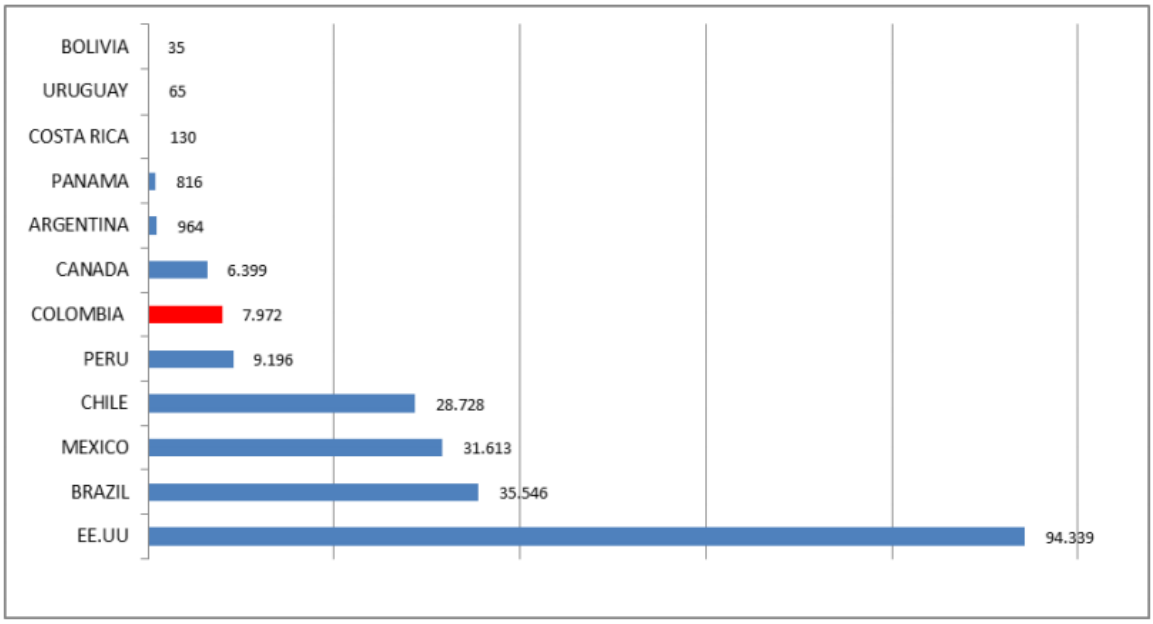


*La información de Chile corresponde a 2013.

Fuente: OECD (2016) Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard

Según estudios disponibles, sólo la mitad de las pymes solicitan crédito (ANIF, 2013)[40], y algunos de los factores que desincentivan el uso del crédito formal por parte de estas firmas se recalcan los trámites y requisitos de solicitud y los costos de otorgamiento (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2014(a)). Algo similar, se observa en otras alternativas de financiación de las pymes como: el factoring, cuya utilización sigue siendo baja de acuerdo con referentes internacionales. En efecto, con la reglamentación de la Ley 1231 de 2008, el factoring ha permitido que las empresas encuentren liquidez gracias a la posibilidad de negociar sus facturas previo a su vencimiento. No obstante, el uso de esta figura sigue siendo bajo. Según la gran encuesta Pyme ANIF 2015, solo el 3% de las pymes acuden a este tipo de financiación. La profundidad de este mecanismo es baja comparada frente a otros países con similar nivel de desarrollo (gráfica 8). Adicional, al desconocimiento de este instrumento financiero, también hay que mencionar que sus tasas de descuento son bastante altas, incluso desconociendo techos de tasas de usura, destacando que el factoring no tiene tasa de usura.

Gráfica 8. Facturación Factoring, 2013.



Fuente: Cifras https://fci.nl/downloads/annual_review_2014.pdf , cálculos URF

[40] Según la gran Encuesta PyME ANIF 2015, el acceso a crédito por parte de PyMes varía por sector, siendo comercio el que más solicita crédito (52), seguido de industria (48%) y servicios (37%). http://anif.co/sites/default/files/uploads/GRAN%20ENCUESTA%20PYME%20II-2015_0.pdf

Como parte del desarrollo del factoring, en la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018) creó el Registro de Facturas Electrónicas, el cual es administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En el registro, se pueden incorporar las facturas que sean consideradas título valor que circulen en el territorio nacional. En 2015 se expidió el decreto 2242 mediante el cual se reglamenta la factura electrónica con fines tributarios y actualmente se está trabajando en la reglamentación del registro y circulación de facturas electrónicas lo que mejora la trazabilidad de estos instrumentos. Se espera que la entrada en funcionamiento del registro impulse el desarrollo del mercado de factoring. En todo caso, es importante seguir trabajando en la divulgación y posicionamiento de esta fuente de financiación, ya que según la encuesta de ANIF citada anteriormente, la causa principal del bajo uso de esta figura es el desconocimiento sobre sus bondades.

Por otro lado, en agosto de 2013 se expidió la Ley 1676 con el objetivo de crear condiciones para incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria, simplificando los procesos de constitución, oponibilidad, prelación y ejecución. Los principales beneficiarios de la ley son los micro y pequeños empresarios, quienes pueden acceder con mayor facilidad al crédito garantizándolo con sus activos mobiliarios (máquinas, vehículos, electrodomésticos, derechos de pagos de depósitos de dinero, entre otros) y de esta forma mejorar su perfil de riesgo. Esfuerzos como el decreto 400 de 2014 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que reglamentó el registro de Garantías Mobiliarias, y el decreto de 1835 de septiembre de 2015 que reglamentó el proceso para ejecutar estas garantías, incorporando un esquema más expedito de ejecución de las mismas y en ese mismo mes la Superintendencia Financiera de Colombia expidió la circular externa 032 mediante la cual las incluyó como garantías idóneas, previo cumplimento de algunos requisitos [41]. Recientemente se expidió el decreto 466 de 2016 que las incluye como garantías admisibles. El registro ya cuenta con bienes inscritos y se espera que con el marco regulatorio completo la medida tenga un positivo y notorio impacto sobre los niveles de crédito a los microempresarios.

[41] Las garantías deben tener un valor establecido con base en criterios técnicos y objetivos, ofrecer un respaldo jurídicamente eficaz al pago de la obligación y con una posibilidad de realización razonablemente adecuada.

Esto apunta sin duda a generar condiciones más apropiadas para el otorgamiento de crédito en este sector, y una excelente oportunidad para el gobierno con su programa banca de las oportunidades en busca de generar una mejor cobertura. Tal como lo señaló el Conpes 3424 de 2006, son estos elementos los que crean un ambiente propicio para ampliar la cobertura de los préstamos.

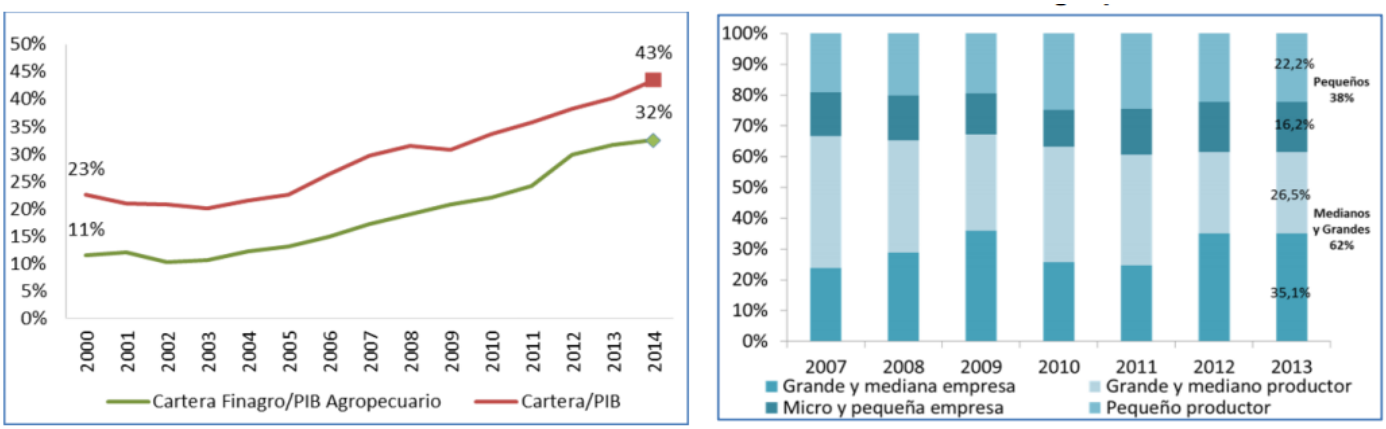
6.3.2.4 Sector Rural

El crecimiento de la agricultura colombiana es formidable, pero está desaprovechado por el bajo nivel de inversión, este se puede relacionar a factores como las restricciones de acceso al financiamiento, que restringen el flujo suficiente de recursos al sector. A sabiendas que la agenda de paz y la política de asignación y restitución de tierras del Gobierno Nacional demanda, entre otros, de una financiación apropiada para actividades productivas y fomento del desarrollo rural, es necesario remover estas barreras. El acceso a servicios financieros del sector rural ha sido una preocupación permanente de los gobiernos recientes, puesto que, aún no se observa una tendencia de cultura de ahorro y el crédito no se estructura en los plazos y montos requeridos para el desarrollo del sector. A finales de 2014 había alrededor de 4,7 millones de cuentas de ahorros en municipios clasificados como rurales o rurales dispersos en el país (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2014(b)), esto muestra que solo el 39% de la población adulta que vive estas regiones tiene acceso a una cuenta. Este porcentaje es bajo comparado con América Latina (46%), e inclusive frente al indicador de inclusión en las grandes ciudades y municipios intermedios en Colombia (87%).

Revisando las cifras de las colocaciones, es importante mencionar que la relación entre el saldo de préstamos al sector agropecuario y el PIB se ubica 10 puntos por debajo del indicador de profundización financiera para el total de la economía (gráfica 9, A) y este atraso se ha concentrado especialmente en los pequeños productores (gráfica 8, B).

Gráfica 8. Financiación del sector agropecuario

A. Profundización financiera B. Desembolsos cartera agropecuaria



Fuente: Finagro, SFC y DANE.

La excesiva dependencia del fondeo de Finagro del Banco Agrario ha distorsionado la promoción de servicios financieros en las zonas rurales. Esta es una situación que afecta negativamente la inclusión financiera dado que, en muchos municipios apartados, el Banco Agrario es precisamente el único intermediario financiero disponible. En consecuencia, si bien la cobertura física del sistema financiero ha crecido significativamente y ha respondido de forma positiva a las intervenciones de la política, como se ha descrito, la cobertura a nivel rural sigue siendo un reto para la inclusión, y de seguro hay mucho por trabajar en este sector para lograr lo que se propuso en el PND. Otra de las principales barreras en el acceso al crédito en el sector rural son las garantías. La mayoría de la población rural no cuenta con suficientes garantías o enfrentan restricciones para su constitución. Recién el gobierno ha promovido acciones para eliminar estas barreras. En 2016, se expidió el decreto 47, el cual aumenta los límites de operaciones de redescuento de Finagro con cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, y de esta forma apoya la línea de Microcrédito Rural de Finagro. Así mismo, la Ley 1731 de 2014 y el decreto 1449 de 2015 creó y reglamentó, respectivamente el Fondo de Microfinanzas Rurales para financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país. Es necesario en todo caso aumentar los esfuerzos para promover la oferta de servicios financieros integrales y ajustados a las necesidades particulares del sector rural, en conclusión, un asunto pendiente aún con mucho por promover y avanzar por parte de las políticas y estrategias planteadas por el gobierno nacional.

7. CONCLUSIONES

El concepto de microcrédito ha tenido una evolución significativa desde el mismo inicio, hasta lo que hoy se conoce con ese nombre o como microfinanzas. En sus primeras prácticas, se identificó por ser un modelo de colocación de recursos en bajas cuantías en poblaciones, mujeres cabeza de familia, con exiguas oportunidades sociales y con posibilidades realmente nulas de acceder a recursos a través de la banca tradicional. La colocación del crédito colectivo fue una de las condiciones fundamentales del microcrédito, crédito de carácter rotativo, cuyo beneficiario era diferente en cada oportunidad. La primera gran evolución del concepto, se presentó cuando las instituciones otorgadoras del microcrédito brindaron servicios distintos al crédito: productos de captación, como el ahorro o depósitos, a los cuales les otorgaban alguna rentabilidad. No obstante, el funcionamiento de las instituciones aún seguía conservando una gran dependencia de las donaciones, bien fuera para el otorgamiento de los créditos o para la sostenibilidad de las mismas; a este nuevo modelo se le llamó: Microfinanzas

Actualmente, el microcrédito es utilizado en instituciones con características diversas: algunas aún conservan el modelo inicial del crédito colectivo, otras evolucionaron hacía corporaciones con ánimo de lucro, conservando su objetivo fundamental: prestar dinero a los más pobres y otras, se movieron en el mercado financiero tradicional. La inclusión de las instituciones microfinancieras en el mercado financiero es la nueva evolución del microcrédito, ya no sólo poseen productos de captación y colocación, sino que brindan otros servicios y su semejanza con la banca comercial es cada día mayor. El auge del microcrédito es tal, que la banca tradicional puso sus ojos en este producto y ahora se incluye dentro del portafolio de servicios que muchos bancos ofrecen a sus clientes. A pesar del tiempo y experiencias vividas, este modelo aún está en proceso de consolidación. Son muchas las anécdotas positivas y negativas que se han tenido y que han ayudado al aumento de los niveles de cobertura. Sin embargo, no es suficiente y se suma a otros problemas que aún enfrentan estas instituciones: los altos costos de funcionamiento y de manejo de cartera, y la imposibilidad de llegar con éxito a los estratos más bajos de la población.

Con los cambios acontecidos en el concepto, los objetivos con los cuales se crean las instituciones microfinancieras también se han transformado. En el actual siglo, la sostenibilidad financiera ha cobrado gran importancia, con lo cual, su operación se asemeja mucho más a la de los bancos comerciales, accediendo a recursos diferentes a los del ahorro, acudiendo a bancos de segundo piso y demandando modelos más eficientes para el otorgamiento y administración de la cartera, hechos que lo alegan del nicho específico para lo cual fueron creadas y los aproxima a nuevos nichos de mercado, un poco apartados de la gente pobre, característica fundamental de los usuarios del microcrédito. Dos situaciones sucedidas durante el presente siglo han hecho que las microfinanzas sean vistas por los gobiernos de diferentes países del mundo, como el modelo de desarrollo a seguir: el primero de ellos fue la claridad que tuvo el modelo, con el otorgamiento del premio Nobel a su impulsor, Muhammad Yunus, y la gradual importancia que en la economía mundial están logrando los países asiáticos, para quienes, sin duda, las microfinanzas han sido eje fundamental de su crecimiento económico.

De otro lado, a pesar de que el microcrédito tiene como objetivo fundamental la erradicación de la pobreza, toda la responsabilidad no se puede centrar en este modelo. El microcrédito es un modelo adicional a las políticas gubernamentales y el éxito en la consecución del objetivo se conseguirá, cuando existan políticas claras del estado que permitan su fortalecimiento y beneficien la cobertura de la población que se encuentra por debajo de los límites de la pobreza. No obstante, la responsabilidad de las instituciones microfinancieras está en la búsqueda de los mecanismos que les permitan colocar los recursos en este segmento de la población y controlar el uso de los mismos en proyectos conducentes a la generación de esquemas productivos que mejoren los ingresos de las familias y redunden, incrementando la calidad de vida de las familias. Sin olvidar que, el microcrédito nació como una alternativa de financiación ofrecida al sector agrario, dirigida a las mujeres cabeza de familia, las estrategias actuales para su distribución no se limitan estrictamente a estas condiciones, y los beneficiarios del crédito ya no son exclusivamente las mujeres, ya se habla de poblaciones vulnerables y jóvenes en edad de trabajar que no alcanzan su inserción en el mercado laboral. De igual forma, las modalidades han cambiado desde el otorgamiento de los créditos colectivos, pasando por la prestación de servicios a la medida de cada una de las comunidades en particular, hasta llegar a contextos, como la que

se presenta actualmente, de desplazamiento de la colocación de los recursos hacia la clase media, buscando con ello la sostenibilidad financiera de la IMF.

El contexto en el cual se ha desarrollado el microcrédito en Colombia son muy semejantes a las que se han presentado en otras partes del mundo, el apoyo al sector agrario, la aparición de ONG dedicadas al microcrédito y la introducción de las mismas en el modelo financiero tradicional, son unos de los pasos que se han vivido en el país. Colombia tiene un gran número de instituciones creadas por el gobierno que, de manera directa o indirecta, están apoyando el otorgamiento del microcrédito, mediante la colocación de recursos, la capacitación o el otorgamiento de garantías. De igual forma, existen leyes que normalizan el sistema financiero en general y el relacionado con el microcrédito en particular.

A pesar de tenerse un escenario aparentemente propicio para un buen desarrollo del microcrédito, las condiciones internas no han sido favorables y los niveles de cobertura se han visto afectados, debido a la problemática que han vivido este tipo de instituciones en otros países. El retroceso más visible que ha tenido el microcrédito en Colombia está relacionado con la crisis del sector cooperativo, vivida a mediados de los años 90, cuando las instituciones cooperativas convertidas en bancos, desaparecieron con las consecuencias que esto trajo para un alto número de cooperados que a través de ellas tenía acceso al crédito.

En Colombia se ha evolucionado mucho en los últimos años en bancarización, es decir, en alcanzar que la población posea algún producto financiero, pero no así en la verdadera inclusión, que es que manejen efectivamente estos productos. Así las cosas, las estadísticas más recientes señalan que cerca de un 56% de la población tiene cuenta de ahorros (cerca de un 70% tiene algún producto financiero, entre los que se destacan los micro-seguros), pero, de estos que tienen la cuenta, la usan evidentemente solo 31%. La regulación en Colombia sobre la inclusión financiera ha avanzado mucho desde 2006, pero queda mucho por hacer para lograr una verdadera inclusión financiera.

El crédito ha servido como herramienta fundamental en la inclusión financiera. En Colombia, durante los años más recientes, el acceso al crédito como mecanismo de inclusión financiera ha sido, como en otras jurisdicciones, uno de los retos del desarrollo económico y de un sistema financiero sostenido e inclusivo con mejores estándares de regulación financiera en temas de protección al consumidor financiero e innovación. Lograr cobertura física del sistema financiero ha sido clave en aumentar el acceso al crédito. En Colombia la política de desarrollo de la inclusión financiera a través del crédito ha estado acompañada de un constante incremento de la participación de la población que reside en lugares de difícil acceso no sólo en términos de infraestructura sino de seguridad, como las zonas rurales donde en muchos de los casos son muy dispersas. En este sentido, a través de los corresponsales bancarios y el programa de víctimas del conflicto armado, ha sido posible que el crédito llegue a zonas de difícil acceso. En los últimos cinco años se ha observado una mayor participación de los desembolsos de microcrédito inferiores a 2 SMMLV. Esto podría implicar una mayor representación de los negocios microempresariales o pequeñas empresas familiares dentro del sistema financiero. Particularmente, en 2011 los créditos inferiores a 2 SMMLV correspondieron al 17% del total de créditos desembolsados. Al cierre de 2015, el número de créditos en estos rangos representaron el 30% del total de desembolsos.

En el caso del crédito, también se considera necesario continuar trabajando en productos innovadores. Si bien se ha avanzado en el desarrollo de productos que procuren la inclusión financiera, es necesario continuar trabajando de la mano con otras agremiaciones, en el proyecto de innovación financiera que permita acercarla cada vez más a la realidades de los diferentes grupos poblacionales, en la media en que los servicios demandados se ajusten no solo a sus necesidades de accesibilidad, sino a través de un seguimiento para que los productos adquiridos efectivamente generen un bienestar social y económico a las poblaciones vulnerables. En el caso específico del microcrédito, así como en otros países se observa su importancia relativa en el desarrollo de programas de inclusión financiera. Del total de desembolsos de crédito dirigidos a las víctimas del conflicto armado, el 91% correspondieron a microcréditos. Sin embargo, es importante continuar trabajando para no solamente ampliar el nivel de inclusión sino para ofrecer productos de crédito con tecnologías adecuadas a las particularidades de las actividades

económicas y de las características socioeconómicas de la población, de tal manera que sirva como herramienta de impulso productivo y contribuya a una inclusión financiera sostenible generadora de desarrollo económico.

Colombia ha hecho importantes avances en el acceso y uso a productos financieros, especialmente de ahorro y crédito. Hacia adelante es importante identificar posibles barreras en asuntos clave para seguir profundizando en este camino, como es la aceptación de pagos digitales en la economía lo cual tiene un impacto directo tanto en la inclusión financiera como en la reducción del efectivo. Es importante seguir sumando esfuerzos en el desarrollo de una oferta sostenible y acorde con las características del sector, especialmente del Banco Agrario debido a su amplia cobertura territorial en municipios rurales y su objetivo misional. Frente a este último punto, el PND 2014-2018 destacó la necesidad de transformar al Banco Agrario en una entidad con una amplia oferta de productos y servicios financieros a la medida del sector, oportunos, pertinentes, con énfasis en los pequeños productores, y colocando recursos adicionales a los de redescuento.

El efecto final de la política Banca de las Oportunidades no es tan destacado si se tiene en cuenta que de todos modos el valor de la cartera, la utilización de los servicios financieros, las tarjetas de crédito, las cuentas corrientes siguen creciendo más aceleradamente en los municipios de mayor dimensión. El diseño de la política y los programas puestos en ejecución han sido pertinentes, falta determinar si en un mediano plazo son suficientes para involucrar en el aparato económico de forma más decisiva a los micro y pequeños empresarios y a las familias de bajos recursos. El diseño de la política se basa en el presupuesto que un mejoramiento en los indicadores del agente bancario supone más altos niveles de vida para la población. Sin embargo, no existen indicadores que avalen tal presupuesto.

8. BIBLIOGRAFIA

Alianza para la inclusión Financiera & Bankable Frontiers Associates (2010). La medición de la inclusión financiera para entes reguladores: Diseño e implementación de encuestas.

Armendariz, B., & Morduch, J. (2012). *Economia de Las Microfinanzas*: Fondo De Cultura Economica USA.

ASBA (2012). Mejores Prácticas y Recomendaciones para la Protección del Consumidor Financiero.

Bahía Almanza, B. (2011). El microcrédito como instrumento de financiación al servicio de las entidades de economía social. Especial referencia al instrumento europeo de microfinanciación progress *Revesco. Revista de Estudios Cooperativos, 106*, 20.

Balkenhol, B. (2007). *'Policy implications' in: B, Balkenhol (ed). Microfinance and Public Policy: Outreach, Performance and Efficiency*. London: Palgrave Macmillan.

Banca de las Oportunidades (2015). Banca de las Oportunidades, from http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673

Banca de las Oportunidades (2016). http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2014(a)). Inclusión Financiera en Colombia: Estudio desde la Demanda.

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2014(b)). Reporte de Inclusión Financiera: 2014.

Banerjee, A. D., Esther; Glennerster, Rachel; Kinnan, Cynthia (2014). *The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation*. Washington DC: CGAP.

Barona, Z. (2004). Microcrédito en Colombia *Revista dFacultad de Ciencias Administrativas y Económicas* (Vol. Estudios Gerenciales, pp. 23). Cali: Universidad ICESI.

Bateman, M. (2010). *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism*. Londres: Zed Books.

Bateman, M. (2011). *Confronting Microfinance: Undermining Sustainable Development*. Sterling, VA: Kumarian Press.

Bateman, M. (2013). La Era de las Microfinanzas: Destruyendo las economías desde abajo. *Revista Ola Financiera, 6*(15), 1-77.

Bateman, M., & Chang, H. (2012). Microfinance and the Illusion of Development: from Hubris to Nemesis in Thirty Years. *World Economic Review, 1*, 23.

Bateman, M., Duran Ortiz, J., & Sinković, D. (2011). 'Microfinance in Latin América: the case of Medellín in Colombia' *Confronting Microfinance: Undermining Sustainable Development*. Sterling, VA: Kumarian Press.

BID (2010). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL (2006). La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. *Informe año 2006*.

CGAP (Producer). (2006) Consultive Group to assist the poor (CGAP). Podcast retrieved from www.cgap.org.

Cohen, M. (2003). *The impact of Microfinance*: CGAP.

Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera (2016). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia.

Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) (2003). CGAP.

Coulter, J. S., Andrew (2000). *El crédito prendario: una metodología para desarrollar los mercados agrícolas*. Roma: Boletín de servicios agrícolas de la FAO.

Echeverry Garzón, J. C. F. G., Angela María (2006). El impacto Social del Sector Bancario en Colombia 1993-2002. *Documento CEDE*.

Elyachar, J. (2005). *Markets of Dispossession: NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*. Durham, NC: Duke University Press Books.

Fernandez, F. (2005). El potencial de las microfinanzas para el desarrollo local en las experiencias impulsadas por AeA en la región de America Latina (2000-2003).

Franco, S. (2003). *El Entorno Financiero y Los mercados. Historia del sistema Financiero Colombiano*.

Gerlein, S. G., Sandra; Arias, Armando (2010). *ANÁLISIS DE LA POLÍTICA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES*. Bogotá: Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Guillamón, B. (2002). *FOMIN: evaluación de los proyectos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gulli, H. (1998). *Microfinance and poverty: Questioning the conventional wisdom*. Washington DC: BID.

Higinio Maldonado, J. (Noviembre 2010). Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción. *CEDE Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, 41*.

Internacional, A. (2008). Statistics for Action´s Partners. from Acción internacional: www.centerforfinancialinclusion.org

Lomelí, T. (2006). Determinante de la Inversión Extranjera Directa en México. *OCDE, Documento de Trabajo No 222*.

Marbán, R. (2007). Tercer encuentro Académico Internacional sobre pobreza, desigualdad y convergencia. Ponencia: Las microfinanzas una posible herramienta para aliviar la pobreza en los países en vías de desarrollo. Caso de análisis: El Grameen Bank de Bangladesh. *Universidad de Castilla*.

Morales, L. Y., Alvaro (2006). *La bancarización en Chile, concepto y medición (Abril,2006)*: SBIF.

Mosrales, C. (2004). La inversión Extranjera Directa y el Comercio Internacional, el caso de Bolivia, la UE y España. *Boletín Económico de Ice, 2805*.

Organización Internacional del Trabajao (OIT) (2005). Hechos sobre Microfinanzas y Trabajo Decente.

Patiño Castro, O. A. (2013). *El modelo MIFE microcrédito como instrumento para la formalización del empresariado*. Bogotá: EAN.

Pérez, O. (1999). La inversiín Extranjera Directa en Cuba. www.nodo50.org

Rogaly, B. (1996). 'Microfinance evangelism, "Destitute women", and the heard selling of a new anti-poverty formula'. *Development in Practice, 6*(2), 12.

Roodman, D. (2012). *Due Diligence: An Impertinent Enquiry into Microfinance*. Washington DC: Center for Global Development.

Villabona Robayo, J. O. (2015). *Un país trabajando para los bancos: estudio sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá).

Yunus, M. (2008). *El banquero de los pobres: Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Barcelona: Paidos.