

**LIMITACIONES NORMATIVAS A LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES
FINANCIERAS NO TRADICIONALES EN COLOMBIA**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO ECONÓMICO

ERIKA MARITZA PEÑA HIDALGO

NATALIA PATRICIA CAROPRESE CASTRO

DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO

DR. CÉSAR ATTILIO FERRARI

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
MAESTRÍA EN DERECHO ECONÓMICO
2015**

ABSTRACT

El ordenamiento jurídico colombiano establece límites a la incorporación y operación de organizaciones microfinancieras. Este documento propone un modelo normativo que permite la operación en Colombia de organizaciones similares al modelo del Banco Grameen, el cual ha demostrado resultados positivos en la lucha contra la pobreza. Esta propuesta busca permitir a individuos usualmente rechazados por el sistema financiero tradicional, acceder a fuentes formales de crédito y, en consecuencia, a apalancar sus necesidades financieras y de inversión. De igual forma, determina la importancia de regular la actividad de las asociaciones microcrediticias que operan actualmente en Colombia bajo la forma jurídica de fundaciones y organizaciones no gubernamentales, con el objeto de que tengan un adecuado control y vigilancia.

Colombian Law sets limits to the incorporation and operation of micro financial organizations. This paper proposes a normative model that allows Grammen-Bank type organizations, which have shown positive outcomes in the fight against poverty, to operate in Colombia. This proposal should allow individuals usually rejected by the traditional banking system, to access formal credit sources, therefore allowing them to leverage their financial and investment needs. Likewise, this paper highlights the importance of regulating activities carried out by microcredit associations that currently carry out business in Colombia under the legal status of foundations and non-governmental organizations, aiming at granting them adequate control and surveillance.

Dedicacione

*He aquí mi tercer hijo
de larga gestación, parto prolongado y doloroso.
Aquí termina todo esfuerzo,
no así con mis semillas buenas, esas que miro
en la mañana con ojos de inocencia, risas de ángel y abrazos de cariño.
para ellos este escrito,
por ellos tanto esfuerzo
a esos que no dejaré de formar aun después del reposo del cuerpo
a Isaac Alejandro, el hijo de la risa
y para David esteban, el futbolista, el rey amado.*

*Amado esposo, el labrador de proyectos, el maestro.
hermana mía, mi soporte y fortaleza...*

*Padre querido, el de la libertad eterna.
Madre, aquella que reprocha los defectos y exige un resultado...*

*Aquí está,
para mí un paso más en la búsqueda
del poder que da el conocimiento,
en el sendero de la sabiduría.
Camino abierto en la inquisitione veritatis
y el servicio a los más necesitados...
fin último de la existencia humana
¡plena felicidad!*

*Al Estado, a los pobres
Al sector financiero
Al maestro Ferrari y su obsesión por los excluidos*

Erika Peña Hidalgo

TABLA DE CONTENIDO

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA E HIPÓTESIS	8
JUSTIFICACIÓN.....	18
OBJETIVOS.....	23
1. OBJETIVO GENERAL	23
2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
INTRODUCCIÓN.....	24

CAPITULO I POBREZA Y ACCESO AL CRÉDITO

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA POBREZA 30
2. ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA
3. PROBLEMAS DE ACCESO AL CRÉDITO 25
 - 3.1. Barreras de Oferta
 - 3.2. Barreras de Demanda
4. EL CRÉDITO COMO HERRAMIENTA PARA COMBATIR LA POBREZA
5. ¿EL ACCESO AL CRÉDITO COMO DERECHO HUMANO?
 - 5.1. LA EXCLUSIÓN FINANCIERA

CAPITULO II FUENTES INFORMALES DE CRÉDITO Y SISTEMAS FINANCIEROS NO SUPERVISADOS Y/O AUTORIZADOS – CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS DE ACCESO AL CRÉDITO

1. Casas de empeño – compraventas
2. Prestamistas informales
3. Mecanismos informales de depósito y crédito (Vacas)
4. Pirámides o captadoras ilegales de dinero¹

CAPITULO III SISTEMA FINANCIERO TRADICIONAL	74
1. FINANZAS TRADICIONALES.....	74
2. OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO	
.....	75
2.1. EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES	
80	
2.2. EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD ...	81
2.3. LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LA RIQUEZA.....	83
2.5. DEMOCRATIZAR EL ACCESO AL CRÉDITO.....	84
2.6. EL MANTENIMIENTO DE LA CONFIANZA DEL PÚBLICO EN LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SISTEMA FINANCIERO Y EN EL SISTEMA MISMO COMO CONJUNTO	85
CAPITULO IV MICROFINANZAS Y MICROCRÉDITO.....	87
1. LAS ORGANIZACIONES MICROFINANCIERAS –OMF- y las ENTIDADES FINANCIERAS NO TRADICIONALES –EFNT-	
2. METODOLOGÍA CREDITICIA DE LAS ORGANIZACIONES MICROFINANCIERAS Y ENTIDADES FINANCIERAS NO TRADICIONALES	
93	
A. Grupo Solidario	94
B. Crédito Individual	95
C. Crédito Asociativo	96
D. Bancos Comunales.....	96
3. CONDICIONES DE ÉXITO DE LAS ORGANIZACIONES MICROFINANCIERAS –OMF- y LA ENTIDADES FINANCIERAS NO TRADICIONALES –EFNT-	97
 CAPITULO V EXPERIENCIA DE ORGANIZACIONES MICROFINANCIERAS - OMF- Y ENTIDADES FINANCIERAS NO TRADICIONALES EFNT EN EL MUNDO	
1. ÁFRICA	
2. ASIA.....	103

2.1.. BANGLADESH Y EL BANCO GRAMEEN	104
3. AMERICA LATINA	
3.1. BOLIVIA	111
3.2. PERÚ	115
CAPITULO VI MICROFINANZAS Y MICROCRÉDITO EN COLOMBIA ...	120
1. AVANCES EN EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS Y EL MICROCRÉDITO.....	120
A. Banca de las Oportunidades	127
B. Corresponsales No Bancarios.....	132
C. Banca Capital	135
D. Cajas de Compensación Familiar.....	137
E. Cooperativas y Asociaciones Financieras	
F. ENTIDADES FINANCIERAS REGULADAS QUE TIENEN POR OBJETO OFRECER PRODUCTOS MICROFINACIEROS	
1. BANCO PROCREDIT	
2. BANCAMÍA	
3. BANCO AGRARIO DE COLOMBIA	
4. CAJA SOCIAL	
 <u>CAPITULO VII LIMITACIONES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO A LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES MICROFINACNIERAS Y A LAS ENTIDADES FINANCIERAS NO TRADICIONALES.....</u>	 153
1. ANTECEDENTES	153
2. LIMITACIONES NORMATIVAS PROPIAMENTE DICHAS.....	155
2.1. CAPITAL MÍNIMO PARA SU CONSTITUCIÓN	157
2.2. MARGEN DE SOLVENCIA.....	160
2.4. ENCAJE BANCARIO	164
2.5. TIPOS DE GARANTÍAS	166
2.6. VALORACIÓN DEL RIESGO EN EL SISTEMA FINANCIERO TRADICIONAL	167
<u>2.7</u> TOPES A LAS TASAS DE INTERES	

2.8. SUPERVISIÓN MICROFINANCIERA

CAPITULO VIII PROPUESTA DE LEGISLACIÓN.....	173
1. REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS	173
2. EL MODELO PROPUESTO	179
ANEXO_PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY	192
GLOSARIO	212
BIBLIOGRAFÍA.....	225

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA E HIPÓTESIS

El ordenamiento jurídico colombiano establece limitaciones a la constitución y el funcionamiento de Organizaciones micro financieras. Este documento propone un modelo normativo que permita la constitución y el funcionamiento de entidades financieras no tradicionales tipo Grameen Bank y de otras organizaciones que tengan por objeto ofrecer productos microfinancieros. Además, incorpora una regulación encaminada a la adecuada supervisión y operación de las instituciones microcrediticias que colocan recursos de capital a personas naturales, quienes, por la falta de garantías reales o personales y su nivel bajo de ingresos, usualmente son rechazadas por el sistema financiero tradicional.

Se entiende por entidad financiera no tradicional aquella en la cual su política de acceso a servicios financieros utiliza mecanismos diferentes a los del mercado financiero tradicional como garantías solidarias, simplificación de las transacciones y los requisitos, además de una correlación con los clientes actuales y futuros que privilegia la relación personal. En este tipo de organizaciones los montos de captación y colocación por cliente son pequeños, existen posibilidades de prepago y los periodos de cobro o pago se caracterizan por la frecuencia y flexibilidad. El paradigma de dichas instituciones es el Grameen Bank, establecido en Bangladesh y receptor del Premio Nobel de Paz, conjuntamente con su fundador, el profesor Muhammad Yunus.

Al final del estudio, se anexa una legislación financiera alternativa que permita la constitución y el funcionamiento de organizaciones microfinancieras o de entidades iguales o similares al modelo del Grameen Bank, que bajo la actual legislación financiera no son posibles formalmente. A estas se les denominara “entidades financieras no tradicionales (EFNT)”, como mecanismo eficiente y eficaz para combatir la pobreza, así como la regulación y el control de las entidades microfinancieras que hoy prestan servicios de microcrédito bajo la figura de corporaciones, asociaciones, fundaciones y organizaciones no

gubernamentales (ONG) a las que se les denominará organizaciones microfinancieras (OMF).

En este documento se plantea cómo la actual legislación colombiana no permite la implementación de dichas entidades microfinancieras, por lo cual las personas de menores ingresos son excluidas del sector financiero en condiciones de mercado, derivado de las barreras de acceso tanto de oferta como de demanda y a la restrictiva normatividad financiera para ofrecer servicios de captación de dineros del público.

Entre otros objetivos, el trabajo busca desarrollar marcos de referencia normativos a interrogantes como:

¿Cuáles son las causas para que las microfinanzas, como factor de disminución de la pobreza y generador de desarrollo, no crezcan a través de organizaciones microfinancieras o de entidades financieras no tradicionales en Colombia?

Respecto a este punto es preciso señalar que no han existido antecedentes legislativos para regular las organizaciones microfinancieras que actualmente ofrecen productos de microcrédito, y menos aún el diseño de un marco normativo que permita el funcionamiento de una entidad financiera que ofrezca productos microfinancieros con posibilidades de captación y de colocación para personas de menores ingresos a tasas favorables, con abonos a la deuda de conformidad con las posibilidades de pago de los clientes y que permitan el prepago de las acreencias. El concepto de microcrédito en Colombia es de carácter restrictivo, por cuanto su población objetivo se enfoca en microempresarios formalizados, por lo que dejan por fuera las ideas de negocios o los clientes que tienen negocios de supervivencia propios de la economía informal. Las barreras de acceso derivadas de la ley civil como consecuencia de la exigencia de garantías reales y personales obstaculizan la apertura de este tipo de negocio.

Por otra parte, parecería que el cabildeo y la presión ejercida por el sector financiero tradicional no permiten que en el congreso o el ejecutivo se presente un proyecto de ley que determine las posibilidades de ofertar este tipo de apalancamiento financiero para los más pobres. Es más, el gremio bancario y asegurador evidencian que los negocios en la base de la pirámide son rentables, pues el pobre paga a cualquier costo o tasa de interés, razón por la que ellos se quieren apropiarse de este segmento y buscan que el gobierno libere los topes de interés. La apertura de un banco para pobres los perjudicaría, dado que aumentaría la competencia.

Por otra parte, la política microcrediticia estatal se enfoca hacia la bancarización, es decir, el aumento en el número de cuentas de ahorro, logro que es indudable. Sin embargo, la mayoría de estas cuentas de ahorro se abren para el giro o desembolso de subsidios gubernamentales (familias en acción, subsidios de vivienda de interés prioritario, familias campesinas, desplazadas, desmovilizadas y reinsertadas, etc.). De no ser por la obligatoriedad de apertura de cuentas de ahorro para el manejo de ayuda social a los más pobres, no se reflejaría el tan denotado crecimiento en las cuentas en las personas consideradas pobres.

¿Son las normas de la legislación financiera colombiana las que impiden, en primer lugar, la constitución y el funcionamiento de las organizaciones microfinancieras o de las entidades financieras no tradicionales?

El régimen de solvencia, el encaje bancario, las tasas de interés, el capital exigido para la constitución de un banco tradicional, establecidos en el estatuto orgánico del sistema financiero, sus decretos reglamentarios, resoluciones y circulares emitidas por la Superintendencia Financiera de Colombia, son un obstáculo para abrir un banco que ofrezca productos microfinancieros, por cuanto las tasas de intermediación no permiten que sea un negocio rentable y autosostenible.

Por otra parte, las barreras de acceso impiden que los ciudadanos de menores ingresos puedan acceder a que sean sujetos de atención de la banca tradicional, toda vez que se les exigen garantías reales, avalistas, un mínimo de ingresos o de bienes que respalden los recursos que se puedan aprobar a título de préstamo. Además, la normatividad limita el prepago de deudas o el ahorro de pequeñas sumas de dinero, sumado a los altos costos de intermediación financiera que restringen el acceso al sistema financiero a los empresarios formales e informales y a los trabajadores vinculados informalmente.

¿Dichas limitaciones se ajustan a nuestro ordenamiento jurídico?

Desde el punto de vista formal, se ajustan a derecho. No obstante, en el contexto fundamental de la norma, contrarían los principios y los fines esenciales del Estado social y democrático de derecho, se oponen a la efectividad de los derechos fundamentales y aquellos denominados de tercera generación.

El artículo segundo de la Constitución Política de Colombia define los fines esenciales del Estado así: “Artículo 2°. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*” (cursivas fuera del texto).

En diversos fallos de interpretación la Corte Constitucional ha reiterado que el orden político, económico y social no puede apartarse del ser humano, y en relación con los marginados, ha dicho: [...] Estado social de derecho, contexto económico y social, mínimo vital y deberes frente a grupos marginados y discriminados (Sentencia de Consitucionalidad, 2009)

La jurisprudencia constitucional ha señalado que a partir de la cláusula del *Estado Social de Derecho*, en ocasiones, *el análisis de constitucionalidad de las normas debe hacerse teniendo en cuenta el contexto económico y social en el que están llamadas a desenvolverse, lo cual, a su vez, puede implicar una consideración al derecho al mínimo vital y a los deberes de las autoridades en torno a la igualdad de grupos marginados y discriminados.*

4.1. En la Sentencia C-776 de 2003 señaló la Corte en esa sentencia que el principio del Estado Social de Derecho, en el ámbito de la relación entre las autoridades y la persona individualmente considerada se ve reforzado por *los principios fundamentales de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad (Art. 1° de la C.P.) y la igualdad (Art. 13 de la C.P.),* aspectos que, siguiendo la línea trazada por la Corte, pueden desarrollarse en los siguientes términos:

En relación con el *principio fundamental de la dignidad humana*, la Corte destacó que este *comprende el derecho de las personas a realizar sus capacidades y “a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo materialmente necesario e indispensable para subsistir dignamente”.*

El trabajo como principio fundante del Estado Social de Derecho, implica la intervención del Estado en la economía, “para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” (Art. 334 inciso 2 C.P.).

En este sentido el derecho al trabajo se encuentra en íntima conexión con la dignidad humana, puesto que es el medio a través del cual la persona puede satisfacer sus necesidades vitales y desarrollarse de manera autónoma, razón por la cual es objeto de especial protección constitucional (artículos 25 y 53

C.P.).

En cuanto hace a la solidaridad, como tercer pilar del Estado Social de Derecho, puede decirse que es un principio fundamental que apunta a las obligaciones que se imponen al Estado y a la sociedad frente a las personas que, por razones individuales o estructurales, no están en condiciones de satisfacer de manera autónoma sus requerimientos vitales (Asamblea Nacional Constituyente, 2014) (Artículos 46, 47 y 48 de la Constitución Política de Colombia).

Finalmente, para la Corte, el principio y derecho fundamental a *la igualdad*, considerado en sus múltiples manifestaciones,

incluyendo la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva o las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (Art. 13, C.P.)—, representa la garantía más tangible del Estado Social de derecho para el individuo o para grupos de personas expuestos a sufrir un deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática —donde todas las personas merecen la misma consideración y respeto en cuanto seres humanos. (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, 2009)” (Sentencia C-793/09 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) (cursivas fuera del texto).

La prosperidad general, la participación y la justicia son, de acuerdo con la Carta Magna, los fines del Estado colombiano; por tanto, las limitantes jurídicas de acceso a los servicios financieros para los marginados contravienen los preceptos constitucionales, lo cual impacta de manera negativa el desarrollo

sostenible, haciéndolo menos competitivo en el ámbito internacional. Cuando las personas no cuentan con herramientas que les permitan educarse y trabajar para satisfacer sus necesidades básicas, la nación se estanca y los círculos de pobreza aumentan en la medida que las oportunidades disminuyen y las políticas paternalistas crecen. Además, el talento humano se desperdicia o se desvía por los caminos de la delincuencia, el dinero fácil y la ociosidad ocasionada por los subsidios; no hay acceso efectivo a los recursos de capital, máxime cuando los servicios públicos domiciliarios no están cubiertos en su totalidad en el territorio nacional; las posibilidades de usar telefonía móvil son mínimas en el sector rural y se concentran en las principales ciudades del país, constituyéndose en uno de los múltiples obstáculos para la masificación de los servicios bancarios, que pueden ampliarse con el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), por medio del uso de canales electrónicos en el teléfono móvil o el computador personal.

Por otra parte, la violencia perpetrada por los grupos armados legales (fuerza pública y seguridad privada) e ilegales imposibilita la expansión de los modelos económicos cooperativos y solidarios que han mostrado resultados positivos en Nariño y Santander.

La precitada problemática se deriva de la baja efectividad de la acción estatal en los territorios apartados del Estado, además de la falta de una política pública encaminada a disminuir la desigualdad social a través del diseño de modelos participativos que permitan la inclusión de los marginados en el quehacer económico y productivo de la nación.

¿Dichas limitaciones son eficientes?

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero es el marco normativo que regula el quehacer de las entidades financieras en el territorio colombiano. Desde el punto de vista de la estabilidad económica del Estado, las limitaciones son

eficientes; sin embargo, presentan dos aspectos negativos: el primero se relaciona con la imposibilidad de que el mercado sea competitivo, pues incluso tratándose de un modelo de banca tradicional, la puesta en marcha de un banco nuevo es compleja. Los mecanismos de protección a los bancos existentes ha sumido al mercado financiero en un oligopolio² que va en contravía de las leyes del mercado, de la libre competencia y la libertad de empresa (Estrada Dairo, 2006). Al respecto, el profesor Ferrari explica: “Por otra parte, si se verificara la no convergencia en los precios, la situación podría implicar una estructura de mercado oligopólica o de competencia monopolística. Los estudios del Banco de la República (BR) citados reportan dicha situación de competencia monopolística para los mercados de crédito colombianos” (Ferrari, 2013).

El segundo aspecto es el que tiene que ver con la exclusión del usuario final, con el demandante de recursos de capital para apalancar sus necesidades. Bien sea de consumo, emprendimiento, productividad, salud, vivienda o educación, los requisitos que debe cumplir un usuario sumado a los costos de los servicios ofertados por los bancos tradicionales ocasionan una estampida al sector informal del crédito que es aún más costoso, pero de fácil acceso.

Ahora bien, el Código Civil y de Comercio contienen también ciertas normas que pueden ser restrictivas, entre ellas las relacionadas con los tipos de interés, las garantías y el régimen de los bienes y las obligaciones.

² Al respecto, Ferrari señaló: “As Freixas and Rochet (1997) mention, in perfect competition the optimal choice for banks is determined by the point where intermediation margins are equal to operating costs. In this scenario, market equilibrium is not affected by a bank’s actions. In contrast, when a bank has market power, it can affect prices, which will lead to higher lending rates and lower deposit rates. In this way, part of the consumer surplus is passed to the banks and efficiency is lost through a reduction in the volume transacted on the market. Therefore, regulations to limit the creation, spread and use of market power are entirely justified” (2013, 120).

[Traducción libre: “Como Freixas y Rochet (1997) mencionan, en competencia perfecta la opción óptima de los bancos está determinada por el punto en donde los márgenes de intermediación son iguales a los costos operativos. En este escenario, el equilibrio del mercado no se afecta por las acciones de los bancos. En contraste, cuando un banco tiene poder de mercado, puede afectar precios, lo cual conllevará mayores tasas de interés de préstamos, y menores tasas de interés de depósitos. En este sentido parte de los excedentes de los consumidores pasarán a los bancos, por lo que se pierde eficiencia a través de una reducción del volumen transado en el mercado. En consecuencia, las regulaciones para limitar la creación, expansión y uso del poder de mercado son totalmente justificadas”].

¿Mediante qué mecanismos se puede apalancar a la población más pobre del país en condiciones de mercado?

La implementación de una política pública encaminada a disminuir la desigualdad que involucre dentro de sus metas y objetivos a las microfinanzas como una herramienta para la disminución de la pobreza y que propenda al desarrollo sostenible del Estado.

La aprobación de un marco normativo que regule el funcionamiento de entidades financieras no tradicionales y que formalice la oferta de microcréditos por parte de las organizaciones microfinancieras que se dedican a la colocación de pequeñas sumas de dinero para los microempresarios, con el fin de hacerlas autosostenibles y competitivas.

¿La regulación y supervisión de las microfinanzas y las personas jurídicas dedicadas a estas debe ser diferente a la del sector financiero tradicional?

El marco normativo que oriente la actividad de las entidades microfinancieras dedicadas al microcrédito debe tener unas leyes claras, distintas a las determinadas para las fundaciones y las entidades tradicionales del sistema financiero, con el fin de que sean sujetos de control y vigilancia, además de permitirles ofrecer mayor variedad de productos microfinancieros tales como seguros, créditos hipotecarios para compra de inmuebles destinados a vivienda, producción, comercio o servicios, educativos, productivos, de libre inversión, seguros médicos o pensionales para los más pobres. Además, es importante eliminar barreras a la colocación y captación de recursos del público para que sean de fácil acceso a los más pobres. Asimismo debe permitir el crecimiento y la autosostenibilidad financiera de las entidades dedicadas a financiar a los microempresarios del mercado informal de la economía.

JUSTIFICACIÓN

Los índices de pobreza e inequidad en Colombia siguen siendo alarmantes. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2013):

La incidencia de la pobreza en el país para 2011 fue de 34,1%; al desagregar el indicador por departamentos se encuentra una alta disparidad. Por ejemplo, la incidencia en Chocó en 2011 (64,0%) es cercana al doble del valor nacional, mientras que la de Bogotá D.C. (13,1%) es menos de la mitad de la cifra nacional". En el año 2012 presenta el porcentaje de personas en pobreza fue 32,7%. Y a junio de 2013, a nivel nacional el porcentaje de personas en situación de pobreza fue de 32,2 %, en las cabeceras de 28,0% y en el resto de 46,0%.

"[...] La pobreza extrema en el país para 2011 fue de 10,6%; al observar el comportamiento por departamentos se diferencia un grupo de cinco de ellos que para 2011 presentan incidencias mayores al 20%, muy por encima del resto. Estos son en su orden: Cauca, Chocó, La Guajira, Córdoba y Magdalena. La incidencia en Cauca y Chocó fue de 34,3%, es decir, que una tercera parte de la población de estos departamentos se encuentra en pobreza extrema, cuando solo un poco más de una décima parte de la población nacional enfrenta esta situación; el año 2012 arrojó un porcentaje personas en pobreza extrema fue 10,4% y a junio de 2013, a nivel nacional, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema fue de 10,1 %, en las cabeceras de 6,5% y en el resto de 21,8%.

Durante el año móvil julio de 2013 a junio de 2014, donde el porcentaje de personas en situación de pobreza a nivel nacional fue de 29,3 %; en las cabeceras, de 25,6 %; y en el resto de 41,6 %, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema para el mismo periodo de tiempo a nivel nacional fue de 8,4 %; en las cabeceras, de 5,4 %; y en el resto, de 18,2 %". (Dane, 2013)

El índice de Gini³ registró para 2013 un valor de 0,539 cifra que no presenta variaciones respecto al año anterior (Dane, 2013)⁴. Por su parte, en 2011 fue del 0,548 (Dane, 2013)⁵, demostrando, a su turno, las condiciones de inequidad existentes en la distribución de los ingresos, que ubican a Colombia como una de los países más desiguales del mundo, como el octavo país más desigual del mundo en el 2011, siendo el segundo más desigual de Suramérica después de Bolivia, que se encuentra en el lugar 151, y, por encima de Brasil, que ocupa el lugar 139, superado solamente por países africanos y centroamericanos como Haití y Honduras .

Esta condición se debe, entre otras razones, a la carencia de oportunidades y herramientas que les permita a las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema romper el círculo vicioso en que subsume a las generaciones que nacen en dichas condiciones. La falta de opciones distintas a las actividades delincuenciales que ofrecen los grupos armados al margen de la ley perpetúa la desigualdad, la pobreza y, lo que es peor, el conflicto armado colombiano.

Entonces, se hace imperativo buscar mecanismos distintos a los subsidios producto del paternalismo de Estado que vinculen a los particulares y a los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema, que les permitan a los primeros dar un contenido social al derecho de libertad de empresa, y a los segundos, la opción de cubrir sus necesidades básicas insatisfechas, ingresar a la formalidad, ahorrar y apalancar no solamente sus ideas de negocios, sino también adquirir seguros, vivienda, salud y educación por medio del acceso a la banca, pero a una banca diseñada y regulada para ellos sin que deje de ser un negocios lucrativo y autosostenible. Sin embargo, la regulación del sistema financiero

³ La desigualdad de ingresos es medida por medio del coeficiente de Gini, que oscila entre 0 y 1; mientras más cercano a 1 mayor desigualdad existe entre los ingresos de los hogares.

⁴ Al observar el coeficiente de Gini, se tiene que las diferencias entre los departamentos son menos marcadas que en términos de pobreza.

tradicional impone barreras, la mayoría infranqueables, de acceso a servicios financieros a la población de menores ingresos, ya que para el otorgamiento de créditos se exigen condiciones que impiden su operatividad, como la exigencia de garantías, tanto personales como reales, historial crediticio, formalización de actividades laborales o productivas, periodos fijos de pago, prohibición de prepago de deudas, controles a las tasas de interés y una inequitativa imposición de tasas más altas por calificación de nivel de riesgo a los mal llamados microcréditos, que se resumen en que el cliente-usuario debe probar que tiene recursos y el respaldo suficiente para pagar la deuda adquirida. Además, no hay un compromiso político del Estado ni del sector financiero de entender que la banca es una herramienta de apalancamiento para generar riqueza, utilidad y desarrollo.

Por otra parte, en términos de las entidades, el aprovisionamiento de recursos para contrarrestar el riesgo operacional (de acuerdo a lo señalado en los Acuerdos de Basilea⁶) y el encaje bancario, además de las estructuras administrativas y de costos de intermediación de las entidades tradicionales, agregan limitaciones para el funcionamiento de un sistema financiero que incluya a todo tipo de población. Sumado a esto, la posibilidad de captar recurso del público es limitada o nula, dada la exigencia de una suma elevada de capital social para la constitución de entidades financieras captadora de dinero del público, lo que deriva en que las microfinanzas no se conciben como un negocio sino como “caridad”; por tanto, las ONG y fundaciones no pueden ser autosostenibles.

⁶ El Comité de Basilea es el organismo normativo mundial principal para la regulación prudencial de los bancos y proporciona un foro para la cooperación en materia de supervisión bancaria. Su mandato consiste en fortalecer la regulación, la supervisión y las prácticas de los bancos de todo el mundo con el propósito de mejorar la estabilidad financiera. Sr. Stefan Ingves, Gobernador del Banco de Suecia, es el presidente del Comité de Basilea. Fue nombrado presidente del Comité de Basilea en julio de 2011 y ha sido reelegido hasta junio de 2017.

El Comité informa al Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión (GHOS). La Comisión desea obtener el apoyo de GHOS de sus principales decisiones y su programa de trabajo.

La Secretaría de la Comisión se encuentra en el Banco de Pagos Internacionales en Basilea, Suiza, y está integrada principalmente por los supervisores profesionales en comisión temporal de las instituciones miembros. Además de llevar a cabo el trabajo de secretaría del Comité y de sus muchos sub-comités de expertos, que está dispuesto a dar consejos a las autoridades de supervisión en todos los países. Sr. William Coen es el Secretario General del Comité de Basilea.

Colombia carece de normatividad especializada en materia de microcrédito y en microfinanzas, no existe una clara delimitación conceptual para ninguno de los dos y los avances en el tema han sido meramente prácticos y análisis académicos, necesita un marco normativo claro que permita definir los límites y el ejercicio de la actividad microfinanciera; además las políticas estatales se encaminan al paternalismo hacia las clases menos favorecidas a través de programas y subsidios directos como lo es el caso de “Familias en Acción” un programa que ha resultado contraproducente y que ha traído impactos adversos, dado que hoy la oferta de mano de obra en el sector rural no se compadece con la demanda de trabajadores en el campo, por cuanto el trabajador no ofrece su fuerza de trabajo y prefiere vivir de los subsidios que le otorga el gobierno por cada hijo a cargo. Es un obstáculo para la productividad, además los denominados pobres, no encuentran necesario apalancarse con recursos de capital para iniciar una actividad productiva, lo que repercute de manera directa en el desarrollo económico del país.

En este sentido, se hace necesario adaptar la normatividad a fin de implementar organizaciones microfinancieras y entidades financieras no tradicionales, como el modelo del Grameen Bank, que otorgue crédito productivo, educativo, de vivienda y otros servicios microfinancieros como el ahorro y los microseguros a la población de menores ingresos, dando respuesta a la problemática planteada. Asimismo, es imperativo que el Estado entre a controlar, vigilar y regular la actividad microcrediticia ejecutada por las ONG o fundaciones que se encuentran fuera del marco de la normatividad financiera y solidaria, lo que implica un peligro para el sistema.

Una legislación especial sobre microfinanzas contribuye en la correcta administración de los riesgos sistémicos (SARF) (operacional, de crédito,

reputacional, sarlaft, etc.), lo que para las entidades microfinancieras constituye una base para su solvencia y estabilidad financiera.

Por otra parte, el definir claramente las reglas y los procedimientos permite hacer efectivos los postulados constitucionales de: “Democratización del Crédito”, “libertad de Empresa” y “Función Social de la Propiedad”, garantiza confianza en el potencial usuario quien constituye la población objeto de las OMF y de las EFNT

OBJETIVOS

Objetivo general

Proponer un marco normativo que permita constituir y regular entidades financieras no tradicionales que ofrezcan productos microfinancieros, así como formalizar la prestación de servicios de microcrédito por parte de las organizaciones microfinancieras que operan bajo la forma jurídica de asociaciones: fundaciones, ONG, cooperativas, fondos, entidades sin ánimo de lucro o cualquier tipo de persona natural o jurídica que tenga por objeto realizar operaciones de colocación, a partir de la identificación de las limitaciones de la normatividad colombiana actual.

Objetivos específicos

- Identificar las restricciones legales que tiene el sistema financiero para que la población de menores ingresos del país acceda a servicios financieros formales.
- Identificar las acciones normativas a desarrollar para eliminar las restricciones identificadas.
- Describir los procesos de constitución y funcionamiento de las organizaciones microfinancieras (OMF) o entidades financieras no tradicionales (EFNT).
- Proponer un marco normativo que viabilice la puesta en marcha de un banco tipo Grameen Bank.

INTRODUCCIÓN

El propósito del trabajo de grado es demostrar que existen limitaciones normativas para la operación de organizaciones que tengan por objeto la prestación de servicios microfinancieros, y, que por tanto, es necesario establecer en el ámbito colombiano herramientas jurídicas que permitan supervisar, vigilar y controlar la actividad microfinanciera, para lo cual se propone un marco normativo⁷ que facilita la supervisión de las organizaciones microfinancieras bajo la forma jurídica de asociaciones microcrediticias que actualmente funcionan en el territorio nacional. Asimismo, define reglas generales para la constitución de otro tipo de entidades a las que se denominan entidades financieras no tradicionales.

A lo largo del texto, se exponen diversas teorías y conceptos en torno a temas como la pobreza, el microcrédito, las microfinanzas, la supervisión financiera – tanto tradicional como especial para el sector– y las diversas reglas propuestas para su operación.

El trabajo de grado está dividido en ocho capítulos y un anexo contentivo del proyecto de ley, fin último de la propuesta, encaminados a exponer las diversas posiciones y tesis en torno a la regulación de las microfinanzas, es decir, sus posibilidades de colocación y captación, la autoridad que las controla y vigila, así como los obstáculos presentes en el Estado colombiano frente al desarrollo del negocio de las microfinanzas

El primer capítulo primero introduce al lector en los conceptos básicos de la propuesta que tienen que ver con la pobreza y el acceso al crédito. En este apartado se incorpora la pobreza, presentando argumentos tendientes a constatar la existencia de índices alarmantes en Colombia, así como la

⁷ Ley en estricto sentido, promulgada por la rama legislativa del poder público.

necesidad jurídica e, incluso moral, de combatirla efectivamente a través de herramientas como las microfinanzas y el microcrédito,

Se ponen de manifiesto los obstáculos que se presentan para el fortalecimiento del sector microfinanciero. Entre estos se cuentan los problemas relacionados con las organizaciones microfinancieras (OMF), denominadas “barreras de oferta”, que se traducen en mayor riesgo de crédito, altos costos operativos y escala relativamente pequeña de negocios generados respecto a los usuarios, que se han denominado “barreras de demanda”. Las primeras barreras se fundamentan en el régimen legal que les permite actuar como verdaderas entidades financieras con actividades pasivas y activas de crédito, las cuales se pueden reducir a capital mínimo de constitución muy alto, régimen de solvencia y provisiones, regulación de tasas de interés y calificación de cartera, entre otros. Ahora bien, con respecto a las segundas, es decir, los potenciales clientes "pobres" o excluidos sociales, tenemos el régimen de garantías reales y colaterales, la imposición de cuotas fijas, altos montos de crédito y préstamo, altos costos de intermediación y exigencia de historial crediticio, entre otras.

Si bien en el ámbito de nuestro país los conceptos de microfinanzas y microcrédito han sido reconocidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico, e incluso son objeto de regulación, el enfoque asumido por el Estado colombiano, aunado a las reglas del juego en él establecidas, impiden que la población más pobre acceda a fuentes de financiamiento formales, es decir, actualmente en Colombia la estructura microfinanciera excluye a la población para la cual fueron originalmente concebidos tanto el microcrédito como las microfinanzas.

Se destaca en esta parte el crédito como herramienta para combatir la pobreza y el “acceso al crédito como derecho humano” (Yunus, 2011)⁸, tema que bien podría constituir por sí mismo un estudio independiente, dadas sus diversas posiciones y la importancia que implica, la argumentación jurídica, económica y axiológica que lleva implícita, con el fin de incorporarlo a la Carta Magna como un derecho económico social y cultural, fundamental por conexidad y de obligatorio cumplimiento en el ordenamiento jurídico colombiano.

El segundo capítulo se centra en exponer las fuentes de fondeo de las personas que no son objeto de atención por el sector financiero tradicional, conocidas por la doctrina como “fuentes informales” de crédito o ilegales, y que se caracterizan por carecer de un régimen formal de control y vigilancia estatal. En este acápite entran las casas de empeño y compraventas, los prestamistas o agiotistas, las pirámides o captadoras ilegales de dinero y las “roscas”⁹, vacas (también llamadas “cadenas” para el ahorro).

El tercer capítulo explica el concepto de finanzas tradicionales así como la estructura del sector financiero en Colombia. Asimismo, hace referencia a los objetivos que la Corte Constitucional ha interpretado como objetivos de la

⁸ El Premio Nobel de Paz Muhammad Yunus propuso la inclusión del acceso al crédito al catálogo de derechos humanos. “*Suele decir que el crédito es un derecho del ser humano, ¿no cree que deberían garantizar primero otros, como la alimentación?* hay muchos derechos humanos y yo propuse que el del crédito se incluyera como uno más. Si alguien me dice que los ordene por prioridad, yo pondría el derecho al crédito en primer lugar. Si garantizas este derecho, los demás vienen después porque tienes ingresos” (Yunus, 2011) (cursivas fuera del texto).

⁹ De acuerdo con Goiria, las “roscas” son: “asociaciones de ahorro y crédito rotatorio (rosca): se dan en todo tipo de países, aunque son más frecuentes en los países en desarrollo. Un grupo de personas con intereses y situación similar aporta periódicamente una cantidad a un fondo que es recibido alternativamente por cada uno de los miembros (por azar, necesidad o negociación). La recepción del fondo supone una oportunidad para el beneficiario, que de esta manera puede afrontar algún desembolso importante. Un caso típico es el de los conductores de *ricksaws* en Bangladesh, y supone la manera de adquirir el vehículo de trabajo (un triciclo). De esta manera, evitan el alquiler y mejoran de forma significativa su situación e ingresos. El proceso termina cuando todos los miembros del grupo han adquirido el suyo. Debe resaltarse en este caso la unión de conceptos de ahorro y crédito que supone esta fórmula, ya que esta es una de las claves para la sostenibilidad de estas y otras instituciones. Para Rutherford (2000) la rosca es el instrumento financiero intermediario más eficiente y barato para los pobres. Permite emparejar a ahorradores perfectamente con prestatarios, y recompensa a ambos en función de sus necesidades” (Goiria, 2009).

regulación del sistema financiero¹⁰. De ellos se parte para concluir que no existe función social de la propiedad o democratización del crédito, por cuanto existe exclusión por ingresos en dicho mercado. Seguidamente, en el capítulo cuatro se expone la metodología utilizada por las entidades microfinancieras, así como las condiciones de éxito de las entidades financieras no tradicionales.

Ahora bien, la quinta parte del documento hace especial mención de la historia de las Organizaciones Microfinancieras en el mundo, enuncia sus características con un análisis centrado en la población sujeto de microfinanzas¹¹, el propósito fundamental de estas y el desarrollo que han tenido, destacando los casos de Grameen Bank en Bangladesh y la regulación boliviana y peruana. Entre lo más relevante se destaca que África se enfoca en el ahorro, Asia, en la erradicación de la pobreza extrema y América, en el fortalecimiento de las microempresas, el aumento del empleo y la bancarización.

Una de las partes más importantes del escrito es sin duda el capítulo sexto, dedicado a las microfinanzas y al microcrédito en Colombia. En este apartado se hace un somero recorrido histórico, se exponen las evaluaciones adelantadas, entre otras, por el “microscopio global para el entorno de negocios de las microfinanzas”. También se analiza la normatividad vigente sobre el microcrédito en Colombia, dado que en el país no existe mercado microfinanciero y son mencionadas las Asociaciones dedicadas a ofrecer productos de crédito a pequeños empresarios, entre la cuales se cita al Banco Agrario¹² de Colombia, el BSCS, Bancamía y Procredit, los más importantes

¹⁰ Scia C 314 de 2009 (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, 2009) , Scia C- 226 de 2009 (Sentencia de Consitucionalidad, 2009) y Sentencia C-1062 (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53, numeral 5º, literal c) del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero–, modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003., 2003)

¹¹ La referencia que se hace al término microfinanzas, denota operaciones tanto de pasivo como de activos. En Colombia existe un mercado de microcrédito, sin embargo carece de un sistema complementario.

¹² Banco Agrario participa con el 71% del total del microcrédito en parte dado por la canalización de muchas de las políticas de financiación al pequeño agricultor del Gobierno nacional (Másmela, s.f.).

bancos formales que participan en este tipo de actividades, y se pone de manifiesto el funcionamiento del sistema financiero tradicional, además de evidenciar la problemática del crédito informal y, por qué no decirlo, ilegal.

Otro de los temas importantes considerados es objetivo primordial del Estado: aumentar los índices de bancarización, los corresponsales no bancarios y el programa Banca de las Oportunidades. Asimismo, los actores constituidos por el sector solidario y las cajas de compensación familiar (CCF).

Las razón más fuerte por la que nace este documento, además de la pobreza y la desigualdad de nuestra sociedad, es el estudio que deriva del auge del acceso al crédito informal y/o ilegal al que recurren aquellas personas que no encuentran solución a sus problemas de capital en el sistema financiero tradicional. Entonces, acuden a prestamistas o agiotistas, pirámides o captadoras ilegales de dinero y a las denominadas “compraventas”, fenómenos que ya han sido tema de debate en la rama judicial y el ejecutivo; para lo cual se consideró el estudio Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (Midas) de la firma Econometría S.A., contratada por Usaid y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Posteriormente, el capítulo siete se centra en lo que desde el punto de vista de la ley (*latu sensu*) y la ciencia económica constituye limitaciones normativas a la constitución y el funcionamiento de las OMF-EFNT, para lo cual se parte de los requisitos exigibles a la banca tradicional, a saber: capital mínimo, margen de solvencia, encaje bancario, régimen de garantías, nivel de riesgo de crédito, tasa de interés y supervisión.

En el capítulo octavo, “Análisis de una propuesta de legislación”, se considera que Colombia carece de una política pública que facilite la formalización y

regulación de las OMF, siendo estas ruedas sueltas encargadas de atender al pequeño empresario que no es sujeto de la banca tradicional.

Como corolario, en el anexo se encuentran los fundamentos del marco normativo, o vale decir la exposición de motivos, que parte de las propuestas efectuadas por el profesor César Ferrari (2013, 140), así como de las reglas de los Acuerdos de Basilea (II y III), los estudios del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Miembro del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y del Microscopio Global para el Entorno de las Microfinanzas, entre otros.

El marco normativo propone supervisión prudencial especial para todas las entidades microfinancieras, incluidas las asociaciones (ONG y fundaciones) a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Superintendencia Solidaria, según la forma jurídica que adopte; Asimismo, incluye artículos que determinan la operación de EFNT o bancos para pobres tanto públicos como privados.

CAPITULO I

POBREZA Y ACCESO AL CRÉDITO

1. Consideraciones sobre la pobreza

Usualmente, el término pobreza se examina desde las perspectivas de pobreza por ingresos, por limitación de capacidades o por exclusión, es decir, pobreza absoluta y relativa o pobreza multidimensional¹³. Según la declaración adoptada en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995 por 117 países¹⁴:

La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de

¹³ Pobreza objetiva Aplicando el enfoque objetivo se realizan tanto análisis de pobreza absoluta como relativa. La pobreza absoluta se define como la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo, es decir, existe carencia de bienes y servicios básicos (normalmente relacionados con la alimentación, la vivienda y el vestido).

Este concepto de pobreza está fuertemente relacionado con la miseria y se debería poder aplicar por igual en todos los países o sociedades. Una persona considerada pobre siguiendo este criterio se califica de la misma forma en todo el mundo. Como se verá más adelante es sumamente difícil, por no decir imposible, construir medidas puras de pobreza absoluta.

La pobreza relativa sitúa el fenómeno de la pobreza en la sociedad objeto de estudio. Desde esta perspectiva se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación de clara desventaja, económica y socialmente, respecto al resto de personas de su entorno. Esta concepción de la pobreza está muy ligada a la noción de desigualdad.

Existe otro concepto denominado privación multidimensional que está estrechamente vinculado con la exclusión social y está relacionado con la privación o falta de acceso a ciertos bienes y servicios, considerados necesarios por la sociedad, pudiendo ser de primera necesidad o no. Su medición se realiza mediante variable no monetaria e indicadora de privación, utilizándose agregaciones de estos indicadores para construir medidas de pobreza. A este tipo de privación multidimensional también se le ha llamado en ocasiones (Instituto Nacional de Estadística IE. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza, p. 3)

¹⁴ Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales.

En la referida cumbre se definió el concepto de pobreza relativa a las condiciones de cada país, en los siguientes términos:

También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural. La pobreza se manifiesta en todos los países, como pobreza generalizada en muchos países en desarrollo, como focos de pobreza en medio de la abundancia en países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a raíz de una recesión económica, como consecuencia repentina de desastres o conflictos, como pobreza de los trabajadores de bajos ingresos y miseria absoluta de quienes quedan al margen de los sistemas de apoyo de las familias, las instituciones sociales y las redes de seguridad.

Por su parte, la pobreza absoluta o miseria se definió como:

una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información. Estas situaciones dependen no solo de los ingresos, sino de la *posibilidad de acceder a los servicios sociales* (cursivas de la autora).

Así, el concepto de pobreza se extiende más allá de los términos eminentemente monetarios o aquellos referidos al ingreso, para incluir aquellos de condición social, incorporando de esta manera una acepción más amplia de pobreza desarrollado, entre otros, por Amartya Sen (2000), quien la define como “la negación de opciones y oportunidades para una vida aceptable” (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009, p. 166).

En tal marco, las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales involucradas con el tema han desarrollado diferentes índices de medición de pobreza. Entre ellos destaca el índice de pobreza humana (HPI, por sus siglas en inglés), en el que en el 2012 Colombia ocupó el puesto 91 entre 187 países¹⁵. Dicho índice fue introducido por el Informe de Desarrollo Humano de 1990¹⁶ del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se construyó teniendo en cuenta el concepto de capacidades y características establecido por Amartya Sen. El índice está conformado por cinco componentes ponderados:¹⁷

- el porcentaje de población que, se estima, morirá antes de los 40 años de edad (60 años en los países desarrollados),
- el porcentaje de adultos que son analfabetos,
- el porcentaje de población con acceso a servicios de salud,
- el porcentaje de población con acceso a agua potable,
- el porcentaje de niños menores de cinco años que están desnutridos.

En este sentido, es claro que existen varias decenas de definiciones del término pobreza. De hecho, el profesor Muhammad Yunus ha señalado que existen tantas definiciones de pobreza como existen grupos e individuos estudiando el tema. En su libro *Creating a World without Poverty, Social Business and the Future of Capitalism*, el ganador del Premio Nobel de Paz mencionó que el

¹⁵ Entre 1980 y 2012 el IDH de Colombia creció en un 0.8% anual, pasando desde el 0.556 hasta el 0.719 de la actualidad, lo que coloca al país en la posición 91 de los 187 países para los que se disponen datos comparables. El IDH de América latine et Caraïbes como región ha pasado del 0.574 de 1980 al 0.741 de la actualidad, por lo que Colombia se sitúa por debajo de la media regional. Las tendencias del HDI muestran un importante histórico tanto a nivel nacional como regional y localiza las pronunciadas brechas existentes en el bienestar y en las oportunidades de vida que continúan dividiendo nuestro mundo interconectado (PNUD, 2013).

¹⁶ El Informe sobre Desarrollo Humano (HDR) fue presentado por primera vez en 1990, con el objetivo único de situar nuevamente a las personas en el centro del proceso de desarrollo, en términos de debates económicos, formulación de políticas y promoción. El objetivo era enorme y simple a la vez, con implicaciones de gran alcance: ir más allá de la cuestión del ingreso para evaluar el nivel de bienestar de las personas a largo plazo. El último corresponde al año 2013

¹⁷ Según el Glosario arriba citado "algunos de los aspectos de la pobreza humana que están excluidos del índice debido a la carencia de datos o las dificultades para su medición son: la falta de libertad política, la incapacidad para participar en la toma de decisiones, la falta de seguridad personal (seguridad y pobreza), la incapacidad para participar en la vida de la comunidad y las amenazas a la sostenibilidad y a la equidad intergeneracional".

Banco Mundial indica la existencia de al menos 33 diferentes líneas de pobreza desarrolladas y usadas por diversos países, con el fin de atender las necesidades de su población pobre. En el libro mencionado, el profesor Yunus utiliza como punto de referencia de la línea de pobreza un ingreso equivalente a un dólar por día (o menos) (Yunus, 2007).

En este punto, se precisan cifras en torno a la pobreza y la población vulnerable en Colombia, que constituye el objeto de cobertura de las normatividad microfinanciera que propone el estudio con datos oficiales como se expone en los párrafos siguientes.

Recientemente, se han revisado las metodologías utilizadas para monitorear la evolución de la pobreza (DNP, 2012). Para ello, el Departamento Nacional de Planeación oficializó dos metodologías: la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos, que analiza la materia desde el punto de vista de “la disponibilidad de los ingresos de los hogares”, y el índice de pobreza multidimensional, establecido “a partir de un conjunto de aspectos entre los cuales se encuentran la educación, la salud, el empleo, las condiciones de vida de la niñez y la juventud y las características de la vivienda”. Ambas fueron incorporadas en la definición de metas de reducción de la pobreza y desigualdad en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad (DNP, 2011)”.

Aplicando el índice de la pobreza por ingresos, el Gobierno nacional (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014), encontró que entre 2010 y 2013, la pobreza se ha reducido 6,6 puntos porcentuales. Durante este periodo han salido de la pobreza 2,4 millones de personas. En el 2013, el porcentaje de personas en pobreza fue del 30,6%.

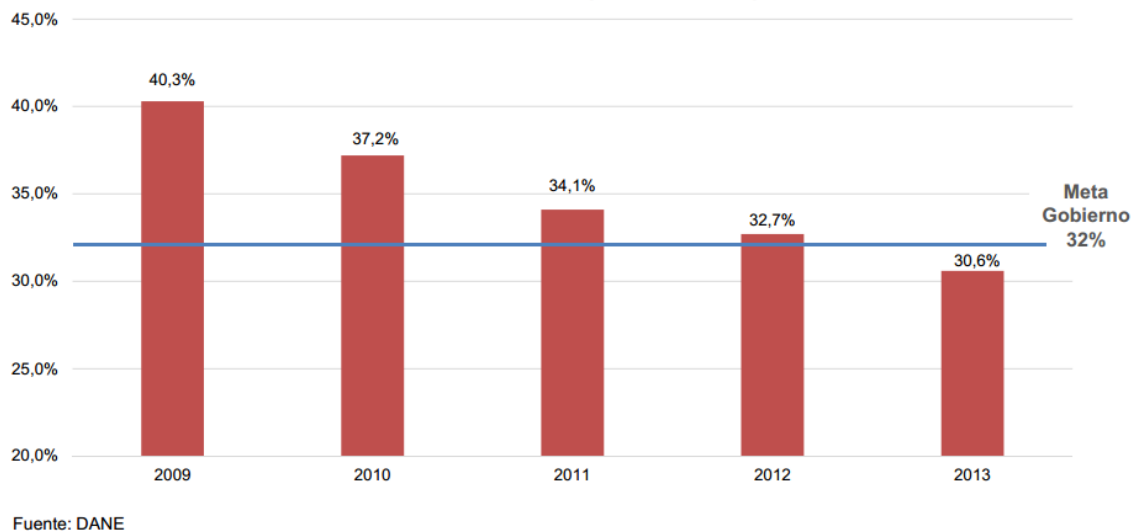


Figura 1. Pobreza nacional 2009-2013.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

El porcentaje de personas en pobreza extrema fue del 9,1% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014) y se cumplió la meta de gobierno en pobreza extrema (9,5%). La reducción de 2010-2013 fue de 3,2 puntos porcentuales.

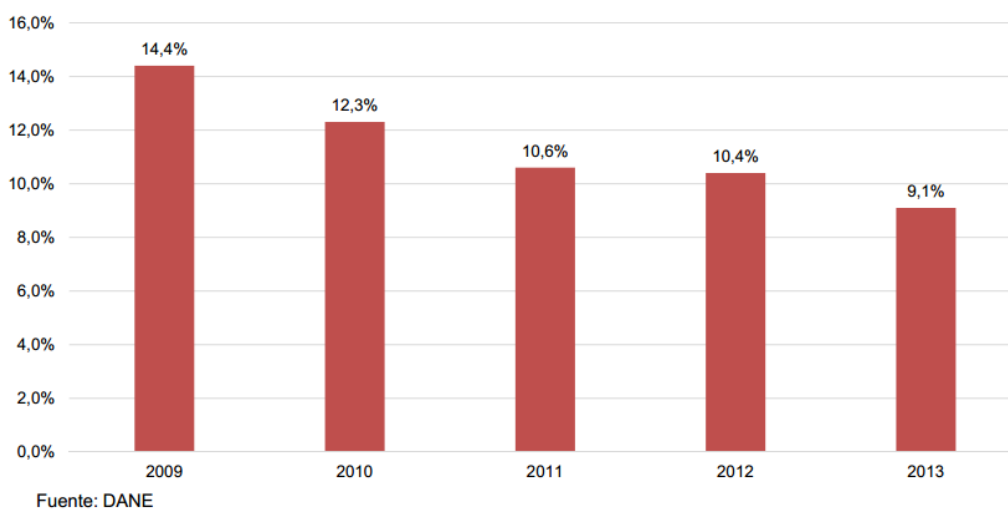


Figura 2. Pobreza extrema nacional 2009-2013.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En cuanto a los resultados del índice de pobreza multidimensional, entre 2010 y 2013, la pobreza multidimensional se redujo 5,6 puntos porcentuales y han salido 2,1 millones de personas de la pobreza, lo que equivale al 24.8% de la población.

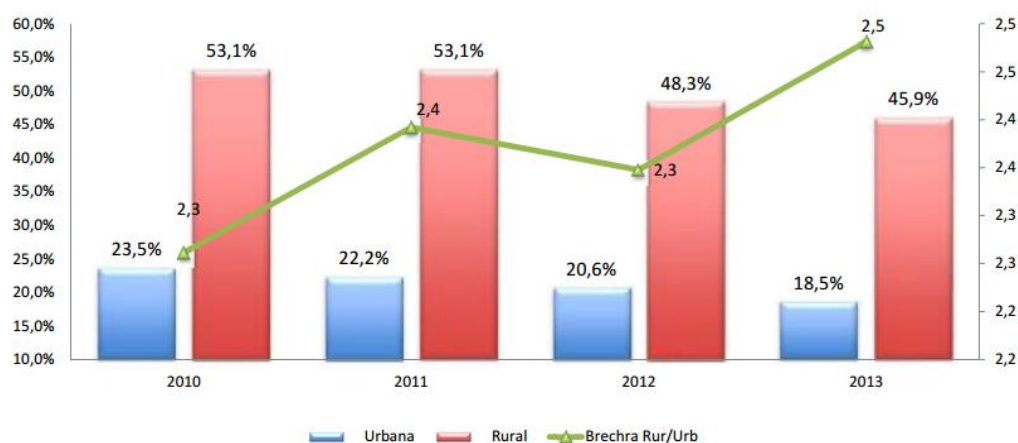


Figura 3. Pobreza multidimensional urbana y rural.

Fuente: Dane (2010).

Las cifras evidencian el estado actual de la lucha contra la pobreza en el país: la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 48,1% en el trimestre móvil junio-agosto 2014. Para el total de 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 49,3%. Según la posición ocupacional trabajador por cuenta propia acumuló 60% de la población ocupada informal, para el total de trece áreas, mientras que para las 23 ciudades y áreas metropolitanas, fue de 61,6% (Dane, 2014).



Figura 4. Trabajo informal.

Fuente: Dane (2010).

Respecto a la Seguridad Social, para el trimestre móvil junio-agosto de 2014, 91,3% de los ocupados de las 13 ciudades tuvieron acceso a algún régimen de seguridad social en salud, mientras que para las 23 ciudades y áreas metropolitanas, esta proporción fue 91,4%. El 46,7% de los ocupados en las 13 áreas metropolitanas cotizaban a pensión en el periodo de referencia, mientras que para las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 45,5%.

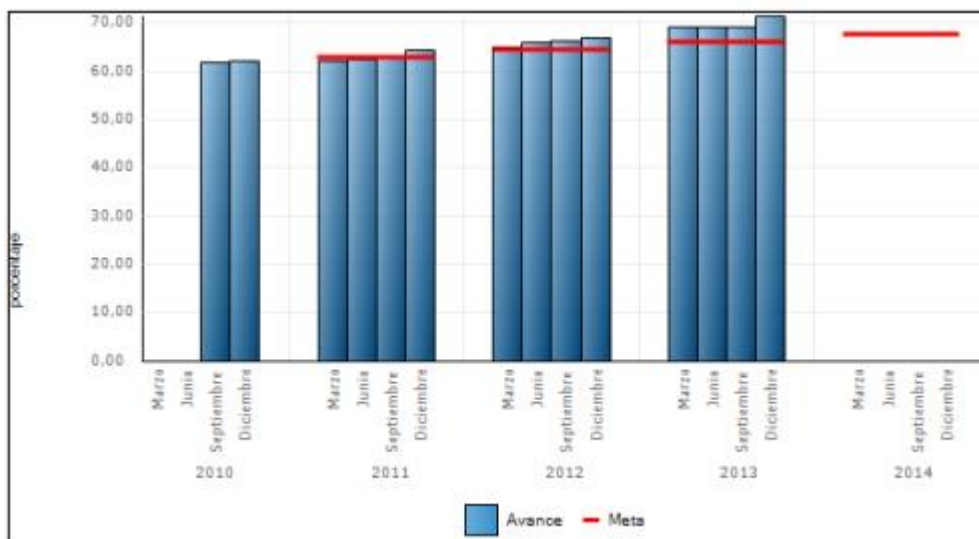


Figura 5. Población adulta bancarizada.

Fuente: Sinergia-DNP.

En cuanto a la profundización financiera, esta aumentó del 23,5% al 29,9%, y el nivel de bancarización de la población adulta pasó del 47,1% al 57,3% entre el 2006 y 2009¹⁸. Además, desde 1997 hasta el 1° de diciembre de 2013, han sido registradas oficialmente 5.185.406 de personas en condición de desplazamiento interno, con un impacto desproporcionado en la población afrocolombiana y las comunidades indígenas. Durante el 2012, 99.150 personas fueron víctimas de desplazamiento. Asimismo, se registran 48.638 reinsertados de los grupos al margen de la ley, de los cuales durante el 2013 y 2014 se han atendido 30.404 (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2014), según cifras de marzo de 2014.

El 37,2% de la población colombiana es pobre por línea nacional de pobreza y 10,6% de la población se considera en condiciones de miseria según la línea nacional de pobreza extrema (Dane, 2012). Un aproximado de 1.477.761 familias ha sido acompañadas por la Red Unidos (Agencia Nacional para la

¹⁸ Con el fin de medir la inclusión financiera presentada en Colombia, se toma como indicador la ve la población adulta bancarizada, pues mide la relación entre el número de personas mayores de edad con al menos un producto financiero, incluyendo depósitos electrónicos, sobre el total de población adulta. Al observar el indicador es posible concluir que la meta establecida para los años 2011, 2012 y 2013 fue cumplida, pues en este último año el porcentaje fue de 71,50% y la meta establecida del 66,50%.

Superación de la Pobreza Extrema ANSPE, 2014), que es la estrategia bandera para sacar a la población colombiana de la pobreza extrema

Agotadas las cifras oficiales de pobreza y bancarización, centramos los datos en la microempresa, entidad a la que se dirige de manera preferente el apalancamiento formal con productos de microfinanzas a ofrecer por las OMF-EFNT.

Las microempresas se han constituido en una respuesta personal a la necesidad de crear autoempleo, ante la baja oferta de trabajo en el sector formal de la economía¹⁹ El acceso al microcrédito se considera una fuente relevante para este sector, aunque no es la única, porque que esta población necesita un entorno favorable, así como capacitación, aspecto estos que excede el ámbito del presente trabajo de grado.

Tabla 1. Distribución de informales según posición ocupacional.2

Distribución de informales según posición ocupacional
Total 13 áreas
Trimestre octubre – diciembre 2013

Posición ocupacional	Informalidad (tamaño de establecimiento)	Sin seguridad social en salud y/o pensión
Cuenta propia	50,5	57,7
Empleado particular	20,6	28,4
Otras posiciones ocupacionales [^]	19,9	15,9

Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares

[^]Otras posiciones ocupacionales: Empleado doméstico; patrón o empleador; trabajador familiar sin remuneración; trabajador sin remuneración en empresas de otros hogares y jornalero o peón.

Fuente: Dane.

2. Acceso a servicios financieros en Colombia

Las acciones del Estado colombiano se centran en la ampliación del número de personas que sean sujetos de banca; sin embargo, los obstáculos para el

¹⁹ Durante el trimestre octubre-diciembre de 2013, del total de ocupados 49,0% tenía un empleo informal, de los cuales 51,9% eran hombres y 48,1% mujeres (Dane, 10 de febrero de 2014).

acceso a los sistemas de crédito y financiamiento comercial se derivan principalmente de la falta de garantías reales y personales.

Dicho fenómeno es más evidente en las economías emergentes y pobres, en las que el número de cuentahabientes es superior. La ampliación de coberturas en cuentas de ahorro no se traduce en acceso a los servicios financieros; es más, en países como Colombia la gente se ve obligada a abrir una cuenta de ahorros para recibir sus salarios o el producto de su actividad comercial o de servicios, con el efecto negativo derivado de los altos costos bancarios, que produce una mengua en los ahorros.

Según un reporte del Banco de la República de mayo de 2011, los costos bancarios eran superiores a las tasas de interés de las cuentas de ahorros, lo que significa que, contrario a forjar un capital, la estructura financiera colombiana, en especial la de costos e intereses, reduce el capital de los ahorradores, lo que con frecuencia conduce a un cuentahabiente a la situación que “en vez de tener ahorros, le ‘sale a deber’ al banco por meros costos financieros”²⁰. Es de anotar que el Gobierno nacional, mediante el Decreto 4809 del 20 de diciembre de 2011, estableció topes a algunos cobros financieros, abaratando la bancarización de la población.

Según Asobancaria, el indicador de bancarización del periodo 2006-2010, definido como la relación entre el número de personas mayores de edad con al

²⁰ En efecto, según un artículo de mayo de 2011: “Los clientes de los bancos nacionales pagaron el año pasado \$3,3 billones en comisiones, según el Banco de la República; y recibieron \$2,3 billones en intereses por sus ahorros.

El interés obedeció a que la tasa de estas cuentas es de 3% y el monto total de ahorros en ellas llegaba a \$77,8 billones para el cierre de 2010, según datos de la Superfinanciera.

Esto significa que, en promedio, cada titular de una cuenta de ahorros en el país pagó \$170.000 por los servicios que le prestó la banca en 2010, mientras que recibió \$131.428 por los intereses de su dinero en este mismo periodo.

Esa cifra sale de dividir los \$3,3 billones de comisiones por el número total de bancarizados en el país, que según cifras de Asobancaria, asciende a 19,4 millones de personas con algún servicio financiero. Mientras que para sacar la rentabilidad de los ahorros se tomaron los \$2,3 billones y se dividió por el número de personas que tienen cuenta de ahorro, y que llegan a 17,5 millones, según el gremio de los banqueros.

El tema de las comisiones que cobran los bancos no deja de generar molestia entre los clientes del sector, que le atribuyen a ello, parte de la culpa de la baja profundización financiera que hay en el país, y que solo llega a 62% de personas adultas.” Tomado de: <http://ideasinversion.com/blog/2011/05/16/intereses-de-ahorros-por-debajo-de-costos-bancarios/>, consultado el 12 de febrero de 2012.

menos un producto financiero sobre el total de la población adulta, fue el siguiente:

Tabla 2. Indicador de Bancarización 2006-2010

	Población adulta	Personas con al menos un producto financiero	Indicadores de bancarización*
2006	27,554,253	14,078,846	51%
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%

*Indicador Bancarización=Número de personas mayores de edad con al menos un producto financiero/Número de personas mayores de edad.

Fuente: Dane y Asobancaria. Cálculos Asobancaria.

La tendencia ascendente ha seguido hasta septiembre de 2011. El 63.1% de la población mayor de edad (aproximadamente 19.1 millones de personas) tenía al menos un producto financiero, siendo la cuenta de ahorros el más frecuente (18 millones), seguido de la tarjeta de crédito (5,5 millones). El producto que más aporta al objetivo de la bancarización es la cuenta de ahorros, a la cual habían accedido en el 2012 alrededor de 20,7 millones de personas adultas, seguida por la tarjeta de crédito, con 6,6 millones de personas (Asociación Bancaria y de Entidades financieras -Asobancaria-, 2013).

Esta situación fue reconocida dentro del documento denominado “Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio”, en el que se destaca que la bancarización se incrementó considerablemente durante el periodo 2006-2009, principalmente debido a la apertura de cuentas de ahorro y el otorgamiento de tarjetas de crédito a la población asalariada. Esta tendencia se hizo fuerte mayoritariamente en el sector de empleados de ingresos menores, es decir (por ejemplo, hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes).

En contraposición al aumento de los cuentahabientes, se encuentra la poca participación que tienen los microcréditos en la colocación del sistema bancario. En efecto, como se aprecia en la siguiente tabla, el total del microcrédito representa solamente 0,5% del total del crédito ofrecido por los bancos del sistema.

En esta línea, programa Banca de Oportunidades²¹, dependiente de Bancoldex, presta servicios financieros en municipios que carecen de sucursales de bancos comerciales. Los datos muestran que los préstamos ya no se conceden por razones políticas, y las empresas prestatarias han incrementado sustancialmente su producción, productividad y empleo (Comité por el Departamento de Asuntos Económicos (ECO) y el Centro de Desarrollo (DEV), 2013). Por ello, se deberían estudiar los beneficios que podrían derivarse de una labor ampliada de Bancoldex.

No obstante, la proporción de microcrédito respecto al crédito total en Colombia sigue siendo reducido. La siguiente tabla muestra cómo en 2010 el microcrédito en Colombia representaba solo el 1,2% del crédito total otorgado por los diversos establecimientos de crédito.

²¹ Principales recomendaciones de política para promover las inversiones privadas mediante la mejora del acceso al crédito Mejorar el acceso de las empresas a la financiación mediante la eliminación progresiva de los topes máximos a las tasas de interés, la financiación obligatoria del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) por los bancos y el impuesto a las transacciones financieras. • Estudiar los beneficios de la ampliación de los programas del banco de desarrollo Bancoldex para las microempresas y las pyme. Aumentar el acceso a las cuentas bancarias y los servicios financieros estableciendo asociaciones entre el Banco Agrario y los bancos comerciales para aprovechar mejor la amplia red de sucursales del Banco Agrario en las regiones remotas (Ocde, 2013).

Tabla 3. Colombia: desembolsos y estructura por modalidades de crédito en establecimientos de crédito

Colombia: Desembolsos y estructura por modalidades de crédito en establecimientos de crédito														
Cifras en miles de millones de pesos														
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010*	
Consumo	8,012	6,1%	11,111	7,4%	17,055	8,3%	20,090	7,9%	19,518	6,5%	19,175	5,8%	14,135	7,1%
Ordinario	16,320	12,5%	18,090	12,0%	23,467	11,5%	36,145	14,2%	64,983	21,6%	73,323	22,3%	43,595	21,9%
Microcrédito	299	0,2%	438	0,3%	644	0,3%	744	0,3%	1,318	0,4%	1,758	0,5%	833	0,4%
Preferencial	20,172	15,5%	23,252	15,4%	38,108	18,6%	43,210	16,9%	57,894	19,3%	84,074	25,6%	53,057	26,6%
Tesorería	36,826	28,2%	38,997	25,8%	47,423	23,2%	51,916	20,3%	54,112	18,0%	52,905	16,1%	28,882	14,5%
Tarj. de crédito	7,566	5,8%	9,334	6,2%	11,824	5,8%	14,873	5,8%	16,775	5,6%	17,674	5,4%	11,085	5,6%
Sobregiros	39,427	30,2%	47,891	31,7%	62,394	30,5%	83,209	32,6%	79,851	26,6%	73,941	22,5%	43,307	21,7%
Vivienda	1,742	1,3%	2,017	1,3%	3,697	1,8%	5,238	2,1%	5,752	1,9%	6,034	1,8%	4,378	2,2%
Total	130,364	100%	151,130	100%	204,594	100%	255,425	100%	300,202	100%	328,883	100%	199,321	100%

Nota*= valores hasta julio 2010

Fuente: Dirección de Investigación y Desarrollo, Superintendencia Financiera

Fuente: Dirección de Investigación y Desarrollo, Superintendencia Financiera

3. Problemas de acceso al crédito

Los datos presentados reflejan obstáculos para el acceso a servicios financieros desde la demanda (población) y la oferta (entidades financieras). Por ello, cerca del 40% de la población colombiana aún está excluida del sistema financiero formal y debe recurrir a mecanismos informales como los prestamistas, las casas de cambio o a amigos y familiares.

Este tema ha sido referido dentro de la literatura como “exclusión financiera”. El Reporte de Inclusión Financiera 2012 emitido por Asobancaria (2011) concluye que a la finalización de 2012 el indicador de bancarización era del 67%, lo que significa que en el país, 20,7 millones de personas tienen al menos un producto financiero. Según el reporte, en los últimos cinco años se han vinculado más de 5 millones de nuevos clientes, siendo las cuentas de ahorro el producto con mayor penetración en el mercado.

El reporte destaca el crecimiento presentado en el mercado gracias a los corresponsales no bancarios (con los que se llegó a un total de 1.102 municipios), así como en transacciones financieras adelantadas a través de Internet. Sin embargo, llama la atención que en las zonas rurales aún quedan vacíos en la cobertura, constituyéndose este en un reto a afrontar por parte de las entidades financieras y el Gobierno nacional. Estudios de la OCDE recomiendan, entre otras cosas, que: “es necesario aumentar el acceso al crédito mediante una reglamentación más eficiente, una mayor competencia y una participación más activa de los bancos de desarrollo” (Ocde, 2013, p. 50), con el fin de dar impulso a la productividad y el crecimiento económico.

3.1 Barreras de oferta

Los aparentemente mayores riesgos que representan los créditos otorgados a personas con menores recursos (que implican altas tasas de interés cuando acceden a estos), los altos costos operativos y la escala relativamente pequeña de negocios generados, involucran a su vez una mayor carga para los pobres. Pues es obvio que sus actividades tendrán que generar proporcionalmente mayores utilidades a aquellas que lleven a cabo personas que accedan a un crédito más barato, con el fin de que las acreencias puedan ser pagadas. La siguiente tabla expone de manera simplificada lo aquí señalado:

Tabla 1. Impacto de tasas de interés en rentabilidad de proyectos

Concepto	A	B	C
Préstamo	100	100	100
Tasa de interés	15%	25%	200%
Ingresos brutos	120	120	120
Costos y gastos generales	80	80	80
Pago intereses	15	25	200
Ingresos netos	25	15	-160

Así, el acceso a un crédito caro pone en una clara desventaja a las personas de menores recursos en cuanto al servicio de la deuda (B y C), en comparación con otras (A), quienes no están abocadas a generar proyectos “tan” productivos/rentables, o que bien cuentan con la posibilidad de ahorrar o consumir la parte de sus ingresos (lo que genera mayor bienestar), mientras los pobres deben usar sus ganancias para pagar los intereses.

Esta situación se vuelve dramática en los casos en que las tasas de interés son notablemente más altas que las que se presentan en el marco regularizado de los negocios (por ejemplo, el interés bancario corriente), como es el caso de aquellas (C) que se pueden observar en las casas de empeño y con prestamistas particulares, donde se verificaron tasas de hasta el 216% y el 279% anual, según lo indica el reporte del proyecto Midas (Economentria S.A, 2007). Obviamente, estas tasas se constituyen en barreras para el emprendimiento y la generación de negocios por parte de personas que solo pueden acceder a estos tipos de crédito.

Ahora bien, uno de los presupuestos básicos que explican las altas tasas de interés es la inexistencia de garantías reales, y a veces personales, de la población de menores ingresos para soportar el otorgamiento de financiación, de forma tal que el riesgo de impago percibido es mayor al de otros sectores de. Sin embargo, como lo explica el profesor Ferrari (2013, 140), este presupuesto no se ajusta totalmente al comportamiento crediticio y de ahorro de estas personas. En efecto, según estudios desarrollados en el país, la proporción de ahorro de las personas de menores ingresos es mayor a la que presentan otros estratos socioeconómicos. Esto debido a la necesidad de destinar gran parte de sus recursos a la actividad productiva que ejercen (en algunos casos, el ahorro llega hasta el 80% de los ingresos) (141 y ss.).

Tampoco goza de total veracidad el argumento según el cual las personas de menores recursos son “malas pagas”. De hecho, y tal como lo expone el tratadista citado a partir de información publicada por la Superintendencia Financiera, la proporción de las provisiones destinadas al sector microfinanciero es menor de aquella que se refiere al sector consumo (aunque resulta mayor que las provisiones destinadas para cartera comercial y la de vivienda).

De esta manera, la inelasticidad de la demanda crediticia de este sector de la población surge como explicación práctica a las altas tasas de interés que pagan en Colombia las personas de menores recursos (Ferrari, 2013, p. 140). Así las cosas, las restricciones de acceso al crédito y su alto costo devienen en razones no justificables dentro de un modelo económico y social que propugna la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

3.2 Barreras de demanda

Uno de las características de la población pobre son sus bajos niveles de educación, lo que se refleja en que sus conocimientos financieros son inferiores a los de la población con mayores niveles de ingreso. De acuerdo con el Banco de la República,²² menos del 15% de las personas que se ubican en el quintil más bajo del ingreso tienen conocimientos sobre tasas de interés simple y compuesto, inflación, valor intertemporal del dinero, entre otros conceptos que denotan barreras para acceder a los servicios financieros. Esta limitación implica autoexclusión del sistema, pues, como sostienen varios estudios,²³ las

²² Encuesta de carga y educación financiera de los hogares. Los resultados de la encuesta de carga y educación financiera de los hogares (IEFIC) realizada por el Banco de la República, demuestran el grado de desconocimiento sobre temas económicos y financieros en el país. La alta tasa de respuestas incorrectas mostró las grandes deficiencias en cuanto al conocimiento de la población colombiana en temas que afectan decisiones que toma en el día a día (Consejo privado de competitividad) (Banco de la República, 2014)

²³ (Beatriz Marulanda M. P., 2006) En este punto es prudente aclarar la diferencia entre acceso a los servicios financieros y el uso de los mismos. Algunas personas pueden no tener crédito y no ser excluidos de este por razones económicas sino simplemente pueden auto excluirse de ese mercado. Beck & De la Torre (2006) realizan un análisis teórico el cual tiene en cuenta los costos de transacción y las barreras de oferta que implican el riesgo para llegar a un segmento de la población más generalizado y adicionalmente tienen en cuenta el problema de autoexclusión que puede darse por el lado de la demanda. Los autores concluyen que la oferta de crédito está condicionada a la posibilidad identificar los buenos proyectos, a las

personas manifiestan que no solicitan crédito por miedo o incertidumbre sobre sus ingresos futuros.

La falta de acceso al crédito conduce a que los potenciales usuarios recurran a servicios informales e ilegales como las pirámides y los agiotistas, situación agravada por la carencia de educación financiera. El uso de este tipo de oferta conlleva riesgos como la pérdida del dinero (en el caso de las pirámides, 676 mil personas se vieron afectadas, según cifras oficiales)²⁴ o el pago de costos muy elevados que, además de la tasa de interés exagerada, incluyen sanciones sociales.

Por otra parte, las dinámicas propias de la población de bajos ingresos hacen que su demanda de servicios tenga características particulares como la flexibilidad en los pagos en términos de montos y frecuencia. Tanto para el ahorro como el pago de cuotas de crédito o seguros, la población de bajos ingresos demanda productos en los que los montos transados sean pequeños y los plazos no sean rígidos. En el estudio de Midas se evidenció que los clientes del mercado financiero informal, recurren a este básicamente por facilidad y oportunidad en el desembolso del crédito, porque responden a uno de los factores que valoran altamente: la agilidad. Adicionalmente, en el mercado informal se suple el factor de flexibilidad en el pago, pues este se hace incluso diariamente.

En Colombia, las barreras de demanda se profundizan ante políticas como el gravamen a las transacciones financieras (cuatro por mil) y los costos de las transacciones en las entidades financieras (comisiones, cuotas de manejo, entre otros). Por esto las percepciones predominantes son de autoexclusión:

condiciones macroeconómicas y a la posibilidad que tienen las entidades de cubrirse ante el riesgo de incumplimiento. Como principal resultado, existe en dicho mercado equilibrio eficiente en el cual existe un racionamiento donde todas las personas que demandarían crédito no son satisfechas por la oferta, esto gracias a los riesgos que enfrentan estas entidades. (Pabón, 2007)

²⁴ “Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera Una propuesta para su implantación en Colombia”. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, el Banco de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas etc, 2010)

Cuando se implementaron los impuestos, como fue el 3 por mil, yo creo que nadie volvió a meter un peso en un banco”. “Para guardar la plata toca pagar [...] entonces mejor invertirla en otra cosa”. Grupo focal Boyacá (Beatriz Marulanda M. P., Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio).

En este sentido, en Colombia la población pobre no encuentra oferta adecuada a sus necesidades por lo cual se autoexcluye del mercado existente o usan fuentes informales que suplen su demanda a un costo muy alto.

4. El crédito como herramienta para combatir la pobreza

De acuerdo con Joseph A. Schumpeter, (Schumpeter, 1911), –recientemente en boga debido a la crisis financiera y a la de la eurozona–, para el sistema capitalista es fundamental, además de la propiedad e iniciativa privada, la producción para el mercado y el efecto multiplicador del dinero²⁵, *el otorgamiento de créditos por parte de las entidades bancarias* (Schumpeter, 1911). Este último debido a que los créditos financieros actúan como capital de inversión y, en consecuencia, constituyen la condición para la realización de los procesos innovadores diseñados por los emprendedores (Messori). Más aún, de conformidad con reiteradas publicaciones del Banco Mundial, existe una relación directa entre el acceso a los servicios financieros y los indicadores clásicos de crecimiento económico (Hudon, 2007). Así, los emprendedores que constituyen negocios-empresas, ofrecen al mercado productos y/o servicios, los cuales serán utilizados por los trabajadores-consumidores. Quienes gastan parte de sus ingresos o de su capital/ahorro, que retorna a las empresas). La

²⁵ En la actualidad el efecto multiplicador de los medios de pago (efectivo más tarjetas de crédito y débito). Se ha diferenciado entre dinero y cuasidinero, estando el último constituido por bienes que reemplazan por un periodo de tiempo al dinero. Entre otros se encuentran los depósitos a plazo en entidades financieras, los títulos valores, etc.

estructura, bastante simplificada, de lo aquí señalado está descrita en la siguiente figura:

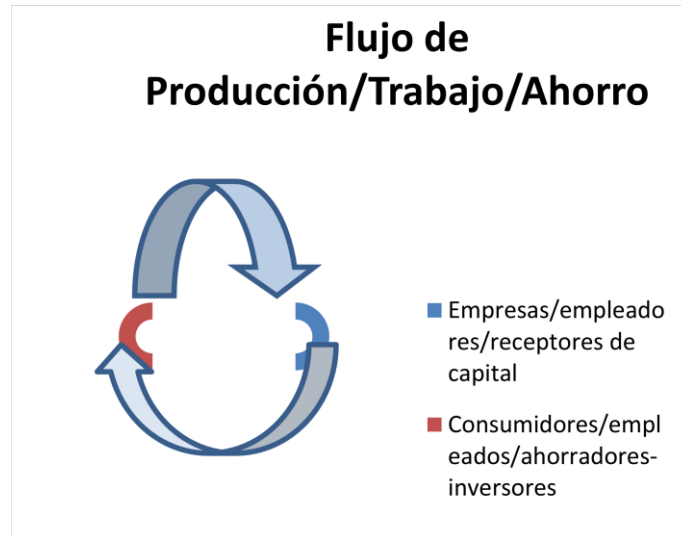


Figura 6. Flujo de producción, trabajo y ahorro.

Un estudio desarrollado a partir de los resultados de diarios financieros (adelantado en la India, Bangladesh y Sudáfrica) demuestra que los instrumentos financieros “son herramientas de supervivencia crítica para los hogares pobres” e incluso “son más importantes para los pobres que para los ricos” (Rosenberg, 2010).

En efecto, lo arriba señalado está expuesto en el libro de Collins y Ruthven *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* del siguiente modo: “Uno de los problemas menos mencionados de vivir con dos dólares por día es que uno no recibe esa cantidad literalmente todos los días” (pág. X). En otras palabras, la pobreza económica no es solo un problema de ingresos bajos; también es un problema de ingresos irregulares e inciertos. Para poder llevar la comida a la mesa todos los días y para satisfacer otras necesidades de consumo básicas, los hogares pobres tienen que ahorrar y pedir prestado constantemente. “En todos los hogares que conocimos a partir de los diarios, para vivir

con menos de dos dólares por día es preciso prestar atención en forma constante a la administración del flujo de caja” (pág. X). Los servicios financieros, incluso si no ayudan a las personas a salir de la pobreza, son herramientas fundamentales que las ayudan a hacer frente a la pobreza. Los pobres usan créditos y ahorros no solo para suavizar el consumo, sino también para lidiar con emergencias como problemas de salud y para acumular las grandes sumas que son necesarias para aprovechar oportunidades (que ocasionalmente son oportunidades comerciales) y afrontar gastos elevados, como la educación, las bodas o los funerales”.

En este orden de ideas, resulta de fundamental importancia establecer en el marco de nuestro ordenamiento jurídico herramientas eficaces de crédito destinadas a los más pobres.

5. ¿El acceso al crédito como derecho humano?

“La cruda realidad es que la mayoría de la gente pobre del mundo todavía no tiene acceso sostenible a los servicios financieros, bien sea ahorros, crédito o seguros. El gran desafío que enfrentamos es abordar las restricciones que excluyen a la gente de su plena participación en el sector financiero [...] Juntos podemos y debemos construir sectores financieros incluyentes que ayuden a la gente a mejorar sus vidas”.

Kofi Annan

Tal es el impacto del crédito que nos lleva a considerar que el acceso a este debe ser consagrado y protegido como un derecho humano. El principal abanderado de institucionalizar el derecho al acceso al crédito es el profesor Muhammad Yunus, quien opina que este derecho está íntimamente conectado con la búsqueda de otros derechos humanos establecidos dentro de los económicos, sociales y culturales. Yunus considera que el establecimiento de un derecho de acceso al crédito es fundamental para satisfacer las necesidades

básicas y mejorar la calidad de vida. Asimismo, manifiesta que nadie puede obtener el derecho a la alimentación, el techo, la educación y la salud hasta tanto cuente con su propia fuerza productiva. En consecuencia, si los prestatarios pueden generar ingresos para sostenerse, pueden hacerse cargo, a su vez, de la satisfacción de los derechos a la alimentación o a una vivienda. Entonces, el acceso al crédito ofrece un instrumento efectivo mediante el cual las personas de menores ingresos pueden apalancar la satisfacción de sus demás derechos (Hudon, 2007, p. 47).

Para tal efecto, la inclusión de un derecho al crédito ha sido presentado a consideración del Secretario General de las Naciones Unidas, dentro del Reporte del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la redacción de los principios guía sobre extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres²⁶. En este se afirmó que el acceso al crédito con fáciles condiciones debería constituir un derecho básico para las personas en pobreza extrema. La anterior opinión está condensada en un documento denominado *Should Access to Credit be a Right?*, escrito por Marek Hudon. En este texto también se encuentran las posiciones sobre el particular de Amartya Sen y de John Rawls. El primero, así como Thomas Pogge, aboga por incluir al microcrédito en la lista de proyectos que aumentan las capacidades de los pobres para defenderse por sí mismos, lo cual tiene un rol importante (según Hudon refiriéndose a Pogge) en la erradicación de la pobreza, ya que puede influenciar de manera considerable los fundamentos económicos de los pobres con el fin de asegurar la disponibilidad y acceso a la financiación de las actividades económicas principales en el sistema de libertades instrumentales propuesto por Sen. Refiriéndose a Rawls, Hudon

²⁶ Asegurar que quienes viven en la pobreza, en particular las mujeres, tengan acceso a servicios financieros básicos, con inclusión de préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito, y medios de ahorro seguros y asequibles; Human Rights Council, Eleventh Session, Agenda Item 2, Annual Report Of The United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the draft guiding principles on extreme poverty and human rights: the rights of the poor (Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos , 2012)

señala que aquel incluso llega a considerar el acceso al crédito como parte del marco de justicia global.

En el ámbito colombiano, el acceso al crédito como derecho ha sido analizado por la Corte Constitucional, particularmente en relación con el derecho al acceso al crédito educativo (en conexidad con el derecho fundamental a escoger profesión u oficio) (Sentencia de Tutela T-845-10, 2010), a la reprogramación del crédito de personas desplazadas (Sentencia de Tutela T-726 de 2010, 2010) (Sentencia de Tutela, 2010) (a partir del principio de solidaridad e indefensión manifiesta) y al derecho al crédito agrario (Sentencia C-1006-05, 2005).

La Corte Constitucional, al momento de declarar inexecutable la norma que regulaba la unidad de poder adquisitivo constante (Upac) dentro de sus argumentos y en relación con el acceso al sistema financiero, se pronunció así (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 31 de 1992, 1999):

la "democratización del crédito" que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de este como "Social de Derecho", pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias (cursivas fuera del texto).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la cual coincide con la postura del profesor Ferrari, el sistema financiero colombiano no se adapta a las necesidades de la población vulnerable, por cuanto el margen de utilidad es

pequeño. Prueba de ello es la distribución de los montos desembolsados por tipo de intermediario

muestra que los bancos son aquellos con mayor participación principalmente en vivienda, créditos comerciales y de consumo (más del 90%) seguidos de las CF²⁷. Sin embargo, aun cuando *frente a la cartera microcrediticia los bancos también tienen la mayor participación, esta disminuye a un 61% ya que las ONG contribuyen de forma importante (27%) seguidas de las Cooperativas SES y las CF que participan con un 27% y 6% respectivamente. [...] además factores como el comportamiento creciente de las tasas de interés de colocación, luego de la reactivación de la certificación de dichas tasas por parte de la SFC, así como el creciente apetito de agentes del mercado en incursionar en este nicho, le han permitido continuar con un crecimiento de más del 20%, aun cuando al igual que los demás portafolios muestra una tendencia descendente en el ritmo de crecimiento, asociada en parte a la disminución de las colocaciones en el segmento de menos de 25 SMMLV.* Adicionalmente, la desaceleración puede ser consecuencia del deterioro de la calidad de la cartera (Superintendencia Financiera de Colombia. Banca de las Oportunidades, 2013-2014) (cursivas fuera del texto).

El informe de inclusión financiera concluyó, entre otros aspectos, los siguientes (Asobancaria- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras , 2013): la inclusión financiera avanzó en el país, y en el segundo trimestre del 2013, el 69,2% de la población, es decir, 21,7 millones de personas mayores de edad, contaban con al menos un producto financiero, lo que representa el 69,2% de la población adulta en Colombia. El producto que más aporta al objetivo de la bancarización es la cuenta de ahorros, en la cual hasta el 2013 han accedido cerca de 20 millones de personas adultas. En el último año, el depósito

²⁷ Corporaciones financieras.

electrónico fue el producto con mayor dinamismo. En junio de 2013, este producto logró incluir cerca de 1,7 millones de personas, con un crecimiento de 270% en el 2014. En cuanto a los productos del activo, se destaca el crecimiento observado en la tarjeta de crédito, que en el 2013 creció 11,2 %. El microcrédito presentó un crecimiento en el número de beneficiarios cercano al 5,5%, entre junio de 2012 y el mismo mes de 2013.

En cuanto a las empresas, en junio de 2013 un total de 600.000 personas contaban con al menos un producto financiero. Entre junio de 2012 y el mismo mes de 2013, 91.000 nuevas empresas lograron tener acceso a algún producto financiero. El producto de mayor penetración en las empresas fue la cuenta de ahorros, seguido por la cuenta corriente, que durante el último año logró gran crecimiento (12,8%). En cuanto a los productos del activo, el crédito comercial se consolidó como el principal producto para las empresas.

En el 2011, el reporte mostró que: “[...] en términos de desembolsos, siguiendo la tendencia del 2011, el 75% de los montos corresponden a la cartera comercial seguido por consumo (17%). Sin embargo, el análisis por número de operaciones desembolsadas muestra que el 78% corresponde a operaciones de consumo (alrededor de 22 millones de operaciones), 13% comerciales (3.7 millones) y 8% a *microcrédito (2.2 millones)*” (Superintendencia Financiera de Colombia- Banca de las Oportunidades, 2013) (cursivas fuera del texto). El microcrédito es el cuarto con un 4% de participación en relación con el total de los recursos colocados por el sistema financiero.

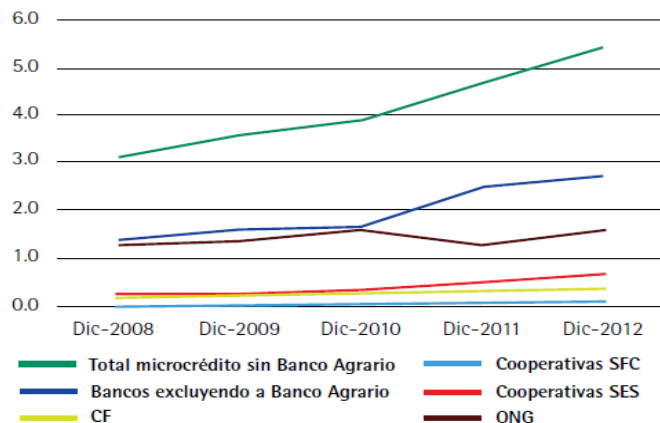


Figura 7. Cartera de Microcrédito por entidad excluyendo el Banco Agrario de Colombia (billones de pesos).

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia-Banca de las Oportunidades (2013).

Los bancos tradicionales participan del 50% de los desembolsos de microcrédito; sin embargo, el 18% de los desembolsos corresponde a créditos de más de 25 SMMLV. De ello se infiere que los clientes microfinancieros están constituidos por aquellos de mayores ingresos. Ahora bien, en el segmento de giros por créditos de más de 25 SMMLV las cooperativas y cajas de compensación son las que prestan montos más altos (entre 25 y 27 millones), seguidas por las ONG, (entre 14 y 19 millones), mientras que los bancos prestan alrededor de 17 millones (Superintendencia Financiera de Colombia- Banca de las Oportunidades, 2013). Las estadísticas muestran que el sistema financiero regulado no entiende y no le interesa entender este segmento del mercado.

A pesar de los esfuerzos y de la participación de Bancamía y Banco Procredit Colombia, estos no han sido efectivos, como lo muestran las cifras expuestas, por lo que es necesario implementar un marco normativo que se adapte a las necesidades de la entidad que ofrece productos de microfinanzas y de los usuarios que demanden este tipo de servicios.

5.1. La exclusión financiera

La exclusión financiera es la consecuencia que se deriva de la vulneración y la ausencia de reconocimiento del derecho al crédito. El concepto tiene que ver con la dificultad de las personas para acceder a servicios del sector financiero tradicional (transacciones, ahorro y crédito) derivada de factores sociales de oferta o de demanda. Este fenómeno tiene relación directa con la exclusión social.

El estudio del Réseau Financement Alternatif (European Microfinance Network, s.f.) establece una lista de servicios financieros básicos considerados indispensables en la vida cotidiana:

- disponer de una cuenta para recibir los ingresos personales,
- tener una cuenta bancaria que autorice las transacciones para disponer de un medio que permita efectuar pagos,
- tener una cuenta de ahorros con el fin de poder guardar dinero,
- disfrutar de un crédito sin aval para gestionar la falta de liquidez temporal o los gastos inesperados.

Ahora bien, para Asobancaria, la inclusión financiera es un concepto que incorpora tres elementos estructurales:

- i) acceso y uso de productos de ahorro, crédito y servicios transaccionales;
- ii) educación financiera; y
- iii) protección al consumidor; elementos que se incorporan en el modelo normativo propuesto.

Algunas de las causas de la exclusión tienen su origen como se ha reiterado a lo largo del estudio, en el respaldo financiero o el régimen de garantías que se

puede exigir a la persona que busca ser apalancada, garantías y requisitos fijados por la normatividad colombiana, altamente proteccionista del sistema financiero, según Miguel Delfiner:

“Garantía de pago y grupos de responsabilidad solidaria

La falta de garantías físicas tradicionales (prendas, hipotecas) es una de las características que definen a las microfinanzas, por ello las IMF han desarrollado otros medios para asegurar el reembolso de los préstamos. El uso de garantías de grupos de solidaridad es una de las formas utilizadas por las IMF. Sin embargo, en ocasiones las IMF evitan usar garantías reales por no considerarlas aceptables, debido a problemas con los registros de propiedad y a los altos costos para verificar la existencia, tenencia y situación de la garantía. Las garantías móviles, que pueden ser más pertinentes para las microfinanzas, están afectadas por las deficiencias en los registros de propiedad y en los sistemas judiciales.

Leyes de usura y restricciones a la tasa de interés

Las leyes de usura por lo general son implementadas para protección del consumidor, a través del establecimiento de techos para las tasas de interés. Los reguladores y legisladores tratan de proteger a los clientes menos sofisticados para evitar que sean explotados por prestamistas inescrupulosos; sin embargo, las leyes de usura frecuentemente tienen efectos negativos tanto en la viabilidad financiera de las IMF como en el suministro de crédito otorgado al sector microempresarial. Estas leyes no solo evitan que las IMF apliquen tasas de interés de equilibrio del mercado y que cubran los costos por unidad relativamente elevados de la microfinanzas, sino también inducen a las IMF a eliminar a los clientes más riesgosos.

De hecho, muchas veces los *prestatarios más riesgosos son los microempresarios que no poseen activos para respaldar sus préstamos*. También es posible que las IMF encuentren maneras de compensar su incapacidad de cobrar tasas de interés de equilibrio del mercado; los gastos de cierre y escrituración, honorarios por servicios, y descuentos del valor nominal de los instrumentos de deuda son métodos comunes para evitar un límite restrictivo a las tasas de interés.

Aunque los microempresarios en este caso pueden tener acceso al crédito, *es más difícil calcular el costo real del préstamo*. Cuando las restricciones a la tasa de interés se hacen respetar, constituye uno de los obstáculos más importantes que enfrenta la microfinanza.

Requisitos de documentación para préstamos

En la práctica regulatoria y de supervisión tradicional, la documentación para préstamos exigida a los prestatarios está diseñada para *asegurar la confiabilidad de la garantía y la estabilidad financiera del prestatario*. La documentación es, por lo tanto, un componente importante de la *práctica bancaria prudente*.

En las microfinanzas, la viabilidad de las actividades a emprender con el préstamo naturalmente se vuelve la base principal para tomar las decisiones relacionadas con el crédito, ya que los microempresarios por lo general carecen de garantías reales.

En la medida que las IMF tratan de establecer alguna clase de garantía de repago, suelen depender fuertemente de las referencias personales, las estructuras de garantías como los grupos de responsabilidad solidaria y la información sobre el carácter del prestatario. Por consiguiente, los microempresarios no solo son incapaces de producir muchos de los

documentos antes mencionados, sino muchas veces estos documentos también son de importancia secundaria.

Restricciones operativas

En vista de que las personas de bajos ingresos tienen limitaciones para viajar grandes distancias o realizar sus transacciones en forma electrónica, *las IMF deben tener sucursales cercanas a las comunidades que atienden*. Además, es posible que la base de clientes en determinada comunidad no justifique económicamente la presencia de una sucursal que permanezca abierta todos los días de la semana a horario completo y que ofrezca una amplia gama de servicios financieros. Un sistema extenso de agencias implica gastos fijos altos y las IMF deben ser flexibles para adaptar las operaciones y los servicios a un nivel apropiado para las comunidades que atienden. Para reducir los costos administrativos y llegar a la población objetivo, es importante para las IMF emplear métodos innovadores de otorgamiento de créditos (“plataformas”) que sean menos costosos que los de las sucursales convencionales. Estas plataformas podrían incluir, por ejemplo, unidades móviles de bancos u oficinas que se restrinjan a ofrecer servicios limitados (Miguel Delfiner, 2006) (cursivas fuera del texto).

CAPITULO II

Fuentes informales de crédito y sistemas financieros no supervisados y/o autorizados. Consecuencias de los problemas de acceso al crédito

El Banco Mundial, mediante el informe denominado *Informality: Exit and Exclusion* (Guillermo E. Perry, 2006), estudió la informalidad de las economías de los países latinoamericanos, concluyendo que esta se genera por opción de los microempresarios de no formalizarse y no formalizar a sus empleados, y por la exclusión de estos últimos, quienes, en líneas generales, no desean vincularse laboralmente en el sector formal de la economía.

Dentro de las “ventajas” de la informalidad, se cuenta: la disminución de los impuestos y cargas impositivas a los microempresarios como por sus trabajadores; en el mismo sentido, la reducción de los pagos parafiscales y de seguridad social a cargo de los primeros y en parte de los segundos, así como estructuras originarias de exclusión que desincentivan la formalización de sus actividades, como el aislamiento (ya sea rural o urbano) de las personas frente a las instituciones que prestan los “beneficios” representados en el sector formal de la economía (por ejemplo, centros de atención médica cubiertos por EPS lejanos), de manera que ante la falta de facilidades para acceder a los servicios y beneficios de la formalización laboral y empresarial sus destinatarios no aprecian sus ventajas, y por ende, no ven la necesidad práctica de formalizarse.

En este sentido, también contribuye la percepción de debilidad de las entidades estatales para forzar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley y relacionadas con la formalización de la economía; la de corrupción, así como la cultura del más vivo o de trampa a la ley, que puede ser propiciada a su vez por subsidios y acceso gratuito a los servicios de atención en salud y similares, que, por otra parte deberían ser costeados por estas personas, en este sentido denominadas *free riders*.

La informalidad afecta la posibilidad de las mipymes, así como de los trabajadores independientes y empleados en estas circunstancias, de acceder a fuentes formales de crédito, debido a que usualmente no cuentan con las credenciales que generalmente son requeridas por las entidades financieras tradicionales, como certificaciones laborales, de ingreso, de retención en la fuente, en los casos de las personas jurídicas número de identificación tributaria (NIT) y registro único tributario (RUT) o títulos de dominio sobre bienes que puedan ser utilizados como garantías.

Para satisfacer sus necesidades de crédito, las personas se ven abocadas a acudir al sector informal de la economía, en el que comúnmente encuentran crédito relativamente fácil, a tasas de interés muy superiores a las generales del mercado financiero, e incluso de la tasa de usura.

En Colombia, el sector crediticio informal está compuesto principalmente por los segmentos de: (i) amigos, vecinos o familiares; (ii) prestamistas, y (iii) casas de empeño. Su participación ha sido evaluada dentro del Proyecto Midas-Usaid, el cual, en el Informe Final de la Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia (Econometria S.A, 2007), ha destacado que las ventajas del sector crediticio informal son la facilidad y oportunidad en el crédito, siendo el alto costo su desventaja principal. Según la encuesta, de los siete millones de hogares que residen en estratos 1, 2 y 3, alrededor de seis millones ochocientos mil informan haber tenido crédito alguna vez (90%). Este crédito ha sido principalmente informal (83%), entendiendo por ello el que se hace con los amigos, vecinos, familiares (73%), casas de empeño (23%) y prestamistas (25%).

Frente al ahorro, la misma encuesta encontró que las microempresas y los hogares colombianos de estratos 1, 2 y 3 sí ahorran. Esto no necesariamente se refleja en contar con cuentas de ahorros, sino en la compra de activos y en

prácticas informales como cadenas (o natilleras²⁸) o simplemente guardar el dinero en la casa. Cerca de la mitad de los hogares y microempresas afirman que cuando les sobra dinero, lo guardan (ahorro líquido); el 65% de las microempresas compra maquinaria y herramienta (ahorro no líquido); el 35% de los hogares compra electrodomésticos (ahorro no líquido); el 11.7% de las microempresas y el 8.7% de los hogares participan en cadenas o natilleras (ahorro líquido). Se debe resaltar que más del 80% de los hogares y las microempresas afirman que cuando les sobra dinero “pagan deudas”, lo que denota una fuerte relación entre el uso de excedentes de liquidez en el pago de deudas.

Según la encuesta, las fuentes de crédito de los hogares colombianos y las mipymes son las siguientes:

¿Cuáles han sido las fuentes de crédito de los hogares?

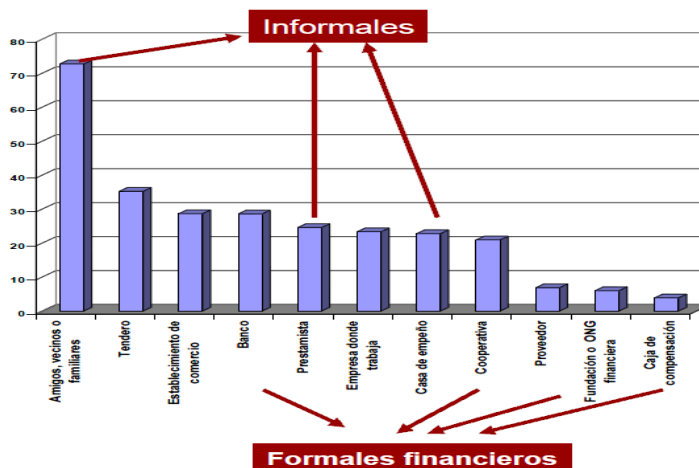


Figura 8. Fuentes de crédito de los hogares.

Fuente: Informe Final de la Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia (Economentria S.A, 2007, p. 12).

²⁸ “Natillera: la sagrada ceremonia del ahorro” Las natilleras, que según un estudio de la Fundación Universitaria Luis Amigó, surgieron durante los años veinte en el Valle de Aburrá, tienen un ritual conocido para muchos: Cada afiliado realiza su aporte según la frecuencia establecida, semanal o quincenalmente. Hay quienes ahorran desde cinco mil, hasta 150 mil pesos quincenales. La rentabilidad depende de la cantidad de ingresos adicionales que se reciban y el afiliado elige de cuánto hacer su aporte. Estos ingresos se obtienen por intereses al dinero que se ha prestado, o por actividades adicionales, que pueden ser desde rifas, bazares y bingos, hasta la venta de obleas y empanadas (*El Colombiano*, 2008).

De conformidad con el estudio realizado por Econometría S.A. en el marco del programa Usaid-Midas, las fuentes informales tienen productos adaptados exactamente a las necesidades de los usuarios; sin embargo, operan bajo condiciones financieras que se definen no solo caso por caso, sino por la falta de competencia y la exclusión del sistema financiero como alternativa de fondeo para esos usuarios del crédito informal (Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4450 de 2008, “Por el cual se adiciona el artículo 305 del Código Penal”, 2009). A continuación, se presentan las modalidades más relevantes de financiación informal e ilegal.

1. Casas de empeño o compraventas

De conformidad con los artículos 1939 y ss. del Código Civil, la compraventa con pacto de retroventa es un contrato sometido a condición resolutoria consistente en que el vendedor se reserva la facultad de recobrar la cosa vendida, reembolsando al comprador la cantidad acordada, o en defecto de esta estipulación lo que le haya costado la compra.

Esta es una figura que goza de sustento legal en nuestro ordenamiento jurídico, pero ha sido objeto de amplia controversia, ya que puede facilitar prácticas crediticias mediante las cuales se evaden los límites de usura. Tal efecto ha sido reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia C-226/09. En esta, la Corte declaró la inexecutable del Decreto 4450 de 2008, mediante el cual se adicionaba el artículo que establece el delito de usura. El contexto del decreto es el siguiente: para combatir la informalidad, el Gobierno, después de los hechos ocurridos con las denominadas “pirámides” y el caso DMG, decidió entrar a castigar penalmente las conductas desplegadas por los prestamistas, agiotistas, casas de empeño y personas que cobran el popular gota a gota²⁹.

²⁹ En sentido literal (Cuartas, 2001-2015), agiotista es aquella persona que se dedica al agiotaje, se refiere a quienes cobran intereses excesivos sobre los créditos otorgados... El agiotaje es una figura relativamente nueva en el ordenamiento jurídico de muchos países, pero tan remota en su origen, que ya era considerado un delito en Roma, en la época de Diocleciano (244-311 d.C).

Durante la declaratoria de la Emergencia Económica, el Gobierno expidió el citado Decreto 4450 de 2008, que en sus considerandos estableció:

Que la proliferación del uso de figuras, como los Cobro Diarios o Periódico y la Venta con Pacto de Retroventa³⁰, con el cobro excesivo de intereses, promueve que, muchas veces, las personas que los cancelan tengan que acudir a captadores o recaudadores no autorizados, para compensar los pagos que deben realizar por estos intereses.

El citado decreto adicionó al tipo penal de Usura previsto en el Artículo 305 del código penal el siguiente texto:

En caso de que cualquiera de las conductas a que se refiere el inciso primero de este artículo se efectúe utilizando la figura de la venta con Pacto de Retroventa o del mecanismo de Cobros Periódicos que se defina en el reglamento, se aumentará la pena de cuarenta y ocho (48) a ciento veintiséis meses (126) y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a seiscientos (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El Mexicano Fernando Pérez Santiago, en "Historia de la Banca", relata como en la Edad Media: "La Iglesia, inspirada en ciertos conceptos éticos afirmados por Aristóteles, Platón, Catón y Sivueca, y, fundamentalmente por la doctrina Hebrea, prohibía prestar dinero con interés a los pobres, y solo permitía hacerlo a los ricos y a los extranjeros"

La ley penal Colombiana en su artículo 301 del Código penal determina que el agiotaje es un tipo penal así: "El que realice maniobra fraudulenta con el fin de procurar alteración en el precio de los artículos o productos oficialmente considerados de primera necesidad, salarios, materias primas o cualesquiera bienes muebles o inmuebles o servicios que sean objeto de contratación incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará hasta en la mitad, si como consecuencia de las conductas anteriores se produjere alguno de los resultados previstos".

³⁰ (Rama Legislativa-Congreso de la República de Colombia, 1873) Artículos 1939 a 1943 Código Civil el contrato de prenda o de empeño se describe en el ARTICULO 2409 del mismo Código <DEFINICION DEL EMPEÑO O PRENDA >. Por el contrato de empeño o prenda se entrega una cosa mueble a un acreedor para la seguridad de su crédito. La cosa entregada se llama prenda. El acreedor que la tiene se llama acreedor prendario.

Dentro de las razones que justificaron al Gobierno para tipificar dichas conductas, argumentaron que:

en un contexto de crisis en el que *el público carece de liquidez para cubrir sus necesidades básicas*, sectores importantes de la población *acuden a las prácticas de los cobros periódicos y la venta con pacto de retroventa* para superar sus dificultades, con lo que se potencian los efectos generados por la crisis y los extiende, *al crear una nueva necesidad de recursos para compensar los pagos que deben realizar por estos intereses*. A esta conclusión arribó con apoyo en un estudio realizado por la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos y el Programa Midas,³¹ cuyo objetivo consistió en realizar una evaluación de las características y condiciones del mercado de crédito informal en Colombia (cursiva fuera de texto).

En la sentencia mencionada, la Corte Constitucional hace un recuento de la informalidad de gran parte de la economía colombiana, teniendo en consideración el Informe de Econometría S.A. citado, en el que se indica que si bien este sistema de acceso a crédito es relativamente fácil y oportuno, sufre de altas tasas de interés, aproximadamente 213,84% efectivo anual para hogares y microempresas (Econometria S.A, 2007, p. 29). Tasas únicamente superadas por aquellas aplicadas por los prestamistas que llegan hasta el 279,98% efectivo anual para hogares, y el 274,7% para microempresas.

2. Prestamistas informales

³¹ Dicho estudio puso en evidencia que un alto porcentaje de los créditos de los hogares de estratos 1, 2 y 3 han sido adquiridos en el sector informal y que más de la mitad de los deudores desconocían la tasa de interés que les cobraban. Por otro lado, advierte que en los mercados informales el límite de usura para la tasa de interés no es aplicado y, adicionalmente, los clientes tampoco denuncian el cobro de tasas de interés superiores a la usura. (Econometria S.A, 2007)

La sentencia C-226/09 también hace referencia a los prestamistas que en algunos sitios y dependiendo del sistema de cobro de intereses y capital se denomina “gota a gota” o “paga diario”. En dicha providencia la Corte Constitucional³² analiza el informe elaborado por Econometría S.A. arriba referido y resalta que en éste:

“se indica que si bien este sistema de acceso a crédito es relativamente fácil y oportuno, sufre de altas tasas de interés, aproximadamente 213,84% efectivo anual para ambos, hogares y microempresas (tasas únicamente superadas por aquellas aplicadas por los prestamistas que llegan hasta el 279,98% efectivo anual para hogares, y el 274,7% para microempresas) (Econometría S.A, 2007, p. 29).

En relación con el decreto objeto de estudio en esta sentencia, la Corte señala que aunque en él:

no se dan luces sobre el contenido del denominado “mecanismo de Cobros Periódicos”, a partir del contexto de la norma, en cuya parte motiva se alude a la proliferación de figuras como “los Cobro Diarios o Periódicos [...] con el cobro excesivo de intereses [...]”, cabría suponer que se hace referencia a determinadas modalidades del crédito informal que, en estudios contratados por el Gobierno, se han caracterizado como aquellas que operan a través de “[...] oferentes profesionales de crédito a corto plazo³³, a tasas bastante elevadas, muy por encima de la tasa de interés de usura, y utilizan mecanismos de recolección con varias periodicidades, siendo muy común el diario”. Tales modalidades

³² (Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4450 de 2008, “Por el cual se adiciona el artículo 305 del Código Penal”, 2009) Corte Constitucional, Sentencia C-226/09, del 30 de marzo de 2009, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³³ En los municipios ADAM se encontraron plazos desde 1 día hasta 12 meses, en dónde el grado de conocimiento del cliente tiene efectos tanto sobre el plazo como sobre el monto con el fin de controlar el riesgo de crédito.

de crédito informal son las que se conocen comúnmente como “gota a gota” o “paga diario” (Econometría S.A, 2007).

Así, el problema puesto de presente por la Corte en referencia efectuada al reporte de Econometría S.A. consiste en que:

el acceso al crédito formal de las personas de bajos ingresos en zonas urbanas y rurales es muy restringido. En dicho estudio se señala que, en el caso colombiano, las normas legales que limitan las tasas de interés del crédito por parte de instituciones formales (ya sea entidades financieras o de carácter microfinanciero), dificultan “el suministro de recursos por parte de estas a determinados sectores o actividades cuyas características de riesgo y costos operativos elevan el costo del crédito por encima del nivel máximo de tasas autorizado por las normas sobre usura”. Se agrega que en tales hipótesis, las tasas de interés autorizadas no permiten recuperar los costos de las operaciones activas de bajo monto, ni tampoco asumir el riesgo de crédito que conllevan, por lo que la oferta formal de servicios financieros no puede canalizar recursos ni servicios hacia esas poblaciones.

Esta situación fue reconocida por el Gobierno nacional y las acciones tendientes a contrarrestarla formalizada en el Documento Conpes 342 del 16 de mayo de 2006, que dio pie a la constitución de la Banca de las Oportunidades.

Diversos autores reconocen que la labor efectuada por prestamistas resuelve el vacío del mercado formal en el sector de los más pobres. De hecho, algunos aseveran que la eliminación de prestamistas podría empeorar las cosas para esta población, ya que prestan servicios únicos y valiosos³⁴. Además, señalan

³⁴ *“But things are not so simple. Getting rid of moneylenders could actually make matters worse for villagers if the moneylenders provide valuable and unique services. After all, moneylenders can charge high interest rates because at least some villagers are willing to pay them. Moreover, the high interest rates*

que las altas tasas de interés cobradas por los prestamistas se presentan porque al menos parte de esta población está dispuesta a pagarlas, e incluso estas pueden reflejar los elevados costos de hacer negocios, tales como los asociados con la verificación de los deudores, el monitoreo del uso de los préstamos y la obtención del reembolso del préstamo y demás pagos, que dadas las condiciones del mercado, pueden ser elevados, así como la asunción propia de los riesgos crediticio y moral derivada de la falta de garantías efectivas³⁵.

3. Mecanismos informales de depósito y crédito (vacas)

En Bogotá y otras ciudades del país, grupos de personas acumulan capital, forzando el ahorro de la gente mediante cadenas, fondos o préstamos familiares en todos los estratos socioeconómicos. En los sectores de bajos recursos existe dependencia de los mecanismos financieros informales, costosos y riesgosos como los agiotistas, las casas de empeño, los captadores ilegales, las pirámides, los paga diarios y otros sistemas que generan pobreza y miedo en la población (Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A - Bancoldex , s.f.).

may largely reflect the high costs of doing business (i.e., the costs associated with screening the borrowers, monitoring the use of loans, and enforcing repayments). Those costs may not be small, particularly when potential borrowers do not offer seizable collateral, and when legal enforcement mechanisms are weak. Braverman and Guasch (1989), for example, estimate that the administrative costs of handling small loans range from 15 to 40 percent of loan size.⁵ So how and when can credit market interventions be justified? Economists focus on two features of markets above all else—their efficiency and their effects on the distribution of resources. The first issue relates to “how large the pie is” and the second to “how the pie is sliced.” Understanding both and making judgments about interventions requires a clear reckoning of cost structures and the nature of markets; the mere presence of moneylenders is not evidence enough.” (Beatriz Armendáriz de Aghion, 2005, pág. 29).

³⁵*“Singh argues that the high interest rates are mainly due to high opportunity costs, not to monopoly profits. With capital so scarce, he argues, if moneylenders invested their money directly in farm enterprises they would earn net returns that average 77 percent per year. Once the costs of loan distribution are added in (14–31 percentage points), the residual left over for “monopoly profit” averages just 9 percentage points. This is far from exploitation, but much hinges on how “opportunity costs” are interpreted. The high (77 percent) annual returns that the moneylenders can expect on their own farm investments may themselves be partly due to monopoly profits (since capital is scarce in general). Moreover, if borrowers use the funds for farm investments, they must be able to earn returns that are roughly twice as high as the moneylender just to be able to pay back loans with interest rates that average 143 percent per year. It should not be surprising then that all of the borrowers in Singh’s sample are borrowing to finance consumption needs (often at desperate times), not to finance production.” (Beatriz Armendáriz de Aghion, 2005, pág. 32)*

En regiones apartadas y zonas de conflicto armado existen los denominados “fondos autogestionados”, es decir, los fondos de ahorro y crédito que son administrados directamente por sus socios y usuarios. También son conocidos como “fondos rotatorios”, “fondos comunitarios”, “fondos de autoayuda”, “empresas comunitarias de ahorro y crédito” o “cajas rurales”, entre otros nombres (Villarraga, 2007).

Específicamente en Colombia, existe una amplia tradición en este tipo de iniciativas, Especialmente con esquemas similares a las ROSCA (Rotating Savings and Credit Association – Asociación de Ahorro y Crédito Rotativo) 10 de África y Asia¹¹ (tontin), Como las “cadenas”, “los fondos familiares”, las “natilleras” en Antioquia, los “kuagros” en San Basilio de Palenque. Iniciativas de ahorro y crédito que también se encuentran en América Latina bajo los nombres de “juntas” o “panderos” en Perú, “tandas” en México y “pasanacu” en Bolivia.

Todas estas iniciativas corresponden a esquemas de microfinanzas informales, que en ocasiones reconocen y aplican mecanismos tradicionales y autóctonos de ahorro y crédito en la mayor parte de regiones del mundo, especialmente donde se encuentran las comunidades pobres y marginadas con algún grado de organización (Villarraga, 2007).

Estos mecanismos informales de ahorro y crédito surgen de la necesidad de las personas de acceder a recursos de capital con agilidad, considerando que el sector financiero tradicional y el sector cooperativo difícilmente llegan a regiones rurales apartadas o a zonas de conflicto armado. Los dineros de dichos fondos provienen de las mismas comunidades que se organizan para guardar recursos de las cosechas y rotar créditos entre ellos mismos. En ocasiones son financiados por ONG, fundaciones y entidades gubernamentales

sin que sean objeto de control y vigilancia, y no se trata de personas jurídicas o naturales, sino que son organizadas por las comunidades. Respecto a las garantías, las más usadas suelen ser los títulos valores propios del código de comercio, a saber: la letra de cambio, el pagaré en blanco y los codeudores o avalistas, así como los ahorros del solicitante.

En el año 2011, según el reporte de Asobancaria (2011), el 79% de los hogares colombianos había accedido al crédito informal, por lo que a juicio de María Mercedes Cuéllar es imprescindible empezar a aplicar el concepto de inclusión financiera actualmente restringido a la bancarización de los individuos. Dicho concepto debe ser superado para empezar a ofrecer e incentivar otra gama de productos microfinancieros

Otro de los escollos que presenta la restrictiva regulación microfinanciera colombiana es, sin duda, la imposibilidad de microahorro. De acuerdo con estudios del Ministerio de Hacienda, se encontró que el 50% de las personas ahorra para reinvertir en su negocio, el 16% lo hace para su vejez y los demás lo hacen para invertir en salud, educación, vacaciones y en el hogar (tabla 5). Lo anterior refleja la importancia que tiene el ahorro personal para invertir en el crecimiento de pequeños negocios. Lo anterior es coherente con estudios internacionales (Aliber, 2002) que han encontrado una alta dependencia de los negocios informales de los ahorros, más que en préstamos, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 5. Destinación de los ahorros de aquellos encuestados que manifiestan ahorrar

Destinación de los ahorros	Número de respuestas	%
Reinvertir en el negocio	315	49,5%
Vejez	103	16,2%
Salud	75	11,8%
Educación	73	11,5%
Vacaciones	45	7,1%
Casa	16	2,5%
Seguir trabajando	2	0,31%
Todo en general	2	0,31%
Abrir otro negocio	1	0,16%
Comida	1	0,16%
Familia	1	0,16%
Invertir	1	0,16%
Varios	1	0,16%
Total respuestas	636	100%

Fuente: (Juana Paola Bustamante Izquierdo, 2013)

Con el fin de superar el problema del ahorro, teniendo en cuenta que las organizaciones microfinancieras (OMF) que ofrecen productos de microcrédito carecen de facultad legal para captar recursos, han diseñado mecanismos de ahorro informal conocidos como asociaciones de ahorro y crédito rotatorio (Rosca). Comúnmente conocidas como “cadenas”, estas se presentan a nivel mundial, con frecuencia en Estados pobres o en vías de desarrollo y operan así (Goiria, 2009):

Un grupo de personas con intereses y situación similar aporta periódicamente una cantidad a un fondo que es recibido alternativamente por cada uno de los miembros (por azar, necesidad o negociación). La recepción del fondo supone una oportunidad para el beneficiario, que de esta manera puede afrontar algún desembolso importante. El proceso termina cuando todos los miembros del grupo han adquirido el suyo. Debe resaltarse en este caso la unión de conceptos de ahorro y crédito que

supone esta fórmula, ya que esta es una de las claves para la sostenibilidad de estas y otras instituciones. Para Rutherford (2000) el Rosca es el instrumento financiero intermediario más eficiente y barato para los pobres.

4. Pirámides o captadoras ilegales de dinero³⁶

Dada la situación que se presentó en el 2008 por los exorbitantes rendimientos financieros ofrecidos al público en general mediante las denominadas “pirámides”, y en especial el caso de DMG³⁷ (Miller Restrepo, 2011), el

³⁶ (Revisión de constitucionalidad del Decreto 4333 de diecisiete (17) de noviembre de 2008 “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”., 2009)Salvamento de voto a la Sentencia C-135 de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería. “*Las empresas captadoras de dineros del público , como ejemplos DMG, Inversiones Raíz Network Colombia Ltda., Global Vital Internacional Ltda.,JM Inversiones Turísticas Caribe Ltda., Comercializadora Internacional Sevitrust Ltda. Proyecciones DRFE, Grupo SAFENGO EU, Inversiones Internacionales GOLDEN GATE S.A., EUROACCIONES EU, Global Vital Internacional Ltda. etc., entre muchas otras*³⁶, todas ellas sociedades que sin dudas podían estar sujetas al control de la Superintendencia de Sociedades.”

³⁷ Durante el segundo semestre del 2008 se inició la crisis financiera internacional más profunda desde la Gran Depresión de los años treinta. Simultáneamente, Colombia y, particularmente, el suroccidente del país, fueron el escenario propicio para el nacimiento, la consolidación y el derrumbe de 250 captadoras ilegales de dinero llamadas coloquialmente “pirámides”. Este fenómeno tuvo su auge y desplome en el 2008, lo que generó distintos efectos para las economías de las regiones más comprometidas, especialmente Cauca, Nariño y Putumayo. Se calcula que la captadora Dinero Fácil, Rápido y Efectivo (DRFE) captó cerca de dos billones de pesos en 64 oficinas en todo el país, mientras que la captadora David Murcia Guzmán (DMG) obtuvo ingresos de 72 mil millones de pesos en 2007, según la revista Semana (2008). Tal circunstancia creó diferentes consecuencias económicas y sociales en los territorios en donde hubo mayor presencia de este fenómeno. De una parte, en los momentos de más auge de las pirámides, la economía local y regional mantenía liquidez permanente para sostener el consumo, y de otra, el desplome causó efectos graves que profundizaron la desaceleración económica producto de la crisis financiera mundial.

(Ramírez, 2014)Entre 2003 y 2005, en este contexto de adversidad para los habitantes del Putumayo, surge la empresa DMG, acrónimo del nombre David Murcia Guzmán, en el municipio de La Hormiga, centro del narcotráfico en el bajo Putumayo. En 2003, Murcia estableció en Pitalito (Huila) la Red Solidaria DMG, donde vendía boletas para rifas de carros y gestionaba subsidios de atención médica a personas de bajos recursos... Cuando el dinero en efectivo aumentó su circulación y los servicios bancarios eran casi nulos, se requería dinero para invertir en los cultivos, solventarse cuando el mercado de coca se deprimía, todo lo cual se hacía con dinero en efectivo. Se llama gota a gota porque el pago del préstamo se hace diariamente, de manera que se asegura que la gente no se atrase en el pago del monto de la deuda...

En 2005 se funda la empresa “Grupo DMG S. A.”, con un capital de 100 millones, constituida por Murcia Guzmán,..

Es entonces cuando empieza a captar dineros de manera masiva al ofrecer hasta la duplicación de la inversión al cabo de seis meses, con el siguiente esquema: quien invertía dinero en DMG adquiría dos tarjetas prepago. Una tarjeta correspondiente al capital depositado que le permitía comprar en bienes y servicios hasta el mismo valor depositado, incluso el mismo día de haberse afiliado, lo cual daba seguridad al cliente, pues podía recuperar el dinero de inmediato, algo que a primera vista la diferenciaba de una pirámide típica. La segunda tarjeta le permitía recibir después de seis meses hasta una cantidad igual a la que ya había gastado en bienes. Tal como lo analiza González (2008), Murcia entendió el principio de la teoría económica que “supone que las personas somos adversas al riesgo”, pues al haber “recuperado” la primera inversión y a los seis meses otro tanto y repetir la operación varias veces con éxito, “el temor inicial se convierte en audacia”, lo cual ayuda al crecimiento del negocio.

Gobierno nacional declaró la emergencia social a través del Decreto 4333 de 2008 de 17 de noviembre. Mediante Sentencia C-135 DE 2009, con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, se dio cuenta de la amplia penetración de este sistema financiero informal en el ámbito colombiano. Al respecto se lee:

La Superintendencia de Sociedades a dieciséis (16) de enero de 2009, se han intervenido con la medida de toma de posesión 56 personas jurídicas y 82 personas naturales que desarrollaban actividades de captación de recursos del público no autorizadas. En el mismo sentido el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de hacienda y Crédito Público hacen referencia a datos aportados por la Policía Nacional según los cuales en noviembre de 2008 se cerraron en todo el país 68 establecimientos dedicados a la captación no autorizada de recursos del público (Revisión de constitucionalidad del Decreto 4333 de diecisiete (17) de noviembre de 2008 “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”, 2009).

Si bien la información probatoria entregada a la Corte para el análisis de constitucionalidad de la emergencia social está bien fundamentada en cifras, ninguna alude a las causas de los hechos que configuraron la emergencia, las cuales suelen atribuirse a la supuesta costumbre del pueblo colombiano de conseguir dinero fácil.

Otros deducen que las actividades cuestionadas son fachadas de actividades de lavado de activos efectuadas por testaferros de las mafias y el crimen organizado, que lideran actividades de carácter ilícito (narcotráfico, venta de armas, trata de blancas y menores, contrabando, estafa y extorsión). Sin embargo, pese a la exacerbada defensa gubernamental del sector financiero, muchos ven como causa del fenómeno el costo de intermediación de los

servicios financieros³⁸, sector que es de los más costos a escala mundial, con cargas impositivas que desestimulan el ahorro e incentivan la búsqueda de otras formas de ahorro e inversión. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la banca tradicional tiene altas barreras de acceso, por lo que solo un número escaso de personas con ingresos elevados e integrados a actividades formales de la economía pueden acceder a créditos y otros servicios financieros.

Tales situaciones sumados al desempleo, las altas tasas de interés crediticio, los costos de intermediación y los bajos niveles de interés para el ahorro; estimularon el crecimiento de las denominadas “pirámides”.

³⁸ Salazar utiliza este índice para medir la incidencia de la represión financiera en el margen de intermediación agregado del sistema financiero. De acuerdo a sus estimativos, el incremento en la represión financiera que se ha observado desde la crisis de 1998, puede haber contribuido a un incremento de cerca de 2.5 puntos porcentuales en el margen de intermediación...Se ha argumentado que el gravamen a los movimientos financieros (GMF) hoy conocido como el 4x1000, ha tenido impactos de desintermediación significativos. Hernández y Zea (2006), utilizando una metodología desarrollada por Kirilenko y Summers (2003), estiman que el impuesto ha causado una desintermediación financiera del orden de 30%. De acuerdo a los autores, la desintermediación habría sido por tanto cercana a 1.1 veces el PIB. (Arturo Galindo, 2006) Tomado de BANCO MUNDIAL GRUPO DE FINANZAS, SECTOR PRIVADO E INFRAESTRUCTURA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

CAPITULO III

Sistema financiero tradicional

1. Finanzas tradicionales

[Yunus] Conoció a 42 personas que estaban en la misma situación. Les preguntó “cuánto necesitaban para desenvolverse”. Dijeron: “Treinta dólares”. De inmediato Yunus se lo anticipó, pensando que las instituciones financieras hicieran lo mismo, miles de personas podrían salir de la miseria. Lamentablemente los bancos no prestan a los pobres. Los banqueros a los que se dirigió, se burlaron de él, diciéndole: “¿Quién aceptaría prestar dinero a personas que no ofrecen ninguna garantía?”.

Muhammad Yunus

Para (Susan Johnson, 2009) en “Financial Access Strands” los servicios financieros formales se definen como los productos de los bancos, sociedades de crédito hipotecario y las compañías de seguros; como semiinformales se encuentran los ofrecidos por las cooperativas de ahorro y crédito y las instituciones de microfinanzas, y como informales están las asociaciones de crédito y ahorro rotativo (Roscas).

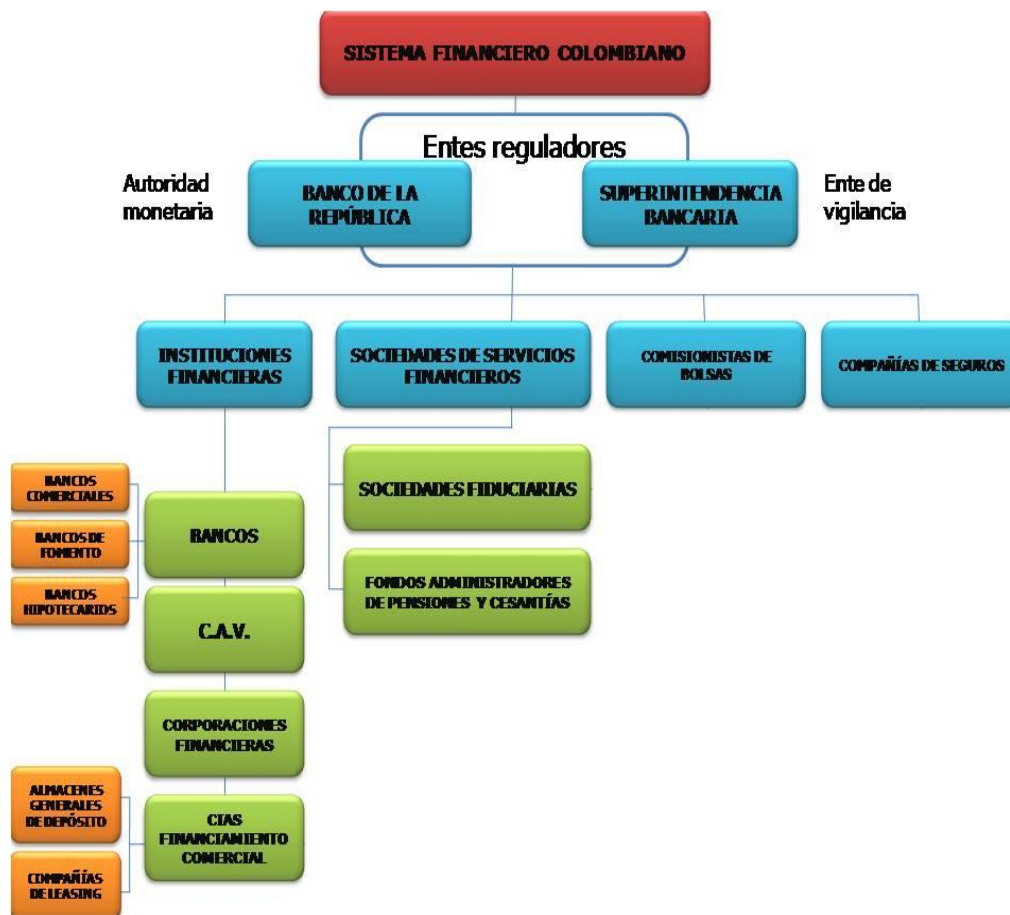


Figura 9. Sistema Financiero Colombiano.

Fuente: Castro (2010). Disponible en: <http://andreacs88.blogspot.com/>

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la estructura del sistema en Colombia se compone de³⁹:

- a. establecimientos de crédito,
- b. sociedades de servicios financieros,
- c. sociedades de capitalización,
- d. entidades aseguradoras,
- e. intermediarios de seguros y reaseguros.

³⁹ ARTICULO 1 DECRETO 663 DE 1993 del 2 de Abril de 1993 Diario Oficial No. 40.820, del 5 de abril de 1993 ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración" (Presidencia de la República de Colombia, 1993).

Durante el siglo XX, a los bancos se les asignaron dos funciones principales: intermediar fondos entre ahorradores y tomadores de créditos, y administrar el sistema de pagos. Este esquema, que en el trabajo llamaremos “banca tradicional”, es el vigente en la mayor parte del mundo.

El mercado financiero tradicional se caracteriza por estar compuesto por personas jurídicas bajo la forma de sociedades con ánimo de lucro que buscan maximizar beneficios, prestar servicios financieros eficientes y generar utilidades para los socios a través de operaciones activas y pasivas, mercado de capitales, etc. Su actividad se centra en prestar dinero a aquellos clientes o usuarios que cuentan con garantías que respalden el crédito desembolsado, es decir, ofrece sus productos y servicios a las personas naturales o jurídicas con capacidad de pago. Los pequeños ahorradores o los pequeños créditos no le interesan, por cuanto carecen de factores que generen rentabilidad, utilidad o ganancia. Por otra parte, el costo de atender a los usuarios pobres es igual al que se destina para los clientes con poder adquisitivo.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda (Juana Paola Bustamante Izquierdo, 2013) ha evidenciado que lo que motiva a un pequeño empresario a abrir una cuenta bancaria es la seguridad, pues se considera riesgoso tener efectivo en el lugar donde desempeña su actividad. Además, esto facilita el acceso a crédito. No obstante, el costo financiero en Colombia de manejar una cuenta es muy alto (cuota de manejo, cuatro por mil -, rete IVA, retefuente, reteica, costo de tarjetas, etc.), lo cual desincentiva el uso de un datáfono y se ve reflejado en el bajo saldo en la cuenta, lo que a su vez limita el acceso al crédito. En relación con la realización de negocios, se observa que los informales también tienen redes en las que prima la confianza y el conocimiento que las personas tengan del negocio.

Como lo indicamos en el anterior capítulo, si bien algunas entidades financieras tradicionales tienen líneas de microcrédito, en términos generales no están

interesadas en este segmento, por razones como los altos costos administrativos, los cuales reducen sus márgenes, y los riesgos relativamente altos al no contar la población objeto de las microfinanzas con ingresos regulares o garantías reales.

Ahora, tratándose de las barreras de oferta, es preciso señalar que el problema fundamental son los costos: los costos unitarios son muy elevados, por tanto, las entidades financieras tienen que cobrar intereses altos. Sin embargo, en la práctica hay dificultad en cobrar tales intereses en la medida que la población a la que van dirigidos los microcréditos tienen ingresos inestables. Esta, entre otras razones, genera desinterés de parte de los establecimientos bancarios para atender a este tipo de población. En consecuencia, deben estructurarse otro tipo de entidades, que no funcionen como los bancos regulares.

En la medida que la actividad financiera involucra riesgos (especialmente de tipo moral, sistemático y operacional), el ordenamiento jurídico y las entidades financieras han establecido reglas tendientes a disminuir su prevalencia.

En el caso de los créditos, los riesgos más destacados son el de selección adversa y el riesgo moral, el cual se configura cuando los bancos son incapaces de asegurar que los clientes están haciendo su mayor esfuerzo para que sus proyectos de inversión sean exitosos, o bien cuando los clientes no repagan los créditos. Tales riesgos son más prevalentes en las regiones en las cuales los sistemas judiciales no son tan efectivos para obtener el cumplimiento de los contratos (Beatriz Armendáriz de Aghion, 2005).

Otro inconveniente que afrontan las organizaciones financieras es la asimetría de la información y los altos costos relativos para asegurarse de la calidad de la información proporcionada por sus clientes. Tales costos son más altos cuando se trata de microcréditos, ya que bien pueden exceder el monto del crédito.

Esta situación pone de relieve otro reto que deben asumir las entidades bancarias: la de los altos costos operativos frente al monto y cantidad de las operaciones. Estos costos disminuyen comparativamente tratándose de créditos otorgados a la población más adinerada, que usualmente cuenta con garantías colaterales para soportar un eventual incumplimiento. Esta es otra razón por la cual las entidades financieras tradicionales usualmente no han estado interesadas en brindar herramientas de crédito a las poblaciones menos favorecidas.

La respuesta a estos problemas consiste en la imposición de tasas de interés más altas, de manera tal que tanto los costos de transacción como el mayor riesgo, representado en la falta de garantías colaterales, queden cubiertos por el mayor valor de los intereses (frente a aquellos asumidos por los deudores más pudientes).

En conclusión, las entidades financieras tradicionales (bancos) por lo regular no están destinadas a atender las necesidades de crédito de los sectores más pobres de la población, ya que, debido a la estructura del negocio, el otorgamiento de crédito a este tipo de clientes resulta muy costoso, lo que afecta los márgenes de rentabilidad y representa una mayor carga administrativa, comparativamente hablando, para la gestión de créditos de baja cuantía.

2. Objetivos de la regulación del sistema financiero⁴⁰

La regulación de entidades financieras tiene tres objetivos: proteger a los consumidores; asegurar el funcionamiento eficiente de los mercados y preservar la estabilidad del sistema financiero⁴¹. A su vez, la existencia de

⁴¹ (Asociación de Supervisores Bancarios de las Americas - Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), 2010) *Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas 2010*. Documento de trabajo de ASBA, Grupo de Trabajo #10. Versión del 26.11.09 (incluye los comentarios y ediciones de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo realizada en Lima en marzo de

reglas claras del juego (aunque estas no sean de la mejor calidad) permite a los actores del mercado, en el caso microfinanciero, conocer su posición frente a los eventuales negocios y, en consecuencia, predecir y de cierta manera controlar su riesgo. Sobre el particular, Bob Annibale, director de Microfinanzas de Citibank, manifestó:

La claridad reguladora permite que el mercado siga trabajando aun cuando la regulación no sea la mejor.

Aún en entornos que cuentan con topes de tasas de interés se pueden tener mercados vibrantes porque las instituciones financieras y los inversionistas saben cuáles son las reglas y cómo pueden operar. La falta de claridad es lo peor que le puede pasar a un mercado. Ahora estamos viendo esto en la India. Con la nueva legislación presentada al parlamento [nacional], los inversionistas están comenzando nuevamente a realizar inversiones [en] las IMF que operan fuera de Andhra Pradesh. Sin embargo, nadie está invirtiendo dentro del estado. Todavía no está claro si las regulaciones estatales o federales tienen preeminencia. Como resultado de ello, los clientes que solían tener acceso a una diversidad de proveedores de microfinanzas ahora tienen que recurrir nuevamente a los prestamistas informales para obtener préstamos (Jan P. Maes, 2012, pp. 6 y 7).

Dentro de los objetivos generales del sistema financiero, la Corte Constitucional⁴² ha dicho que todo el sistema debe cumplir con los fines o propósitos que a continuación se enuncian y que se enmarcan de manera

2009 y del proceso consultivo de mayo – octubre de 2009). En: <http://asbaweb.org/E-News/enews-23/Articulos/07%20Super%20Microfinanzas%20ESP.pdf> Página 9

⁴² Sobre este aspecto ver particularmente las sentencias (Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial), 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993., 1994) , (Demanda de inconstitucionalidad contra el literal f) (parcial) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999, 2001) y (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53, numeral 5º, literal c) del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003., 2003).

especial dentro del marco normativo que permita el desarrollo de las microfinanzas a la luz de la Carta Política.

2.1. El mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones

El sistema financiero es un servicio de interés público que cumple una función social; por tanto, su deber ser consiste en facilitar el acceso a toda la población a sus servicios en condiciones de igualdad. No obstante el abandono financiero de los pobres, el sistema forjó la idea del microcrédito, el cual se configuró como una herramienta que facilita a la población excluida y en condiciones de vulnerabilidad enfrentar su problemática, superando situaciones de trampa de pobreza (como el caso de las mujeres atendidas en la comunidad cercana a la universidad de Chittagong⁴³), aunque no se encuentre evidencia de que en realidad se abandone totalmente dicha condición por parte de las familias que se han beneficiado de alguna forma con estos pequeños créditos; es decir, a través de estos préstamos no alcanzarán condiciones de riqueza⁴⁴.

No obstante, los microahorros y microseguros sí facilitan la superación de situaciones de pobreza y vulnerabilidad, dado que se constituyen en recursos utilizados ante eventos catastróficos, los cuales permiten mayores márgenes de maniobra para evadir circunstancias que de otra manera repercutirían en una mayor pobreza de sus afectados.

⁴³ El contexto específico a partir del cual el profesor Yunus (Anibal Astudillo, 2007) comienza su lucha contra la pobreza y formula estas teorías fue durante la hambruna que azotó a Bangladesh en 1974 (hoy en día, uno de los países más pobres y poblados de mundo), país que se encontraba inmerso en una coyuntura de crisis política y social, en búsqueda de la independencia de Pakistán Oriental.

Mientras se desempeñaba como profesor de Economía en la Universidad de Chittagong, cercana al pueblo de Jobra donde la pobreza alcanzaba niveles altísimos, concentró su esfuerzo en comprender la vida social y económica que aquellas personas desarrollaban en ese humilde pueblo, para concluir en la desarticulación de las teorías económicas clásicas que enseñaba a sus alumnos y desarrollar nuevas teorías que se apliquen en la realidad económica de los sectores más marginados de la sociedad, implementando un sistema de microcréditos, que son créditos solidarios sin garantía destinados hacia las clases más necesitadas para que puedan realizar una actividad independiente y creativa. Este sistema se consolidó en el año 1976 con la fundación de su banco, pronto reconocido como el “Banco Grameen”. Desde entonces, se han distribuido más de seis mil millones de dólares en préstamos a 6,95 millones de prestatarios en el mundo.

⁴⁴ (<http://www.cuny.edu>) “Microcredit is fine, but is micro. You know, Steve Jobs starts off from a garage and had makes Apple, everybody in my country that has got microcredit is still in the garage and has not lifted, so there is a limit on how much you can go on microcredit” Hernando de Soto. Debate con Joseph Stiglitz, Fundación Foro 2000, en Praga, República Checa.

Por otra parte, la vinculación a programas financieros educa al deudor-prestatario y lo conduce a mejorar sus condiciones de vida, lo hace consciente de la importancia de capacitarse él mismo y a su familia, le da relevancia a la calidad de la vivienda, importancia a la salud y a la organización de su trabajo o negocio.

2.2. El cumplimiento de la función social de la propiedad

El Artículo 58 de la Constitución Política establece, entre otras disposiciones, que la propiedad “es una función social que implica obligaciones”. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado⁴⁵:

En el Estado social de derecho, la protección del derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos está vinculada a los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general (C.P Art 1). Precisamente, la función social inherente a la propiedad está orientada a realizar los intereses de la comunidad y por ello impone a quien sea propietario que, sin renunciar al ejercicio de sus derechos, contribuya a la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual.

La función del crédito, y en general del sistema financiero dentro de la sociedad, es servir como medio facilitador de las transacciones sostenidas entre los diferentes agentes del mercado (en general del sector real de la economía). Sin embargo, esta función de medio puede verse alterada en el mercado financiero y convertirse, por el actuar de sus agentes, en un fin en sí mismo, olvidando el imperativo categórico kantiano, fundamento del Estado social y democrático de derecho, el cual determina que el hombre es el fin del Estado.

⁴⁵ (Demanda de inconstitucionalidad contra de la Ley 9 de 1989; y el artículo 37 (parcial) del Estatuto Tributario (D.E. 624 de 1989), modificado por el artículo 171, Ley 223 de 1995., 2002)

De hecho, esta percepción de los mercados financieros como fines en sí mismos es la que ha conducido, al menos en parte, a la crisis financiera del 2008⁴⁶, y a la actual crisis de la Eurozona, originadas también parcialmente por la paulatina desregulación de los instrumentos financieros y el mal uso de elementos del mercado como *swaps*, y medios derivados de los *subprime*, entre otros.

Ante este enfoque del sistema financiero en el que las ganancias son privadas al más puro estilo libre mercantilista, pero las pérdidas públicas al ser socializadas a través de los denominados *bail-outs* o asunción de las deudas o pérdidas de los bancos por parte de los Estados (por ejemplo, los Estados Unidos, Islandia e Irlanda), se debe rescatar el concepto de la función social de la propiedad, según el cual el bienestar o la utilidad generada por los activos no debe limitarse a sus propietarios, sino que debe generar beneficios a la sociedad que lo rodea, hoy denominada responsabilidad social empresarial. De forma tal que la propiedad y sus dueños retribuyan a la sociedad parte de sus beneficios como reconocimiento de los bienes públicos (estructuras, educación, seguridad, cumplimiento de contratos, sistema judicial, etc.) que han permitido en principio la obtención de las ganancias.

Sin embargo, en la misma medida que el sistema capitalista más puro señala que cada individuo debe velar por su propio bienestar, y en ese sentido su

⁴⁶ Fue la crisis que desencadenó la titularización de las hipotecas de baja calidad en Estados Unidos, la fatídica semana que se inició el domingo 14 de septiembre de 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, uno de los cinco grandes bancos de inversión estadounidenses y el rescate de otro de ellos, Merrill Lynch, que pasó a ser una subsidiaria del Bank of America; Bear Stearns, que había recibido ayuda en marzo, entró en proceso de fusión con J.P.Morgan Chase. La semana continuó con el rescate de la principal empresa de seguros, American Insurance Group (aig), la venta forzosa de los activos del principal banco de ahorro y crédito —Washington Mutual— y de uno de los bancos comerciales más grandes, Wachovia. Muchos otros de menor tamaño habían venido quebrando y han seguido haciéndolo desde entonces. Además, algunos bancos de inversión aún independientes como Goldman Sachs y Morgan Stanley —el grupo financiero japonés Mitsubishi uji adquiriría en octubre una quinta parte de la propiedad del segundo ellos— se convirtieron en sociedades de inversión (holdings) bancarias, pasando de esta manera a la supervisión de la Reserva Federal. El miércoles 17 y el jueves 18 de septiembre el sistema financiero de los Estados Unidos estuvo a punto de sufrir un colapso total y se inició un período que vino a llamarse de “congelamiento” del crédito, que en su momento más crítico implicó la paralización del crédito interbancario y de la emisión de valores comerciales de corto plazo. Durante esa semana se desencadenó también una secuencia de quiebras de los bancos europeos, que todavía no se detiene. Cabe señalar que algunos bancos británicos habían enfrentado dificultades desde antes (Ocampo, 2009).

ambición de alguna forma podrá generar beneficios al colectivo, ante la existencia corroborada de ambición desmedida y actos inescrupulosos, el Estado debe, según las premisas de John Maynard Keynes, entrar a establecer las reglas del juego y regular la economía, para zanjar las inequidades y propender al bienestar general.

Desde este concepto, el Estado tiene mecanismos como la regulación de las tasas de interés, el control de la inflación, la regulación de la cantidad de dinero circulante en la economía a través del encaje bancario establecido por el emisor, la obligatoriedad de un cupo mínimo para microcrédito, la banca móvil, los corresponsales no bancarios, las cuentas de bajo monto, incentivos al ahorro entre otros.

2.3. La distribución equitativa de la riqueza

Este efecto relaciona la función social de la propiedad con la democratización del acceso al crédito, referido a continuación. Sobre el particular, tiene impacto importante el poder impositivo del Estado y el compromiso de los ciudadanos en la disminución de la desigualdad. Sin embargo, su análisis se escapa del campo de investigación de este texto.

2.4. Oportunidades y beneficios del desarrollo económico

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

A su vez, el Estado deberá intervenir para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, así como para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

2.5. Democratizar el acceso al crédito

El Artículo 335 de la Constitución Política establece que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, son de interés público⁴⁷. Asimismo, dispone que dichas actividades solo puedan ser ejercidas previa autorización del Estado conforme a la ley, misma que ha de regular la forma de intervención del gobierno en tales materias y promover la democratización del crédito. La expresa referencia de la norma constitucional a la democratización del crédito como una finalidad que debe ser promovida por la ley le confiere un sustento óptimo en nuestro ordenamiento jurídico, en el que se ha establecido la prevalencia de la norma constitucional.

El mandato superior de promover la democratización del crédito ha sido interpretado por la Corte Constitucional en algunas de sus sentencias de análisis de constitucionalidad de normas, y en sentencias de tutela. Así, la Corte reconoció una amplia libertad de configuración normativa del Congreso de la República para regular el ejercicio de las actividades financieras⁴⁸ y, en ese

⁴⁷ Y por tanto en su ejercicio se debe tener en cuenta la prevalencia del bien común o el amparo de un derecho fundamental, así como la salvaguardia de la solvencia y solidez del sector financiero. Ver Corte Constitucional, (Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A - Bancoldex , s.f.) (Acción de tutela instaurada por Juan Zamarrigo Muñoz contra LIBERTY SEGUROS S.A., 2007)

⁴⁸ Corte Constitucional, (Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, adicionado por el artículo 1° de la Ley 920 de 2004- y el parágrafo del artículo 2 de la Ley 920 de 2004., 2006). Cabe recordar, que tratándose de materias del orden económico, el legislador cuenta con amplia libertad de configuración, por lo que, al autorizar a las Cajas de Compensación Familiar para ejercer cierta actividad financiera, de la cual estaban excluidas, bien podía indicar de manera concreta el campo de acción de tal actividad, tanto respecto de sus destinatarios como en cuanto al destino de dichos recursos, el que precisamente se fijó atendiendo la naturaleza de las cajas y el objeto del servicio que prestan. Así, dispuso que tal actividad estará dirigida al sector de población para el cual fueron creadas, siendo

sentido, promover la democratización del crédito, implementando incluso medidas de discriminación positiva para lograr que personas de menores ingresos accedan a dicho mercado⁴⁹. En el mismo sentido, en la Sentencia C-1062/03, la Corte reconoce expresamente que hoy en día el crédito se considera un bien social, necesario para el adecuado desarrollo económico⁵⁰.

2.6. El mantenimiento de la confianza del público en las entidades que conforman el sistema financiero y en el sistema mismo como conjunto⁵¹

En materia de intervención en la actividad financiera, la Constitución Política le atribuye dicha responsabilidad al ejecutivo (52), por lo que el hecho de no reglar e implementar mecanismos de autorregulación, de control y vigilancia respecto de las ONG y fundaciones que ofrecen microcréditos es una omisión de sus deberes legales, dado que deja por fuera una parte fundamental de la actividad financiera como es la colocación de recursos en manos del público de menores ingresos.

La política financiera debe enfocarse en la estabilidad económica del país, el desarrollo de los ciudadanos a través de la promoción de la competencia, la

entonces razonables las restricciones para su actuación en la actividad financiera, dado que por su naturaleza no pueden considerarse por sí mismas entidades de esta índole.

⁴⁹ En la sentencia en cita la Corte afirmó: Las disposiciones demandadas de la Ley 920 de 2004 simplemente están orientadas a que el postulado constitucional en torno a la democratización del crédito se materialice en créditos reales y efectivos a los trabajadores de menores ingresos y a la adquisición de viviendas de interés social tipo I y II, es decir de vivienda de hasta 70 smmlv, dándole con ello igualmente desarrollo a lo dispuesto por el artículo 51 de la Constitución.

⁵⁰ Corte Constitucional, (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53, numeral 5º, literal c) del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003., 2003).

⁵¹ Sobre este aspecto ver particularmente las sentencias (Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial), 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993., 1994), (Demanda de inconstitucionalidad contra el literal f) (parcial) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999., 2001) (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53, numeral 5º, literal c) del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003., 2003).

⁵² Artículo 189 Numeral 25 Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, Colombia, 1991) “25. *Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley*” .

reducción de las tasas de interés con una correcta supervisión en todo nivel. Por tanto, no se entiende que la actividad microfinanciera no esté incluida dentro de las políticas de Estado en cumplimiento de la democratización del crédito, la función social de la propiedad, la responsabilidad social empresarial y el acceso de todas las personas a los servicios financieros que son una actividad de interés público, sin distinción de raza, actividad o condición económica.

Así las cosas, es necesario que el Estado establezca las condiciones normativas y participe de acuerdo con el Foro Latinoamericano de Marcos Regulatorios y Políticas Públicas para las Microfinanzas: “en este sistema de ahorro y crédito microfinanciero, pero se debe de evitar que su participación tenga efectos negativos, tales como la promoción de créditos subvencionados, injerencia política en las operaciones financieras de las entidades reguladas, subsidios y otras distorsiones que afectan el libre y normal funcionamiento del mercado”.

CAPITULO IV

Microfinanzas y microcrédito

Antes de sintetizar qué es un “banco no tradicional para pobres”, término acuñado por el profesor Ferrari para referirse al Modelo del Grammen Bank, una especie del género entidades microfinancieras, concepto técnico universal usado para referirse a las entidades encargadas de ofrecer productos microfinancieros, es pertinente hablar de las microfinanzas y el microcrédito.

Las microfinanzas no han tenido un desarrollo tan importante y acelerado como el microcrédito; no obstante, la actividad microfinanciera, que es el género⁵³, involucra toda la gama de productos del sector financiero con unas características especiales, cuyo objetivo es la prestación de servicios financieros a la población de menores ingresos en pequeña cuantía, incluyendo operaciones pasivas y activas, actividad aseguradora y por qué no, incluso los mercados de derivados y público de valores.

El término microfinanzas se refiere a la provisión de servicios financieros a personas de bajos ingresos, especialmente a los pobres. Las entidades que llevan a cabo esas actividades son denominadas instituciones microfinancieras (IMF), a las que se puede definir como “toda organización -unión de crédito, banco comercial pequeño, organización no gubernamental financiera, o cooperativa de crédito- que

⁵³ Las microfinanzas incluyen el microcrédito, este último que es el más desarrollado en Colombia; solamente abarca actividades de colocación, a diferencia de las microfinanzas que abarca todo el concepto de actividad financiera (bursátil, aseguradora, ahorro, crédito, etc.) dirigida a personas en condiciones de pobreza, que no son sujetos del sector financiero tradicional.

provee servicios financieros a los pobres”. Tales servicios incluyen financiamiento, instrumentos de ahorro y de pago, entre otros”⁵⁴.

Por su parte, el microcrédito es la especie, que se restringe a la actividad de colocación (pequeños préstamos) especialmente créditos productivo y de consumo. A la fecha el microcrédito inmobiliario y educativo ha tenido poco o ningún desarrollo. Resulta más sencillo decir qué no son las microfinanzas y el microcrédito y establecer sus diferencias con el mercado financiero tradicional. Para ello, se hace referencia a la tabla denominada rasgos distintivos de las microfinanzas, elaborado por Miguel Delfiner, Cristina Pailhé y Silvana Perón Munich, y que se detalla a continuación:

Tabla 6. Paralelo entre Finanzas Tradicionales y Microfinanzas

Área	Finanzas tradicionales	Microfinanzas
Metodología Crediticia	<ul style="list-style-type: none"> • Basada en una garantía bien sea personal, o real • Requiere documentación formal • En promedio es poco intensiva en mano de obra • Cancelación de préstamos en cuotas mensuales, trimestrales o anuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Basada en las características personales • Escasa o nula documentación • En general requiere muchas horas-hombre por préstamo concedido • Cancelación de préstamos en pequeños pagos semanales o quincenales.

⁵⁴ (Miguel Delfiner, 2006) Óp. Cit 3 “Según la definición de CGAP (2003), *Consultative Group to Assist the Poor*, consorcio de 28 agencias de desarrollo públicas y privadas que trabajan en conjunto para expandir el acceso a los servicios financieros de los más pobres. Con sede en las oficinas del Banco Mundial, atiende entidades de beneficencia, IMFs y participantes de mercado, proveyendo asistencia técnica, entrenamiento, investigación y desarrollo, diseminación de información y fondeo para innovaciones” Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación *Miguel Delfiner, Cristina Pailhé y Silvana Perón Abril de 2006*

<p>Cartera de Préstamos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos por montos variables, algunos pudiendo ser muy significativos • Con garantías físicas • Cartera diversificada • Atraso de la cartera comparativamente estable 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartera compuesta por montos pequeños • A falta de una garantía física, se emplean técnicas específicas que generan garantías implícitas. • Cartera con baja diversificación • Carteras con atrasos volátiles
<p>Costos Operativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relativamente bajos • Gastos operativos variados: personal, infraestructura, servicios, publicidad, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos, cuadruplica en promedio los costos de las finanzas tradicionales • Principalmente gastos de personal
<p>Estructura del Capital y Organización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accionistas institucionales e individuales con fines de lucro • Institución privada autorizada por el órgano regulador existente • Organización centralizada con sucursales en las ciudades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentalmente accionistas institucionales sin fines de lucro • Surgen generalmente por conversión de una ONG • Serie descentralizada de pequeñas unidades en áreas con infraestructura débil.
<p>Fondeo</p>	<p>Depósitos del público, líneas externas, obligaciones negociables, etc.</p>	<p>Principalmente subsidios o préstamos con facilidades; capital propio. En etapas más avanzadas pueden captar depósitos (generalmente de bajo monto)</p>
<p>Clientela</p>	<p>Empresas formales e individuos asalariados con niveles de ingreso y educación medio – altos.</p>	<p>Empresarios e individuos de bajos ingresos, firmas familiares; sin documentación formal.</p>

Fuente: Adaptado de Jansson y Wenner (1997) y Rock y Otero (1996)

Previo a cualquier consideración económica, social o normativa en relación con las microfinanzas, vale la pena reconocer que estas en sí mismas no son la única solución a la pobreza⁵⁵, sino que son simplemente una herramienta dentro de múltiples escenarios posibles. Por otra parte, todos aquellos que

⁵⁵El microcrédito no es suficiente si no se transforman las condiciones de vida de quienes lo reciben. Las iniciativas que utilizan los microcréditos han demostrado con creces sus grandes ventajas, pero esto no debe suponer que los organismos públicos se relajen (pues es necesario establecer mejores mecanismos de control e importantes cambios en el entorno de los desfavorecidos). Artículo IV Edición 65 WWW.Grupcies.com pdf "Microcréditos: el potencial de la creatividad, la iniciativa y la capacidad de esfuerzo" (Bassi, 2010).

pretendan ampliar el acceso a los sistemas financieros vía bancarización deben ser conscientes que para la población pobre y vulnerable siempre debe existir un componente educativo y de acompañamiento para la correcta aplicación de los fondos desembolsados y así como formación empresarial. Además, debe considerarse que los servicios microfinancieros son igualmente una táctica de intervención social.

Por otra parte, el concepto de microfinanzas debe desligarse en todo sentido de los de “caridad” o el “subsidio”, y verse más como un derecho a la personalidad jurídica, la libertad de empresa y la igualdad por parte de los prestatarios, y de función social de la propiedad para los prestamistas.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que la implementación de un banco no tradicional dirigido a población pobre y vulnerable no lo transforma en una fundación de caridad, si no que dicha entidad, precisamente por su carácter financiero, debe ser concebida como un negocio rentable, competitivo y eficiente, con contenido y responsabilidad social.

El tema de las microfinanzas es complejo y altamente controvertido. Sumado a ello, en Colombia carece de una política pública clara y eficiente que le permita al sector microfinanciero constituirse en un negocio que jalone la economía local e impacte en los índices de desarrollo y, por ende, en la disminución de la pobreza.

De hecho, entrar a definir los términos microfinanzas y microcrédito es de por sí problemático, toda vez que se trata de servicios y productos financieros para los pobres. Estos conceptos, ligados a la pobreza empiezan a generar conflictos y cuestionamientos tales como: ¿qué es pobreza?, ¿cómo se mide la pobreza?, ¿qué factor de medición se toma para tal efecto?, ¿hasta cuánto dinero se puede prestar?, ¿quiénes son los potenciales clientes y usuarios de un producto

microfinanciero?, ¿qué montos se pueden considerar como microcréditos?, ¿cuál debe ser el tratamiento que se le debe dar a un cliente de microfinanzas?

Ahora bien, respecto a las OMF, surgen las siguientes preguntas: ¿es un negocio o una entidad sin ánimo de lucro?, ¿cuál debe ser su patrimonio, su capital mínimo, su nivel de solvencia, su régimen de provisiones, cómo medir el riesgo?, ¿cuáles son los productos microfinancieros? Y en relación con los productos: ¿qué garantías exigir?, ¿cómo fidelizar los clientes y el talento humano de la OMF?, ¿de qué manera puedo operar tener permanencia en el tiempo?

Por último, frente al Estado surgen las siguientes inquietudes: ¿debe regular todas las OMF o solamente las que capten recursos del público?, ¿cómo controla las microfinanzas ilegales?, ¿debe liberar las tasas de interés?, ¿sí impactan positivamente los servicios financieros en la disminución de la pobreza y el desarrollo económico?, ¿debe constituir una entidad financiera no tradicional para este sector de la población o mejor incentivar al sector privado para que cree este tipo de entidades?, ¿es mejor la supervisión estatal o la autorregulación?

2. Las organizaciones microfinancieras (OMF) y las entidades financieras no tradicionales (EFNT)

Las organizaciones microfinancieras (OMF) en Colombia, se agrupan en cinco categorías básicas (Rodríguez J. S., Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia, 2009):

- Establecimientos de crédito: bancos comerciales y compañías de financiamiento comercial.
- Cooperativas financieras: sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

- Cooperativas de ahorro y crédito: sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de economía solidaria.
- ONG: como la Corporación Banco de la Mujer y los Actuales en diferentes departamentos.
- Fundaciones empresariales: como la Fundación Julio Mario Santo Domingo, la Fundación Corona, la Fundación Carvajal, la Fundación Grammen Aval Colombia.

La doctrina ha establecido que todas aquellas entidades que ofrezcan servicios microfinancieros a las comunidades desfavorecidas, vulnerables y de bajos recursos de la sociedad, con el objeto de mejorar la calidad de vida, fomentar la inclusión financiera y minimizar la pobreza son Instituciones Microfinancieras (IMF), en el presente documento se les denomina Organizaciones Microfinancieras (OMF).

No obstante lo anterior, y para efectos del presente estudio, los establecimientos de crédito, regulados por el estatuto orgánico del sistema financiero y supervisados por la Superintendencia Financiera, son clasificados como entidades financieras tradicionales, formales o convencionales. Las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, o cualquier organismo del sector solidario que tenga operaciones de crédito, se consideran como organizaciones microfinancieras formales reguladas o semiformales.

Mientras que las OMF propiamente dichas –también denominadas Instituciones financieras no bancarias (IFNB)– son aquellas que no cuentan con órganos de supervisión, vigilancia y control estatal y operan como personas jurídicas sin ánimo de lucro bajo la forma de asociaciones, fundaciones, fondos u organizaciones no gubernamentales que tienen dentro de su objeto social la colocación de microcréditos y que en ningún caso están facultadas para captar recursos de ahorro u ofrecer otros productos microfinancieros a las personas

excluidas del sistema financiero tradicional o formal, pues carecen de garantías o avales⁵⁶.

Ahora bien, las denominadas entidades financieras no tradicionales (EFNT) son una especie de las OMF y surgen del modelo de Banco para Pobres diseñado por el profesor Yunus, quien decidió poner al servicio de la población pobre y vulnerable de Bangladesh el denominado Grameen Bank, que fundamentalmente es un banco tradicional que presta servicios de microfinanzas –no solo microcrédito– a las personas en condiciones de pobreza, en especial mujeres. A diferencia de las entidades financieras tradicionales, es propiedad de los usuarios, clientes o prestatarios, y tiene por objeto la disminución de la pobreza de sus clientes y la mejora de la calidad de vida de la población, siendo un negocio rentable y autosostenible. Lo que lo diferencia de las demás entidades que ofrecen productos de crédito es que estas se fondean con donaciones y solo colocan microcréditos. Son este tipo de EFNT las que este trabajo propone regular mediante un marco normativo que permita su operación en Colombia, teniendo en cuenta las características culturales, jurídicas y económicas del Estado colombiano.

3. Metodología crediticia de las organizaciones microfinancieras y entidades financieras no tradicionales

Por considerarlo relevante para el presente estudio, a continuación se detalla la metodología crediticia de las organizaciones dedicadas a prestar este tipo de servicios, según ha sido expuesta por Miguel Delfiner y otros en el documento *Microfinanzas: Un análisis de experiencias y alternativas de regulación* (Delfiner, 2006).

⁵⁶ Para profundizar esta clasificación se puede analizar el estudio de Jorge Gutiérrez Goiria (2009).

A. Grupo solidario

De conformidad con la doctrina (Delfiner, 2006), esta es probablemente la metodología más conocida y adoptada por varias entidades, combinándose en muchos casos con otras de tipo individual o asociativa, o con otros servicios no financieros. Su característica principal es el uso de una garantía intangible, denominada “garantía mancomunada”. Consiste en el compromiso de todos los miembros del grupo de responder ante un eventual incumplimiento de uno de ellos, que no es el caso del Grameen Bank.

El sujeto de crédito es el grupo solidario como tal. En algunos casos, los créditos son de libre disponibilidad, ya que el prestatario puede utilizar los recursos para lo que considere conveniente. Finalmente, es un *crédito secuencial*, ya que el grupo empieza recibiendo montos mínimos de capital los cuales van aumentando en consideración al cumplimiento de las obligaciones por parte del grupo.

En la medida que el grupo solidario es el sujeto de crédito, los asesores encargados de la aprobación de una solicitud de crédito visitan a todos los integrantes del grupo, a fin de constatar la existencia y funcionamiento del negocio al cual se dedica cada miembro del grupo. El proceso es relativamente ágil, con una duración usual de una semana. Si el crédito es concedido, el desembolso se efectúa al grupo.

Según explican en el documento señalado, para facilitar el seguimiento y repago del crédito, cada grupo nombra un coordinador y un secretario, quienes en forma rotativa se hacen cargo de distribuir el monto total desembolsado al grupo, así como también de la recuperación y posterior repago del préstamo al prestamista. La rotación de este tipo de préstamos es muy alta, aproximadamente seis meses en promedio. Así, el grupo estará habilitado para

continuar en la secuencia crediticia con un monto mayor si ha cumplido con el pago del crédito.

B. Crédito individual

Según Delfiner, esta metodología se caracteriza principalmente por el empleo de la *garantía personal*, la cual facilita al deudor la creación de su propio plan de negocios de conformidad con la actividad adelantada. Esta metodología se ha constituido en una alternativa saludable para aquellos microempresarios que no desean o no pueden acceder al sistema microfinanciero mediante la metodología de grupos solidarios y cuya única posibilidad de conseguir recursos es, en consecuencia, a través de mecanismos informales.

De acuerdo con el autor, esta metodología también es utilizada por aquellos empresarios que normalmente requieren montos mayores a los que pueden obtener mediante grupos solidarios y están en posibilidades de otorgar una *garantía real*. Por último, también es utilizada por aquellos clientes que, proviniendo de grupos solidarios, han demostrado ser buenos sujetos de crédito a lo largo de su relación crediticia y debido al crecimiento de sus microempresas requieren de montos y plazos mayores, aunados a otros tipos de garantías.

Dentro de las tareas del agente encargado de procesar las solicitudes está las de realizar visitas individuales a clientes potenciales, realizar el análisis de la fuente de repago, preparar un flujo de fondos y posteriormente plantear la propuesta crediticia al comité de créditos de la respectiva OMF, que es el encargado de aprobar o rechazar la solicitud.

C. Crédito asociativo

Esta metodología se basa en la existencia de una organización ya establecida (asociación o cooperativa), encargada de la intermediación de los fondos otorgados por la organización financiera hacia sus miembros. Es usual que tales recursos se destinen al mejoramiento de las actividades realizadas por los asociados –usualmente productores– siendo reiteradamente considerada como capital de inversión.

D. Bancos comunales

La última metodología referida en el estudio en comento es la de los bancos comunales, cuya base de funcionamiento es la *garantía mancomunada*. Un banco comunal es una agrupación de personas, quienes son responsables del manejo y de la devolución de los recursos otorgados por la entidad promotora de estos servicios, generalmente denominada “institución ejecutora”. Es precisamente la institución ejecutora la encargada de organizar la asociación comunal, o *banco comunal*, y realiza el primer desembolso del crédito. Corresponde a cada banco comunal nombrar un comité de créditos para el manejo de la “cuenta externa”, constituida con recursos otorgados por la institución ejecutora, y de la “cuenta interna”, con recursos propios de los miembros del banco.

Según el estudio efectuado, los recursos de la cuenta interna son generados mediante dos fuentes: la primera está constituida por los ahorros de los miembros integrantes del banco comunal, que es un requisito de acceso al crédito los que se depositan en una cuenta bancaria en el sistema financiero a nombre del banco comunal. La segunda fuente son los intereses que genera la cuenta externa durante todo el ciclo del préstamo (aproximadamente de cuatro meses). Una vez que se reciben los recursos de la institución ejecutora, estos circulan permanentemente entre los prestatarios del banco comunal, debido a

que ellos cancelan semanalmente cuotas de capital e intereses, recursos que son represados a los clientes.

4. Condiciones de éxito de las organizaciones microfinancieras (OMF) y la entidades financieras no tradicionales (EFNT)

Analizado el mercado colombiano y la experiencia de las EFNT, el profesor César Ferrari (2013) propone las siguientes condiciones de éxito para su funcionamiento:

- 1) Fidelización voluntaria de sus clientes: a partir de herramientas como la expectativa de los clientes de acceder a créditos mayores, o bien a sus propios ahorros (de forma tal que clientes con cuentas de ahorro en las EFNT estarán menos propensas a incumplir sus obligaciones, por cuanto estarán vinculadas a estas a través de otros mecanismos financieros, microseguros, acciones, etc.), así como la propia democratización de la propiedad de las EFNT, constituyendo como accionistas a sus propios clientes.

- 2) Tasas de interés reducidas, con el fin de que puedan ser pagadas por los clientes. Si bien a nivel internacional es generalizado el concepto de que los “pobres” pueden asumir altas tasas de interés (de hecho las asumen frente a mecanismos de financiamiento informales), como se explicó, las altas tasas de interés generan problemas a corto y largo plazo, por cuanto presuponen que las actividades emprendidas por las personas que acceden a los créditos son altamente productivas, lo cual no en todos los casos es cierto, en parte también por las carencias de infraestructura y formación que padecen.

- 3) Costos operativos reducidos a fin de que dichas tasas puedan ser implementadas. La reducción en los costos operativos se presenta a través del número comparativamente reducido de analistas de crédito, ya que a través de los grupos constituidos por los clientes para acceder a los créditos se desarrolla el análisis de la confiabilidad y capacidad de pago de los clientes, así como a través de mecanismos de compensación de ejecutivos y empleados de las EFNT razonables.
- 4) Economías de escala: parte de la reducción de los costos operativos, así como de la posibilidad de mantener intereses relativamente bajos, es generar procesos productivos desde los cuales se busque disminuir el costo marginal unitario a través de una producción en masa.
- 5) Capital suficiente, conformado por el capital suscrito y pagado inicialmente, y posteriormente a través de los depósitos de los clientes microfinancieros. Para que las EFNT sean autosostenibles y rentables es necesario que puedan captar recursos del público tal y como lo hacen las entidades financieras tradicionales.
- 6) Objetivos claros: se debe cuantificar y determinar parámetros razonables que orienten la actividad de las EFNT a corto, mediano y largo plazo.

Con estas condiciones se pretende que las EFNT obtengan fondos suficientes, recuperen los créditos que otorguen y operen de forma tal que en la intermediación no pierdan su capital.

Las consecuencias de la actividad microfinanciera no son objeto de medición o análisis bajo los mismos criterios y exigencias de las finanzas tradicionales. Esta debe ser medida en relación con los actores involucrados y los que, directa o indirectamente, se afectan con su operatividad, así:

Se pueden distinguir tres tipos de impacto de las microfinanzas: uno de carácter social, al aumentar los ingresos que mejoran la calidad de vida de las familias. Otro, sobre el medio microempresarial, porque a él están especialmente dirigidas, para fomentar nuevas microempresas o para mejorar las que ya existen. Y el impacto en los mercados financieros, porque aumenta la oferta de productos y servicios financieros y expande el mercado de las entidades financieras (Garcés, 2008).

Lo que evidencia la necesidad de regular, vigilar y controlar la actividad microfinanciera, por cuanto dejó de ser un ejercicio comercial aislado de las ONG que pretenden apalancar unas pocas iniciativas de crecer de tal manera que puede acarrear riesgos sistémicos a la economía nacional; por tanto, la emisión de una normatividad que determine el marco de su accionar es necesaria.

CAPITULO V

Experiencia de organizaciones microfinancieras (OMF) y entidades financieras no tradicionales (EFNT) en el mundo⁵⁷

A nivel global, las microfinanzas han presentado un desarrollo que va en crecimiento, incluso en países desarrollados, donde puede pensarse que no existen graves problemas de pobreza ni barreras de acceso al mercado financiero tradicional. Es preciso señalar que las regiones con mayor oferta de entidades dedicadas a ofrecer productos microfinancieros están en América Latina y Asia Oriental. Para el caso latinoamericano, la concentración de servicios está en la colocación de créditos productivos a microempresarios, con el objeto de ampliar el número de bancarizados en el sector financiero tradicional, formalizar los negocios comerciales y generar puestos de trabajo. A contrario sensu, en Asia el enfoque es llegar a los más pobres, principalmente en las áreas rurales con el objeto de minimizar y combatir la pobreza.

⁵⁷ (Rodríguez J. S., Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia, 2009) CEPAL - Serie Financiamiento del desarrollo No 212 Microfinanzas e Instituciones Microfinancieras en Colombia Página 27, 29. "Existen tres grupos de IMF's: a) instituciones financieras formales (establecimientos de crédito como bancos comerciales o cooperativas financieras), b) cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito y c) ONG. Aunque hay algunos nichos de mercado específicos, en general compiten entre sí". · "Pilar del modelo: el criterio que delimita lo regulado de lo no regulado es la captación de recursos del público. La colocación profesional de recursos propios se trata como actividad libre, que no es de interés estatal y, por lo tanto, no regulada". · "Las cooperativas de ahorro y crédito se someten a una regulación con parámetros semejantes a las instituciones financieras tradicionales (capitales mínimos, margen de solvencia o capital adecuado, cupos de crédito, etc.), pero están sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria". · "Existen algunas inquietudes frente al sector cooperativo de ahorro y crédito, en particular, las malas prácticas de afiliación y su dificultad de regulación y control, así como las asimetrías de supervisión". · "Aquellas IMF que no tienen licencia para captar (ONG) no están sometidas a ningún tipo de normatividad ni supervisión financiera. Sin embargo, la protección al deudor está dada por el régimen de límites a las tasas de interés. Aunque podría ser conveniente regular otros aspectos de protección al cliente (Vg. información) se considera que no existe suficiente interés público comprometido para hacerlo". Tomado de la Presentación hecha por el Superintendente Financiero de Colombia, Dr. Cesar Pardo Villegas en Cartagena, el 7 de septiembre del año 2007, sobre la evolución y la situación de las microfinanzas en Colombia.

1. Europa

Ahora bien, la actividad del microcrédito en Europa empezó en Alemania en el siglo XIX con Friedrich Raiffeisen⁵⁸. Europa Occidental y Asia Central son las regiones que recientemente han incursionado en el mercado de las microfinanzas, donde se destaca las pocas o nulas barreras de oferta impuestas por el Estado a las entidades que pretendan ofrecer productos microfinancieros. En esta región, a diferencia de lo que ocurre en el resto del mundo, los servicios son prestados por denominadas uniones financieras o por bancos microfinancieros. A pesar de que no existe una supervisión prudencial tan restrictiva y proteccionista como en América Latina, constituye un común denominador al negocio de las microfinanzas la ausencia de una regulación clara que enmarque su actividad, tal como lo señalan Corrales y Del Priori que hacen referencia a los argumentos de la Comisión Europea sobre la Regulación del microcrédito en Europa: “La importancia de la regulación del sector queda aún más clara frente a los resultados positivos logrados por Francia y Rumania, los dos países que se han dotado de una ley específica” (Corrales Argumanez, 2011).

2. África

En este continente, las operaciones financieras se enfocan mayoritariamente al ahorro y al consumo de productos básicos de la canasta familiar. En Kenia, las actividades datan del siglo XVI con las llamadas “roscas”. Lo más relevante para el asunto en comento es que más que crédito, estas eran métodos

⁵⁸ (Dr. Michael)El concepto de la autoayuda cooperativa está estrechamente ligado a la persona y obra de Friedrich ilhelm Raiffeisen (1818-1888). Las cajas de préstamo, desarrolladas por él especialmente para el sector rural, como reacción no sólo a la demanda de crédito de los campesinos, sino también como respuesta organizativa de compra y venta conjunta de los productos agrícolas, constituyen de lejos la forma de autoayuda cooperativa más exitosa, sobre todo en el campo. En la actualidad, quinientos millones de personas están organizadas en aproximadamente 900.000 cooperativas Raiffeisen de más de 100 países. Los esfuerzos de Raiffeisen en materia de reforma social nacieron con la última hambruna que afectó Europa central en el invierno de 1846

encaminados al ahorro que se pueden asimilar a las denominadas “cadenas” informales de Colombia, donde un grupo de personas aporta una suma fija de dinero durante un periodo de tiempo, bajo la custodia de uno de los miembros del grupo, y se rota el beneficiario de lo ahorrado mes a mes.

En la actualidad, para acceder a un crédito se exige un ahorro que varía entre el 30% y el 100%. La mayoría de entidades financieras han entrado en gran parte a ser reguladas, tal es el caso de la Ley Parme en el África occidental, que les permite captar ahorros del público. Los actores en materia de microfinanzas siguen siendo los mismos: ONG, fundaciones, cooperativas y bancos tradicionales.

Se destaca que África presenta altos índices de ahorro, si se tiene en cuenta que para obtener un crédito se exige una contrapartida de ahorro. Ahora bien, en relación con la normatividad es preciso señalar que:

Los gobiernos del África Subsahariana han tomado en serio las necesidades de regulación en el sector. En la mayoría de los países las leyes son relativamente nuevas, 27 de 29 países con leyes específicas en microfinanzas las han implementado desde el 2002 y desde el 2008, mientras 13 países las han adoptado o modificado. En 17 países se ha perfilado una legislación que clasifique las IMF en función de su actividad o tamaño y que se ajuste el tipo y nivel de regulación en proporción a los riesgos sistémicos poseídos por esas categorías. En 28 países el Banco Central es el regulador y supervisor de todos los tipos de IMF, tomen o no depósitos (Corrales Argumanez, 2011, p. 5).

3. Asia

El continente asiático, junto con América Latina, han sido pioneros en el desarrollo de las microfinanzas. En Asia hay preponderancia de ONG y banco rurales. No obstante, el papel del Estado en el fortalecimiento de este sector ha sido decisivo, lo que ha permitido la extensión de la actividad a sectores apartados y la reducción de los costos de operación.

De acuerdo con reportes de Mix Market, el continente Asiático presenta el siguiente comportamiento en relación con las microfinanzas. Dentro del listado de OMF se encuentra el Grammen Bank, el cual reporta información.

Tabla 7. Cartera de Microfinanzas en Asia

Número de prestatarios activos 15.0 millones	Saldo promedio de préstamos por prestatario USD: 418,6	Número de depositantes 14.7 millones
Bienes USD: 46,6 billones	Depósitos USD: 30,7 billones	Cartera bruta 31.6 billones

Fuente Mix Market (2013).

Respecto al tema materia de estudio, la regulación:

el panorama es muy variado, aunque se espera que, frente al desarrollo del sector y a los acontecimientos en Andra Pradesh, los gobiernos implementen una regulación adecuada a cada contexto. Los mejores ejemplos hasta la fecha han sido los ofrecidos por los gobiernos de Filipinas y Pakistán, mientras que Bangladesh se ha quedado sin marco regulatorio hasta la creación de la Autoridad Reguladora de Microcréditos en el 2006⁵⁹. India sigue sin aprobar la ley nacional para las microfinanzas, que podría retirar la prohibición de captar depósitos

⁵⁹ (Economist Intelligence Unit, 2010) La MRA garantiza el cumplimiento del marco político nacional para las ONG especializadas en microfinanzas. Mientras que los bancos están regulados por el Banco Central de Bangladesh, Grameen Bank está regulada por una legislación diferente que le confirió la condición de banco especializado en 1983. EIU, "Microscopio 2010"

actualmente impuestos a las ONG. El Banco Central regula las EFNB, las cuales en línea general no tienen permitido captar depósitos (Corrales Argumanez, 2011).

3.1 Bangladesh y el Grameen Bank

Bangladesh cuenta con un gran número de organizaciones microfinancieras.

Según lo reportado a Mix Market, dentro de estas se observa:

Tabla 8. OMF Asia

Nombre	Bienes	Gastos operativos / cantidad promedio de prestatarios activos	Cartera bruta	Número de prestatarios con préstamos pendientes	Saldo de cartera vencida mayor a 30 días
MIDAS	4,297,892	513	2,181,623	237	4.00%
Saint	13,268	—	7,846	—	—
OSA	2,843	7	313,268	98	0.01%
SBD	380,165	4	462,496	12,088	5.00%
UDPS	1,743,771	15	1,302,851	24,636	6.61%
PMK	5,332,213	8	3,886,694	36,47	—
BASA	1,559,172	21	1,137,789	12,217	—
NGF	1,909,893	10	1,435,049	12,569	—
ASED	9,757	—	3,821	800	—
Annesa	12,515	12	11,886	248	0.00%
CODEC	5,284,040	4	3,603,896	80,682	10.00%
DESHA	2,373,473	10	2,039,253	33,65	0.56%
Axilbd	75,506	5,621	18,121	20	8.33%
GUP	873,562	7	736,499	6,159	0.71%
PDIM	2,197,169	10	1,627,328	20,058	2.25%
AFAUS	1,112,741	11	763,447	10,867	0.32%
ICDA	447,072	15	361,235	4,773	0.82%
SDS	1,921,512	11	1,611,911	19,494	0.10%
NUSA	882,342	13	703,642	8,691	1.21%
GRAMAUS	719,102	8	441,461	7,149	8.22%

VARD	1,504,124	8	1,070,190	19,475	39.57%
DDJ	1,659,909	11	1,246,205	18,327	2.72%
AF	2,258,740	11	1,653,643	25,839	5.63%
EWf	762,415	8	628,952	13,267	25.92%
JAKAS	1,714,888	10	1,220,354	17,06	3.29%
ST	1,663,500	14	1,359,902	15,523	3.58%
CCDA	4,420,577	13	3,101,301	37,24	—
ASKS	2,615,225	12	2,038,611	25,996	1.63%
HFSKS	1,774,669	11	1,145,778	15,564	—
JRDM	885,837	9	742,286	9,916	4.49%
Aspada	1,573,992	11	1,336,335	16,348	0.00%
CARB	2,828,281	16	335,44	6,936	0.00%
PCD	798,586	9	568	6,125	5.07%
SUS	859,105	0	637,213	8,913	0.82%
SHARP	1,217,785	14	718,825	6,538	2.85%
PBK	3,446,039	11	2,807,685	39,535	—
ADESH	356,107	8	324,311	5,124	4.43%
DBS	1,355,717	9	939,498	11,626	0.64%
NRDS	1,677,555	14	1,112,887	17,861	—
PROSHIKA	73,518,427	7	57,683,740	1,761,638	—
ASOD	4,241,709	15	3,086,901	58,631	18.10%
PPSS	—	—	6,091,207	48,672	3.58%
CSS	—	—	17,819,682	148,245	3.84%
ESDO	—	—	10,767,155	88,163	13.69%
HEED	—	—	10,369,092	70,862	4.87%
GJUS	2,631,862	21	2,499,005	17,702	5.09%
SGK	—	—	3,109,522	12,839	40.21%
JCF	99,620,259	—	74,689,050	272,359	6.29%
VERC	11,375,555	—	9,300,076	52,225	0.96%
BASTOB	2,989,621	—	1,985,996	8,599	3.50%
SDC	—	—	7,664,159	53,011	4.77%
PMUK	56,155,107	—	32,855,501	205,533	11.09%
CTS	1,432,837	—	1,089,468	15,837	10.06%
BEES	20,444,423	—	12,970,546	83,945	5.57%
CBSDP	1,752,348	—	1,485,068	11,477	19.54%
NOWZUWAN	596,584	—	371,38	2,584	6.36%
Muslim Aid	7,684,848	—	6,896,644	49,192	1.56%
ASA	—	—	698,481,049	4,142,765	2.72%
Caritas BD	—	—	20,608,844	222,087	13.16%

POPI	22,550,493	—	18,785,537	118,395	17.08%
BURO					
Bangladesh	147,479,473	—	127,761,510	872,174	3.05%
Ghashful	7,148,775	—	6,317,542	36,321	2.96%
Grameen Bank	—	—	1,058,301,077	—	—
COAST Trust	10,420,286	—	8,566,609	66,219	7.41%
DSK	25,299,512	—	21,543,543	112,774	4.77%
Sajida	31,633,586	—	26,630,310	120,169	2.68%
Shakti	46,079,960	—	38,647,084	391,786	11.47%
BEDO	2,485,754	—	2,017,414	13,495	22.66%
BRAC	854,805,134	—	822,039,431	4,274,110	3.97%
RDRS	32,499,755	—	24,986,933	215,787	9.76%
IDF	13,265,518	—	10,543,907	74,161	5.78%
RRF	22,470,586	—	17,877,592	139,252	11.32%
Wave	14,969,292	—	12,307,833	100,724	2.19%
TMSS	115,766,903	—	99,112,522	621,866	4.07%
UDDIPAN	53,105,742	—	46,255,242	258,618	6.79%
RIC	25,518,878	—	23,227,755	91,593	6.00%
BDS	2,744,849	—	2,166,193	12,789	10.68%
GUK	17,494,258	—	15,471,806	84,918	2.04%
CDIP	28,573,350	—	24,305,709	97,325	0.61%
SKS					
Bangladesh	14,650,453	—	10,966,098	91,422	11.34%

Fuente: Mix Market.

Un de las más destacadas entidades microfinancieras es el Grameen Bank gracias a su modelo innovador, dado que se trata de un banco para pobres, propiedad del Estado y de los prestatarios, que además ha incursionado en otros negocios con el fin de mejorar la calidad de vida de la población pobre del país El Premio Nobel de Paz, Muhammad Yunus (2008) su fundador, narra que en 1974, siendo profesor de economía en la Universidad de Chittagong, Bangladesh, observó que numerosas personas, especialmente mujeres del área adyacente a la universidad, se encontraban en condiciones de pobreza extrema (pp. 87-88). Ante tal situación, adelantó con algunos estudiantes una encuesta mediante la cual se concluía, de manera penosa, que tales mujeres padecían de un estado de dependencia económica cercano a la esclavitud.

En efecto, los únicos ingresos percibidos por tales personas derivaban de la venta de manualidades elaboradas con bambú. El problema radicaba en que la materia prima les costaba una cantidad considerable de dinero que la venta de los productos terminados apenas cubría. En la práctica, los productos eran comprados por las mismas personas que les suministraban la materia prima, situación que les impedía obtener márgenes de ganancia cómodos (Yunus, 2008, pp. 87-88).

De la encuesta Yunus concluyó que si las mujeres contaran con un capital suficiente para comprar la materia prima, podrían liberarse de la esclavitud de facto que estaban sufriendo, pues así podrían vender directamente sus productos, obteniendo márgenes de ganancia mayores. Según los cálculos efectuados, el capital inicial que aproximadamente 200 personas necesitarían para salir del estado referido de esclavitud ascendía a un total de USD\$67, suma que el Premio Nobel facilitó a las personas encuestadas. Esta experiencia dio pie a lo que hoy se denomina Grameen Bank, una entidad financiera no tradicional constituida en principio con recursos obtenidos de donaciones y recursos estatales, y que en la actualidad cuenta con un número de 2.568 de las denominadas “Ramas con contabilidad Computarizada y SIG”, atiende a un total de 8.626.024 miembros, de los cuales 8.304.833 (más del 96%) son mujeres, que componen un total de 1.333.193 grupos, establecidos en 142.686 Centros en Bangladesh (Bank, 2014).

Según el informe 384 del 11 de enero de 2012, el Grameen Bank ha desembolsado desde su inicio USD\$11.597,09 millones, de los cuales ha obtenido el repago acumulado de USD\$10.330,14 millones, lo que representa un porcentaje de repago superior al 89%. En el mes del reporte, el banco había desembolsado USD\$131,51 millones, y obtenido un repago de USD\$112,53 millones, equivalente a un porcentaje de repago de 85,56% (Bank, 2014).

Además de la entidad financiera, el profesor Yunus ha constituido más de cincuenta empresas relacionadas con el Grameen Bank en sectores que varían desde la agricultura hasta las telecomunicaciones. Esto por cuanto, según él, la creación de empleo es la solución a la pobreza, y el crédito está dedicado especialmente a la creación de ingresos⁶⁰.

Para efectos de este estudio se considera relevante mencionar la metodología utilizada por el Grameen Bank para el otorgamiento de microcréditos, tal como ha sido expuesta en el libro *The Economics of Microfinance*, a saber (Beatriz Armendáriz de Aghion, 2005):

Los grupos consisten en cinco deudores cada uno: los créditos están destinados primero a dos miembros, después a otros dos, y por último, al quinto miembro del grupo. En la medida que los préstamos sean reembolsados, el ciclo de créditos continúa. De conformidad con las reglas, si un miembro del grupo no rembolsa su crédito, y los demás miembros del grupo no saldan la deuda, el grupo no podrá acceder a créditos subsiguientes. Este mecanismo da a los clientes incentivos importantes para rembolsar los créditos de manera oportuna, monitorear a los otros miembros del grupo y seleccionar de manera responsable sus miembros. A su vez, los grupos de cinco miembros forman parte de un "centro" compuesto por ocho grupos. Los reembolsos de los créditos son efectuados en público (ante cuarenta miembros del centro) de manera semanal. De esta forma los préstamos a partir de estos grupos cuentan con las ventajas de la información local, el apoyo de sus vecinos y, de requerirse, la presión de estos.

⁶⁰"We never said microfinance was a silver bullet," he insists. "Or why would I bother to create 50 other companies ranging from agriculture to telecommunications? Job creation is the solution to poverty. Loans should only be given to fund enterprises. They mustn't ever be used for 'consumption smoothing' or how can people pay back the loans? It has to be about income generation." Entrevista rendida por el Profesor Yunus a Madeleine Bunting, el 18 de junio de 2011. The Guardian – Global Development. *Muhammad Yunus banks on beating the enemies of microfinance. The Nobel peace prize winner discusses recent attacks on his schemes to relieve poverty, from within Bangladesh and abroad* (Bunting, 2011).

De esta manera, los préstamos se efectúan bajo los términos de las obligaciones solidarias, las cuales están consagradas en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1568 del Código Civil, a saber:

En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, solo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.

Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum.

La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley (cursivas fuera de texto).

4. América Latina

A diferencia del mercado microfinanciero africano, el de América Latina es mayormente un mercado de microcrédito con tasas de ahorro bastante bajas. Sus fuentes de fondeo se derivan principalmente de donaciones, empréstitos y aportes de capital, que se debe en su mayoría a la baja cultura financiera del ahorro y a la imposibilidad legal de captar recursos del público, básicamente porque las figuras jurídicas adoptadas son las de asociaciones sin ánimo de lucro, las cuáles no se encuentran bajo supervisión y se les prohíbe la captación de recursos (microahorro). Por otra parte, la oferta de servicios se concentra en las grandes ciudades olvidándose del sector rural, donde las herramientas tecnológicas como por ejemplo banca móvil mediante tecnología celular son precarias como consecuencia de la cobertura de las antenas.

El tratamiento regulatorio que se ha dado al sector en cada país ha tenido un impacto definitivo sobre su evolución, siendo países como Bolivia ejemplares gracias a su entorno regulatorio sólido y favorable, mientras que otros, como Venezuela, donde no existe una definición clara de microfinanzas ni tampoco una supervisión específica, se quedan al margen del mercado⁶¹.

Ahora Bien, de acuerdo con datos de Mix Market, en el 2011 el sector de las microfinanzas en América Latina presentaba las cifras que se detallan:

Tabla 9. Cartera de Microfinanzas en América Latina.

Número de prestatarios activos 18.3 millones	Saldo promedio de préstamos por prestatario USD: 1,026.3	Número de depositantes 16.6 millones
Bienes USD: 34.7 billones	Depósitos USD: 18.2 billones	Cartera bruta 28.0 billones

Fuente: <http://www.mixmarket.org>

La misma organización detalla el comportamiento de las Microfinancieras del Sector por país así:

Tabla 10. Comportamiento microfinanciero en América Latina

País	OMF	Número de prestatarios activos	Cartera bruta
México	59	6,067,058	1,991,632,893
Perú	60	3,637,566	8,767,546,100
Colombia	31	2,290,228	5,311,902,921
Brasil	22	2,007,737	1,838,679,288
Bolivia	25	1,026,190	3,047,940,788
Ecuador	45	845,309	2,232,689,054
Paraguay	6	500,66	986,204,462

⁶¹ (Vanesa Corrales Argumanez, 2011) Pág. 13

República Dominicana	10	407,57	644,509,950
Guatemala	20	382,173	201,512,882
Nicaragua	22	315,248	272,883,574
Chile	5	263,756	1,639,740,254
Honduras	22	180,114	301,369,222
El Salvador	12	147,19	367,179,889
Haití	4	116,828	70,140,328
Venezuela	1	44,874	121,911,409
Argentina	13	39,915	42,029,933
Costa Rica	14	16,445	65,168,419
Panamá	3	14,866	22,136,530
Jamaica	1	13,895	9,041,762
Belice	1	4,559	14,398,437
Uruguay	1	2,113	7,324,248

Fuente: <http://www.mixmarket.org>

4.1 Bolivia

Las entidades microfinancieras fueron organizadas a través del Decreto 24000, que implementó un modelo de regulación microfinanciera. Entre sus logros está la implementación de los fondos financieros privados, que pueden efectuar las mismas operaciones de las entidades financieras, salvo aquellas que se relacionen con el comercio exterior. Así, en palabras de Fernando Prado, secretario ejecutivo de la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (Asofin) en Bolivia:⁶²

[l]a regulación acompañó eficientemente el proceso de *upscaling* de las IMF que, abandonando su status de ONG, se convirtieron en fondos financieros privados y en bancos especializados, pudiendo hoy llevar a cabo todos los servicios que ofrece la banca comercial.

⁶² Cfr: Prado, Fernando. "Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en Bolivia" Asofin.

Por su parte, el proceso de *downscaling* fue un fracaso porque no fue debidamente vigilado. La SBEF no estaba preparada para diferenciar el crédito de consumo del microcrédito y casi se destruye el mercado de las microfinanzas debido al sobreendeudamiento que se produjo por la entrada de la banca comercial a este segmento. Varios países están siguiendo actualmente esa misma tendencia y ponen en riesgo su industria de microfinanzas.

En Bolivia, tanto el Gobierno como las entidades dedicadas a ofrecer productos microfinancieros trabajaron de manera conjunta para lograr diseñar e implementar un marco normativo adecuado para las microfinanzas. En la actualidad, es uno de los países en que dicha actividad ha logrado mayor crecimiento, tanto que hacen parte del sistema financiero formal.

Dentro de sus líneas y/o servicios se encuentran la de crédito de intercambio para contrarrestar las llamadas casas de empeño o compraventa. En dicha sección el prestatario deja joyas y a cambio se le entrega una suma de dinero.

El Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas del 2013 concluyó que, aunque se mantienen en el segundo lugar en el ranking internacional, los cambios normativos impactaron en su calificación. Por ello es necesario esperar sus resultados, que además imponen la formalización del sector. Es de destacar que el marco normativo planteado en este trabajo de grado establece la adecuada regulación y supervisión de las entidades que tengan por objeto ofrecer productos de microcrédito por parte del Estado, tal como lo ha determinado jurídicamente Bolivia en su reciente reforma.

El mismo informe argumenta que la mayor fortaleza boliviana está en la transparencia, así como en los mecanismos de autorregulación de las OMF y el amplio acceso a servicios microfinancieros⁶³.

Tabla 11. OMF bolivianas

OMF	4.8b	1.3m	3.9b	64
Datos recientes	Préstamos USD	Prestatarios	Depósitos (USD)	Depositantes
AgroCapital	14,268,000	9,254	0	—
ANED	6,705,737	3,935	—	—
Banco FIE	925,168,115	237,87	744,830,006	—
Banco Fortaleza	189,488,409	18,306	196,888,797	—
BancoSol	927,483,841	232,766	774,903,479	—
CIDRE	47,458,135	9,324	—	—
Coop Fátima	51,624,684	4,486	57,647,447	—
Coop Jesús Nazareno	152,847,701	20,269	163,843,971	—
CRECER	161,040,734	172,203	0	—
Diaconia	97,164,615	69,199	—	—
EcoFuturo FFP	266,796,998	59,767	234,390,175	—
Emprender	8,134,621	9,409	—	—
FADES	22,751,800	21,782	0	0
Fassil FFP	392,105,142	—	445,387,428	—
FONCRESO L	2,782,303	4,26	—	—
FONDECO	28,972,842	13,963	4,344	—
Fondo de la Comunidad	83,140,159	—	73,622,869	—
FUBODE	24,950,091	35,811	—	—
FUNBODEM	14,548,094	7,561	—	—
GRUSOL	—	350	—	64
IDEPRO	46,548,223	11,671	—	—

⁶³ (Índice y estudio realizado por The Economist Intelligence Unit, 2013)

IMPRO	3,131,086	2,466	—	—
PDAI	271,982	161	0	0
Porvenir	1,301,744	—	0	0
Pro Mujer - BOL	58,145,152	117,167	—	—
ProCredit - BOL	558,841,013	45,422	530,832,958	—
PRODEM FFP	640,582,387	142,27	671,944,707	—
Sartawi	29,436,065	15,145	—	—

Fuente: MixMarket (2013).

4.2 Perú

De conformidad con el microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas, Perú obtiene por sexto año consecutivo el puntaje más alto y mantiene su posición número uno al demostrar un entorno regulatorio muy adecuado, un mercado competitivo e innovador y el mayor avance en las medidas de protección de los clientes (Índice y estudio realizado por The Economist Intelligence Unit, 2013).

El mismo estudio expone que entre las razones por las cuales el país ocupa el primer lugar se destaca la existencia de una adecuada supervisión por parte de la Superintendencia de Banca Seguros y AFP, como ente regulador. Dentro del marco normativo propuesto en este trabajo de grado se incluye un adecuado sistema de regulación, control y vigilancia en cabeza de la superintendencia Financiera de Colombia.

Por otra parte, el microscopio denota también la existencia de centrales de riesgo, la implementación de normas que propenden a un mercado imparcial y competitivo, la minimización de barreras de acceso al crédito, requisitos adecuados de capital para la constitución de entidades microfinancieras. Asimismo, la transparencia y las herramientas adecuadas para la protección del usuario los destaca como pioneros en la educación financiera de los usuarios potenciales por medio de un programa educativo en los escolares sobre la cultura del ahorro, con el Ministerio de Educación.

Las fortalezas peruanas son incluidas dentro de los principios del marco normativo propuesto. Entre ellas se destaca la transparencia, las centrales de riesgo universales para todo el sector (tradicional y no tradicional), la protección del consumidor financiero y la capacitación financiera a la población pobre y vulnerable.

El marco normativo, materia de este trabajo, también determina el margen de solvencia, patrimonio inicial, con el objeto de facilitar la constitución de las organizaciones microfinancieras y de entidades financieras no tradicionales.

En la siguiente tabla se detallan las entidades que ofrecen productos microfinancieros en Perú y que reportan datos a Mix Market:

Tabla 12. OMF en Perú

OMF	10.7b	4.1m	8.7b	4.4m
Datos Recientes	Préstamos (USD)	Prestatarios	Depósitos (USD)	Depositantes
MiBanco	1,664,805,485	407,43	1,437,073,250	358,938
CMAC Arequipa	984,882,110	252,368	954,894,395	621,705
CMAC Piura	649,932,693	136,653	745,575,663	345,748
Crediscotia	1,051,378,225	692,014	659,701,759	558,605
CMAC Trujillo	455,212,886	129,354	510,523,596	194,474
Financiera Edyficar	863,031,030	496,559	467,660,265	2,268
CMAC Sullana	444,215,198	130,583	450,382,914	223,358
CMAC Cusco	423,313,249	81,386	397,157,607	231,312
CMAC Huancayo	428,175,998	155,254	392,235,928	230,839
Financiera Confianza	465,739,551	226,934	297,172,913	342,654
CRAC Señor de Luren	266,895,564	53,398	293,087,605	60,096
CMAC Ica	233,709,948	73,952	269,841,246	96,619
CMCP Lima	206,129,837	45,229	245,912,278	54,681
CRAC Nuestra Gente	275,499,228	133,23	243,262,063	286,683
CMAC Tacna	239,658,227	59,089	208,739,540	69,669

CRAC Credinka	134,736,055	28,968	119,453,302	41,451
CMAC Maynas	112,920,504	35,209	115,754,874	85,629
Financiera Universal	84,701,470	37,004	105,349,274	11,914
COOPAC Santa María	86,362,728	—	94,710,622	122,153
CRAC Profinanzas	77,975,860	24,073	89,906,859	12,141
CMAC Paita	73,425,023	33,443	82,895,798	29,012
CMAC Del Santa	57,054,433	24,924	70,245,094	24,86
Compartamos Financiera	272,726,093	180,691	53,828,823	1,009
Caja Nor Perú	48,091,304	35,941	51,524,080	51,498
COOPAC Santo Cristo	64,159,947	—	48,588,786	64,488
COOPAC San Cristóbal	47,856,494	—	48,206,393	82,111
COOPAC Santo Domingo	49,020,227	—	42,066,783	36,8
CRAC Los Andes	49,061,072	29,359	33,454,110	20,614
Financiera Efectiva	102,649,647	244,778	32,531,015	143
COOPAC San Martín	49,735,313	—	32,251,501	49,936
COOPAC Los Andes	38,525,274	—	30,059,089	41,597
CRAC CajaSur	36,083,612	14,775	26,997,324	16,741
CMAC Pisco	16,119,153	8,23	18,871,486	3,951
COOPAC León XIII	18,609,477	—	16,005,079	26,948

Financiera Proempresa	88,423,044	43,993	15,010,022	427
CRAC Sipán	11,152,959	5,958	14,898,571	3,928
COOPAC Tocache	13,333,792	—	10,906,681	18,707
COOPAC Chiquinquirá	4,076,197	—	5,245,452	—
COOPAC Norandino	8,554,129	—	2,454,842	7,198
Popular SAFI	10,414,306	965	0	0
EDPYME Acceso Crediticio	28,993,048	8,565	0	—
EDPYME Alternativa	27,730,673	25,624	0	—
EDPYME Pro Negocios	7,320,328	18,512	0	0
EDPYME Crear Tacna	19,942,813	13,372	0	0
GCOD	520,103	2,865	0	0
EDPYME Nueva Visión	66,265,535	23,519	0	0
EDPYME Credivisión	8,020,149	9,536	0	—
IDESI La Libertad	880,529	2,085	0	—
EDPYME Solidaridad	31,909,345	22,084	0	—
Micredito SAC	3,683,193	7,52	0	0
Mentors - PER	255,744	1,037	0	0
EDPYME Raíz	177,208,478	97,1	0	—
IDESI Lambayeque	252,205	745	0	0
ASPA	653,639	284	—	0

IDESI GRAU	825,055	—	—	—
FOVIDA	2,327,835	—	—	—
ADEA Andahuaylas	3,786,919	—	—	—
IDER CV	1,464,250	—	—	—
Asociación Ariwa	7,252,797	—	—	—
FONDESURCO	19,397,862	—	—	—
ADRA Perú	5,405,735	—	—	—
Manuela Ramos	6,990,527	—	—	—
Pro Mujer - PER	27,625,521	—	—	—
EDAPROSPO	2,182,374	—	—	—
AMA	2,591,038	—	—	—
MIDE	2,383,274	—	—	—
ASIDME	464,256	—	—	—
FINCA - PER	4,778,905	—	—	—
Alternativa Microfinanzas	1,183,934	—	—	—
IDESPA	796,192	—	—	—
PRISMA	2,779,804	—	—	—
mi Casita	25,590,051	966	—	—

Fuente: MixMarket (2013).

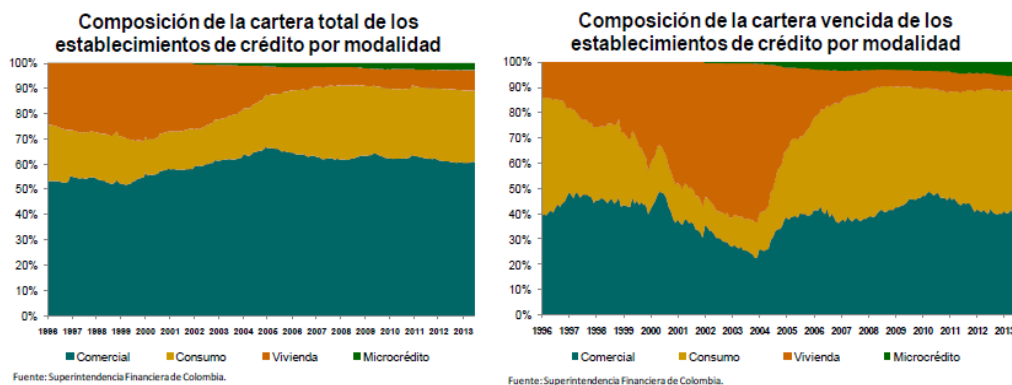
CAPITULO VII

Microfinanzas y microcrédito en Colombia

1. Avances en el sector de las microfinanzas y el microcrédito

El Gobierno colombiano comprendió que era necesario ofrecer recursos que apalanquen las actividades productivas de ciertos sectores. Así, en la década de los cincuenta, se crearon subsidios a la tasa o créditos condonables para el sector agropecuario. Sin embargo, parte de dichos recursos fueron destinados por los beneficiarios a otros fines, lo cual evidenció algunas fallas del sistema. Fue a partir de la década de los ochenta, que se empezaron a prestar servicios de microcrédito a través de cooperativas, asociaciones, ONG y fundaciones⁶⁴. Actualmente, del total de la población colombiana el 62% se entienden bancarizados con por lo menos de un producto financiero (Asobancaria, 2011).

Figura 10. Composición de la cartera vencida en Colombia.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

⁶⁴ Según Rodríguez, “a través de -IMF y/o Organizaciones no gubernamentales, constituidas como fundaciones, las cuales tenían por objeto apoyar el desarrollo efectivo de las microempresas, como sector que no era atendido por el sistema financiero tradicional. Durante esta primera etapa, se tiene que tales organismos reciben donaciones de organismos internacionales para tal fin; no obstante, esta forma de organización dificultó el desarrollo del sector microfinanciero, entre otras razones, por las siguientes causas: (i) Por parte del deudor, que recibía los recursos, sin tener claridad respecto de la obligatoriedad de restituirlos. Esto es que confundía el tipo de contrato que celebraba (donación/mutuo). (ii) Frente a las -IMF que desarrollaron la operación microcrediticia, se apreció que no contaban con la experiencia y el conocimiento necesario para desarrollar esta clase de productos. (iii) El Estado no contaba con una política de apoyo al sector microempresarial” (Rodríguez, 2007, p. 4).

Desde el 2011, se ha debatido la aprobación de una ley que exija a los bancos tradicionales facilitar el acceso al microcrédito a poblaciones no bancarizadas. En el caso colombiano, *The Economist* destacó en el 2013 el reiterado archivo del proyecto de ley por parte del legislativo. Según la metodología que se propone, los bancos tendrían que asignar un porcentaje de sus carteras al microcrédito y, por lo menos 50% de esta debería dirigirse a los segmentos más pobres de la población. Esta ley aún no se ha aprobado y deberá presentarse nuevamente a discusión.

Asimismo, se resalta cómo se ha intensificado la competencia por atraer los mejores clientes entre las organizaciones microfinancieras. A medida que comienzan a ofrecer más créditos y de mayores montos, sobre todo a clientes con buen perfil crediticio, se presentan problemas de sobreendeudamiento y morosidad, que a juicio de las autoras de este escrito se deriva de la ausencia de una central de información para este sector de los servicios financieros, motivo por el cual la norma propuesta considera el deber de unificar la información de los clientes del sector financiero tradicional y del microfinanciero en una sola central de riesgos con libertad de acceso para las entidades que se dediquen a ofrecer productos de financiamiento.

Es de anotar que unos de los múltiples problemas que pretende resolver la legislación objeto de este estudio es la del defensor del consumidor financiero. Las estadísticas que este publica sobre atención de quejas muestran que está aumentando el número de días que se requieren para llegar a una resolución final de estas. En marzo de 2012, el 18% de las quejas estaban pendientes de resolución durante más de 180 días. En marzo de 2013, ese porcentaje se incrementó a 42%. Al respecto es importante anotar que el Defensor del Consumidor Financiero se aplica para la banca tradicional, pero no opera para las entidades microcrediticias no reguladas, aspecto que se redirecciona con la

propuesta normativa que incluye la necesidad de un defensor del usuario y/o del consumidor microfinanciero.

El estudio citado anteriormente, para la vigencia 2012 resaltó, respecto al entorno para el desarrollo de las microfinanzas, que Colombia ocupa el séptimo puesto en la clasificación latinoamericana y presenta las siguientes características fundamentales:

- La mayoría de las grandes instituciones microfinancieras se han convertido en bancos o están en proceso de colocarse bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia. Todavía quedan unos pocos actores importantes (como Fundación Mundo Mujer) que no están regulados por la Superintendencia Financiera y que tienen una proporción significativa de la cartera de ese segmento. El Gobierno, el Banco de la República de Colombia (BRC) y organismos multilaterales han estado trabajando con la Asociación de Microfinanzas (Asomicrofinanzas) y directamente con instituciones microfinancieras para entender la idiosincrasia de este mercado.
- El tope a las tasas de interés se calcula trimestralmente utilizando una metodología que tiene en cuenta microcréditos y préstamos comerciales. Esta metodología proporciona una tasa artificialmente baja. Sin embargo, las autoridades de regulación y elaboración de políticas han permitido el aumento de la tasa cada trimestre, de manera que no es una limitación para la mayoría de las instituciones que ofrecen productos microfinancieros. Es obligatorio publicar los cargos adicionales aplicados a los microcréditos, como las comisiones de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), pero no se incluyen en el cálculo de la tasa de interés del microcrédito.
- En 2009, Colombia aprobó un gran conjunto de leyes relativas a la protección de los clientes, que incluía reglas sobre la

transparencia de precios y la resolución de conflictos. Las instituciones microfinancieras están obligadas a publicar sus tasas de interés y comisiones, aunque aparentemente no se ha estandarizado la manera de reportarlas y es difícil hacer una comparación. La Superintendencia Financiera cuenta con una unidad denominada Defensor del Consumidor Financiero que se encarga de atender las quejas de los clientes.

- Desde el 2011 se está debatiendo la aprobación de una nueva ley que exigirá a los bancos tradicionales que faciliten el acceso al microcrédito a poblaciones no bancarizadas. Según la metodología que se propone, los bancos tendrán que asignar un porcentaje de sus carteras al microcrédito y, por lo menos el 50% de esa cartera deberá dirigirse a los segmentos más pobres de la población. Esta ley aún no se ha aprobado, pero fue presentada nuevamente en marzo de 2013 para una nueva ronda de deliberaciones en este periodo legislativo (Índice y estudio realizado por The Economist Intelligence Unit, 2013, p. 53).

A su vez, según los informes referidos, en el 2011 Colombia mejoró su posición en el desarrollo de las microfinanzas frente al 2010, pues pasó del puesto número 9 al 7 a nivel mundial, mientras que en el año 2009 ocupó el puesto 8. Según el informe de 2009 Colombia ocupa un puesto alto en el índice, obtenido por un puntaje elevado en las categorías de marco jurídico y regulatorio favorable, clima de inversión moderadamente favorable y un grado elevado de desarrollo institucional⁶⁵. Sin embargo, llama la atención que en el informe de 2011 se lamenta de la falta de un marco normativo unificado para el sector.

Así como no existen herramientas de regulación adaptadas a la especialidad de las microfinanzas, el concepto de microcrédito es restrictivo porque está ligado

⁶⁵ Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2009 Índice y estudio realizado por el Economist Intelligence Unit. (Índice y estudio piloto implementado por el Economist Intelligence Unit, 2009, pág. 6)

a la noción de la empresa. Para ello, el Código de Comercio, en su artículo 25, dispone:

[s]e entenderá por empresa toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio.

Nuestro ordenamiento jurídico ha definido como microcrédito aquellas operaciones de financiamiento dirigidas única y exclusivamente a los pequeños empresarios que no superen los 25 salarios mínimos⁶⁶, tal como lo señala en Artículo 39 de la Ley 590 de 2000, que establece:

Artículo 39. Sistemas de Microcrédito. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual *el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía* autorizase a los intermediarios financieros y a las IMF y/o entidades financieras no tradicionales especializadas en crédito microempresarial, para *cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.*

Con los honorarios se remunerará la *asesoría técnica especializada al microempresario*, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las *visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial*; y con las comisiones se

⁶⁶ A 2014 esta suma asciende a Col. Pesos \$ 15'400.000 (el salario mínimo legal mensual vigente asciende a Col. Pesos \$616.000 - U\$ 7492,34).

remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación (cursivas fuera del texto).

En desarrollo de la norma en comento, la entonces Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, emitió la circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008, que en materia de microcrédito determina, entre otras:

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

[...] *el saldo de endeudamiento del deudor no podrá exceder de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes⁶⁷ al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito. Se entiende por saldo de endeudamiento el monto de las obligaciones vigentes a cargo de la correspondiente microempresa con el sector financiero y otros sectores, que se encuentren en los registros de los operadores de bancos de datos consultados por el respectivo acreedor, excluyendo los créditos hipotecarios para financiación de vivienda y adicionando el valor de la nueva obligación”.*

Se tendrá por definición de microempresa ⁶⁸aquella consagrada en las disposiciones normativas vigentes⁶⁹ (cursivas fuera de texto).

⁶⁷ A 2014 120 smlmv ascienden a Col. Pesos \$73.920.000.

⁶⁸ Microempresa: Personal no superior a 10 trabajadores. Activos totales inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

⁶⁹ (Superintendencia de Economía Solidaria, 2008)

Al respecto vale la pena preguntarse si es sensato definir el microcrédito con operaciones de hasta 14 millones de pesos. Pareciera excesivo que una operación de crédito de hasta esa cifra pueda ser considerada microcrédito, cuando la experiencia en otros países hace referencia a una cifra mucho menor. La determinación de operaciones de microcrédito a partir de ese tope se explica por la necesidad del Gobierno nacional de demostrar que el número de transacciones de este tipo había aumentado.

Una de las principales diferencias del modelo de OMF-IMF implementado en Colombia frente a los implementados a nivel internacional consiste en que las microfinanzas, y especialmente el microcrédito, están dirigidos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y sus montos oscilan entre 5 y 25 SMLMV, es decir, aproximadamente entre USD\$1.500 y USD\$8.000⁷⁰, siendo que en el marco internacional la media de estos créditos es inferior a USD\$500.

Cabe agregar que el concepto de microempresa establecido en la legislación colombiana no tiene en cuenta a los pequeños comerciantes, quienes en su mayoría tienen negocios familiares de subsistencia que operan en la informalidad, por lo que usualmente no son sujetos de crédito de las entidades autorizadas para realizar actividades financieras reguladas.

La mayoría de estos negocios carecen de estructura financiera, y son el producto de la necesidad de autoemplearse, derivada del desempleo o subempleo, por cuanto no se trata de mano de obra calificada y en su mayoría es población desplazada, proveniente del sector rural o con altos índices de vulnerabilidad. Sumado a estos factores, las políticas de Estado paternalistas⁷¹, basadas en la implementación de subsidios a la demanda, se constituyen en

⁷⁰Tasa representativa del Mercado valor dólar en Colombia \$ 2055,43 www.banrep.gov.co/es/trm

	COP	USD
SMMLV-2014	616.000	299,69

⁷¹Subsidio familiar, subsidio de vivienda de interés social, familias en acción, subsidios cruzados a los servicios públicos, subsidio a las exportaciones etc.

trampas de pobreza que impactan en bajas cifras de competitividad, riqueza y desarrollo, lo que trae como consecuencia la ausencia de iniciativa privada, de compromiso social y la eliminación de la autoestima.

Es simple y llanamente un prejuicio del Estado el considerar que los ciudadanos son personas incapaces de inventar, decidir y de solucionar sus propios problemas. Por eso es importante que el Estado paternalista-asistencialista, cambie su concepción dando paso al postulado “no dar el pescado sino enseñar a pescar”. Una de las herramientas para combatir la pobreza es la regulación que permita el acceso de todas las personas, en condiciones de igualdad y dentro de las leyes del mercado, a los servicios financieros, con el objetivo de apalancar los pequeños negocios y llevarlos a la formalidad para que además sean generadoras de empleo.

Respecto a las denominadas Pymes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es el encargado de controlar el número de préstamos que se realizan a este tipo de personas jurídicas a través de OMF-IMF. En Colombia, el desarrollo de las microfinanzas se ha limitado históricamente a los productos de colocación. Al respecto, el Banco Caja Social, el Banco de la Mujer y Finamérica cuentan con un avance histórico.

Pese a que en el marco colombiano el desarrollo de las microfinanzas no ha sido suficiente, y se centra fundamentalmente en el microcrédito, dentro de los avances presentados destacamos los siguientes:

A. Banca de las Oportunidades (BdO)

Es un programa de inversión administrado por el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex). Fue propuesto como una política gubernamental a través del

documento Conpes⁷² No. 3424 del 16 de mayo de 2006, para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros a familias pobres, hogares no bancarizados, microempresarios y pequeña empresa⁷³, “buscando la equidad social en Colombia”⁷⁴.

El Decreto 3078 de 2006⁷⁵ materializó lo señalado en el documento Conpes, creando el programa de Inversión Banca de las Oportunidades. Los instrumentos de intervención creados a través de este Programa se clasifican

⁷² (Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES- República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, 2006)Económica y Social.

⁷³ (Banca de las Oportunidades, s.f.)

⁷⁴ (Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES- República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, 2006) página 1.

⁷⁵ (Rama Ejecutiv del Poder Público, 2010)Recopilado y reexpedido a través del Decreto 2555 del 15 de julio de 2010. Artículo 10.4.2.1.5 Actividades financiables con recursos del programa de inversión Banca de las Oportunidades. “*Los recursos del programa de inversión Banca de las Oportunidades se podrán destinar para la financiación de las siguientes actividades:*

1. Estudios de reformas al marco regulatorio en los temas que se identifiquen como barreras de acceso al sistema financiero y de financiamiento en general.

2. Celebración de convenios con entidades que realizan actividades de microfinanzas para apoyar e incentivar la ampliación de cobertura, el diseño e introducción de nuevos productos financieros para los segmentos de la población a los cuales está dirigido el programa de inversión Banca de las Oportunidades.

En desarrollo de dichos convenios se podrá prever la compensación de costos y gastos asociados a la actividad microfinanciera y otras actividades que sean definidas por la Comisión Intersectorial. Para el efecto, se deberá diseñar un sistema de asignación y ejecución de los apoyos e incentivos que permita el uso eficiente de los recursos. En ningún caso, tales apoyos e incentivos podrán tener carácter permanente. El monto total de los apoyos e incentivos no podrá superar anualmente el cincuenta (50%) del total del presupuesto a ejecutar en el respectivo año.

3. Promoción de estrategias e instrumentos adecuados para el suministro suficiente, oportuno y pertinente de información a las autoridades y al público en general en los temas de microfinanzas.

4. Promoción de programas de educación financiera a la oferta y a la demanda.

5. Diseño de estrategias para hacer efectivo el acceso a garantías a los segmentos de la población a quienes va dirigido el programa de inversión Banca de Oportunidades, sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 10.4.2.1.8 del presente decreto.

6. Apoyo a instituciones que tengan como objeto prestar servicios de soporte técnico, tecnológico y operativo a entidades que adelanten actividades relacionadas con microfinanzas.

7. Promoción del diseño de nuevos productos financieros masivos para los segmentos de la población a quienes va dirigido el programa de inversión Banca de las Oportunidades.

8. Promoción y diseño de instrumentos que faciliten el acceso a recursos de capital de riesgo.

9. Promoción y diseño de instrumentos para emprendedores que faciliten el acceso a recursos de tal forma que complementen y no dupliquen las actividades realizadas por el Fondo Emprender del Sena y otros instrumentos públicos.

10. Promoción de la celebración de acuerdos con entidades dedicadas a las microfinanzas, que establezcan objetivos y metas relacionados con la mencionada política y seguimiento a los acuerdos que se celebren.

11. Las demás que determine la Comisión Intersectorial y que guarden relación con la política del programa de inversión Banca de las Oportunidades.

Parágrafo. Para todas las actividades del programa de inversión Banca de las Oportunidades y, en especial, aquellas que impliquen la asignación y entrega de recursos, se observarán los principios de transparencia, equidad y libre concurrencia de los beneficiarios.”

en los de subsidio a costos, cofinanciación de proyectos y asistencia técnica, y son explicados en reportes efectuados por este en los siguientes términos:

- Subsidio a costos: consiste en la entrega de una suma determinada de recursos a intermediarios, por actividad o producto, cuando no son inicialmente rentables. Preferiblemente, se usa como instrumento cuando el producto o canal a subsidiar es bastante homogéneo o estandarizable y, por ende, la selección de beneficiarios se puede hacer por subasta a la entidad que pida el menor subsidio. Estos deben ser transitorios y decrecientes con el fin de estimular a las instituciones a que logren rentabilizar o el canal o el producto que se está incentivando.

- Cofinanciación de proyectos: es la financiación parcial de proyectos piloto que no sean inicialmente rentables o no tengan rentabilidad inicial demostrada. Se aplica cuando los proyectos a incentivar, definidos por la política de la BdO, no pueden ser estandarizados, sino que deben ser flexibles para adecuarse a las realidades de diferentes tipos de instituciones.

- Asistencia técnica: representa el aporte “en especie” que brinda la BdO a una entidad o a un grupo de ellas, a través de la contratación de un asesor o entidad con amplia experiencia internacional o local en tecnologías de microfinanzas, en fortalecimiento de cooperativas y ONG o en la realización de estudios que permitan conocer mejor las necesidades de los clientes objeto de la política (Banca de las Oportunidades, s.f.).

Tales instrumentos son implementados a través de la Red de la Banca de Oportunidades, conformada por bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, ONG microcrediticias, cajas de compensación familiar y compañías de seguros existentes. Estas entidades son las encargadas de extender la cobertura y los servicios financieros a la población desatendida (Banca de las Oportunidades, s.f.).

La Banca de las Oportunidades tiene el fin de facilitar la labor de la red: propiciando las reformas necesarias al marco regulatorio, apoyando la estrategia de promoción e incentivos, e impulsando acuerdos con los diferentes gremios para buscar cumplir las metas de logros en cobertura física y acceso a los servicios financieros (Banca de las Oportunidades, s.f.).

El informe denominado “Acceso a servicios financieros en Colombia: Retos para el siguiente cuatrienio”, elaborado por Beatriz Marulanda, Mariana Paredes y Lizbeth Fajury, examinó, entre otros, el impacto generado por el Programa Banca de las Oportunidades. Al respecto, el documento señaló que dicho programa había tenido un impacto positivo en la expansión del sector financiero formal a los sectores de menores ingresos del país; sin embargo, aclara que, si bien el microcrédito ha sido utilizado con crecimiento sostenido durante el periodo analizado, tal estaba destinado principalmente a microempresas y con montos superiores a los 5 SMLMV⁷⁶.

En lo que respecta a los datos de acceso a servicios financieros, se tiene la siguiente información:

- El programa Banca de las Oportunidades ha atendido a 935 Municipios a través de 19.930 corresponsales no bancarios desde el 2007 y hasta 2012. (Súper financiera, Banca de las oportunidades 2012)

⁷⁶ Para 2014 equivalente a Col. Pesos COP \$3.080.000.oo USD\$ 1.498,4.

- El programa Banca de las Oportunidades desembolsó 8'972.367 microcréditos por 26 billones de pesos colombianos entre 2006 y diciembre de 2011 (Banca de las Oportunidades, 2011).

Lo anterior considerando los altos costos operativos en los que las entidades financieras (ya sean bancos, ONG microfinancieras, cooperativas, etc.) incurrieran en el otorgamiento y seguimiento de estos, ya que la actividad microfinanciera es intensiva en mano de obra, por cuanto los analistas de las OMF deben visitar a sus (eventuales) clientes para corroborar las circunstancias de estos, así como el desarrollo de los proyectos en los cuales los recursos fueron obtenidos. A su vez, en el costo de la operación se deben tener en cuenta el costo del fondeo, el costo de las provisiones y la rentabilidad del patrimonio.

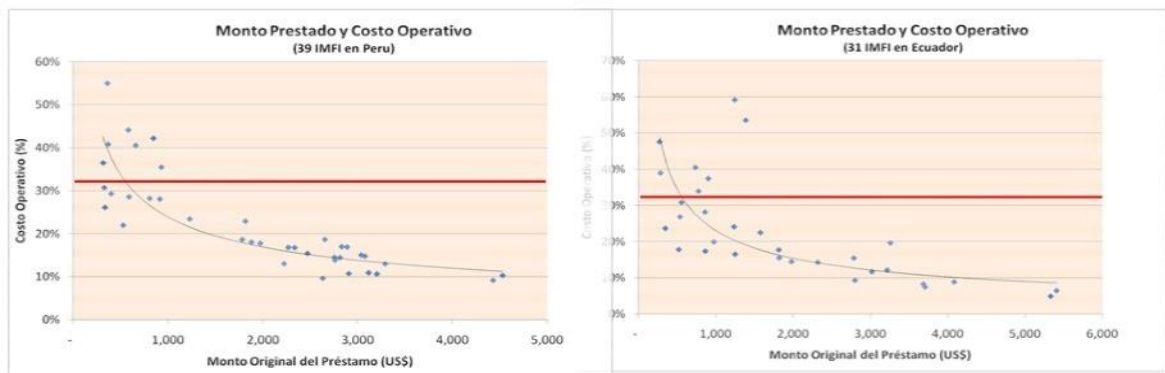
Además de los altos costos referidos en los que incurren las OMF, se tiene que el límite en la tasa de usura establecido en la legislación colombiana tiene como efecto que estas entidades no puedan efectuar préstamos inferiores a USD\$500, ya que se vuelven insostenibles. Así, la estructura regulatoria de las microfinanzas en Colombia impide que muchas de las entidades financieras tradicionales otorguen crédito a las personas de menores recursos, quienes demandan cifras consideradas como no rentables para estas.

Las microfinanzas en Colombia han estado más enfocadas a los microempresarios que a las personas de mayores necesidades, lo que representa un distanciamiento del escenario colombiano en relación con el internacional, e incluso el regional, por cuanto la regla general es que las microfinanzas se concentren en los sectores más pobres de la población, y en montos de crédito mínimos de hasta USD\$500, que por lo general es la base de los utilizados en Colombia. Esta situación deja desamparada a la población más vulnerable, que se ve obligada a acudir al sector informal e ilegal del crédito, en

el cual debe pagar intereses mucho más elevados de aquellos disponibles en el sector formal de las finanzas (de hasta cerca del 200% anual).

En el informe “Acceso a servicios financieros en Colombia: Retos para el siguiente cuatrienio” se expone esta situación en las siguientes tablas:

Figura 11. Montos prestados y costos operativos región en dólares.



Fuente: Chuck Waterfield

B. Corresponsales no bancarios

Aun cuando, en estricto sentido, los corresponsales no bancarios están enmarcados en la banca de oportunidades, consideramos conveniente, por su especificidad, explicarlo en numeral separado. El Artículo 1° del Decreto 2233 de 2006 establece la posibilidad para los establecimientos de crédito de prestar algunos servicios financieros, a través de corresponsales no bancarios, que en todo caso actúan bajo plena responsabilidad y por cuenta del establecimiento de crédito.

Según el Artículo 5° del Decreto en comento, puede actuar como corresponsal no bancario cualquier persona natural o jurídica que atienda al público, bien sea en instalaciones propias o de terceros, siempre y cuando su régimen legal u

objeto social así lo permita. Para ello, el corresponsal o el representante legal, tratándose de personas jurídicas, deberá reunir las cualidades morales establecidas por la Superintendencia Financiera, así como las estructuras física, técnica y de personal adecuadas. El artículo en cita permite que las cooperativas de ahorro y crédito, así como las multiactivas con sección de ahorro y crédito, actúen como corresponsales en los términos de la ley.

Los servicios que los establecimientos de crédito están autorizados a prestar a través de corresponsales no bancarios, los cuales deben ser efectuados mediante terminales electrónicos conectados en línea con las plataformas tecnológicas de los establecimientos de crédito correspondientes, son los siguientes:

- 1) Recaudo, pagos y transferencia de fondos.
- 2) Envío o recepción de giros en moneda nacional colombiana dentro del territorio nacional.
- 3) Depósitos y retiros en efectivo de cuentas corrientes, cuentas de ahorros o depósitos a término, así como transferencias de fondos que afecten dichas cuentas.
- 4) Consultas de saldos en cuenta corriente o de ahorros.
- 5) Expedición de extractos.
- 6) Desembolsos y pagos en efectivo por concepto de operaciones activas de crédito.
- 7) Entregar y recolectar información y documentos relacionados con la apertura de depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término, así como la solicitud de créditos.

- 8) De conformidad con las autorizaciones correspondientes⁷⁷, efectuar los procedimientos necesarios para que las entidades de crédito procedan a abrir cuentas de ahorro, así como las entrevistas necesarias para la vinculación de clientes.

Según el documento “Acceso a servicios financieros en Colombia: reto para el siguiente cuatrienio”⁷⁸, este canal facilitó la ampliación de la cobertura de servicios financieros entre 2006 y 2009. Según las cifras citadas en ese texto, en octubre de 2009 había 5.577 corresponsales no bancarios abiertos por diez bancos, prestando sus servicios en 765 municipios de un total de 1.102 municipios del país. Esto representa una cobertura del 69,4%. Tal cifra, aunada a las oficinas de los establecimientos de crédito, genera una cobertura de servicios financieros del 94% de las poblaciones del país.

De conformidad con el documento en referencia, los corresponsales no bancarios permitieron prestar servicios financieros a municipios de menor tamaño y a segmentos desatendidos de los más grandes que ya contaban con presencia de servicios financieros, como los barrios marginales⁷⁹. A su vez, el estudio señala que ha crecido la confianza de los usuarios en los corresponsales no bancarios, en la medida que a través de ese canal se maneja un importante número de transacciones⁸⁰. Sin embargo, este trabajo aduce que aún la transaccionalidad es muy baja en municipios pequeños e incluso que algunos corresponsales no bancarios no son sostenibles, aclarando que el número de estos no garantiza su utilización, sino que esta depende de la bancarización y de las transacciones autorizadas por cada entidad financiera,

⁷⁷ Del establecimiento de crédito, y de acuerdo con las instrucciones impartidas por la Superintendencia Financiera. Esta facultad fue otorgada mediante el Decreto 1121 de 2009.

⁷⁸ (Beatriz Marulanda M. P., Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio) Op. Cit. Páginas 15 y ss.

⁷⁹ El documento referido indica además que la implementación de este canal ha generado el aumento de la competencia entre establecimientos de crédito, ya que resulta menos costoso iniciar la atención de nuevos municipios. En efecto, en el periodo allí analizado el Banco Agrario junto con otros bancos han llegado con oficina a 14 nuevos municipios, mientras que en 44 municipios tienen corresponsales no bancarios. De los 513 municipios en donde el Banco Agrario estaba como única entidad financiera en junio de 2006, en 17 de ellos la banca privada instaló sucursales y en 228 había llegado con corresponsales no bancarios a corte mayo de 2009.

⁸⁰ Según el documento en cita El número de transacciones realizadas a través de corresponsales no bancarios en octubre de 2009 fue de 1, 392,134 operaciones, por un monto de Col. Pesos \$266 mil millones. El valor promedio de las transacciones fue de Col. Pesos \$190,000. *Ibidem*, Pág. 15 y ss.

siendo importante para el desarrollo de este canal la masificación de las transacciones⁸¹.

C. Banca Capital

En su momento, el proyecto de inversión denominado Banca Capital, a cargo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), e incluido en el Plan de Desarrollo 2008-2012, destinó \$235.196 millones para ser entregados a la población bogotana en forma de microcréditos a través de entidades bancarias y organizaciones microfinancieras no gubernamentales. Acorde con dicho compromiso, el 2 de julio de 2009, el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 387, que reafirmando la permanencia y la institucionalización de Banca Capital y disponiendo que el Gobierno de la ciudad, mediante su Secretaría de Desarrollo Económico, formulara la Política Pública de Financiamiento y Democratización del Crédito de Bogotá. El 28 de diciembre del 2009, mediante el Decreto 589, el alcalde mayor de la ciudad aprobó dicha política.

El nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Humana⁸² en su Artículo 6°, determina las estrategias del Plan y el numeral 7° prevé:

Gestionar recursos de crédito para las personas vinculadas a la economía popular con dificultades de acceso al crédito formal, con la aplicación de criterios de priorización cuando existan barreras adicionales por razones de pertenencia grupos étnicos; afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom, las personas LGBTI, las víctimas y personas con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados que se adapten a la escala de sus

⁸¹ A su vez el estudio señala que a la fecha del mismo tan solo dos entidades financieras habían vinculado clientes a través de corresponsales no bancarios.

⁸² (Concejo de Bogotá D.C., 2012) Acuerdo 489 De 2012 por el cual se Adopta el Plan De Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para BOGOTÁ D.C. 2012-2016 Bogotá Humana

operaciones y capacidades de pago, de modo que *los emprendimientos de los sectores populares dispongan de fuentes de financiación y se fortalezcan sus formas de generación de ingreso* (cursivas fuera del texto)

Más adelante, la misma norma, en el artículo 17, incluye en el numeral 4° como un programa de “de ciencia, tecnología e innovación para avanzar en el desarrollo de la ciudad” así:

Banca para la economía popular.⁸³ Adquirir, por parte del Distrito Capital, total o parcialmente, la propiedad accionaria de un banco de primer piso y una entidad fiduciaria para apoyar la economía popular. El propósito del banco es democratizar el crédito, disminuir los costos y aumentar el ingreso de los beneficiarios llegando a los barrios populares mediante programas de financiamiento acordes con las necesidades y rentabilidad de productores y consumidores tradicionalmente excluidos del acceso al crédito.

⁸³ El citado proyecto, presenta 1. Líneas de Crédito para adquisición de activos fijos y capital de trabajo: Crédito Microempresarial, para Capital de trabajo – Activos Fijos, hasta por Monto: Hasta \$ 50 Millones Tasa: Hasta (DTF+ 15%) E.A. = 1,49%M Plazo: Hasta 36 Meses Emergencia Económica : para Líneas Capital de trabajo – Activos Fijos. Monto: Hasta \$ 50 Millones Tasa: Hasta (DTF+ 8%) E.A. = 0,99% MV Plazo: Hasta 60 Meses, 6 Meses Periodo de Gracia 2. Crédito Banca Muisca - Oportunidad Latinoamericana Colombia (OLC) para financiamiento a iniciativas y actividades empresariales existentes. Líneas de crédito que busca el fortalecimiento mediante el otorgamiento de créditos individuales dirigidos a microempresas en niveles de subsistencia, Las microempresas interesadas en obtener el crédito deben manejar directamente el negocio y debe ser reconocido por su responsabilidad e integridad en las relaciones de familia y la comunidad. Ofrecer servicios de financiamiento a iniciativas y actividades empresariales existentes para procurar el fortalecimiento e impulso de las mismas. CAPITAL DE TRABAJO: Materia prima, insumos, inventarios y demás gastos operativos de funcionamiento. INVERSIÓN FIJA: Compra de maquinaria, equipo, herramientas y demás activos fijos y de capital. TASA: 12% E.A. = 0.96% MV MONTO: Desde 300.000\$ Hasta 1.000.000\$. Plazos: Hasta 12 Meses.

Crédito Banca Muisca – Banco Agrario para adquisición de activos fijos, mejoras locativas y capital de trabajo. Líneas de crédito que permite toda clase de negocios que estén dentro de su operatividad de servicio, para aunar esfuerzos de otorgar micro créditos en la parte urbana y rural dirigido a las microempresas, famiempresas, individual y grupos solidarios. Se encargara de los recursos físicos y el talento humano necesario para llevar a cabo su objetivo 1. LÍNEA FORTALECIMIENTO para Capital de Trabajo y/o Inversión en Activos Fijos. 2. LÍNEA MEJORAS LOCATIVAS. 3. MICROCRÉDITO AGROPECUARIO para Capital de Trabajo y/o Inversión en Activos Fijos 4. NÚCLEOS SOLIDARIOS: para agrupaciones de personas naturales de 12 a 25 para facilitar el acceso a crédito y fomentar el ahorro. TASA: 16%EA = 1,24% MV. MONTO: Hasta 25 smmlv = \$14.700.000 PLAZOS: Hasta 18 Meses (SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO, 2013)

Parágrafo. En el proceso de adquisición de la propiedad accionaria del banco se deberán surtir los procedimientos de autorización ante la Superintendencia Financiera, de acatar las normas presupuestales, así como realizar los estudios técnicos y financieros correspondientes.

Dicho proyecto contó con recursos asignados para la vigencia 2013 por la suma de \$30.000 millones de pesos, y actualmente opera con el apoyo de BancoldeX, Programa Banca de las Oportunidades.

Los operadores del programa en Bogotá se aprecian en la siguiente tabla:

Tabla 13. Operadores

	OPERADORES	VALOR CONVENIOS (Millones)
Oferta Servicios Financieros (\$42.685)	BANCOLDEX	\$ 15.785
	Banca de las Oportunidades	\$ 6.000
	Cooameva	\$ 4.500
	Unión Temporal IECE-COOPACC- ASOEMPRO	\$ 1.500
	Corporación Minuto de Dios	\$ 4.170
	CDA Forjar	\$ 1.000
	Cenatech	\$ 3.750
	Futura Networks de Colombia	\$ 400
	FNG	\$ 500
	Banco Agrario	\$ 3.500
	Corfas	\$ 700
Oportunidad Latinoamérica Colombia	\$ 900	
Estudios de Mercado, Evaluación y Seguimiento (\$794)	Universidad Pontificia Javeriana	\$ 594
	Corfuturo	\$ 199,8
	TOTAL	\$ 43.479

Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

D. Cajas de compensación familiar (CCF)

En Colombia, la primera caja de compensación familiar surgió en 1954, en el marco del sistema de compensación familiar, por voluntad de algunos

empleadores y ante la presión de representantes de la clase obrera. Su objeto era “aunar esfuerzos para, mediante el pago de subsidio familiar en dinero, aliviar las cargas económicas que representaba la familia a los trabajadores de las empresas fundadoras” (Sentencia de Consitucionalidad, 1992).

En 1957, se expidió el Decreto Extraordinario 118, que estableció el subsidio familiar como una obligación legal a cargo de determinadas empresas. Ese mismo año, se expidió el Decreto 1521, reglamentario del subsidio familiar. Este estableció que las cajas de compensación familiar debían ser organizadas en forma de corporaciones y tener personería jurídica.

En 1962, mediante el Decreto 3151, se otorgó a favor de las referidas cajas la posibilidad de suministrar, además del subsidio señalado, servicios sociales a los trabajadores de las empresas afiliadas. Facultades que fueron ratificadas por la Ley 56 de 1973.

En la década de los ochenta, específicamente en 1981 y 1982, se expidieron las Leyes 25 y 21, respectivamente, que consagraron la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar y la extensión del Régimen de Subsidio Familiar a todos los asalariados del país, y además estableció obligaciones de seguridad social a cargo de las Cajas.

Por medio del desarrollo normativo de las Cajas de Compensación Familiar, se ha enfatizado el carácter redistributivo de bienestar social. Así, mediante el Decreto 341 de 1988, se insistió en que los servicios de las cajas debían dirigirse fundamentalmente a los trabajadores que devengaren hasta cuatro salarios mínimos y con personas a cargo, llegando incluso a extender algunos de sus servicios a personas que no sean legalmente beneficiarias de sus servicios (Ley 10 de 1990).

La Reforma del año 2002, permitió a las cajas de compensación prestar servicios de microcrédito a sus afiliados

El artículo 20 parcialmente acusado hace parte de la Ley 789 de 2002, “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”. Dicho precepto se encuentra ubicado en el Capítulo V de la precitada ley, el cual se ocupa de regular todo lo concerniente al “Régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar”.

*con el fin de apoyar las operaciones de microcrédito, también se faculta a las Cajas para participar en el sistema financiero bajo las mismas reglas que regulan la actividad; les autoriza retomar el crédito de consumo para realizar actividades de subsidio en dinero, recreación social, deportes, turismo, cultura, educación, capacitación, entre otros; amplía hasta el año 2006 el término para que las Cajas continúen manejando los recursos de vivienda de acuerdo con lo previsto para el Fondo de Vivienda de Interés Social; e igualmente, las faculta para desarrollar un sistema de información de beneficiarios, para administrar programas de microcrédito y realizar actividades de mercadeo incluyendo la administración de farmacias”*⁸⁴ (cursivas fuera del texto).

Asimismo, la Ley 920 de 2004 dio a las Cajas de Compensación Familiar facultadas para otorgar créditos a sus afiliados y beneficiarios, especialmente de vivienda, educación y libre asignación. De acuerdo con el informe citado, entre las ventajas de este mecanismo se encuentran las de costo financiero, pues las tasas son muy similares a las de los bancos. Sin embargo, entre las desventajas se mencionan principalmente la poca facilidad para obtener un

⁸⁴ (Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 20 (parcial) de la Ley 789 de 2002 “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”, 2003).

crédito y la oportunidad o tiempo transcurrido entre su solicitud y desembolso. Adicionalmente, las cajas de compensación se enfocan en la población formalmente activa que cuenta con seguridad social y un régimen laboral que cumple con todas las garantías normativas, por tanto, la población objetivo de estas no se considera pobre y vulnerable. Las cajas de compensación están “blindadas” al riesgo toda vez que a través de la libranza descuentan los montos adeudados del salario devengado o en su defecto de la liquidación una vez terminada la relación laboral.

El principal límite de este tipo de personas jurídicas como entidades microfinancieras es que su alcance está limitado a las personas que estén vinculadas mediante contratos de trabajo formales. En el ámbito colombiano, esta situación tiene como consecuencia que el acceso de personas a microcréditos a través de estas entidades presente grandes barreras. Recuérdese para el efecto que la tasa de empleo del país es del 58,97% y de desempleo en agosto de 2014 fue del 8,90%. En total, el trabajador por cuenta propia, el obrero y el empleado particular fueron las posiciones ocupacionales que tuvieron mayor participación de la población ocupada, con el 79,9%.⁸⁵

Desde abril del 2013, es obligatorio afiliar a los empleados domésticos a este tipo de cajas, por lo cual estimamos un aumento en el número de afiliados a las CCF⁸⁶, obviamente si las empleadas domésticas están dispuestas a formalizarse perdiendo el Régimen Subsidiado en Salud y los subsidios de Familias en Acción, pasando del régimen subsidiado informal al contributivo formal. No obstante, el número de afiliados dependientes aumentó en 276.112 respecto al número de afiliados dependientes de junio del 2012. A continuación, se observa el comportamiento total de afiliados a CCF:

⁸⁵ (El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2014- Septiembre 30)

⁸⁶ “La población cubierta por las Cajas de Compensación Familiar (16.632.552), representa aproximadamente la tercera parte de la población en Colombia. La afiliación durante el periodo de análisis Junio 2009/Junio 2013 ha presentado una tendencia al incremento, siendo este en promedio de 10,8% anual, al pasar de 6.113.876 en Junio de 2009 a 6.854.878 en Junio de 2013. Por cada empresa que ingresa al Sistema de Subsidio Familiar en promedio se afilian al Sistema 13 trabajadores” (Superintendencia del Subsidio Familiar, 2014).

Tabla 14. Comportamiento de afiliados a CCF en el 2013.

Variables	A junio 2013	A junio 2012
1.0 - Empresas afiliadas	388.145	364.013
2.1 - Trabajadores afiliados dependientes	6.447.696	6.171.584
2.2 - Trabajadores afiliados facultativos	211.392	204.147
2.3 - Afiliados pensionados	36.359	32.919
2.4 - Afiliados voluntarios	9.244	9.809
2.5 - Afiliados por fidelidad	284.952	267.419
2.6 - Afiliados con exención	-	-
Total afiliados	6.989.643	6.685.878
3.0 - Personas a cargo	6.854.878	6.636.859
4.0 – Cónyuges	2.788.031	2.714.522
Total población cubierta	16.632.552	16.037.259
5.1 - Aportes trabajadores dependientes (miles de pesos)	2.027.675.155	1.848.718.140
5.2 - Aportes trabajadores facultativos (miles de pesos)	8.074.503	6.554.273
5.3 - Aportes afiliados pensionados (miles de pesos)	3.707.178	3.477.637
5.4 - Aportes voluntarios (0.6%) (miles de pesos)	121.349	115.022
Total aportes año	2.039.578.185	1.858.865.073
6.0 - Promedio mes pers. a cargo del trab.beneficiario	4.851.390	6.125.371
7.0 - Promedio mes pers. a cargo benef. que reciben subsidio	4.507.130	4.260.656
8.0 - TOTAL SUBSIDIO MONETARIO PAGADO (MILES DE PESOS)	613.837.180	566.754.103
9.0 - Cuota promedio mes persona a cargo	22.699	22.170

Fuente Superintendencia del Subsidio Familiar <http://www.ssf.gov.co>

E. Cooperativas y asociaciones financieras

La Ley 454 de 1998 determina el marco conceptual que regula la economía solidaria. En los artículos 39 a 50 establece las condiciones que rigen el

ejercicio de la actividad financiera por parte de las entidades de naturaleza cooperativa.

De conformidad con el artículo 40 de la ley en comento, las cooperativas financieras son:

organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en *adelantar actividad financiera*, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988; las operaciones que las mismas [sic] realicen se regirán por lo previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que le sean aplicables.

Las cooperativas financieras se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y *para todos los efectos son establecimientos de crédito*.

Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas financieras se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, entidad que la impartirá únicamente previo el cumplimiento de los siguientes requisitos [...]” (cursiva fuera de texto).

Las cooperativas se clasifican en especializadas, multiactivas e integrales⁸⁷. Las que prestan servicios financieros se clasifican a su vez en entidades financieras de naturaleza cooperativa, cooperativas financieras y cooperativas de ahorro y crédito. Las cooperativas multiactivas o las integrales están

⁸⁷ La Corte Constitucional mediante (C-188-06, 2006) explica de manera clara los diferentes tipos de cooperativas en los siguientes términos: “Las cooperativas especializadas, son aquellas que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural. Las multiactivas, son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica y, finalmente, las integrales son aquellas que en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios” (Ley 79 de 1988, artículos 61 a 64).

facultadas, previa autorización del Estado, para ejercer actividades financieras mediante secciones especializadas y únicamente a favor de sus asociados. En el mismo sentido lo están las cooperativas de ahorro y crédito que de conformidad con la ley citada tienen concepción cerrada. Por el contrario, las cooperativas financieras lo pueden hacer a favor de terceros, además de a sus afiliados.

Según la Encuesta de Mercado de Crédito Informal referida anteriormente, los hogares y las microempresas encuentran en las cooperativas que prestan servicios financieros, entidades a las cuales pueden acudir en búsqueda de crédito relativamente barato (22,78% de tasa efectiva anual a favor de hogares, y 24,77% a favor de microempresas). Sin embargo, tanto la facilidad para obtener el crédito, como la oportunidad de su desembolso se perciben bajas en relación con otros mecanismos para obtener créditos.

Por otro lado, el sector no formal o no tradicional del microcrédito está integrado en su mayoría por las asociaciones, fundaciones y ONG⁸⁸ que viven de donaciones destinadas a la colocación de pequeñas sumas de dinero a pequeños comerciantes. No obstante, dichas OMF no cuentan con un marco regulatorio que determine su operación y, en su mayoría, tampoco se autorregulan. Lo más grave es que los prestatarios se sobreendeudan, pues acuden a diversas organizaciones para buscar financiación que en ocasiones se destina a actividades diferentes a la mejora de su negocio y terminan por perjudicar su microempresa y en el no pago de sus deudas, afectando también a las fundaciones y ONG microfinancieras que entran en riesgo de cartera, por cuanto no poseen una herramienta que les permita verificar el real nivel de deuda del cliente.

⁸⁸ Las fundaciones y Asociaciones, son una clase de persona jurídica reglada por el Código civil colombiano y que a diferencia de las empresas mercantiles con ánimo de lucro, no están concebidas para generar ganancias o percibir utilidades. Su marco legal lo constituyen sus estatutos y reglamentos internos.

Por otra parte, existen fundaciones de carácter rural, especialmente en Santander y Pasto. En Bogotá, la Fundación Grameen Aval Colombia (gestionada por Luis Carlos Sarmiento Angulo), La Fundación Corona y la Fundación Carvajal se han dedicado a colocar préstamos a población de bajos ingresos, aunque carecen de la posibilidad captar y ofrecer otros productos microfinancieros, lo que ha sido el obstáculo para el fortalecimiento de las microfinanzas por carecer un marco regulatorio que les permita captar recursos del público y crecer de manera autosostenible.

A modo de resumen presentamos la siguiente tabla que sintetiza las diferentes entidades que se han incorporado para la prestación de servicios de microcrédito en Colombia con corte al año 2011 tomado de Mix Market, nótese que el Banco Agrario, no aparecen en el gráfico, por lo que se entiende que, no reporta datos.

Tabla 15. OMF colombianas que reportan datos.

OMF-	Cartera bruta	Prestatarios totales	Retorno sobre activos	Riesgo de cartera 30 días	Activos totales
Actuar Caldas	5,772,816	4,286	6.69%	5.35%	6,162,276
Actuar Quindío	3,130,292	2,367	7.93%	1.97%	3,753,248
Actuar Tolima	6,005,096	8,588	6.60%	3.37%	7,060,438
AGAPE	965,505	6,789	-7.04%	6.68%	1,316,905
Alcaraván	1,456,441	1,329	0.54%	4.28%	4,791,944
AVANSAR	721,579	448	—	14.61%	1,126,990
AYF	47,689,413	11,812	—	3.13%	—
Bancamía	442,075,851	390,017	3.52%	6.07%	541,593,395
BCSC	2,964,697,626	625,546	2.12%	6.77%	4,683,055,212
Banco WWB	316,627,451	231,699	1.32%	5.98%	421,997,420
Bancolombia Microfinanzas	43,421,979	35,615	3.05%	4.75%	43,421,979
CMM Bogotá	58,925,299	72,275	1.68%	1.98%	61,301,295
CMM Medellín	68,196,713	66,377	4.23%	1.78%	72,138,944
COFINCAFE	9,729,370	1,427	3.79%	6.44%	11,800,637

COMERCIACOOP	3,866,545	1,677	3.48%	4.65%	4,723,153
Comultrasan	325,197,486	85,078	4.43%	2.98%	357,564,762
Confiar	206,432,405	46,094	1.27%	3.62%	233,296,698
Contactar	35,593,636	45,441	6.77%	0.97%	37,915,293
Coomultagro	4,038,260	1,721	2.35%	3.26%	4,529,780
Coop MEDA	20,104,705	16,966	3.60%	5.26%	22,001,384
COOSERFIN	3,292,071	1,212	0.03%	0.97%	4,118,620
COOTREGUA	2,740,646	1,194	3.54%	7.43%	3,130,112
Crezcamos	51,055,028	52,857	5.59%	1.77%	58,558,235
Ecofin	271,13	362	1.70%	5.12%	511,525
FASE	356,663	—	—	—	738,065
FiMSA	249	1	-17.73%	0.00%	299
FinAmérica	218,022,704	74,033	3.20%	9.22%	234,819,917
FMSD	7,570,517	6,116	-3.59%	12.37%	236,961,763
Fomentamos	665,794	5,467	-28.83%	18.22%	1,090,261
Fundación Amanecer	13,579,733	7,627	6.15%	1.77%	14,664,256
FMM Bucaramanga	186,733,347	226,246	7.68%	1.96%	212,079,152
FMM Popayán	346,185,217	417,479	16.15%	1.44%	351,681,946
FUNDESAN	2,567,326	2,59	1.12%	—	3,075,887
FUNDESCAT	695,563	320	-3.01%	3.25%	1,501,570
FUNDESMAG	2,565,326	1,122	—	3.42%	4,089,812
Interactuar	46,149,326	30,6	6.82%	4.23%	54,349,696
Microempresas de Antioquia	19,046,013	10,227	-6.68%	0.72%	23,601,605
OILA	2,331,200	16,121	-25.60%	6.09%	3,019,749
OLC	625,297	1,511	-30.61%	6.37%	768,315
ProCredit – COL	97,708,462	7,474	-0.87%	6.24%	118,653,251
Producir	999,475	1,206	—	16.38%	1,269,34

Fuente: Datos reportados por las Microcrediticias a Mix Market (s.f.).

F. Entidades financieras reguladas que tienen por objeto ofrecer productos microfinancieros

1. Banco ProCredit

El Banco ProCredit Colombia recibió su licencia de funcionamiento bancario en el primer semestre de 2008. Esta entidad enfoca sus operaciones en la prestación de servicios financieros al segmento de la muy pequeña, pequeña y mediana empresa (Mipyme), el cual es poco atendido por la banca tradicional. El Banco ProCredit cuenta con veinte oficinas ubicadas estratégicamente en Bogotá, Cali, Medellín, Pereira y Cúcuta, para el cubrimiento de su nicho de mercado. Además, cuenta con el soporte de Procredit Holding AG & Co. KGaA (PCH) (calificado internacionalmente 'BBB-' por Fitch, con perspectiva estable), y como tal se beneficia del respaldo patrimonial y operativo que este le provee en áreas claves de su actividad, al poseer el 92,1% de BPC, seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el 7,8%. El Grupo ProCredit comprende veintiuna entidades financieras especializadas en la atención del segmento empresarial, específicamente en la muy pequeña, pequeña y mediana empresa, con presencia en economías de transición y países en desarrollo en Europa del Este, Latinoamérica y África, lo que le permite ser parte de las sinergias existentes dentro del grupo en materia de mejores prácticas internacionales.

Con su introducción directa al mercado como banco, el BPC se enfoca en la atención del segmento de las empresas de menor tamaño (Mipyme) y, en ese sentido, compite con bancos especializados en microfinanzas y con bancos cuya cartera comercial mantiene una proporción importante en la pequeña y mediana empresa. Estos bancos son: el Banco WWB, Bancamía, BCSC y Banco Agrario. Asimismo, enfrenta la competencia de otro grupo de intermediarios en el sector cooperativo y de compañías de financiamiento, donde la oferta de créditos a micro y pequeñas empresas es igualmente limitada. Pese al rápido crecimiento de su negocio, el BPC mantenía una participación de apenas el 0,1% del total de activos del sistema bancario al cierre del 2012, lo que lo convertía en el banco de menor tamaño del país.

La estrategia centrada exclusivamente en las Mipymes le permite al BPC ofrecer productos y servicios financieros adaptados a las necesidades de estos segmentos. El banco hace énfasis en el estudio particular de cada caso, lo que permite ajustar de mejor manera el esquema de plazos y cuotas del crédito a los flujos y estacionalidades del negocio de cada cliente. Es importante resaltar que la Holding, dentro de su estrategia global, decidió no otorgar operaciones crediticias inferiores a USD2.000 (\$5 millones), financiando solo proyectos productivos que tengan definido un plan de inversiones para capital de trabajo o activos fijos (ProCredit Holding AG, CA., 2012).

Tabla 16. Desembolso en millones de pesos y tasas efectivas anuales

Fecha	Microcrédito	
	Tasa efectiva anual	Monto en millones de pesos
Dic.-12	39,18	3.622
Ene.-13	40,12	3.291
Feb.-13	40,11	2.984
Mar.-13	38,42	3.072
Abr.-13	39,82	2.700
May.-13	38,88	3.813
Jun.-13	39,33	2.325
Jul.-13	35,55	3.515
Ago.-13	34,53	2.740
Sep.-13	34,81	2.823
Oct.-13	34,86	3.538
Nov.-13	34,52	2.424

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

2. Bancamía S. A.

Bancamía S. A. es el resultado de la integración de la Fundación Microfinanzas BBVA, la Corporación Mundial de la Mujer Colombia y la Corporación Mundial de la Mujer de Medellín. Es una banca dedicada exclusivamente a las microfinanzas, que atiende a emprendedores de bajos ingresos, con una metodología microfinanciera especializada y con productos y servicios bancarios diseñados especialmente para este segmento de la población.

Tabla 17. Desembolso en millones de pesos y tasas efectivas anuales

Fecha	Microcrédito	
	Tasa	Monto
Dic-12	36,51	59.524
Ene-13	36,65	70.834
Feb-13	36,88	69.497
Mar-13	36,76	52.640
Abr-13	35,90	58.961
May-13	35,81	86.772
Jun-13	35,92	65.075
Jul-13	35,63	92.083
Ago-13	35,68	76.217
Sep-13	35,55	80.567
Oct-13	37,69	107.138
Nov-13	37,73	82.824

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

3. Banco Agrario de Colombia

El Banco Agrario es un banco público del Estado que ha sido el principal canal de crédito para los pequeños agricultores y ganaderos en el sector rural. Es la entidad financiera tradicional con la mayor cobertura a nivel nacional dentro de las entidades del sistema, pues tiene 714 oficinas en los 32 departamentos del país, y 520 municipios. Su participación en el total de la cartera clasificada

como microcrédito es también la más elevada del total del sistema, puesto que se registran todos los créditos por valor inferior a 25 SMLMV, que corresponden esencialmente a los créditos tradicionales a pequeños productores otorgados con redescuento de Finagro. Sobre el total de cartera, el banco presentaba en marzo de 2005 un promedio de crédito por valor de \$7 millones, cuando el 90% de los clientes recibe créditos por valor inferior a \$9,8 millones (Marulanda, 2008).

El Banco Agrario cuenta con una gerencia especial de microfinanzas con el objeto de contribuir con la bancarización y la inclusión financiera. Además de los productos de captación y colocación, tiene un componente de educación y acompañamiento permanente a los clientes, no exige historial crediticio y se puede obtener un crédito sin haber pagado el anterior.

Dentro de los productos de ahorro ofrecen:

- ahorro tradicional,
- ahorro programado,
- ahorro infantil y
- cuenta corriente.

Productos de Crédito:

- microcrédito fortalecimiento,
- microcrédito mujer,
- microcrédito agropecuario,
- núcleos solidarios,
- microseguros,
- tarjeta de crédito mujer y
- tarjeta de crédito microempresarial.

La entidad se enfoca en el diseño de mecanismos de inclusión financiera para las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y cuenta con productos exclusivos para la población vinculada a la Red Unidos⁸⁹. De acuerdo con el Banco Agrario, entre los productos y servicios ofrecidos en el segmento de las microfinanzas se tiene:

- Microahorro: Cuenta sin valor mínimo de apertura, liquidando intereses a partir de un saldo mínimo de \$ 20.000, sin Cuota de Manejo para la tarjeta y el cobro de libreta; las cuentas pueden ser individuales y grupales

- Microseguros: Seguro ofrecido a personas de bajos ingresos o microempresarios, entre 18 y 70 años de edad, cubre muerte o incapacidad total y permanente. Este producto innovador, con primas desde \$22 diarios (\$7.998 año), es fácil de entender, fácil de adquirir, fácil de reclamar, sin exclusiones, y sin letra menuda.

– Microcrédito: Denominado “Línea Unidos” el destino del capital de trabajo es exclusivo para compra de materia prima sostenimiento de las actividades agropecuarias, compra de animales y herramientas agropecuarias, se presta desde 1 hasta 4 SMMLV con un plazo de hasta 18 meses.

Tabla 18. Desembolso en millones de pesos y tasas efectivas anuales

⁸⁹ La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – Red JUNTOS fue creada en el año 2006, a partir de las recomendaciones realizadas por parte de la Misión para el diseño de una estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia –MERPD, consignadas en el documento Conpes Social 102 de 2006, en el cual se hace expresa la necesidad de articular y focalizar la oferta de programas y servicios sociales, bajo un enfoque centrado en las demandas básicas de protección de las familias.

De esta forma, la Red Juntos surgió como una estrategia del Sistema de Protección Social para asegurar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM y superar los modelos tradicionales de intervención dirigidos a grupos poblacionales específicos; concentrándose en brindar acompañamiento integral a las familias más pobres.

Luego con el Plan Nacional de Prosperidad Social-PNPS, anunciado por el Gobierno Nacional el 14 de marzo de 2011, con el objetivo de promover acciones coordinadas para reducir significativamente la desigualdad y la pobreza extrema...hoja de ruta para alcanzar las metas del PND 2010-2014 y da paso a la segunda fase de la Red JUNTOS a Red UNIDOS, con el fin de articular la Red para la Superación de la Pobreza Extrema con los objetivos de política del Plan Nacional de Desarrollo (Anspe, 2012).

Microcrédito		
Fecha	Tasa	Monto
Dic.-12	45,22	16.990
Ene.-13	46,45	14.322
Feb.-13	46,09	15.400
Mar.-13	45,70	14.531
Abr.-13	45,80	16.094
May.-13	45,72	20.481
Jun.-13	44,79	18.664
Jul.-13	43,56	23.991
Ago.-13	42,59	20.727
Sep.-13	42,85	21.979
Oct.-13	40,77	29.741
Nov.-13	41,34	23.241

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

4. Caja Social

La Caja Social es la entidad financiera más antigua en Colombia que dirige su objeto social a segmentos pobres. Se fundó en 1911 como la Caja Social de Ahorros del Círculo de Obreros gracias a la labor de padre José María Campoamor, con el propósito de incentivar en la clase obrera la práctica del ahorro como instrumento económico y social, así como facilitar el acceso al crédito para sectores populares de estratos medios y bajos. En 1972, pasó a ser la Caja Social de Ahorros. En 1991, se convirtió en Banco Tradicional y en 1996, recibió el nombre de Banco Caja Social.

Por su parte, en 1973 se constituyó la Corporación Social de Ahorro y Vivienda Colmena, como respuesta a la política gubernamental de canalizar el ahorro para la construcción de vivienda. En el 2000, se transformó en un banco comercial con énfasis en el negocio hipotecario, y en el 2001 se denominó Banco Colmena. Las dos entidades se fusionaron en el 2005 y se consolidó el

hoy llamado BCSC, que trabaja por el desarrollo del país, ofreciendo servicios financieros a poblaciones que no son atendidas por la oferta formal o tradicional del sector financiero. Las dos son parte de la fundación social⁹⁰.

Ahora bien, en el 2013, como lo señala el Fomin⁹¹ en su informe “Microfinanzas en América Latina y el Caribe: el sector en Cifras 2013,” el Banco Caja Social ocupa el 7° puesto entre las veinte mejores organizaciones de microfinanzas de América Latina y el Caribe. El mismo informe determina que las cifras del BCSC responden tanto a préstamos a microempresarios como de consumo; estos últimos superan el 50% del total de los préstamos.

Tabla 19. Desembolso en millones de pesos y tasas efectivas anuales.

Fecha	Microcrédito	
	Tasa	Monto
Dic.-12	34,36	31.397
Ene.-13	35,14	34.692
Feb.-13	34,52	36.115
Mar.-13	34,05	33.402
Abr.-13	34,54	32.140
May.-13	33,91	54.051
Jun.-13	34,15	38.934
Jul.-13	34,05	45.392
Ago.-13	33,92	35.716
Sep.-13	33,33	38.321
Oct.-13	34,84	53.839
Nov.-13	34,34	40.635

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

⁹⁰ (Banco Caja Social, s.f.)

⁹¹ (Verónica Trujillo, 2013) a Latina y el Caribe: El sector en cifras 2013 Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN Miembro Del grupo BID Página 15.

CAPITULO VII

Limitaciones del ordenamiento jurídico colombiano a la constitución y el funcionamiento de las organizaciones microfinancieras y a las entidades financieras no tradicionales

1. Antecedentes

Las microfinanzas como herramienta para la disminución de la pobreza y el desarrollo económico exigen el diseño y la aplicación de una política pública sobre microfinanzas la cual:

no debe reducirse al microcrédito sino también abarcar todos los servicios financieros dirigidos a los segmentos más pobres de la población. Teniendo en cuenta el estado del desarrollo de la industria de microfinanzas en Colombia es necesario o conveniente adoptar una legislación especial para IMF, sin tener un nivel regulatorio intermedio para cubrir entidades que no captan, ni tampoco abrir la ventana para permitir la captación a entidades no sometidas a regulación prudencial ni supervisión. Este marco regulatorio va mucho más allá de la legislación propiamente financiera, es decir, reportes de crédito, ejecución, garantías, impuestos, lavados de activos, etcétera. Por esto, hay que además diseñar una normatividad prudencial para las pequeñas IMF que captan recursos del público, que se ajuste a la realidad de la industria, pero sin sacrificar el principio de protección del ahorro de la comunidad, aun si esas entidades no representan riesgo sistémico (Botero, 2009, p. 44) (cursivas fuera del texto).

De dicha política pública se carece, toda vez que se diseñó una encaminada a aumentar el nivel de bancarización y microcrédito, pero ninguna encaminada al mercado microfinanciero.

De conformidad con el Artículo 335 de la Constitución Política, el ejercicio de actividades financiera, bursátil, aseguradora y de manejo, y aprovechamiento e inversión de recursos de captación del público, solo puede ser adelantado previa autorización del Estado y conforme a la ley. Esto bajo el entendido de que tales actividades son de interés público.

Tal condición ha sido estudiada por la Corte Constitucional (C-1062-03, 2003), entidad que en diferentes oportunidades ha señalado que:

la actividad financiera es de interés general, pues en ella está comprometida la ecuación ahorro-inversión que juega [sic] papel fundamental en el desarrollo económico de los pueblos. Es por ello que cualquier actividad que implique esta forma de intermediación de recursos, o la simple captación del ahorro de manos del público, debe quedar sometida a la vigilancia estatal”.

Lo anterior bajo el entendido de que es al Estado, dentro del modelo social de derecho, al que corresponde

“conducir la dinámica colectiva hacia el desarrollo económico, a fin de hacer efectivos los derechos y principios fundamentales de la organización política”, por lo que “no resulta indiferente la manera en que el ahorro público es captado, administrado e invertido”, más aún si según la Corte: “(i) la actividad financiera repercute en la soberanía monetaria del Estado dada emisión secundaria de dinero por parte de las entidades financieras; (ii) la democratización del crédito es un objetivo constitucionalmente establecido en el artículo 35; (iii) el artículo 334 superior establece que el ahorro del público es un propósito común justificado como mecanismo de intervención del Estado en la economía; (iv) el Estado se encuentra en la obligación de proteger el ahorro del público, y (v) la actividad financiera es “una función que en principio

corresponde solamente al mismo Estado, pero que este autoriza a los particulares” (C-1062-03, 2003).

En desarrollo del mandato constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 45 de 1990⁹², modificada por la Ley 510 de 1999, mediante la cual otorgó facultades extraordinarias al Gobierno nacional que le permitieron expedir el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) (Decreto 663 de 1993), modificado a su vez, entre otras normas, por las leyes 545 de 1998, 510 de 1999, 795 de 2003 y 1328 de 2009. Las normas en cita regulan tanto la constitución como el funcionamiento y cese de actividades de las entidades financieras en Colombia y son las normas jurídicas objeto de nuestra revisión⁹³.

2. Limitaciones normativas propiamente dichas

Los argumentos estatales para no implementar una política de regulación clara en relación con el tema microfinanciero son que no constituyen un negocio que ocupe un gran segmento de la población como para que incida de manera directa en la estabilidad macroeconómica del país. Sin embargo, es relevante reconocer que la vigilancia y el control a cualquier tipo de actividad que implique la oferta de servicios a la ciudadanía es de la mayor importancia, dado que puede traer como consecuencia graves problemas sociales y desestabilizar el orden económico, como ocurrió con las captadoras ilegales de dinero; luego es mejor el ejercicio del poder ejecutivo:

La estricta regulación y supervisión prudencial de las entidades de microfinanzas es deseable socialmente, aun cuando no comprometa la estabilidad del sistema financiero. Un inadecuado marco regulatorio para dichas entidades puede fomentar que algunas tomen riesgos excesivos,

⁹² Proferida en vigencia de la Constitución Nacional de 1886.

⁹³ De otra parte, las normas relacionadas directa o indirectamente con las EFNT son las siguientes: Microempresas: Ley 590 de 2000 y Ley 905 de 2004. Cajas de Compensación Familiar: Ley 920 de 2004. Plan Nacional de Desarrollo: Ley 1151 de 2007. Decreto 1119 de 2008, Decreto 919 de 2008.

facilitando, por ejemplo, el *sobreendeudamiento* de los deudores de ese segmento. El sobreendeudamiento de los deudores no solo afecta a las entidades que lo facilitan, sino al resto de entidades financieras, generando pérdidas que podrían conducir a una retracción de la oferta de microcréditos y eliminar una fuente importante de crédito para la actividad económica de un segmento importante de la población, con consecuencias económicas y sociales significativas. Si bien puede no estar en juego la estabilidad del sistema financiero, la regulación prudencial de este segmento se justifica porque es deseable *contar con una oferta sostenible de microcrédito*, lo que a su vez requiere de *entidades que lo proporcionen de manera prudente y sostenible*⁹⁴ (cursivas fuera del texto).

En el 2003, el profesor César Ferrari adelantó con un grupo de asistentes un estudio comprehensivo de las normas que rigen las actividades financiera y bancaria en Colombia, analizando las restricciones establecidas en ese marco frente a la constitución y funcionamiento de las EFNT en el país⁹⁵. Dicho estudio se encuentra plasmado en el documento denominado *Limitaciones de la Legislación Bancaria y Financiera Colombiana para la Constitución de Entidades Financieras no Tradicionales* (Ferrari, 2003).

En el referido estudio se concluye que las principales limitaciones a la constitución y el funcionamiento de las EFNT en el marco regulatorio

⁹⁴ PPB: “Principios Básicos para una Regulación Bancaria Eficaz” (Acuerdos de Basilea) GUÍA DE PRINCIPIOS PARA UNA EFECTIVA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS OPERACIONES DE MICROFINANZAS 2010 Documento de trabajo de ASBA, Grupo de Trabajo #10. No podrá ser distribuido sin el permiso de ASBA. Versión del 26.11.09 (incluye los comentarios y ediciones de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo realizada en Lima en marzo de 2009 y del proceso consultivo de mayo – octubre de 2009) (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Diciembre de 2011).

Esto es de particular importancia en los sistemas de seguro de depósitos que cubren bancos “no-tradicionales” tales como las instituciones de micropréstamos o de crédito que pueden estar reguladas de manera diferente que los bancos miembros. (Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, Junio de 2009)

⁹⁵ El profesor Ferrari ha denominado “Organizaciones financieras no Tradicionales- OFNT-“, a aquellas instituciones microfinancieras –IMF- que básicamente corresponden al modelo del Banco Grameen y que para el presente estudio se denominan como entidades financieras no tradicionales-EFNT. Las EFNT constituyen la especie y las OMF el género.

colombiano se centran en los temas de depósitos y ahorros, créditos, tasas de interés, garantías, provisiones, reserva legal y encaje, patrimonio y capital mínimo, régimen tributario y control y vigilancia. Así pues, a continuación se examinan tales temas frente al marco regulatorio actual y se incluyen otros factores normativos que se consideran relevantes.

2.1. Capital mínimo para su constitución

El artículo 80 del Estatuto orgánico del Sistema financiero (Decreto 663 de 1993), modificado por el 16 de la Ley 795 de 2003, estableció los capitales mínimos que las entidades financieras deben acreditar para solicitar su constitución ante la Superintendencia de Valores, con excepción de los intermediarios de seguros en los siguientes términos⁹⁶:

Tabla 20. Capital mínimo para constitución de entidades financieras

Tipo de entidad	Monto capital mínimo ⁹⁷
Establecimientos bancarios	\$45.085.000.000
Corporaciones financieras	\$16.395.000.000
Compañías de financiamiento comercial	\$11.613.000.000
Sociedades fiduciarias	\$3.417.000.000
Sociedades administradoras de fondos de pensiones	\$6.831.000.000
Sociedades administradoras de fondos de cesantías	\$3.417.000.000
Demás entidades financieras	\$2.733.000.000

Fuente: Estatuto Orgánico Financiero

Estos capitales mínimos son de difícil consecución por parte de muchas OMF y EFNT, que con frecuencia desarrollan sus actividades con recursos provenientes de donaciones. En ese sentido, se considera conveniente disminuir el capital mínimo de constitución y, de ser el caso, establecer un

⁹⁶ La norma indica que: "Estos montos se ajustarán anualmente en forma automática en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE. El valor resultante se aproximará al múltiplo en millones de pesos inmediatamente superior. El primer ajuste se realizará en enero de 2003, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor durante 2002"

⁹⁷ Cifras en Col. Pesos de 2003.

mecanismo de capital progresivo según la consolidación de las EFNT dentro del mercado doméstico⁹⁸.

En Bolivia, las ONG microfinancieras fueron objeto de regulación, lo que les permitió incorporarse formalmente a al sistema financiero, entre las decisiones tomadas por el Gobierno para facilitar su incorporación fue precisamente la de bajar el capital mínimo requerido para su operación:

“[...] A los FFP se les aplican requisitos de capital mínimo significativamente menores que a los bancos (US\$ 1 millón, en comparación a US\$ 8,2 millones en el caso de los bancos). Los FFP pueden movilizar ahorros y están sujetos al mismo tipo de normas de prudencia y de otro tipo que los bancos.

Asimismo, la SBEF elaboró un marco de regulación y supervisión paralelo para las cooperativas, lo que resultó en el fortalecimiento de las principales cooperativas gracias a los incentivos que se les ofreció para ser elegibles para ser supervisadas por la SBEF y poder así recibir depósitos del público”⁹⁹.

⁹⁸ “Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación” Abril de 2006 Requisitos de entrada Altos requisitos de capital mínimo constituirán barreras de ingreso para competidores potenciales y tenderán a crear un sistema basado en relativamente pocas instituciones grandes. Pueden *dificultar a que las IMF se transformen en instituciones reguladas al hacer más difícil el acopio de los fondos y*, aun cuando logren recaudarlos, pocas IMF podrían ser capaces de adquirir una base de clientes lo suficientemente grande como para apalancar plenamente su capital en un período de tiempo razonable. *La mayoría de los países exige que las instituciones financieras sean capitalizadas con contribuciones en efectivo.* Para las IMF ello podría suponer un obstáculo ya que usualmente están constituidas por ONG con carteras de préstamos ya existentes y carecen de capital en exceso. *Permitir el uso del valor presente neto de las carteras de préstamos para capitalizar nuevas Instituciones financieras puede constituir una opción a considerar en aquellos países que no desean disminuir los requisitos de capitalización existentes ni crear un nuevo tipo de institución financiera.* No obstante, ello podría acarrear la incertidumbre sobre la calidad de la cartera de préstamos de la ONG. Si esto ocurriera, la nueva institución iniciaría sus operaciones partiendo de una posición débil por tener una cartera posiblemente de mala calidad, a la vez que encontraría difícil obtener el apoyo de otros inversionistas (Miguel Delfiner, 2006) (cursivas fuera del texto).

<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/invest/microfinanzas.pdf>

⁹⁹ (Jacques Trigo Loubière, 2004) Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México Jacques Trigo Loubière, Patricia Lee Devaney, Elisabeth Rhyne, Informe a la Fundación Tinker Agosto de 2004

América Latina presenta otros casos distintos al Boliviano, en dónde regulaciones especiales determinan el capital mínimo exigido a un entidad microfinanciera para que pueda entrar en operaciones.

Tabla 21. Capital mínimo IMF

País	Año de creación	Norma	Capital US\$
Brasil	2000	Sociedades de crédito para microempresarios	53.000
Salvador	2001	Sociedades anónimas de ahorro y crédito	2.9 millones
Honduras	2000	IMF Privadas de desarrollo que se dedican a actividades financieras (Decreto 229)	62.500
México	2001	Ley de ahorro y crédito popular (Socap-Sofip)	Lo reglamenta el supervisor
Nicaragua		Proyecto de ley	Entre 2 millones y 180.000
Panamá	2002	Ley de bancos de microfinanzas (BMF)	3 Millones

Fuente Ramón Rosales¹⁰⁰

¹⁰⁰ V Foro Interamericano sobre la Microempresa tendencias Recientes en la Regulación del Financiamiento a la Microempresa Ramón Rosales Brasil. Las Sociedades de Crédito para el Microempresario (SCM) creadas en el año 2000, como sociedades por acciones o de responsabilidad limitada con fines de lucro expresamente no pertenecen al sistema financiero pero están sujetas a las regulaciones y control del Banco Central, especialmente aquellas vinculadas con las normas de contabilidad y el régimen de gobernabilidad. Estas entidades deben contar con un capital mínimo de aproximadamente US\$ 53,000, pueden recibir financiamiento institucional no proveniente de entidades financieras hasta por cinco veces su patrimonio, no pueden recibir depósitos del público y sólo pueden conceder créditos hasta por el equivalente de US\$ 5,300. El Salvador. El 1 de julio del 2001 entró en vigencia la Ley que crea las Sociedades Anónimas de Ahorro y Crédito bajo el control de la Superintendencia del Sistema Financiero, con un capital de aproximadamente US\$ 2.9 millones, un límite individual de crédito de 2,5% del patrimonio, requerimientos de solvencia igual que para los bancos (12%), pueden captar depósitos de ahorro y a plazo pero no en cuenta corriente ni operar en comercio exterior y en operaciones de fideicomiso. Está en proceso de aprobación la norma de cartera de la Superintendencia en la cual se reglamenta por primera vez el microcrédito. Honduras. El Gobierno está en proceso de reglamentar el Decreto 229-2000 que creó las "IMF Privadas de Desarrollo que se Dedicar a Actividades Financieras" con base en ONG, las cuales pueden captar depósitos de sus prestatarios y operar con un límite individual de crédito equivalente al 2% de su patrimonio neto. Deben contar con un capital mínimo de aproximadamente US \$ 62,500 y están sujetos a la supervisión indirecta de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros con base en la revisión de informes de auditoría externa. México. La Ley de Ahorro y Crédito Popular de junio del 2001 se orienta a sistematizar el complejo mundo de las entidades financieras no bancarias⁵. De acuerdo a esta Ley dichas entidades deberán optar por funcionar como una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SOCAP) o una Sociedad Financiera Popular (SOFIPO). Las Socap son sociedades cooperativas sin fines de lucro y las SOFIPO se constituyen como sociedades anónimas con fines de lucro. Las normas mínimas de funcionamiento como capital mínimo, requerimientos

En el contexto de América Latina, países como Venezuela y Colombia carecen de un marco normativo que determine las condiciones de operación, creación, funcionamiento, supervisión y regulación de las OMF-IMF; por tanto, la única forma posible de ofrecer productos microfinancieros es a través de la operación como banco tradicional bajo los criterios normativos de las leyes general de supervisión bancaria, normas que en la mayoría de las veces exigen un monto alto de capital mínimo de constitución, garantías admisibles y calificación del riesgo, que obstaculizan drásticamente la posibilidad de acceso al sistema financiero a las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

2.2. Margen de solvencia

El Artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) establece los instrumentos de intervención en la economía. Entre estos, en su numeral primero dispone las funciones de intervención del Gobierno nacional en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, el aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público.

patrimoniales, operaciones permitidas y prohibidas, límites de crédito, transparencia informativa y marco sancionatorio serán establecidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien podrá delegar la supervisión de las entidades en sus Federaciones y Confederaciones. Nicaragua. Recientemente se han creado dos empresas financieras especializadas en pequeños créditos con base en la operatoria de dos ONG. Las empresas financieras pueden captar depósitos de ahorro y a plazo y deben contar con un capital de equivalente a US\$ 2 millones. Existe en la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Fomento y Regulación de las Microfinancieras, mediante el cual se regularían las actividades de ONG que se dediquen a otorgar pequeños créditos. De acuerdo al Proyecto las Microfinancieras pueden captar depósitos de sus prestatarios y observar límites de crédito no mayores al 5% y 7.5% de su patrimonio neto (capital de trabajo e inversión), deben contar con un patrimonio mínimo de aproximadamente US\$ 180,000 y estarán reguladas y supervisadas por una Comisión Reguladora presidida por el Superintendente de Bancos, un delegado del Ministerio de Fomento y un representante de las entidades microfinancieras. Panamá. A principios del año 2002 se han creado por Ley los Bancos de Microfinanzas (BMF) con un capital mínimo de US\$3 millones los cuales deben orientar no menos del 75% de su cartera de créditos a préstamos no mayores del 3% de su patrimonio, es decir a los micro y pequeños empresarios del sector rural y urbano del país. Corresponde a la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos la delicada tarea de reglamentar la Ley evitando que estos bancos utilicen tecnologías de crédito de consumo para conceder créditos a microempresarios o se dediquen a la concesión de grandes préstamos corporativos con una base menor de capital que la establecida para los bancos de licencia general.

Dentro de tales funciones se destaca la de establecer las normas requeridas para que las entidades objeto de intervención mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los distintos riesgos asociados con su actividad.

En ejercicio de la función referida, el Gobierno nacional profirió el Decreto 1720 de 2001, modificado por el Decreto 2061 de 2004. Este establece la relación mínima de solvencia que debe ser cumplida por los establecimientos de crédito, definiéndola en su artículo segundo como:

el valor del patrimonio técnico calculado en los términos de este decreto, dividido por el valor de los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio y de mercado. Esta relación se expresa en términos porcentuales.

La relación de solvencia mínima de los establecimientos de crédito será del nueve por ciento (9%).

El Artículo 3° de la norma citada establece, por su parte, que el cumplimiento de la relación de solvencia se deberá realizar en forma individual para cada establecimiento de crédito, e igualmente deberá cumplirse y supervisarse en forma consolidada.

Este porcentaje mínimo es demasiado alto para las OMF y las EFNT dada la estructura de los servicios prestados por estas entidades, ya que, como se explicó en los acápite anteriores, los costos de las transacciones referentes a sus montos no generan márgenes de utilidad altos con los cuales afrontar la citada relación de solvencia.

Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que los artículos 4°, 5°, 6° y 7° del Decreto 1720 de 2001 establecen reglas que pueden afectar la relación de solvencia, a saber:

El Artículo 4° dispone que el patrimonio técnico equivale al patrimonio básico más el patrimonio adicional. Según el estudio dirigido por el profesor Ferrari, si el patrimonio técnico disminuye, la relación de solvencia disminuirá, razón por la cual la calificación de riesgo para EFNT debería ser diferente a aquella establecida para entidades financieras tradicionales.

El Artículo 5° establece que, entre otras, las utilidades del ejercicio en curso deberán conformar el patrimonio básico, en una proporción equivalente al porcentaje de las utilidades que, en el periodo inmediatamente anterior, hayan sido capitalizadas o destinadas a incrementar la reserva legal o la totalidad de estas que deban destinarse a enjugar pérdidas acumuladas. Esta situación también afecta la relación de solvencia, pues la disminución en variables como reservas y utilidades necesariamente implica la disminución de la relación de solvencia.

El Artículo 6°, modificado por el Decreto 2061 de 2004, afecta lo relacionado con las deducciones en cuanto a las pérdidas de ejercicios anteriores o en curso, cuyas variables igualmente afectan el cumplimiento de la relación mínima de solvencia, situación similar a la contemplada en el Artículo 7° *ibídem*.

Con relación a dicha limitante, es preciso señalar que existen dos formas de resolverlo normativamente, a saber:

Con el fin de corregir posibles conflictos caben dos posibilidades de solución: 1) disminuir la relación mínima de solvencia requerida para una entidad financiera no tradicional que esté de acuerdo con las características de las operaciones que realizará, o 2) autorizar el uso de garantías no tradicionales (por ejemplo, garantía grupal) de tal modo que los créditos otorgados a su amparo no sean ponderados por riesgo al 100% (Ferrari, 2013).

2.3. Provisiones

Es importante anotar que para el caso del microcrédito la normatividad actual ha determinado la calificación de cartera más alta como consecuencia del riesgo que esta implica, en especial por la carencia o la calidad de colateral de los usuarios (patrimonio, garantías reales, terceros avalistas). Para el caso de “Créditos a Personas o pequeñas empresas y granularidad” Basilea II permite una clasificación y calificación de la cartera entre el 75% y el 100%, a excepción de aquella con alto riesgo no provisionada que es siempre mayor al 100%. Ahora bien, para el caso colombiano, este concepto puede minimizar las provisiones si la calificación del riesgo de la cartera microcrediticia se disminuye en un 75% para aquellos clientes que ya han sido sujetos de servicios financieros de las IMF (ONG o de la fundaciones) que funcionan actualmente¹⁰¹.

El 100% se mantendría para los nuevos clientes, lo que permitiría a las OMF o EFNT disminuir las provisiones para este tipo de servicios una vez se implemente una legislación que permita la regulación de estos servicios.

Además, al momento de entrar en vigencia un marco regulatorio, pueden empezar a funcionar bancos no tradicionales e ingresar a la actividad financiera formal y especial las ONG y fundaciones que hoy son colocadoras y que carecen de reglas claras para su funcionamiento y autosostenibilidad.

Establecimiento de provisiones La lógica básica subyacente al establecimiento de anticipos en previsión de pérdidas en préstamos estipula que *estas deberían equivaler al valor en riesgo en una*

¹⁰¹ (Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA); Inter-American Development Bank (IDB), 2010) La cartera de microcrédito no suele recibir clasificación de calificadoras de riesgo, así que su ponderación sería 100% a no ser que el regulador opte por definir una “*cartera minorista del regulador*” a la que se asignaría una ponderación de 75%: la cartera de microcrédito satisface los requisitos definidos por el Comité de Basilea para formar parte de esta cartera (créditos a personas o pequeñas empresas y granularidad). Principios de Basilea II. Asociación de Supervisores Bancarios de Las Américas. Guía de Principios para una Efectiva Regulación y supervisión de las Operaciones de Microfinanzas 2010

cartera de préstamos. Sin embargo, las características especiales de los préstamos microempresariales que suelen amortizarse en cuotas semanales, *en correspondencia con el ciclo económico del prestatario, sugieren la conveniencia de un régimen de provisiones basado en cuotas de impago, más que por un número genérico de días o meses de morosidad.* Dado que para micropréstamos no es posible exigir una garantía física y, puesto que los regímenes de establecimiento de provisiones en la mayoría de los países han sido diseñados para hacer caso omiso de este factor, suele exigirse un programa de provisiones más estricto que el destinado a préstamos normales de consumo.

Para asegurar que las instituciones mantengan provisiones adecuadas, las superintendencias de bancos deben evaluar cierto número de préstamos en su cartera y posteriormente deben deducir si las provisiones establecidas por las instituciones son adecuadas o no. Parece conveniente hacer esta evaluación a través de una muestra estadística estratificada de la cartera representativa de los préstamos del banco. Esto se debe a que los préstamos son pequeños y no es factible cubrir un gran porcentaje de los activos del banco, a través del análisis de los préstamos más importantes, como sucede en la mayoría de los bancos comerciales (Delfiner, 2006, p. 26).

2.4. Encaje bancario

De acuerdo con la Corte Constitucional, el Encaje Bancario es:

un mecanismo de política monetaria consistente en un monto de los recursos “prestables” de los establecimientos de crédito y demás entidades que captan ahorro público que debe mantenerse

en efectivo o líquido, en las cuentas del banco central o en la de los mismos establecimientos, y cuyo fin primordial es la regulación del nivel de dinero circulante y, en general, el mantenimiento de un nivel adecuado de liquidez en la economía. Destaca que paralelo al fin principal, ya anotado, el encaje sirve de mecanismo de protección a los ahorradores para cubrir los retiros que ellos efectúen (C-827/01, 2001).

Por su parte, el Banco de la República es el encargado, por disposición constitucional, de dirigir y regular la política monetaria. Es la autoridad que puede determinar el monto del encaje bancario; por tanto, para la viabilidad de una entidad financiera no tradicional una regulación especial emanada del Banco de la República contribuiría de manera fundamental para la creación y el funcionamiento de un Banco tipo Grameen. Una disminución en el encaje bancario para OMF y EFNT que desempeñen actividades microfinancieras (no solo de microcrédito) dirigidas a población vulnerable¹⁰². Dicho encaje se constituye en parte fundamental de la política de microfinanzas¹⁰³. Estudios demuestran que entre otras cosas que “En casi todos los países latinoamericanos, los encajes requeridos eran mucho mayores que los que son necesarios para una administración financiera prudente¹⁰⁴.

Al respecto, la misma Corte Constitucional ha sostenido que “Lo que la Junta ha hecho no es más que dar cumplimiento al postulado conforme al cual *el interés público o social -en este*

¹⁰² Población con necesidades básicas insatisfechas, perteneciente a la Red Unidos y/o del sector informal, afro descendientes, rom, indígenas, LGBTI o campesinos domiciliados en el sector rural, desplazados, adultos mayores, reinsertados, personas con antecedentes penales sean internos o libres con pena cumplida, víctimas de la violencia, hombres o mujeres cabeza de hogar, cuyos ingresos no superen los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, no afiliados al régimen de seguridad social (contributivo en salud o al sistema general de pensiones).

¹⁰³ (C-827/01, 2001) La Junta Directiva del Banco de la República como responsable y regulador integral del manejo monetario puede señalar los efectos del incumplimiento de sus decisiones. “Lo anterior, reconociendo la *necesidad de flexibilidad ante la coyuntura macroeconómica cambiante*, situación que no sería posible de manejar adecuadamente si se necesitara de una ley para regular estas materias.” Sentencia C-827 de 2001 M.P ALVARO TAFUR GALVIS

¹⁰⁴ (Jacques Trigo Loubière, 2004) Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México Jacques Trigo Loubière, Patricia Lee Devaney, Elisabeth Rhyne, Informe a la Fundación Tinker Agosto de 2004

caso el de los ahorradores-, prima sobre el interés particular -el de los establecimientos de crédito” (C-827/01, 2001) (cursivas fuera de texto).

En consecuencia, el encaje bancario se establece de tal forma que beneficie a los ahorradores mas no a las entidades financieras. Por ello un marco normativo especial y diferenciado en pro de la población vulnerable que no puede prestar garantías solidarias es factible, siempre que se diseñe con el ánimo de hacer efectivo el derecho a la igualdad en el marco del tratamiento diferenciado de la población en condiciones de vulnerabilidad que no tienen acceso al crédito normal. Además, el encaje establecido para los establecimientos de crédito en el Artículo 85 del EOSF, equivalente al 50% del capital suscrito y formada con el 10% de las utilidades líquidas de cada ejercicio se constituye en un monto demasiado alto para las EFNT, más aún si proviene de las utilidades (que como se mencionó pueden ser de difícil obtención).

2.5. Tipos de garantías

El Artículo 48 del EOSF establece los instrumentos de intervención en economía. En su numeral primero dispone las funciones de intervención del Gobierno nacional en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, el aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público. Dentro de tales funciones se resaltan las de fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y los montos de las garantías requeridas para realizarlas. Si se analiza desde el punto de vista de las microfinanzas, el régimen tradicional de garantías exigidas al cliente o consumidor financiero no se adecuan al segmento de población pobre, que, en ningún caso o rara vez, puede respaldar un crédito con títulos reales de dominio sobre inmuebles; además,

“[...] el análisis de la capacidad de pago del cliente es lo que más encarece el microcrédito y en general los servicios microfinancieros, puesto que se trata precisamente de personas que no tienen historial crediticio en ninguna entidad y que en la mayoría de los casos tampoco llevan ningún registro de sus operaciones, lo que significa que hay que empezar por levantar toda la información necesaria. Por ello, el análisis de la capacidad de pago es intensivo en el uso de tiempo por parte de los analistas de crédito. Según (Ordóñez, 2005:22), el análisis de la capacidad de pago es lo que más eleva la tasa de interés del microcrédito porque comprende: Contar con oficiales de crédito capacitados que conozcan las necesidades de la microempresa, evaluar cada solicitud, acompañar la ejecución de los proyectos, enseñar a cumplir las obligaciones contraídas y ofrecer alternativas ajustadas a la solicitud de crédito en términos de montos, plazos y garantías (Garcés, 2008)”.

Por tanto, las barreras de acceso para los potenciales clientes y lo restrictivo de las normas impuestas al sector financiero tradicional no permiten el adecuado desarrollo de la actividad microfinanciera en Colombia. Hoy el asunto se centra en la regulación de dicha actividad.

2.6. Valoración del riesgo en el sistema financiero tradicional

La cartera de créditos se califica de manera obligatoria según la edad de vencimiento de conformidad con la siguiente forma¹⁰⁵, fenómeno que se aconseja a todos los organismos microfinancieros, si se tiene en cuenta el nivel

¹⁰⁵ (Superintendencia de Economía Solidaria, 2008) Circular básica contable y financiera 004 de 2008 Superintendencia de la Economía Solidaria

de riesgo operacional y las garantías aplicables carentes de respaldo material o real:¹⁰⁶

Tabla 22. Valoración del riesgo en las diferentes modalidades de crédito en el sistema financiero tradicional

Categoría	Comercial	Consumo	Vivienda	Microcrédito
A	0-30 días	0-30 días	0-60 días	0-30 días
B	31-90 días	31-60 días	61-150 días	31-60 días
C	91-180 días	61-90 días	151-360 días	61-90 días
D	181-360 días	91-180 días	361-540 días	91-120 días
E	> 360 días	> 180 días	> 540 días	> 120 días

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Las condiciones señaladas en la tabla anterior de edad de vencimiento y clase de cartera de créditos son objetivas y suficientes para adquirir la calificación respectiva.

En materia de provisiones, a las entidades de economía solidaria que ofrecen microcrédito, se exige el 100% de provisión en el caso de microcrédito de vivienda y empresariales.

2.7. Topes a las tasas de interés

¹⁰⁶ “deberían clasificarse en la categoría de activos de más alto riesgo; ello se debe fundamentalmente a la falta de garantías y diversificación, lo cual en conjunto con la poca flexibilidad de aporte de capital implica una importante vulnerabilidad ante un shock negativo. Esta vulnerabilidad se podría traducir en un contagio al resto del sistema financiero si las regulaciones de estas instituciones no fueran lo suficientemente estrictas para limitar este acontecimiento. Aunque es fundamental considerar la solvencia institucional, la adecuación de capital excesivamente estricta para las IMF podría resultar en una cantidad de intermediación financiera menor a la óptima así como también, desde el punto de vista de las IMF, dichos estándares podrían reducir el rendimiento esperado del patrimonio y de ese modo, disminuir el interés de los inversionistas privados”. (Miguel Delfiner, 2006) ídem 116

Está demostrado que las denominadas clases pobres están adaptadas a pagar altas tasas de interés en el mercado informal del préstamo, como lo demostró la firma de consultoría Econometría con su programa Midas. No obstante, existen otros problemas asociados con la imposición de topes máximos a las tasas de interés:

“[...] en Colombia *los topes de las tasas de interés han hecho que las IMF disimulen los débitos como comisiones*, lo que reduce la transparencia en la fijación de precios para el consumidor. Esta falta de transparencia en la fijación de precios no solo es dañina para los clientes microfinancieros sino que también dificulta el ingreso de nuevos competidores al mercado. Asimismo, y con mayor importancia aún, esta situación ha hecho que las ONG, en su afán por evadir los controles de las tasas de interés, no ingresen al mercado financiero. En resumen, en Colombia las restricciones de las tasas de interés han retrasado el desarrollo de las microfinanzas” (Trigo Loubière, 2004).

Ahora bien, la discusión respecto a las tasas de interés no es el tema de este estudio. Es importante que tanto el Estado como las OMF-IMF, los financieros y los académicos lleguen a una concertación respecto al tema, a pesar de que las tasas de interés son uno de los factores que impactan negativamente en el desarrollo de las microfinanzas y en todo el sector financiero colombiano, interés, que aun teniendo límites, y que es objeto de bajas frecuentes por el Banco de la República, las entidades financieras son reacias a disminuir las tasas por largo tiempo, siendo una de las consecuencias del bajo nivel de bancarización colombiano, por cuanto los usuarios del sistema financiero se ven forzados a hacer uso de este a través de cuentas de ahorro, porque allí se les depositan sus salarios y honorarios; de no ser así, no tendrían dichas cuentas.

Por su parte, el sector rural maneja el dinero en efectivo, con los riesgos para la seguridad que esto conlleva, y además porque es la manera más eficaz de

minimizar los costos de las transacciones y es un mecanismo para evitar ser sujetos de impuestos por parte de la Dian. La cultura colombiana es dada a vivir del Gobierno, y el ser sujeto de impuestos les quita la posibilidad de acceder a los subsidios paternalistas del Estado; por tanto, un campesino que es reconocido como sujeto bancario y supera cierto nivel de transacciones o ingresos sale de la línea de población a atender por parte del Estado en términos de ayuda alimentaria, salud subsidiada, subsidios de vivienda, etc., convirtiéndose en contribuyente. Entonces, la formalidad no conviene y el mismo Estado promueve el mercado informal de la economía y perpetúa, en los realmente pobres, el círculo vicioso de la pobreza.

2.8. Supervisión microfinanciera

Colombia no cuenta con una adecuada supervisión microfinanciera porque, en primer lugar, el concepto de microfinanzas no existe para el Estado. Por otra parte, aquellas entidades que se dedican a esta actividad “no son reguladas”, toda vez que carecen de la condición de entidad financiera o, en su defecto, se trata de cooperativas de ahorro y crédito que prestan servicios a sus afiliados.

Una adecuada supervisión microfinanciera debe tener en cuenta que la actividad microfinanciera requiere una autorización previa cuando el fin o el objeto de la fundación o de la ONG sean los servicios de microcrédito. Las normas actuales solo prevén la inscripción de estatutos en cámaras de comercio para el caso de las fundaciones, en tanto que para las ONG es optativo. A ninguna de estas asociaciones se les exige el reporte de estados financieros ni están obligadas a contar con gobierno corporativo, planes estratégicos, sistema de control interno y, menos aún, un plan de gestión de riesgos, lo que ocasiona un alto riesgo para el usuario. Por tanto, la supervisión prudencial es necesaria, y al momento de la autorización se debe tener en cuenta un marco legal que incluya, entre otras:

- i) Un capital mínimo suficiente para cubrir el riesgo de pérdidas inesperadas y esperadas hasta alcanzar el punto de equilibrio, los costos de una infraestructura informática razonable y las necesidades de capital de trabajo, en tanto se reciban depósitos. El capital de inicio de una entidad no necesariamente debe ser igual al mínimo requerido;
- ii) Un ámbito operativo sin restricciones geográficas;
- iii) Un marco operativo que les permita desarrollar una amplia gama de operaciones activas, pasivas y de servicios microfinancieros con el público;
- iv) Requerimientos patrimoniales iguales a los establecidos para el resto de entidades financieras, pero más exigentes para aquellas cuya estructura jurídica o propietaria presentaría en opinión del supervisor problemas de reposiciones patrimoniales suficientes y oportunas;
- v) la prohibición de conceder grandes créditos, préstamos relacionados a su propiedad, dirección o gestión, o distraer grandes sumas en activos no crediticios; y
- vi) Requerimientos de adecuado gobierno corporativo, sistemas de alerta temprana, control interno y gestión de riesgos.¹⁰⁷

Como conclusión, y partiendo de los actores que intervienen en el entorno microfinanciero, se destaca que al aparato estatal, incluida la rama legislativa y ejecutiva, así como el Banco de la República, ente rector del sistema, no les interesa incentivar, promover y regular la actividad microfinanciera como

¹⁰⁷ (Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA); Inter-American Development Bank (IDB), 2010) GUÍA DE PRINCIPIOS PARA UNA EFECTIVA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS OPERACIONES DE MICROFINANZAS 2010 Documento de trabajo de ASBA, Grupo de Trabajo #10. No podrá ser distribuido sin el permiso de ASBA. Versión del 26.11.09 (incluye los comentarios y ediciones de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo realizada en Lima en marzo de 2009 y del proceso consultivo de mayo – octubre de 2009). **International Consulting Consortium** Ramón Rosales, Consultor Principal Miguel Barba, Asesor Jurídico Luis Echarte, Consultor Socorro Heysen, Consultor **EA Consultants** Barbara Magnoni, Consultor y Líder de equipo Oscar Basso, Consultor Especialista. Costa Rica

herramienta para combatir la pobreza. Por tanto, no existen directrices, normas y políticas claras que enmarquen dicho mercado, y sus actuaciones se concentran en ampliar la cobertura de bancarización a través de apertura de cuentas de ahorro, sin que esto signifique un factor de desarrollo social, formalización económica o emprendimiento.

En cuanto al sector financiero tradicional (ofertantes del mercado financiero), a este no le interesa atender la población pobre y vulnerable, básicamente por los altos costos de intermediación para este tipo de servicios y porque, además, ello implica componentes educativos adicionales, así como el desplazamiento al hábitat del cliente, fenómenos para los cuáles no han sido formados los individuos miembros del sistema bancario.

En lo que respecta a los ciudadanos (demandantes de productos microfinancieros) estos no encuentran incentivos adecuados para participar del mercado financiero y prefieren recurrir a mecanismos informales o ilegales de apalancamiento porque les resulta más conveniente continuar autoexcluyéndose del sistema financiero para no perder los beneficios paternalistas del Estado representados en subsidios.

CAPITULO VIII

Propuesta de legislación

2. Regulación de las microfinanzas¹⁰⁸

El desarrollo de la actividad microfinanciera sin una regulación propia constituye una falencia para el apalancamiento de las OMF-IMF o las EFNT, un obstáculo para el acceso al crédito y un problema potencial, dado que el Estado colombiano no cuenta con herramientas idóneas para ejercer actividades de control y vigilancia que le permitan hacer seguimiento a sus actividades e imponer multas y sanciones y para garantizar que los recursos colocados o captados del público al margen de la regulación financiera tradicional cuenten con estrategias de gobierno corporativo que permitan minimizar los riesgos propios de la actividad bancaria.

Como lo señaló el Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios para las microfinanzas 2010:

“Existe la necesidad de ampliar las condiciones de aplicabilidad de los principios básicos del Comité de Basilea a estas entidades, para presentar un marco normativo y legal complementario_ que permita su regulación y supervisión efectiva, evitando la imposición de condiciones

¹⁰⁸ (Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA); Inter-American Development Bank (IDB), 2010) Como un porcentaje significativo de las entidades que realizan operaciones de microfinanzas en el mundo son entidades reguladas que captan depósitos del público, la supervisión efectiva de la mayoría de estas entidades requiere de un esquema regulatorio y de supervisión sólido que se enmarque en el cumplimiento de las normas internacionales de supervisión bancaria. En tal sentido, los países deben continuar con sus esfuerzos para mejorar su grado de cumplimiento de los PBB. *Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las operaciones de Microfinanzas 2010* Documento de trabajo de ASBA, Grupo de Trabajo #10. Versión del 26.11.09 (incluye los comentarios y ediciones de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo realizada en Lima en marzo de 2009 y del proceso consultivo de mayo – octubre de 2009). Página 8

que no responden a la realidad de sus operaciones. A pesar de que existen diferencias entre las entidades de microfinanzas y las entidades financieras tradicionales, estas son menos que las similitudes” (Asba-IDB, 2010, p. 72) (cursivas fuera del texto)

En el 2011, entre las características propias de las microfinanzas en Colombia, el reporte en mención determinó que el marco regulatorio de las microfinanzas todavía estaba en desarrollo, ocupando el puesto 16, con una calificación de 50,5 sobre 100. El microcrédito está definido en la legislación, pero el Gobierno debe hacer más esfuerzos por estandarizar prácticas de gobierno corporativo, protección al consumidor y transparencia en los bancos, las compañías financieras, las cooperativas y las ONG, **pues** en la actualidad no hay normas o leyes que se apliquen a todos los tipos de organizaciones de microfinanzas.

En el 2013 América Latina y el Caribe sobrepasaron nuevamente las otras regiones que cubre el Microscopio 2013, al obtener el puntaje regional general más alto: la primera posición en marco institucional de apoyo, pero *la tercera en marco regulatorio y práctica*. De hecho, *solo 5 de los 21 países de la región (Paraguay, Honduras, Costa Rica, Guatemala y Haití) obtuvieron un puntaje más alto en la categoría marco regulatorio que en marco institucional. Colombia obtuvo una calificación de 60, ocupando el puesto 10.*

El objetivo de regular las microfinanzas debe ser de minimizar los costos de los servicios financieros para los más pobres (quienes generalmente no son sujetos activos de la banca tradicional) y proteger a las OMF de los riesgos asociados a su actividad (operacional, reputacional, de crédito, de lavado de activos y financiación del terrorismo, riesgo de cartera, etc.). A este respecto el Microfinance Consensus Guidelines del CGAP ha introducido unas directrices, haciendo hincapié en la importancia de no imponer la carga de una regulación prudencial a situaciones que no la justifiquen, es decir, propósitos que no sean

los de “*proteger la seguridad de los depositantes y la solidez del sector financiero en general*” (Corrales Argumanez, 2011, p. 36).

En este sentido, las microfinanzas son una herramienta para minimizar la pobreza y lograr disminuir la brecha de desigualdad en la sociedad colombiana. Recordemos que el índice de desigualdad (coeficiente de Gini del 2013: de 53,5, según los estándares del Banco Mundial) (El Banco Mundial BIRF-AIF, 2014¹) posiciona a Colombia como el país más desigual de la región y dentro de los diez más desiguales del mundo. Además, los servicios microfinancieros regulados sirven para fomentar la inclusión social mejorando la calidad de vida de la población y logrando que sean productivos, dependiendo menos de los subsidios paternalistas del Estado, lo cual genera crecimiento y desarrollo económico.

Países como Perú, Bangladesh, Marruecos o Bolivia son ejemplos claros de que el Estado, y en especial el Gobierno, deben dar apoyo constante a través de la formulación de políticas públicas claras y marcos regulatorios que permitan el éxito de las microfinanzas en beneficio de la población vulnerable y como herramienta para erradicar la pobreza y generar desarrollo con competitividad, productividad y eficiencia. Para ello, es fundamental la participación del sistema financiero tradicional, del sector microfinanciero no regulado OMF (ONG, fundaciones, mutuales, etc.), del sector solidario que se especializa en otorgar pequeños créditos a sus afiliados, de las cajas de compensación familiar y de las agencias de cooperación internacional con el fin de ampliar al sistema microfinanciero con nuevos productos que lleguen al mayor número de usuarios, en especial a personas en condiciones de pobreza extrema y de vulnerabilidad manifiesta.

El sistema de crédito informal ilegal, representado en la denominadas pirámides y la inusitada explosión de fundaciones y ONG microcrediticias, hace manifiesta la necesidad urgente de diseñar una política microfinanciera para aquella población que no es objetivo del complejo financiero tradicional y que además

hace que surjan cuestionamientos en relación con el mandato constitucional que obliga al legislativo a regular la actividad financiera a todo nivel¹⁰⁹. Lo anterior dado que al legislativo le corresponde emitir leyes ante fenómenos que se han hecho de conocimiento público y que pueden tener alta incidencia en la seguridad de los recursos captados del público, con un impacto significativo en la economía del país.

El desmedido crecimiento de dichas OMF que no cuentan con normas claras de funcionamiento y una estricta supervisión y vigilancia presenta una alta incidencia de problemas sociales similares a los ocurridos en la India, en donde la clientela de las OMF se endeudó, presentando altas tasas de cartera vencida, clientes en cesación de pagos y suicidios. Esto determinó que el aparato estatal regulara ex post situaciones de hecho que se pudieron reglar con anterioridad a la crisis.

Ahora bien, las ONG y las fundaciones dedicadas a ofrecer microcréditos se encuentran ante una disyuntiva jurídica si se presenta cesión de pagos, lo que llevaría a su liquidación y a la imposibilidad de efectuar los procesos ejecutivos u ordinarios para el cobro del dinero adeudado junto con sus intereses ante la jurisdicción competente. Asimismo, el ejercicio de dicha actividad carente de regulación y de un ente supervisor puede acarrearles problemas penales a los fundadores y representantes legales, debido a que el manejo de recursos es de interés público.

En varios países en desarrollo las OMF decidieron optar por la figura de ONG, entre otras razones para eludir o evitar los controles a las tasas de interés, dado que los costos de los pequeños créditos a ofrecer se incrementan por la complejidad y fragmentación de los negocios.

¹⁰⁹ (C-024/93, 1993) “corresponde al Congreso regularla por medio de normas generales, en cuanto se trata de una actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (C.N... Art. 150 numeral 19)”

La Corte Constitucional colombiana, al analizar la constitucionalidad del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, argumentó:

la ley 45 del 18 de diciembre de 1990 es una de las piezas fundamentales de un conjunto de normas con el cual se ha querido estimular –a nivel financiero–, la modernización de la economía nacional para adecuarla a las exigencias propias de su integración al mercado mundial de bienes, servicios y capitales.

Esta ley busca satisfacer también los objetivos de la actual política financiera por cuanto establece un marco de regulaciones destinadas a promover la competencia, a reducir las tasas de interés, para lo cual se autoriza el ingreso de nuevos intermediarios al mercado y se reduce la participación de la banca pública. Por otra parte, se congelan las inversiones forzosas y se disminuye el encaje nominal a los niveles internacionales. Se hace más transparente la información sobre operaciones de mercado, la situación de los intermediarios y el riesgo para los usuarios y se inducen conductas prudentes y seguras a través de una eficaz supervisión¹¹⁰ (cursivas fuera del texto).

Con fundamento en el pronunciamiento, no se entiende que existan ciudadanos y entidades excluidos del sistema financiero porque ofrecen servicios de crédito a la población vulnerable. Se comprende que la banca tradicional no atienda a marginados sociales porque no le generan utilidad ni le reportan beneficios. Lo que no se entiende es por qué el Estado restringe los servicios financieros debidamente supervisados a todas las capas de la sociedad, ignorando la realidad del crédito informal e ilegal.

Por otra parte, la proliferación de fundaciones y ONG microcrediticias no son de especial interés del ejecutivo local o del legislativo, por la población que atiende

¹¹⁰ (C-024/93, 1993) Sentencia C-024 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón

y el porcentaje que representan sus actividades para la economía nacional y tampoco representan problemas para la rama judicial.

Ahora bien, sobre el concepto de reglamentación en materia de microfinanzas, la doctrina ha señalado:

La palabra “reglamentación” es muy amplia y puede dar lugar a confusiones en este contexto. Quisiéramos hacer la distinción entre supervisión y reglamentación “no prudencial” y “prudencial”. Hablamos de requisitos “no prudenciales” no para decir que son insustanciales sino que no entrañan que la autoridad financiera responda ni asuma responsabilidad alguna por la solvencia de la institución “sujeta a reglamentación”. A continuación se presentan ejemplos de dichos requisitos:

- Inscripción y autorización de las entidades
- Conocimiento público de la propiedad y el control
- Información o publicación de los estados financieros; normas sobre el contenido y la presentación de dichos estados; normas de contabilidad y auditoría¹⁵
- Revelación transparente de las tasas de interés a los clientes
- Auditorías externas
- Presentación de los nombres de los prestatarios y del estado de sus préstamos (¿puntual? ¿Atrasado? ¿Con cuánto tiempo de atraso?) A un centro de información sobre crédito¹⁶
- Límites a las tasas de interés

Según la combinación de elementos, un conjunto de reglamentaciones no prudenciales podría ser sencillo o extremadamente engorroso. Sin embargo, estos requisitos no entrañan que el gobierno tome una posición en cuanto a la solidez financiera de una institución. No imponen al gobierno responsabilidad alguna, expresa o implícita, como asegurador de las pérdidas de los depositantes en caso de quiebra de la

institución. Algunas clases de reglamentación no prudencial ni siquiera deben ser responsabilidad del organismo de supervisión de instituciones financieras. La aplicación de estos elementos pocas veces involucrará la supervisión periódica o la inspección ocular (Rosemberg, s.f., p. 17).

Uno de los programas que pueden articular la población objeto de atención es la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema I (ANSPE) y el programa Red Unidos, en coordinación con Bancoldex y el Programa Banca de las Oportunidades.

3. El modelo propuesto

Siguiendo lineamientos normativos colombianos, centroamericanos y del Comité de Basilea, presentamos a continuación el modelo que proponemos. Aclaramos que el modelo de regulación colombiano para las microfinanzas divide el segmento en dos: las actividades de colocación no regulada y las de captación reguladas con las mismas reglas definidas para todas las entidades financieras y el sector solidario. Lo que se propone es la regulación y supervisión especial a todo el sector para facilitar la autosostenibilidad de las OMF y EFNT, con el objetivo de ofrecer todos los productos financieros que le sean autorizados por la autoridad que ejerza vigilancia y control a su actividad, con el fin de dar apalancamiento a las personas pobres que no son sujetos del sistema financiero tradicional, así como ofrecer a los prestadores de dichos servicios datos fidedignos de sus clientes.

De acuerdo con Botero:

El pilar del modelo de regulación para las IMF en Colombia está basado en el criterio que delimita lo regulado de lo no regulado: la captación de recursos del público. La colocación profesional de recursos propios se trata como actividad libre, que no es de interés estatal, y por lo tanto, no

regulada. Por su parte, las cooperativas de ahorro y crédito se someten a una regulación con parámetros semejantes a las instituciones financieras tradicionales como son: capitales mínimos, margen de solvencia, cupos de crédito, etcétera, pero están sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Aquellas IMF que no tienen licencia para captar (ONG) no están sometidas a ningún tipo de normatividad ni supervisión financiera. Sin embargo, la protección al deudor está dada por el régimen de límites a las tasas de interés. Aunque podría ser conveniente regular otros aspectos de protección al cliente (por ejemplo, información) se considera que no existe suficiente interés público comprometido para hacerlo (Botero, 2009, p. 29).

Por otra parte, el marco regulatorio pretende crear herramientas que le permitan al Gobierno vigilar y controlar las asociaciones, fundaciones y ONG que ofrecen productos de microcrédito, para garantizar su sostenibilidad financiera, garantizar los derechos de los clientes y generar un sistema de información crediticia que evite el sobreendeudamiento de los usuarios o la cesación de pagos, con la consecuente quiebra de las asociaciones.

Los Acuerdos de Basilea han incluido puntos que pueden y deben ser aplicados para el funcionamiento de las OMF y de las EFNT. Estas últimas funcionan de la misma forma que un banco tradicional. No obstante, el régimen de garantías, encaje bancario, nivel de solvencia y régimen de pagos tienen unas características especiales; además, su población objeto de atención está constituida por personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Por lo anterior, para el diseño del marco normativo, se han tenido en cuenta los principios establecidos en los diferentes Acuerdos de Basilea (I, II y III),

Existe la necesidad de ampliar las condiciones de aplicabilidad de los principios básicos de Basilea a estas instituciones, para presentar un marco normativo y legal complementario que permita su regulación y supervisión efectiva, evitando la imposición de condiciones que no responden a la realidad de sus operaciones. A pesar de que existen diferencias entre las instituciones de microfinanzas y las entidades financieras tradicionales, estas son menos que las similitudes. Por lo tanto, una gran parte de los principios de Basilea son aplicables a este sector (Asba-IDB, 2010).

Básicamente, los Acuerdos de Basilea para las OMF-EFNT se orientan dentro de la normatividad propuesta en la protección del consumidor microfinanciero, la estabilidad financiera y la libre competencia en el mercado que evite los oligopolios o los monopolios públicos.

La propuesta consiste en regular la actividad de las asociaciones que hoy prestan servicios de microcrédito y permitir la creación de entidades especializadas que puedan realizar operaciones de microfinanzas encaminadas exclusivamente al sector pobre, excluido y marginado.

Diversos autores han planteado propuestas regulatorias para las microfinanzas en Colombia¹¹¹. También se han expedido leyes especiales sobre el particular en otros países latinoamericanos, de los cuales se resaltan las de Nicaragua y Bolivia. No obstante, es preciso mencionar que Perú es el país que ha obtenido el primer puesto con un entorno favorable para el desarrollo de la microfinanzas:

Perú se mantiene en la posición número uno como resultado de contar con un sector microfinanciero fuertemente competitivo y un sofisticado entorno regulatorio. La mejora del entorno de negocios para las microfinanzas en Perú se registró en varios ámbitos. Perú fortaleció su

marco regulatorio para la captación de depósitos y el gobierno siguió promoviendo la transparencia de precios y la educación financiera. Las centrales de riesgo peruanas también suministran información confiable y completa sobre los prestatarios. . A partir de unos y otros a continuación se desarrolló una propuesta. Es importante considerar que existen diferentes alternativas para regular el tema; la eficacia de las mismas solo podrá ser verificada una vez implementadas (Ferrari, 2003, pp. 84-90).

Es preciso señalar que en el país los topes de interés no son regulados por el Gobierno, las barreras de acceso al cliente son pocas y existe una alianza entre el sector educación y el sector financiero, por lo que se educa financieramente desde la escuela. Asimismo, existe una supervisión clara en cabeza de la Superintendencia de Bancos, que regula la actividad de las OMF. El proyecto de ley anexo incluye dentro de sus principios la capacitación financiera y el emprendimiento, así como una línea de crédito emprendedor.

Por otra parte, toda actividad relacionada con el manejo y aprovechamiento del dinero y los recursos de capital, en especial aquellos que tengan relación con el sector financiero, aunque se trate de los denominados “no regulados” o las cooperativas de ahorro y crédito, deben ser regulados, controlados y vigilados por el Estado, con el objetivo de salvaguardar la confianza en el sistema, permitir la democratización del crédito y el derecho a la libertad de empresa de todos los ciudadanos. Por tanto, es importante que, en la medida de lo posible, las entidades (OMF-IMF y/o EFNT) tengan una supervisión efectiva y sólida “que se enmarque en el cumplimiento de las normas internacionales de supervisión bancaria. En tal sentido, los países deben continuar con sus esfuerzos para mejorar su grado de cumplimiento de los PBB” (Asba-IDB, 2010).

Así las cosas, las principales propuestas son las siguientes:

- Siguiendo el modelo normativo nicaragüense, se incluye una referencia general de definiciones y objetivos que busca la ley especial sobre OMF-IMF o EFNT. De igual manera, se establecen unos límites cuantitativos sobre las operaciones que pueden ser consideradas como microfinancieras.
- Se adicionó a la normatividad contemplada en nuestro ordenamiento jurídico un artículo sobre la democratización de la propiedad de las OMF-IMF o EFNT para ser implementado de manera paulatina. De igual manera, se consideró la participación de al menos un cliente de dichas entidades dentro de su junta directiva, a fin de que la democratización de la propiedad del ente tenga un representante de los intereses de sus clientes.
- Es necesarios aclarar que lo no regulado por la ley especial quedará sujeto aplicando la analogía a las reglas actualmente establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente en lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Código de Comercio, Código Civil, legislación para el sector cooperativo y solidario y demás normas concordantes.
- Acogiendo la propuesta normativa presentada por César Ferrari (2003), hay un capítulo que reglamenta los temas más relevantes de las operaciones microfinancieras, como la ponderación de activos por nivel de riesgo y el régimen especial de garantías, a los que podrían estar sujetos los clientes microfinancieros, como las garantías grupales, el nivel de la tasa de usura, el abaratamiento de los costos de operación, el seguro de depósitos a cargo del Estado, el prepago de deudas sin penalidades, la prohibición de métodos coercitivos en el marco de las

operaciones microfinancieras (por ejemplo, contratos atados, etc.), entre otros.

En el mismo sentido, se establecieron cambios en el régimen de impuestos, tasas y contribuciones para los clientes microfinancieros. Se destaca que a nivel nacional se está considerando de manera seria la eliminación del gravamen a las transacciones financieras (denominado 4 x mil). Para mayor detalle del articulado de la ley propuesta, ver el anexo 1.

La estructura del proyecto de ley, objeto del presente trabajo de grado, se compone de treinta y dos artículos. El objeto de la norma es “definir los requisitos generales para la constitución, regulación y supervisión de las OMF (organizaciones microfinancieras)- o EFNTS (entidades financieras no tradicionales) que ofrezcan productos microfinancieros a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y su funcionamiento.

Asimismo, determina los requisitos para la constitución, el registro, la autorización para operar o la formalización de dichas entidades microfinancieras que atienden a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, denominadas como fundaciones, OMF-IMF asociaciones, ONG, fundaciones, cooperativas, entidades no bancarias o cualquier otra forma de asociación solidaria”.

Además, los principios rectores, aplicables a toda persona jurídica que pretenda ofrecer productos microfinancieros son: la responsabilidad social, la solidaridad, la inclusión, la unidad, la educación, la universalidad, el acompañamiento, la libre competencia en el mercado, la simetría de la información y la protección del consumidor.

La norma determina la estructura del sistema microfinanciero, el cual incluye todas las entidades que ofrezcan productos microfinancieros exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Estas son:

- a. Entidades financieras no tradicionales (EFNT)
- b. Organizaciones microfinancieras (OMF) o instituciones microfinancieras (IMF)
- c. Cooperativas o personas jurídicas del sector solidario que tengan por objeto o dentro de su actividad la colocación de sumas de dinero (préstamos).
- d. Las cajas de compensación familiar que tengan sección de ahorro y crédito.

La norma le asigna competencia a la Superintendencia Financiera o Superintendencia Solidaria para la supervisión, la vigilancia y el control de los actores que presten servicios de microfinanzas de acuerdo con la forma jurídica del prestador.

Respecto a las operaciones autorizadas, estas son las mismas establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, restringiendo su población objeto de atención a aquellos ciudadanos en condiciones de pobreza y pobreza extrema que no sean sujetos de la banca tradicional.

La norma determina los requisitos para la constitución y el funcionamiento de las OMF relacionados con: el capital mínimo, la forma jurídica (cooperativa o sociedad anónima); no admite la continuidad de las asociaciones, fundaciones u organizaciones sin ánimo de lucro. Las que funcionen al momento de entrar en vigencia la norma deberán transformarse en entidades financieras no tradicionales o cooperativas.

Exige la democratización accionaria porque lo menos el 25% del capital social debe ser de los clientes de la entidad.

Las entidades microfinancieras tendrán las siguientes secciones:

- a. Bancaria
- b. Ahorros
- c. hipotecaria
- d. Crédito educativo
- e. Crédito emprendedor.

En ningún caso se otorgarán créditos para proyectos que tengan por objeto la venta de servicios o actividades de comercialización y no superarán los 70 SMMLV.

La norma determina las reglas especiales sobre las operaciones financieras: los costos de operación, la ponderación de activos por nivel de riesgo y las garantías aceptables. Las garantías serán diferentes a las tradicionales, como garantías grupales o solidarias que no impliquen necesariamente fianzas, avales, hipotecas o prendas. También, implementa el seguro de depósitos administrado por el Fogafin y respaldado por el Estado, que cubrirá el costo de la prima del seguro. Admite el prepago de deudas, la obligatoriedad del microahorro y la capacitación a los deudores prestatarios. Impone topes máximos de ahorro (35 SMMLV) y crédito por cliente (70 SMMLV), en el evento de superar dichos valores, los clientes se trasladarán a la banca tradicional.

Además, se incluye como herramienta para proteger los derechos de los usuarios la figura del consumidor financiero, el acceso y reporte a centrales de riesgo por parte de las organizaciones microfinancieras sin costo.

Modifica el tipo penal del artículo 316 del Código Penal, el cual quedará así:

[la conducta de aquella persona que] desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, colabore, o realice cualquier otro acto para captar o colocar dinero del público en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si para dichos fines el agente hace uso de los medios de comunicación social u otros de divulgación colectiva, la pena se aumentará hasta en una cuarta parte.

En el mismo delito incurrirá la persona natural o jurídica que funcione como Asociación (Fundación u Organización no Gubernamental) que con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley de microfinanzas, no se transforme y tramite autorización ante la autoridad competente de ejercer supervisión, según la forma jurídica que adopte y continúe ofreciendo productos de microcrédito. Serán penalmente responsables los Asociados, fundadores o gestores de las Asociaciones sin ánimo de lucro que figuren en los estatutos y su Representante Legal.

Finalmente, la norma exime de multas, tasas y contribuciones a los depósitos o créditos de los clientes, así como las transacciones y costos de intermediación de los productos microfinancieros, y permite a la banca tradicional prestar estos servicios en sección especial aplicando la legislación propuesta.

Conclusiones

- 1) Colombia padece condiciones de pobreza general y pobreza extrema alarmantes. Esta se entiende como pobreza aquella que se relaciona con la negación de opciones y oportunidades para una vida aceptable. A pesar de que los indicadores económicos han demostrado resultados satisfactorios, estos no se ven automáticamente reflejados en el bienestar de todos los habitantes del país, debido, entre otras cosas, a que hay un nivel elevado de inequidad (coeficiente Gini cercano al 0,548).
- 2) Estas circunstancias no solo afectan a las personas que soportan los problemas generalmente asociados con la pobreza como la falta de oportunidades, la desnutrición, la inadecuada educación, etc. (situación que de por sí hace imperiosa la implementación de medidas eficaces para erradicar de manera tajante dichos males), sino que a su vez afecta a corto, mediano y largo plazo el desarrollo del país y su competitividad

en el mercado global. La falta de acceso a los sistemas de crédito financiero y comercial derivan, principalmente, de la falta de garantías reales y personales. Por eso las microfinanzas han demostrado ser una herramienta útil en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como un factor determinante de inclusión social, aun cuando sus efectos pueden ser limitados en algunos casos, y como tal ha sufrido algunos reveses¹¹².

- 3) Por su parte, el Gobierno nacional ha demostrado un interés especial por combatir los problemas referidos y ha implementado diferentes mecanismos destinados a aliviar la pobreza general y la pobreza extrema de la población. Incluso ha incorporado algunas figuras denominadas como microcrédito, mas no microfinanzas en su concepto amplio. Sin embargo, persisten las barreras de oferta y de demanda, lo que hace que este segmento del mercado sea restringido. Entre estas pueden mencionarse, además de las garantías, las altas tasas de interés, el patrimonio inicial para la constitución de entidades financieras, el encaje bancario, el nivel de solvencia, la calificación de la cartera y la clasificación misma del microcrédito que se concentra en los préstamos con el tope más alto dirigido a mipymes formales, lo que restringe al sector microfinanciero a constituirse en un negocio que jalone la economía local, impacte los índices de desarrollo y, por ende, contribuya en la disminución de la pobreza.
- 4) No obstante la denominación, las herramientas “microfinancieras” que actualmente existentes en el mercado financiero colombiano no tienen las características esenciales de las que gozan a nivel internacional. En efecto, los montos promedio de los microcréditos otorgados en Colombia tienden a ser muy superiores a los otorgados en el exterior. De igual forma, sus destinatarios (dentro de los cuales se resaltan las mipymes)

¹¹² Caso de Andrah Pradesh.

son diferentes a los destinatarios que caracterizan a las microfinancieras en el exterior. *Entonces, los microcréditos en Colombia están dirigidos a personas organizadas jurídicamente, pymes, y pequeñas empresas familiares, restringiendo el crédito a personas naturales.*

- 5) El ordenamiento jurídico colombiano establece límites que impiden la constitución y el funcionamiento de OMF-IMF o EFNT basadas en el modelo del Grameen Bank. Estos límites han sido analizados en las páginas de este escrito. Se considera necesario ajustar el sistema jurídico colombiano con el fin de permitir la constitución y el funcionamiento de tales entidades, a fin de permitir su estructuración en el país y así combatir la pobreza e inequidad que tanto lo aquejan. Así se pretende corregir el error conceptual sobre los montos del microcrédito que en Colombia son demasiado elevados comparados con la tendencia internacional.
- 6) Por otra parte, no existe una política pública definida con relación a las microfinanzas. En esa medida, tampoco hay soluciones efectivas y eficaces para eliminar las barreras de oferta y demanda en el mercado microfinanciero, por lo que el modelo normativo propone resolver dichos problemas a través de una regulación especial.
- 7) Los productos de microcrédito, vigentes en el mercado no ofrecen garantías al usuario ni permiten la autosostenibilidad financiera de las OMF dedicadas a cubrir las necesidades de apalancamiento de la población informal. Por tanto, el articulado anexo plantea reglas generales para una supervisión efectiva y especial en cabeza de la superintendencia financiera y la Superintendencia de la Economía Solidaria, según la forma jurídica que adopte.

- 8) El articulado elimina de tajo la informalidad en el negocio del microcrédito, incluyendo su conducta como un delito materia del derecho penal, cuya conducta será reprochable a los representantes legales de las personas jurídicas que incurran en tal conducta, a sus socios, asociados o gestores.
- 9) La población vulnerable accede a créditos en la informalidad para evitar ser sujeto pasivo de tributación, además de evitar perder la gratuidad del régimen subsidiado en salud, situaciones que contribuyen a reafirmar la autoexclusión financiera que los margina por carecer de garantías reales para respaldar el crédito.
- 10) Las OMF y EFNT son una salida a la necesidad de recursos, reduciendo las garantías individuales exigidas por la banca tradicional para otorgar créditos mediante la garantía solidaria o grupal de los asociados o usuarios, constituyéndose en una opción de giro de recursos para apalancamiento. Facilitar la constitución de entidades que contribuyan en la disminución de la pobreza e incentiven el desarrollo debe ser una posibilidad pensada a partir de marco jurídico que regule y supervise su actividad con el objeto de ofrecer oportunidades de ahorro y seguros y como medio de inversión para la población no atendida por la banca tradicional.
- 11) La constitución de OMF y EFNT para población vulnerable es una alternativa viable y posible siempre que exista voluntad política y compromiso de la empresa privada con responsabilidad social. Las OMF y las IMFT deben ser financiadas por grandes empresas y donaciones que le permita a la población vulnerable acceder a créditos con tasas de interés más bajas que las que existen en el mercado y con una póliza de garantía respaldada por el Gobierno,

ANEXO

Propuesta de proyecto de ley

Por medio de la cual se determina el marco regulatorio general para la constitución de organizaciones microfinancieras (OMF) y/o entidades financieras no tradicionales (EFNT) y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto definir los requisitos generales para la constitución, regulación, supervisión y funcionamiento de las

organizaciones microfinancieras (OMF) y/o entidades financieras no tradicionales (EFNTS) que ofrezcan productos microfinancieros a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Asimismo, determina los requisitos para la constitución, el registro, la autorización para operar y la formalización de dichas entidades microfinancieras que atienden a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, denominadas como fundaciones, OMF-IMF asociaciones, ONG, fundaciones, cooperativas, entidades no bancarias o cualquier otra forma de asociación solidaria.

Parágrafo primero. Todas las actividades de colocación y captación de recursos y los demás servicios microfinancieros a ofrecer por las OMF-IMF y/o EFNT que funcionan actualmente o llegaren a funcionar serán objeto de regulación, supervisión, control y vigilancia por la entidad encargada de vigilar y supervisar al sector financiero o solidario, según la forma que adopten estatutariamente.

Parágrafo segundo. Ninguna asociación, ONG, fundación o cooperativa que dentro de su objeto tenga ofrecer productos de crédito o cualquier servicio financiero de captación, colocación, seguros u otra actividad regulada por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero podrá ser excluida de la presente ley y, por tanto, es sujeto de supervisión.

Parágrafo tercero. Las asociaciones sin ánimo de lucro, que a la entrada en vigencia de la presente ley se dediquen a ofrecer microcréditos podrán seguir funcionando; no obstante, serán objeto de Supervisión de la Superintendencia Financiera o de la Superintendencia de Sociedades y deberán adaptarse a la normatividad vigente sobre la materia, así como solicitar autorización para su funcionamiento.

Artículo 2. Principios

1. **Responsabilidad social.** Las OMF-IMF y/o EFNT cumplen una función social y sus servicios son dirigidos única y exclusivamente a la población vulnerable en condiciones de pobreza y pobreza extrema, excluidos sociales, víctimas del conflicto armado interno, desplazados, cabeza de hogar, población especial (afrodescendientes, raizales, rom e indígenas), y aquellos que formen parte de la Red Unidos y reinsertados, y que para todos los casos se encuentren en condiciones de pobreza.

Se entenderá por población en condiciones de pobreza aquellos que devenguen menos de un salario mínimo legal mensual vigente, que además formen parte del mercado informal de la economía y no estén afiliados a Cajas de Compensación familiar, régimen contributivo en salud y pensiones y todos aquellos que no sean sujetos del sistema financiero tradicional.

2. **Solidaridad:** El Estado, los sectores cooperativo y financiero, los usuarios, los clientes y los ciudadanos se comprometen a coadyuvar en la estabilidad de las OMF-IMF y/o EFNT, para que sean autosostenibles y generen desarrollo económico, pues la eliminación de la pobreza es una premisa del bien común.

3. **Inclusión:** Los servicios microfinancieros están destinados a ser un factor de inclusión social; por tanto, su atención prioritaria estará dirigida a personas en condición de pobreza y pobreza extrema.

4. **Unidad:** Los clientes y usuarios de las OMF-IMF y/o EFNT deben garantizar la unidad en su grupo para que las iniciativas tengan resultados, se paguen las deudas y exista la posibilidad de acceder a mayor cantidad de productos y mejorar la calidad de vida.

5. Educación: Los clientes para acceder a los productos microfinancieros deben capacitarse. Las OMF-IMF y/o EFNT están obligadas a adelantar capacitación, seguimiento y control a las actividades de sus clientes. Esta será tomada en cuenta al momento de calificar su desempeño. La mejora en la calidad de vida de los clientes son requisitos de continuidad y acceso a los productos. Los niños y jóvenes en etapa escolar contarán con formación en finanzas y emprendimiento.

6. Universalidad: Las entidades que ofrezcan productos microfinancieros están obligadas a ampliar la cobertura de población atendida en todo el territorio nacional, especialmente en el sector rural y a las personas que socioeconómica y geográficamente se encuentren más distantes del crecimiento económico y de los centros urbanos.

7. Acompañamiento: Las entidades dedicadas a esta actividad deben efectuar una labor de acompañamiento directo a los clientes o asociados. Proceso que no puede ser delegado en un tercero ajeno a la operación de la entidad y que tampoco puede ser tercerizado.

8. Libre competencia en el mercado: Las EFNT y/o OMF gozarán de los mismos derechos y deberes frente al mercado en las condiciones aquí establecidas. Para el efecto, se aplicarán las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Código de Comercio y las demás normas concordantes en lo que no contradigan lo aquí dispuesto.

9. Simetría de la información: Las EFNT y/o OMF están obligadas a suministrar a sus clientes y a las autoridades que ejercerán su supervisión, control y vigilancia toda la información requerida por el Gobierno nacional mediante las normas que regulen la materia, en las condiciones allí establecidas.

10. Protección del consumidor: Las EFNT y/o OMF deberán dar cumplimiento a la normatividad vigente sobre protección del consumidor, habeas data, derecho a la intimidad, derecho a la información y demás normas relacionadas con la protección del consumidor.

Artículo 3. Estructura general. El sistema microfinanciero se encuentra conformado por las entidades que ofrezcan productos microfinancieros a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, con la misma estructura de un banco tradicional o de una cooperativa de conformidad con la forma jurídica que adopte.

Artículo 4. Entidades que conforman el sector microfinanciero

1. Entidades financieras no tradicionales: bancos con ánimo de lucro para población excluida en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que deben ser siempre sociedades anónimas y ofrecerán los mismos productos del sector financiero tradicional, sin superar cifras mayores a 70 SMMLV por cliente. En todos los casos serán vigiladas por la superintendencia financiera o quien haga su veces.
2. OMF-IMF: que al momento de entrar en vigencia la presente ley se encuentren prestando servicios de microcrédito dentro del mercado informal, bajo la forma jurídica de asociaciones: fundaciones y OMF-IMF, ONG sin ánimo de lucro y que deberán transformarse en EFNT o cooperativas bajo el control y la vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria o la Superintendencia Financiera, según la forma jurídica que adopten y los servicios que pretendan ofrecer. La apertura de cada servicio deberá contar con la autorización de la autoridad que lo supervise.
3. Cooperativas, mutuales y fondos públicos o privados que atiendan población pobre bajo el esquema de economía solidaria y solo si se dedican a las microfinanzas, se excluyen las demás. Estas deberán ser supervisadas por la Superintendencia de Economía Solidaria, y se les aplicarán la normatividad especial microfinanciera.
4. Las cajas de compensación familiar que tengan sección de ahorro y crédito.

Artículo 5. Supervisión, vigilancia y control. Las personas jurídicas enunciadas en el artículo anterior serán supervisadas, vigiladas y controladas

por la entidad gubernamental encargada de supervisar su actividad de acuerdo con el sector o servicio: sector financiero o sector solidario.

Parágrafo. Las EFNT serán sujetos de control y vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia o quien haga su veces, a través de una unidad especial. El Estado reglamentará la materia, respondiendo a las características especiales de los servicios ofrecidos y de sus clientes.

Artículo 6. Definiciones

- 1. Entidad financiera no tradicional:** persona jurídica con ánimo de lucro, que posea un capital social mínimo igual o superior al fijado por el Gobierno nacional, autorizada por la Superintendencia Financiera, cuyo objeto fundamental es recibir fondos de otros en depósito general y de usar estos, junto con su propio capital en operaciones activas de microcrédito. Puede realizar todas las operaciones activas o pasivas propias de los establecimientos financieros siempre que la cuantía de los créditos a sus clientes y usuarios no supere los 70 SMLMV para compra, remodelación o mejora de inmuebles de interés prioritario destinados a la habitación de la familia o para adquisición de propiedades rurales o bienes con destinación comercial, agropecuaria o industrial (ganado o animales para cría, reproducción o comercialización de estos o sus derivados, maquinaria, equipos o inmuebles), y que los productos de microahorro no sean mayores a 35 SMLMV, a excepción de los que se efectúen para el régimen pensional.
- 2. Institución u organización microfinanciera:** es toda aquella entidad pública o privada no regulada o supervisada por la Superintendencia Financiera o la Superintendencia Solidaria que realice actividades de microcrédito (colocación) y que funciones como persona jurídica

asociación y se denomine fundación, organización no gubernamental, en adelante OMF.

- 3. Microfinanzas:** prestación de servicios financieros (crédito, ahorro, seguros, transferencias) a favor de personas en condiciones de pobreza o pobreza extrema, según las defina el Gobierno nacional que no superen los 70 SMLMV para colocación y los 35 SMMLV para captación por cliente. El máximo valor asegurable será la suma de 70 SMMLV para el caso de los microseguros.
- 4. Microahorro:** captación de recursos del público que se encuentre en estado de pobreza o pobreza extrema, por parte de las OMF-IMF y/o de las EFNT constituidas de conformidad con esta ley, para su posterior colocación o inversión en operaciones de microfinanzas, bajo el reconocimiento y pago de los intereses fijados por el mercado.
- 5. Microcrédito:** crédito hasta por un máximo equivalente a 35 salarios mínimos legales mensuales vigentes (a excepción del microcrédito inmobiliario 70 SMMLV), destinados a financiar actividades en pequeña escala de producción, comercio, vivienda, educación y servicios, entre otros, otorgados a personas naturales o jurídicas que actúan de manera individual o colectiva, con negocios propios o interés de iniciarlos, y que serán devueltos principalmente con el producto de la venta de bienes y servicios del mismo. Estos créditos son otorgados masivamente utilizando metodologías crediticias especializadas para evaluar y determinar la voluntad y capacidad de pago del potencial cliente. Se excluye de este el crédito de consumo o libre inversión.
- 6. Microcrédito Inmobiliario:** crédito no superior a los 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes para compra, remodelación o mejora de inmuebles de interés prioritario rurales o urbanos destinados a la

habitación de la familia o para adquisición de propiedades rurales o bienes inmuebles con destinación comercial, agropecuaria o industrial

- 7. Microseguro:** seguros que permiten cobertura de riesgo a personas de nivel 1 y 2 de la estratificación socioeconómica y que principalmente dan cobertura frente a la muerte del cabeza de hogar o desastres naturales. Puede ser ampliado a la cobertura de los bienes o inmuebles de su actividad económica o para proteger la vivienda familiar, la seguridad social y los riesgos de enfermedad, vejez y muerte.

Artículo 7°. Operaciones autorizadas. Las OMF-IMF y/o EFNT están facultadas para realizar las mismas operaciones establecidas en el Artículo 7° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; no obstante, los clientes y usuarios no podrán ser personas diferentes a las determinadas como población en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Las EFNT y las OMF podrán suscribir con sus clientes todos los contratos bancarios regulados por el título XVII del Código de Comercio Colombiano, solamente con personas naturales en condiciones de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema

Respecto al mercado de derivados, la actividad bursátil y de valores, pueden efectuar las mismas actividades del sector financiero tradicional, pero dirigidas exclusivamente al mercado objetivo (personas de menores recursos).

La entidad financiera no tradicional podrá efectuar cualquier tipo de inversión de acuerdo con el marco indicado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en sus artículos 8° y 9° y sujeta a las mismas prohibiciones señaladas del Artículo 10° del estatuto en comento.

CAPITULO II

Constitución de OMF y/o EFNT

Artículo 8. Constitución. Para la constitución de las OMF-IMF y/o EFNT se cumplirán con todos y cada uno de los requisitos establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, salvo lo establecido en la presente ley.

Artículo 9. Capital. Los montos mínimos de capital que deberán acreditarse para solicitar la constitución de las EFNT sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces será el establecido por el Gobierno nacional; no obstante, no podrá ser inferior a 15.000 UVT.¹¹³ Estos montos se ajustarán anualmente en forma automática en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el Dane. El valor resultante se aproximará al múltiplo en millones de pesos inmediatamente superior.

El monto mínimo de capital previsto en el inciso anterior deberá ser cumplido de manera permanente por las entidades en funcionamiento. Para este efecto, el capital mínimo de funcionamiento resultará de la suma de las siguientes cuentas patrimoniales: capital suscrito y pagado, capital garantía, reservas, superávit por prima en colocación de acciones, utilidades no distribuidas de ejercicios anteriores y revalorización de patrimonio, y se deducirán las pérdidas acumuladas. Igualmente, se tendrán en cuenta los bonos obligatoriamente convertibles en acciones.

Las OMF-IMF podrán transformarse en cooperativas con sección de ahorro y crédito o en cooperativas de grado superior de carácter financiero y se

¹¹³ Artículo 868 del Estatuto Tributario unidad de valor tributario, UVT. <Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 1111 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Con el fin de unificar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias se crea la unidad de Valor Tributario, UVT. La UVT es la medida de valor que permite ajustar los valores contenidos en las disposiciones relativas a los impuestos y obligación es administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

someterán en todo a lo establecido para estas en las normas generales y en lo especial aquí previsto.

Parágrafo. Se exceptúan las asociaciones sin ánimo de lucro (fundaciones y ONG) que solamente se dediquen a ofrecer microcréditos, y que se encuentren en operación al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, las cuales podrán seguir operando previa autorización de la Superintendencia Financiera o quien haga sus veces, que en todo caso ejercerá supervisión y vigilancia, y someterse en todo a lo establecido en la presente ley la normatividad que la reglamente.

Artículo 10. Otorgamiento de licencias y autorización de funcionamiento.

La Superintendencia Financiera y la Superintendencia Solidaria (o la que haga sus veces) al momento de autorizar el funcionamiento de las OMF y/o EFNT, según la forma y régimen que adopten en el momento de constituirse, deberán verificar y evaluar:

- a. plan estratégico
- b. estudios de mercado
- c. gobierno corporativo
- d. plan de gestión integral de riesgos (crédito, mercado, operacional, liquidez y lavado de activos y financiación del terrorismo)
- e. sistema de control interno
- f. metodología microcrediticia

Parágrafo. Las demás IMF-OMF que presten servicios microfinancieros que no tengan la naturaleza de EFNT de “bancos para pobres” (operaciones activas y pasivas de captación y colocación de recursos) se someterán sin distinción a la Superintendencia de Economía Solidaria en lo previsto para las cooperativas con sección de ahorro y crédito.

Parágrafo segundo. Tanto las EFNT como las demás OMF que presten servicios microfinancieros, en lo no previsto, les será aplicable en todo lo establecido en la presente ley, en el estatuto orgánico del sistema financiero y en las demás normas sobre régimen de economía solidaria, Código Civil y Código de Comercio que les sean compatibles o que puedan suplir los vacíos legales por analogía, aunque no exista reglamentación expresa sobre la materia.

Artículo 11. Democratización accionaria. Por lo menos el 25% del capital de las OMF y/o EFNT debe ser propiedad de sus clientes o de su público objetivo. Dicha proporción debe irse constituyendo de manera progresiva, según regulación que expida el Gobierno nacional.

La junta directiva, el consejo de Administración o cualquiera de sus órganos decisorios definidos estatutariamente deberá contar, una vez en funcionamiento, con al menos un miembro que sea cliente, con derecho a voz y voto y que tenga las características propias de la población objeto de atención de la entidad, quien en todo caso deberá ser escogido por los clientes, y tener un comportamiento financiero ejemplar.

Artículo 12. Participación societaria. No habrá miembros (socios, cooperados, asociados) que superen el 5% de la participación societaria cuando la OMF y/o EFNT supere los 10 años de funcionamiento. La composición y/o la propiedad de la entidad deber estar mayoritariamente en cabeza de los clientes.

Artículo 13. El Estado en cualquiera de sus niveles y ordenes (Nacional, territorial, descentralizado o por servicios) está facultado para crear, adquirir o fusionar IMF-OMF con el objeto de crear EFNT o “Bancos para Pobres” sumando el 100% de capital público sea en cabeza de una sola entidad o

varias. Sin embargo, al cabo de 10 años de funcionamiento no podrá tener más del 50% de participación accionaria.

Parágrafo. Las entidades EFNT o “Bancos Para Pobres” que se creen con recursos o capital público, deberán vender sus acciones en el mercado público de valores gradualmente dentro de los 10 años siguientes a clientes o usuarios de la misma entidad o a ciudadanos que se encuentren dentro de la franja de pobreza Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) 0, 1 y 2 con ingresos inferiores a 1 SMMLV que pertenezcan al sector informal de la economía sin vinculación laboral o afiliación al régimen contributivo de seguridad social ni a las cajas de compensación familiar. Los accionistas en ningún caso podrán adquirir más del 5 % del total de acciones en venta.

Artículo 14. Organización administrativa. La OMF y/o EFNT tendrán una junta directiva similar a la de cualquier banco (si se crea como sociedad); o la misma composición de una cooperativa.

Podrá abrir sucursales de acuerdo con la demanda de productos y servicios. Siempre que donde se pretenda abrir exista población en condiciones de pobreza y/o de pobreza extrema, cada sucursal (rural o urbana) estará compuesta por 50 centros. Estos a su vez contarán con un mínimo de 10 grupos de clientes y cada grupo deberá estar conformado por 5 a 10 personas de diferente hogar o familia, es decir, que no habiten en la misma casa y que sean los proveedores del sustento o cabeza de hogar de su propio hogar o familia.

Para la apertura de sucursales, deberá notificarse e informarse previamente a la Superintendencia Financiera o a la Superintendencia de Economía Solidaria según sea el caso.

Los trabajadores que presten sus servicios en la OMF o en la EFNT serán los encargados de atender a sus clientes en su domicilio y capacitar en temas financieros y microempresariales a los usuarios o clientes.

Parágrafo. Las OMF y/o EFNT podrán establecer y mantener las siguientes secciones, previa autorización del superintendente financiero, con los derechos y las facultades concedidos en la presente ley:

- a. Sección bancaria para la ejecución de negocios bancarios y comerciales.
- b. Sección de ahorros para recibir, reconociendo intereses, depósitos a la vista o a término, con sujeción a lo previsto en esta ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en el Código de Comercio y en las reglamentaciones que con carácter general dicte el Gobierno nacional.
- c. La sección comercial de un banco hipotecario es aquella que hace el negocio de recibir fondos de otros en depósito general y de usarlos junto con su propio capital para prestarlos y para comprar o descontar pagarés, giros o letras de cambio. Las hipotecas para inmuebles se garantizan con el bien y, en todo caso, estarán afectadas a vivienda familiar y serán propiedad del hogar del prestatario y/o prestatarios, que en este caso serán miembros de la misma familia u hogar. La escritura incluirá a los menores de edad o personas en condiciones de discapacidad.
- d. Crédito educativo con el fin de apalancar el acceso a educación preescolar, primaria, secundaria, media vocacional, tecnológica o profesional en entidades públicas o privadas legalmente reconocidas a nivel nacional o internacional.
- e. Crédito emprendedor para clientes que no cuenten con ningún tipo de negocio. Serán de preferencia estudiantes de educación media vocacional, tecnológica o universitaria a quienes, previo al otorgamiento del capital semilla, se les efectuará acompañamiento en el diseño y evaluación del plan de negocio. El crédito desembolsado no podrá ser destinado a gastos administrativos o de constitución legal de la empresa y solo aplicará para

negocios productivos, técnicos o científicos; en ningún caso, para proyectos que tengan por objeto la venta de servicios o actividades de comercialización, y no superarán los 70 SMMLV.

Capítulo III

Reglas especiales sobre las operaciones microfinancieras

Artículo 15. Costos de operación. Las OMF-IMF y/o EFNT operarán a través de mecanismos de costos simplificados, a fin de permitir tasas de interés bajas y costos de servicios reducidos. Para ello, podrán tercerizar servicios, compartir ventanillas y oficinas, utilizar corresponsales no bancarios y otros mecanismos que redunden en el abaratamiento de los costos operativos.

Artículo 16. Ponderación de activos por nivel de riesgo y garantías aceptables. Tanto para el respaldo de los créditos como para su ponderación por nivel de riesgo, se aceptarán garantías diferentes a las tradicionales, como garantías grupales o solidarias que no impliquen necesariamente fianzas, avales, hipotecas o prendas.

El Gobierno nacional establecerá las normas bajo las cuales se ponderarán los créditos amparados por este tipo de garantías. No obstante, los créditos respaldados con estas no ponderarán al ciento por ciento. En la definición del riesgo importarán más el flujo potencial de ingresos y su historia crediticia, si la hubiere, que la existencia de activos reales por parte del prestatario.

El Gobierno nacional, en la regulación y las OMF-IMF y/o EFNT, en la operación de microcréditos promoverá la utilización de garantías no tradicionales en sustitución de las garantías reales a excepción del crédito para adquisición de vivienda, el cual se respaldará con hipoteca sobre el inmueble adquirido.

Artículo 17. Garantías grupales o solidarias. Entiéndase como garantía grupal el respaldo de una deuda en el que un pequeño grupo de personas, conocidas entre sí, de un nivel socioeconómico similar, interesadas en obtener microcréditos de una determinada entidad, lo soliciten bajo la condición de que si una de ellas suspende los pagos de las cuotas de su crédito, a las otras no se les harán préstamos ni desembolsos mientras esa persona no resuelva su situación deudora ante la entidad otorgante.

Parágrafo primero. Se admitirán modalidades de crédito diferentes al crédito individual y/o tradicional de garantías reales, bajo las modalidades de grupo solidario, crédito asociativo o banca comunal.

Parágrafo segundo. El grupo de personas que pretenda acceder a un crédito debe estar conformados por miembros de diferente hogar o familia. En ningún caso puede tratarse de familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.

Artículo 18. Seguro de depósitos. El Gobierno nacional velará por la debida protección de los depósitos de los ahorradores de las OMF-IMF y/o EFNT.

Para ello, creará un fondo especial para financiar los seguros de depósitos, el cual será administrado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), de acuerdo a la regulación que el Gobierno nacional establezca.

Parágrafo. Con el fin de no incrementar los costos de los servicios financieros objeto de la presente ley, la prima del seguro de depósitos no podrá ser trasladado al usuario final de dichos servicios. El Gobierno nacional cubrirá el costo de estos seguros.

Artículo 19. Prepago de deudas. Todos los usuarios de los servicios de microfinanzas tendrán derecho a abonar al capital y a los intereses adeudados en cualquier momento, sin que esto implique el cobro de cláusulas penales, multas, sanciones ni comisiones.

Artículo 20. Obligatoriedad del microahorro. Los clientes o usuarios a quienes se les apruebe el desembolso de un microcrédito están obligados a mantener una cuenta de ahorros con un mínimo mensual durante toda la vigencia del microcrédito y a partir de su desembolso, sin que pueda efectuar retiro alguno de esta hasta tanto se haya pagado el total de la deuda.

Asimismo, se obligan a asistir a las cesiones de capacitación que la entidad otorgante del microcrédito considere necesarias para la buena inversión de los recursos.

ARTÍCULO 21. Prohibición de medios coercitivos. Las OMF y/o EFNT y las demás entidades que presten el servicio de microcrédito al amparo de la ley no podrán emplear métodos comerciales coercitivos como la obligación de tomar otro servicio no necesario o cobrar por servicios no utilizados. El Gobierno nacional establecerá las sanciones correspondientes por el empleo de estos métodos.

Artículo 22. Topes máximos por cliente. Cada usuario o cliente de las OMF y/o EFNT tradicionales tendrá derecho a ahorrar o tener en depósito (CDT, CDAT, acciones, operaciones en moneda extranjera y cualquier otro título valor de contenido crediticio captado por la entidad microfinanciera) será de un monto máximo de 35 SMMLV sumando todas las operaciones del cliente. Ahora bien, el valor máximo de endeudamiento por cliente será máximo de 70 SMMLV.

Dos o más miembros de un mismo hogar o familia no podrían adquirir simultáneamente más de un crédito y, en todo caso, sumados los recursos

ahorrados o el nivel de endeudamiento de uno o más de los miembros del hogar no pueden ser superiores a los descritos en el párrafo anterior.

Si un cliente o usuario de manera individual o por familia supera dichos montos, automáticamente se convierte en sujeto de crédito del sistema financiero tradicional y deberá transferir sus productos a dichas entidades, y no se le aplicará la presente ley.

Artículo 23. Protección del consumidor financiero. Las entidades que a cualquier título ofrezca servicios microfinancieros están obligadas a aplicar la normatividad vigente sobre protección al consumidor y al consumidor financiero.

Parágrafo. Los usuarios podrán acudir a la Defensoría del Pueblo o las personerías, que están obligadas a orientar y representar a los usuarios microfinancieros en la interposición de las acciones administrativas o judiciales a que haya lugar cuando consideren que sus derechos han sido vulnerados por dichas entidades.

Artículo 24. Centrales de riesgo. Las OMF y/o EFNT tienen acceso gratuito e ilimitado a las centrales de riesgos existentes y tendrán la obligación de reportarles la actividad de sus clientes, con el fin de evitar el sobreendeudamiento y la superación de los topes máximos permitidos de estos y el de verificar el comportamiento financiero de los clientes o usuarios.

Las asociaciones fundaciones y ONG en funcionamiento, así como cualquier tipo de agrupación que ofrezca microcréditos de manera informal, a la entrada en vigencia de la presente ley, se obliga a reportar toda la información de sus clientes en las centrales de riesgo. El Gobierno reglamentará la materia.

Parágrafo. Ninguna OMF y/o EFNT negará servicios a personas que no tengan historial crediticio en centrales de riesgo, siempre que cumpla con los requisitos

de la población objeto de atención, si se trata de la primera vez que accede a servicios de este tipo.

Artículo 25. Usura. Para las operaciones de microcrédito, la tasa de usura será uno punto cinco (1.5) veces la tasa promedio cobrada para dichas operaciones por parte de las entidades financieras no tradicionales, certificada por el la Superintendencia Financiera.

Capítulo IV

Disposiciones finales

Artículo 26. Reglamentación. El Gobierno nacional contará con seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley para reglamentarla.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno nacional adoptará las medidas necesarias para adecuar la estructura de la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de la Economía Solidaria, dotándolas de la capacidad presupuestal y técnica necesarias con el fin de que cumplan las funciones de supervisión, control y vigilancia sobre las OMF y aquellas que adopten la denominación de entidades no tradicionales o “Bancos para Pobres”, indicadas en la presente Ley.

Artículo 27. Todas las fundaciones y ONG en funcionamiento, así como cualquier tipo de agrupación que ofrezca microcréditos de manera informal o formal, a la entrada en vigencia de la presente ley se obligan a dar cumplimiento a la presente normatividad, entrarán en proceso de transformación y tramitarán sus respectivas autorizaciones antes la autoridad competente. En caso contrario, deberán cerrar y liquidar, so pena de incurrir en el delito previsto en el Artículo 316 del Código Penal.

Artículo 28. Se adicional el Artículo 316 del Código Penal, el cual quedará así: el que desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, colabore, apoye o realice cualquier otro acto para captar o colocar dinero del público en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses y pagará una multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si para dichos fines, el agente hace uso de los medios de comunicación social u otros de divulgación colectiva, la pena se aumentará hasta en una cuarta parte.

En el mismo delito incurrirá la persona natural o jurídica que funcione como asociación (fundación u ONG) que con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley de microfinanzas no se transforme y tramite autorización ante la autoridad competente de ejercer supervisión, según la forma jurídica que adopte y continúe ofreciendo productos de microcrédito. Serán penalmente responsables los asociados, fundadores o gestores de las asociaciones sin ánimo de lucro que figuren en los estatutos y su representante Legal.

Artículo 29. De las entidades públicas que prestan servicios de microfinanzas. Todas las entidades públicas de cualquier orden o denominación cooperativas, fondos, etc., sociedades o empresas con capital público que realicen cualquier tipo de actividad microfinanciera, a partir de la entrada en vigencia esta ley iniciarán un proceso de transformación hasta convertirse en entidades financieras no tradicionales bajo la denominación de “Banco para Pobres”.

Parágrafo. Del Banco Agrario de Colombia. El banco estatal continuará ofreciendo productos de microcrédito, sin necesidad de transformarse.

Para tal efecto, ampliará la oferta de productos microfinancieras, de conformidad con lo establecido en la presente ley y la normatividad que reglamente la actividad microfinanciera.

Artículo 30. Gravámenes. Los productos microfinancieros serán exentos de impuestos, tasas y contribuciones. No está permitido cobrar cuotas de manejo o comisiones a ningún título. El Gobierno reglamentará la materia.

Artículo 31. Sector financiero tradicional. El sector financiero tradicional podrá ofrecer productos microfinancieros, para lo cual deberá abrir una sección especializada y ceñirse en todo a lo dispuesto en la presente ley y la normatividad que la reglamente.

Artículo 32. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

GLOSARIO¹¹⁴

Banco. m. Establecimiento público de crédito, constituido en sociedad por acciones. El Artículo Segundo del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero determina que se considera un establecimiento de Crédito así: **1.**

Establecimientos de crédito. Los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda*¹, compañías de financiamiento comercial*² y cooperativas financieras.

Se consideran establecimientos de crédito las instituciones financieras cuya función principal consista en **captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito.**

Establecimientos bancarios. Son establecimientos bancarios las instituciones financieras que tienen por función principal la captación de recursos en cuenta corriente bancaria, así como también la captación de otros depósitos a la vista o a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito.

Captación Del lat. *captāre*, frec. de *capĕre*, coger). traer, conseguir, lograr benevolencia, estimación, atención, antipatía Artículo 2 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero: captación de recursos en cuenta corriente bancaria, así como también la captación de otros depósitos a la vista o a término, son las denominadas operaciones pasivas de crédito.

Colocación (Del lat. *collocatĭo*, *-ōnis*). Invertir dinero. Poner a disposición del público los recursos captados por las entidades financieras a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito.

Cooperativa.1. f. La que se constituye entre productores, vendedores o consumidores, para la utilidad común de los socios. Según la Ley 79 de 1988 en su Artículo 4^o. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la

¹¹⁴Definiciones tomadas de www.rae.es

cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos 1. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial. 2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados para los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real. Artículo 5º. Toda cooperativa deberá reunir las siguientes características: 1. Que tanto el ingreso de los asociados como su retiro sean voluntarios. 2. Que el número de asociados sea variable e ilimitado. (Deben ser mínimo 20 asociados para constituir una cooperativa) 3. Que funcione de conformidad con el principio de la participación democrática. 4. Que realice de modo permanente actividades de educación cooperativa. 5. Que se integre económica y socialmente al sector cooperativo. 6. Que garantice la igualdad de derechos y obligaciones de sus asociados sin consideración a sus aportes. 7. Que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales no reducibles durante la existencia de la cooperativa. 8. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente. 9. Que tenga una duración indefinida en los estatutos, y 10. Que se promueva la integración con otras organizaciones de carácter popular que tengan por fin promover el desarrollo integral del hombre.

Contratos bancarios Regulados por el Título XVII del Código de Comercio colombiano y entre ellos se tienen: CUENTA CORRIENTE BANCARIA definido en el artículo 1382: “Por el contrato de depósito en cuenta corriente bancaria el cuentacorrentista adquiere la facultad de consignar sumas de dinero y cheques en un establecimiento bancario y de disponer, total o parcialmente, de sus

saldos mediante el giro de cheques o en otra forma previamente convenida con el banco.

Todo depósito constituido a la vista se entenderá entregado en cuenta corriente bancaria, salvo convenio en contrario. **EL DEPÓSITO A TÉRMINO ARTÍCULO 1393:** Se denominan depósitos a término aquellos en que se haya estipulado, en favor del banco, un preaviso o un término para exigir su restitución. Cuando se haya constituido el depósito a término o con preaviso, pero se haya omitido indicar el plazo del vencimiento o del preaviso, se entenderá que no será exigible antes de treinta días. **DEPÓSITO DE AHORRO ARTÍCULO 1396. REPRESENTACIÓN EN DOCUMENTOS IDÓNEOS DEL DEPÓSITO RECIBIDO.** Los depósitos recibidos en cuenta de ahorros estarán representados en un documento idóneo para reflejar fielmente el movimiento de la cuenta. Los registros hechos en el documento por el banco, serán plena prueba de su movimiento.

APERTURA DE CRÉDITO Y DESCUENTO ARTÍCULO 1400. Se entiende por apertura de crédito, el acuerdo en virtud del cual un establecimiento bancario se obliga a tener a disposición de una persona sumas de dinero, dentro del límite pactado y por un tiempo fijo o indeterminado. Si no se expresa la duración del contrato, se tendrá por celebrado a término indefinido. **CARTAS DE CRÉDITO ARTÍCULO 1408. DEFINICIÓN DE CRÉDITO DOCUMENTARIO>**. Se entiende por crédito documentario el acuerdo mediante el cual, a petición y de conformidad con las instrucciones del cliente, el banco se compromete directamente o por intermedio de un banco corresponsal a pagar a un beneficiario hasta una suma determinada de dinero, o a pagar, aceptar o negociar letras de cambio giradas por el beneficiario, contra la presentación de los documentos estipulados y de conformidad con los términos y condiciones establecidos.

Contrato Real real¹.(Del lat. *res, rei*).**1.** Adj. Que tiene existencia verdadera y efectiva **1. m. Der.** Aquel que para el nacimiento de las obligaciones requiere, además del consentimiento, la entrega de cosas, como el simple préstamo, el comodato, la prenda y el depósito. **EL ARTICULO 1500 del Código Civil**

determina que un negocio jurídico será un CONTRATO REAL, SOLEMNE Y CONSENSUAL: es real cuando, para que sea perfecto, es necesaria la tradición de la cosa a que se refiere; es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil; y es consensual cuando se perfecciona por el solo consentimiento.

Crédito. *(Del lat. creditum).* **1. m.** Cantidad de dinero, o cosa equivalente, que alguien debe a una persona o entidad, y que el acreedor tiene derecho de exigir y cobrar. **2. m.** Apoyo, abono, comprobación. **3. m.** Reputación, fama, autoridad. **U. m. en sent. favorable.** **4. 5. m.** Situación económica o condiciones morales que facultan a una persona o entidad para obtener de otra fondos o mercancías. **6. m.** Opinión que goza alguien de que cumplirá puntualmente los compromisos que contraiga. Para el derecho, la ley civil colombiana define que el préstamo es una obligación que se da entre un acreedor o prestador o prestamista y un deudor o prestatario tal como lo señala el del Código Civil, el que determina que el préstamo de sumas de dinero es un mutuo o préstamo de consumo. <DEFINICION DE ARTICULO 2221 MUTUO PRESTAMO DE CONSUMO>. El mutuo o préstamo de consumo es un contrato en que una de las partes entrega a la otra cierta cantidad de cosas fungibles con cargo de restituir otras tantas del mismo género y calidad. ARTICULO 2224. <PRESTAMO DE DINERO>. Si se ha prestado dinero, solo se debe la suma numérica enunciada en el contrato.

Podrá darse una clase de moneda por otra, aún a pesar del mutuante, siempre que las dos sumas se ajusten a la relación establecida por la ley entre las dos clases de moneda; pero el mutuante no será obligado a recibir en plata menuda o cobre, sino hasta el límite que las leyes especiales hayan fijado o fijaren. Lo dicho en este artículo se entiende sin perjuicio de convención contraria.

Finanza. *(Del fr. finance).* **1. f. ant.** Obligación que alguien asume para responder de la obligación de otra persona. **2. f. ant.** rescate (ll acción y efecto

de rescatar).3. f. ant. rescate (ll dinero con que se rescata, o que se pide para ello).4. f. pl. Caudales, bienes.5. f. pl. Hacienda pública.

Financiero, ra. (Del fr. financier).1. adj. Perteneiente o relativo a la Hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles.2. m. y f. Persona versada en la teoría o en la práctica de estas mismas materias.

Fundación.(Del lat. *fundatio*, *-ōnis*).1. f. Acción y efecto de fundar.2. f. Principio, erección, establecimiento y origen de algo.3. f. *Der.* Persona jurídica dedicada a la beneficencia, ciencia, enseñanza, o piedad, que continúa y cumple la voluntad de quien la erige.4. f. desus. Documento en que constan las cláusulas de una institución de mayorazgo, de una obra pía, etc. Para la ley civil colombiana las personas jurídicas se dividen en dos Corporaciones y fundaciones para el caso de las Instituciones microfinancieras o de las Organizaciones Microfinancieras en Colombia se consideran jurídicamente como personas Sin ánimo de Lucro ARTICULO 633. Código Civil <DEFINICION DE PERSONA JURIDICA>. Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Las personas jurídicas son de dos especies: **corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.** Hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter. ARTICULO 635. Código Civil <REMISION NORMATIVA>. Las sociedades industriales no están comprendidas en las disposiciones de este título; sus derechos y obligaciones son reglados, según su naturaleza, por otros títulos de este Código, y por el Código de Comercio.

Tampoco se extienden las disposiciones de este título a las corporaciones o fundaciones de derecho público, como los establecimientos que se costean con fondos del tesoro nacional.

ARTICULO 641. <FUERZA OBLIGATORIA DE LOS ESTATUTOS>. Los estatutos de una corporación tienen fuerza obligatoria sobre ella, y sus

miembros están obligados a obedecerlos bajo las penas que los mismos estatutos impongan.

Garantía. (De *garante*).**1.** f. Efecto de afianzar lo estipulado.**2.** f. Fianza, prenda.**3.** f. Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.**4.** f. Seguridad o certeza que se tiene sobre algo. *Lo hizo con la garantía de que no se producirán complicaciones.***6.** f. Documento que garantiza este compromiso. Para el Código Civil existe un tipo de garante se le denomina fianza ARTICULO 2361. <CONCEPTO DE FIANZA>. La fianza es una obligación accesorio, en virtud de la cual una o más personas responden de una obligación ajena, comprometiéndose para con el acreedor a cumplirla en todo o parte, si el deudor principal no la cumple.

La fianza puede constituirse no solo a favor del deudor principal, sino de otro fiador.

Ilegal (De *in*² y *legal*).**1.** Adj. Que es contra ley.

Informal.**1.** adj. Que no guarda las formas y reglas prevenidas.**2.** Adj. No convencional. **4.** com. *Perú.* Vendedor ambulante.

Institución. (Del lat. *institutio*, *-ōnis*).**1.** f. Establecimiento o fundación de algo.**2.** f. Cosa establecida o fundada.**3.** f. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente.**4.** f. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. *Institución Monárquica, del feudalismo.***5.** f. desus. Instrucción, educación, enseñanza.**6.** f. pl. Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc.**7.** f. pl. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación. Aunque no existe una definición únicamente aceptada de instituciones, una de las reconocidas y complejas es la de D North, quien define las instituciones como: “Las reglas del juego en una sociedad formalmente son las instituciones ideadas por el hombre que dan forma a la institución humana.

*Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico". En este sentido Ayala, 1999, señala que: "[...]en un sentido más amplio del término, afirma que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las instituciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Señalando además que las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente, las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las conexiones existentes". (Tomado de *Las instituciones microfinancieras como medio de inserción de las mujeres a la actividad económica* Dora Argentina Cabezas Elizondo Facultad de Economía Universidad de Colima, México.*

Micro- (Del gr. μικρο-). **1. elem. compos.** Significa 'muy pequeño'. Microelectrónica, microscopio. **2. elem. compos.** Significa 'una millonésima (10^{-6}) parte'. Se aplica a nombres de unidades de medida para designar el submúltiplo correspondiente (Símb. μ).

Microcrédito Una de las posibles conceptualizaciones del microcrédito, al no existir un solo criterio, consiste en ser pequeños montos de dinero destinados exclusivamente al desarrollo de microempresas, a la promoción de actividades productivas y/o de servicios, destinados a la mejora de las condiciones de vida de las personas de bajos recursos, que no pueden acceder a oportunidades y servicios financieros formales.

Es decir, los programas de microcrédito son focalizados hacia un grupo poblacional conformado mayoritariamente por personas de sectores sociales más desfavorecidos o carentes de recursos, que no cumplen con los requisitos para acceder a un crédito ofrecido por los bancos comerciales. Tomado

de:<http://fci.uib.es/Servicios/libros/investigacion/Bukstein/IV.-El-concepto-de-microcredito.cid217653>

Microfinanzas Las microfinanzas son el conjunto de actividades orientadas a la prestación de servicios financieros y no financieros complementarios, para atender a la población de escasos recursos que ha sido excluida del sistema financiero tradicional (jóvenes o ancianos de bajos recursos, desempleados o empleados con trabajos precarios, personas con bajo nivel de instrucción y MICROEMPRESARIOS). Las microfinanzas pretenden ser un servicio integral para impulsar la creación y el desarrollo de pequeñas actividades productivas, ya que no solo están constituidas por productos financieros, sino que incluyen servicios complementarios como son los servicios asistencia técnica y capacitación empresarial. Aunque muchas veces se utilice indistintamente los términos microfinanzas y microcrédito, esto no es correcto ya que el concepto microfinanzas es más amplio que el de microcréditos al incluir una gama más extensa de productos, como son el microdepósito, el microseguro, los servicios no financieros, los envíos de remesas, entre otros. Tomado de: <http://www.microfinanzas.org.uy/conceptos.asp>

Miseria. *(Del lat. miseria).* **1. f.** Desgracia, trabajo, infortunio. **2. f.** Estrechez, falta de lo necesario para el sustento o para otra cosa, pobreza extremada. **3. f.** Avaricia, mezquindad y demasiada parsimonia. **4. f.** Plaga pedicular, producida de ordinario por el sumo desaseo de quien la padece **5. f. coloq.** Cantidad insignificante Es aplicable el término a la extrema pobreza, que otorga a quien la padece la calidad de miserable, que también se le atribuye a quien teniendo los recursos necesarios para llevar una vida digna, no los gasta viviendo en condiciones degradantes. También se aplica a la carencia absoluta de otras cosas, distintas a los medios económicos, como cuando se dice eso es parte de la miseria humana, alegando falta de valores como la falta de afectos, de generosidad, o de caridad de alguien. La miseria material es indigna a la condición humana, y es función del Estado tratar de que sus habitantes vivan en condiciones que los alejen de ella,

procurándoles educación y trabajo, dos herramientas fundamentales para combatir este flagelo, que tiende a repetirse en forma generacional, ya que de padres que viven en una pobreza extrema nacerán niños que no podrán concurrir a colegios y no estarán preparados para salir de esa situación marginal en la que se hallan insertos como rehenes del sistema, ya que sin educación no podrán conseguir empleos que les proporcionen una mejor calidad de vida.¹¹⁵

Obligación solidaria 1. f. Der. Obligación en que cada uno de los acreedores puede reclamar por sí la totalidad del crédito, o en que cada uno de los deudores está obligado a satisfacer la deuda entera, sin perjuicio del posterior abono o resarcimiento que el cobro o el plazo determinen entre el que lo realiza y sus cointeresados. ARTICULO 1568 Código Civil colombiano <DEFINICION DE OBLIGACIONES SOLIDARIAS>. En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, solo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.

Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum.

La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley. ARTICULO 2214 Código Civil <RESPONSABILIDAD SOLIDARIA>. Si la cosa ha sido prestada a muchos, todos son solidariamente responsables.

Organización.1. f. Acción y efecto de organizar u organizarse. 3. f. Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines.4. f. Disposición, arreglo, orden.

¹¹⁵Lee todo en: (<http://deconceptos.com/>, s.f.) Concepto de miseria - Definición en DeConceptos.com <http://deconceptos.com/ciencias-sociales/miseria#ixzz2W8TK3Jz8>

Pobreza:(De pobre).**1.** f. Cualidad de pobre.**2.** f. Falta, escasez. **Pobre.** (Del lat. pauper, -ēris).**1.** adj. Necesitado, que no tiene lo necesario para vivir. U. t. c. s. **2.** adj. Escaso, insuficiente. Esta lengua es pobre de voces.**4.** adj. Infeliz, desdichado y triste. El criterio habitual con el que se identifica la pobreza es la falta de ingresos. Sin embargo, el concepto de pobreza es mucho más complejo. La pobreza puede concebirse como una situación de degradación generalizada (nutrición, educación, sanidad) que afecta a los individuos tanto física, como fisiológica y psicológicamente, privándoles de sus capacidades básicas e incapacitándoles para ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida. Una de las principales dificultades a la hora de estudiar la pobreza es precisamente poner medida a este concepto de degradación para poder determinar el número de personas afectadas, visto el enorme número de factores a los que puede ser debida. Es cierto que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, pero no es la única. La falta de acceso a los alimentos, a la salud y la educación, a un vivienda digna, al empleo, a la información, a la libertad de expresión y decisión, son otros de los factores que pueden definir a una persona como pobre. Según el Nobel de Economía, Amartya Sen, existen dos tipos de pobreza, la pobreza de renta y la pobreza debido a la privación de capacidades. Ambas están mutuamente relacionadas, de forma que la renta es una generadora de capacidades y las capacidades son una herramienta para erradicar la pobreza de renta.¹¹⁶

Regular¹. (Del lat. *regulāre*).**1.** tr. Medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción.**2.** tr. Ajustar, reglar o poner en orden algo. *Regular el tráfico*.**3.** tr. Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines.**4.** tr. Determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo.**5.** tr. *Econ. reajustar* (ll aumentar o disminuir coyunturalmente). *Regular las tarifas, los gastos, la plantilla de empleados*. La Sentencia No. **Sentencia C-438/11** Magistrado Ponente:

¹¹⁶ (Cañas)“La Pobreza y la Seguridad Alimentaria Sostenible en Burindi” Universidad Politécnica de Madrid. CFAME AUTOR: Ana Casero Cañas TUTOR: Ignacio Trueba <ftp://ftp.fao.org/tC/tCA/ESP/pdf/casero/Bloquel.2.pdf>

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA *“Las personas que realizan o ejercen la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, se tiene un sistema de fuentes que parte de i) las normas legales en materia comercial, ii) las normas legales que definen quienes pueden realizar estas actividades y cuales están autorizadas, iii) las normas legales que determinan los parámetros de inspección, vigilancia y control, iv) las normas legales que fijan los instrumentos de intervención y, finalmente, v) las normas legales generales que definen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular la actividad misma”.*

Y de forma puntual, destacó en la sentencia C-553 de 2007:

“a) Para la regulación de estas actividades, la Constitución ha dispuesto un reparto de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República, según el cual el primero, mediante leyes marco, señala las pautas y criterios a los cuales posteriormente debe sujetarse la actividad regulatoria gubernamental en estas materias.

b) La diferencia entre las competencias legislativas y las gubernamentales no está dada por las materias que corresponde regular al Congreso y al Presidente, que son las mismas, sino por el momento en que cada uno interviene profiriendo la regulación y el mayor o menor grado de generalidad regulativa que a cada cual corresponde. Así, “la fijación de políticas, orientaciones y criterios, en términos generales y abstractos, es del resorte exclusivo del Congreso; la concreción, en normas o medidas específicas, fundadas en la ley pero limitadas por el marco de la misma, está en cabeza del Gobierno”.

c) La Asamblea Nacional Constituyente expresamente quiso retirar la competencia gubernamental exclusiva –que venía ejerciéndose por la vía

de los reglamentos autónomos- para la regulación de la actividad las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En su lugar estableció la técnica de las leyes marco, a fin de permitir la injerencia del legislador en la fijación de las pautas generales que orientan al Gobierno en la materia. Por lo tanto, el Gobierno no puede actuar autónomamente en estos asuntos, es decir, sin someterse a los criterios generales previamente fijados por el legislador”.

Seguro: (Del lat. *secūrus*). **11. m. Der.** Contrato por el que alguien se obliga mediante el cobro de una prima a indemnizar el daño producido a otra persona, o a satisfacerle un capital, una renta u otras prestaciones convenidas. El código de Comercio colombiano define el contrato de seguro así: ARTÍCULO 1036. El seguro es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva. ARTÍCULO 1037 Son partes del contrato de seguro: 1) El asegurador, o sea la persona jurídica que asume los riesgos, debidamente autorizada para ello con arreglo a las leyes y reglamentos, y 2) El tomador, o sea la persona que, obrando por cuenta propia o ajena, traslada los riesgos.

Supervisar.1. tr. Ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros. En el proceso administrativo llevado por la Superintendencia Bancaria en uso de sus facultades y funciones, se encuentran medidas administrativas que buscan evitar una sanción. Éstas adquieren el carácter de preventivas y provienen de las competencias que la ley otorga a la Superintendencia Bancaria- hoy financiera-. El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en su artículo 236 señala como funciones y facultades de la mencionada entidad, (i) las de aprobación u objeción para el funcionamiento de entidades, (ii) funciones respecto de la actividad de las entidades, (iii) de control y vigilancia, (iv) facultad de supervisión, (v) facultad de prevención y sanción, (vi) funciones de certificación y publicidad, (vii) facultades en relación con el sistema general de

pensiones y (viii) funciones jurisdiccionales (SU-447/11 M.P. Mauricio González Cuervo)

BIBLIOGRAFÍA

- A, F. P. (2009). Características Deseables para un Marco Regulatorio de las Microfinanzas para Guatemala., (pág. 32). Managua- Nicaragua. Recuperado el 25 de 03 de 2012, de http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtgfiles/CaracteristicasMarcoRegulatorio_Guatemala_-_Fabian_Pira.ppt.
- Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, adicionado por el artículo 1° de la Ley 920 de 2004- y el párrafo del artículo 2 de la Ley 920 de 2004., expediente D-5855 (Corte Constitucional 1 de 02 de 2006). Recuperado el 05 de 09 de 2009, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-041-06.htm>
- Acción de tutela instaurada por Juan Zamarriego Muñoz contra LIBERTY SEGUROS S.A., expediente T-1534164 (Corte Constitucional- Rama Judicial Colombia 24 de 05 de 2007). Recuperado el 17 de 11 de 2009, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-416-07.htm>
- ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados. (s.f.). <http://www.acnur.org/>. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/>
- Agencia Colombiana para la Reintegración. (2014). <http://www.reintegracion.gov.co/>. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Documents/colombia.pdf>
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE. (2014). <http://www.anspe.gov.co/>. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de http://www.anspe.gov.co/sites/default/files/imce/OAP/plan_estrategico_anspe_sept_2014.pdf
- Aliber, M. (2002). *Informal finance in the informal economy : promoting decent work among the working poor Working paper on the informal economy 2002/14*. Geneva: International Labour Office Geneva ILO. Recuperado

- el 15 de 02 de 2010, de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122218.pdf
- Arturo Galindo, G. M. (12 de 06 de 2006). Represión Financiera y el Costo del Financiamiento en Colombia. 42. Recuperado el 23 de 05 de 2013, de [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/regulafinan/Publicaciones/Documentos/5_REPRESION+FINANCIERA+\(+AG+++GM\).pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/regulafinan/Publicaciones/Documentos/5_REPRESION+FINANCIERA+(+AG+++GM).pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente. (7 de 10 de 2014). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado el 15 de 10 de 2014, de Congreso de la República de Colombia:
<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>
- Asamblea Nacional Constituyente, Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>
- ASOBANCARIA. (26 de 01 de 2011). *Crece la Bancarización en Colombia. Comunicado*.
- Asobancaria- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras . (2013). *Informe Semestral de Inclusión Financiera Cifras a Junio de 2013*. Recuperado el 8 de 10 de 2013, de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/3884047.PDF>
- Asociacion Bancaria y de Entidades Financiera de Colombia-Asobancaria. (s.f.). *Informe de inclusión financiera Colombia 2012*. Bogota D.C. . Recuperado el 12 de 08 de 2013, de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/3580047.PDF>
- Asociación Bancaria y de Entidades financieras -Asobancaria-. (2013). *Reporte Trimestral de Inclusion Financiera diciembre de 2013*. Bogota. Recuperado el 11 de marzo de 2014, de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4070047.PDF>

Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia-Asobancaria. (2011). *Informe de Inclusion Financiera colombia 2006-2010*. Bogota: Dirección de Sistemas de Pago y Bancarización. Recuperado el 23 de 02 de 2012, de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/1568048.PDF>

Asociación de Supervisores Bancarios de las Americas - Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). (2010). *Inter American Development Bank*. Obtenido de <http://publications.iadb.org/>: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4898/Gu%C3%ADa%20de%20Principios%20para%20una%20Efectiva%20Regulaci%C3%B3n%20y%20Supervisi%C3%B3n%20de%20las%20Operaciones%20de%20Microfinanzas.pdf?sequence=1>

Asociacion de Supervisores Bancarios de las Americas (ASBA); Inter-American Development Bank (IDB). (2010). *Guía de principios para una efectiva regulación y supervisión de las operaciones de microfinanzas*. Recuperado el 12 de 06 de 2013, de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4898/Gu%C3%ADa%20de%20Principios%20para%20una%20Efectiva%20Regulaci%C3%B3n%20y%20Supervisi%C3%B3n%20de%20las%20Operaciones%20de%20Microfinanzas.pdf?sequence=1>

Banca de las Oportunidades. (s.f.). Obtenido de <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/>: <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673>

Banca de las Oportunidades. (2011). *Informe Programa de Inversión “Banca de las Oportunidades” (PIBO) Enero-Diciembre de 2011*. Recuperado el 11 de 08 de 2012, de http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Logros%20-%20Informe/Informe_gestion_2011_PIBO.pdf

Banca de las Oportunidades. (s.f.). *Banca de las Oportunidades*. Recuperado el 12 de 02 de 2012, de <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/>:

<http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=679>

Banca de las Oportunidades. (Enero-Diciembre de 2010). *Informe Programa de Inversión “Banca de las Oportunidades” (PIBO)*. Recuperado el 13 de 02 de 2012, de

http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Logros%20-%20Informe/informe_pagina_web_diciembre_2010.pdf

Banca de las Oportunidades. (Enero-Diciembre de 2013). *Informe Programa de Inversión “Banca de las Oportunidades”*. Recuperado el 29 de 10 de 2014, de

http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Logros%20-%20Informe/Informe_gestion_%20%20y_resultados_%202013.pdf

Banco Agrario de Colombia. (s.f.). *Portafolio de Productos y Servicios - MICROFINANZAS-*. Recuperado el 05 de 12 de 2013, de

<http://www.prosperidad.gov.co/unidos/Documents/Portafolio-Banco-Agrario.pdf>

Banco Caja Social. (s.f.). *Banco Caja Social*. Recuperado el 5 de 12 de 2013, de www.bancocajasocial.com: <https://www.bancocajasocial.com/historia>

Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A - Bancoldex . (s.f.). *Banca de las Oportunidades* . Recuperado el 27 de 10 de 2014, de

<http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/>:

<http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=821&catID=331&pagID=525>

Banco de la República. (2014). *Informe Especial de Estabilidad Financiera Carga Financiera*. Cundinamarca , Bogotá.

Bank, G. (13 de 10 de 2014). <http://www.grameen-info.org/>. Recuperado el 28 de 10 de 2014, de [http://www.grameen-](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=453&Itemid=527)

[info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=453&Itemid=527](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=453&Itemid=527)

Bassi, A. (29 de 07 de 2010). <http://www.grupcies.com/>. Recuperado el 27 de 10 de 2012, de

http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloIV_Edic_65.pdf

- Beatriz Armendáriz de Aghion, J. M. (2005). *The Economics of Microfinance*. United States of America: MIT Press books. Recuperado el 27 de 10 de 2014, de http://www.fgda.org/dati/ContentManager/files/Documenti_microfinanza/Economics-of-Microfinance.pdf
- Beatriz Marulanda, M. P. (2006). *ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA Y POLITICAS PARA PROMOVERLO A TRAVES DE INSTITUCIONES FORMALES*. USAID THE SERVICES GROUP . Recuperado el 20 de 10 de 2014, de http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/regulacionfinanciera/Publicaciones/Documentos/6_ACCESO+A+SERVICIOS+FINANCIEROS+-+DIAGNOSTICO+FINAL+DEF.pdf
- Beatriz Marulanda, M. P. (s.f.). *Acceso a servicios Financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio*. FEDESARROLLO-CAF Corporación Andina de Fomento. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de <http://www.caf.com/media/3786/Bancarizaci%C3%B3n.pdf>
- Beatriz Marulanda, M. P. (s.f.). *Corporación Andina de Fomento -CAF-*. Recuperado el 20 de 10 de 2014, de <http://www.caf.com/>: <http://www.caf.com/media/3786/Bancarizaci%C3%B3n.pdf>
- Bolzico, J. A. (s.f.). *Universidad del Cema UCEMA*. Recuperado el 27 de 10 de 2014, de <http://www.ucema.edu.ar/>: <http://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/Microsoft%20Word%20-%20Banca%20Funcional%20-%20Tesis%20JB%20bis.pdf>
- Botero, M. L. (2009). *Microfinanzas dentro del contexto del sistema financiero colombiano*. Santiago de Chile : Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado el 21 de 10 de 2010, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/37256/lcl3080e.pdf>
- Bunting, M. (18 de 07 de 2011). Muhammad Yunus banks on beating the enemies of microfinance. *the Guardian*. Obtenido de

<http://www.theguardian.com/world/2011/jul/18/muhammad-yunus-microfinance-bangladesh?INTCMP=ILCNETTXT3487>

Cañas, A. C. (s.f.). *Universidad Politécnica de Madrid. CFAME*. Universidad Politécnica de Madrid. CFAME . Recuperado el 13 de 02 de 2014, de <ftp://ftp.fao.org/TC/TCA/ESP/pdf/casero/Bloquel.2.pdf>

César, F. (2013). *FINANZAS Y MICROFINANZAS PARA EL DESARROLLO*. Bogota: Subdirección Imprenta Distrital - DDD. Recuperado el 15 de 10 de 2014, de http://www.alcaldiabogota.gov.co/BJV/consulta/detalleLibro.jsp?licdoc_id=1716

Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos. (Junio de 2009). *Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces*. Switzerland . Basel: Banco de Pagos Internacionales 2009. Recuperado el 30 de 10 de 2014, de http://www.iadi.org/docs/spanish_iadi_bcbs_core_principles.pdf

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. (Diciembre de 2011). *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*. Banco de Pagos Internacionales 2011. Recuperado el 30 de 10 de 2014, de http://www.bis.org/publ/bcbs213_es.pdf

Comité por el Departamento de Asuntos Económicos (ECO) y el Centro de Desarrollo (DEV). (2013). *Estudios económicos de la OCDE COLOMBIA Evaluación económica*. Recuperado el 20 de 01 de 2014, de http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf

Concejo de Bogotá D.C. (12 de 06 de 2012). PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA. *ACUERDO 489 DE 2012*. Bogotá D.C, Colombia. Recuperado el 5 de 08 de 2012, de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/Otros DocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>

- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. (2009). *Pobreza Un Glosario Internacional*. (s. a. Paul spicker, Ed., & P. M. leguizamón, Trad.) Buenos Aires: Biblioteca Virtual de CLACSO. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES- República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (06 de 05 de 2006). LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES UNA POLÍTICA PARA PROMOVER EL ACCESO AL CRÉDITO Y A LOS DEMÁS SERVICIOS FINANCIEROS BUSCANDO EQUIDAD SOCIAL. *Documento CONPES 3424(3424)*, 18. Bogota, Colombia. Recuperado el 13 de 06 de 2008, de http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/conpes_3424_banca_oportunidades.pdf
- Consejo privado de competitividad. (s.f.). Recuperado el 20 de 10 de 2014, de <http://www.compite.com.co/site/wp-content/uploads/2011/11/Sistema-Financiero.pdf>
- DANE, . (2 de Enero de 2013). *Pobreza Monetaria y Multidimensional*. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de www.dane.gov.co: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2011.pdf
- Daryl Collins, J. M., & Ruthven, O. (2010). *Portfolios of the poor How The World"s Poor live on \$2 a day*.
- Delfiner, M. P. (2006). *Microfinanzas: Un análisis de experiencias y alternativas de regulacion*. Munich Personal RePEc Archive. Recuperado el 13 de 06 de 2008, de http://www.researchgate.net/profile/Miguel_Delfiner/publication/24114217_Microfinanzas_Un_analisis_de_experiencias_y_alternativas_de_regulacion/links/02bfe511b9ebc63807000000.
- Demanda de inconstitucionalidad contra de la Ley 9 de 1989; y el artículo 37 (parcial) del Estatuto Tributario (D.E. 624 de 1989), modificado por el artículo 171, Ley 223 de 1995., expediente D-4062 (Corte Constitucional

- Rama Judicial Colombia 4 de 12 de 2002). Recuperado el 22 de 07 de 2012, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1074-02.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 20 (parcial) de la Ley 789 de 2002 “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”, expediente D-4433 (Corte Constitucional 05 de 08 de 2003). Recuperado el 26 de 06 de 2005

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, D-7443 (RE-141 05 de 05 de 2009). Recuperado el 15 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-314-09.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53 Decreto 663 de 1993 – Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003, expediente D-4647 (Corte Constitucional 11 de 11 de 2003). Recuperado el 12 de 08 de 2008, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1062-03.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53, numeral 5º, literal c) del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003., D-4647 (Corte Constitucional Colombia 11 de Noviembre de 2003). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-1062-03.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53, numeral 5º, literal c) del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003., expediente D-4647 (Corte Constitucional - Rama Judicial Colombia 11 de 11 de 2003). Recuperado el 23 de 08 de 2008, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-1062_2003.html

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53, numeral 5º, literal c) del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-,

modificado por el artículo 8º de la Ley 795 de 2003., expediente D-4647 (Corte Constitucional 11 de 11 de 2003). Recuperado el 13 de 07 de 2008, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-1062_2003.html

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal a), parcial, del artículo 16 de la Ley 31 de 1992., expediente D-3345 (Corte Constitucional 08 de 08 de 2001). Recuperado el 15 de 06 de 2008, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-827_2001.html

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal f) (parcial) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999, expediente D-3344 (Corte Constitucional- Rama Judicial Colombia 25 de 07 de 2001). Recuperado el 13 de 08 de 2008, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-780-01.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal f) (parcial) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999., expediente D-3344 (Corte Constitucional- Rama Judicial Colombia 25 de 07 de 2001). Recuperado el 13 de 10 de 2007, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-780-01.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 795 de 2003, "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones", D-5931 (Corte Constitucional 15 de 03 de 2006). Recuperado el 30 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-188-06.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.7.3.0.1; 1.2.0.2.2 y 1.9.0.0.2 del Decreto Ley 1730 de 1991 "por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero"., EXPEDIENTE D-107 (Corte Constitucional 1 de 02 de 1993). Recuperado el 7 de 05 de 2008, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-024-93.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial), 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993., Expediente D-640 (Corte Constitucional- Rama Judicial Colombia 6 de 12 de 1994). Recuperado el 27 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-560-94.htm>

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial), 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993., Expediente D-640 (Corte Constitucional- Rama Judicial Colombia 6 de 12 de 1994). Recuperado el 28 de 05 de 2008, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-560-94.htm>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA - DANE. (8 de 10 de 2014). Medición del empleo informalidad laboral y Seguridad Social TRIMESTRE MÓVIL JUNIO – AGOSTO DE 2014. *Boletín de Prensa DANE*, 9. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_jun_ago2014.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (17 de Mayo de 2012). Comunicado de Prensa Pobreza en Colombia. *DANE para tomar decisiones*, 6. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012-2013., (pág. 50). Bogotá. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/PPT_Pobreza_2013.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (21 de marzo de 2014). www.dane.gov.co. *Boletín de Prensa*, 28. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_13.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (10 de Febrero de 2014). <http://www.dane.gov.co/>. 10. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_oct_dic2013.pdf

- Departamento Nacional de Planeación DNP. (21 de Septiembre de 2011).
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/I%20%20Pobreza_Ingresos_Metas_PND_300712.pdf. Obtenido de www.dnp.gov.co.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (s.f.). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2010-2013. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de www.dnp.gov.co:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/PPT_Pobreza_2013.pdf
- Econometria S.A. (1 de 10 de 2007). Evaluar las características y condiciones del mercado de crédito informal en Colombia, en especial su efecto sobre la población de bajos ingresos tanto urbano como rural. *Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia, Informe Final USAID-Proyecto MIDAS*. (P. C. Cano María Gloria, Ed.) Bogota D.C., Colombia. Obtenido de
http://web.econometria.com.co/index.php?option=com_consulta&idcategory=187&Itemid=21&name=Microfinanzas&lang=es
- Economist Intelligence Unit. (2010). *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2010*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Dirección de Promoción de Pyme y Microempresas-CAF-, IFC. Recuperado el 27 de 10 de 2014, de
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35379433>
- El Banco Mundial BIRF-AIF. (2014). *bancomundial.org*. (G. B. Mundial, Productor) Recuperado el 30 de 10 de 2014, de Banco Mundial:
http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc
- El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2014- Septiembre 30). *Boletín Técnico PRINCIPALES INDICADORES DEL MERCADO LABORAL Agosto de 2014*. DANE, Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 10 de 2014, de
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_ago_14.pdf

- Elizondo, D. A. (s.f.). *LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS COMO MEDIO DE INSERCIÓN DE LAS MUJERES A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA*. Universidad de Zaragoza . Recuperado el 13 de 02 de 2014, de <http://www.unizar.es/>:
http://www.unizar.es/economiafeminista/comunicaciones/area_2_mercado_trabajo/Dora_CABEZAS_comunicacion.pdf
- Estrada Dairo, R. S. (2006). <http://www.banrep.gov.co/>. (B. d. República, Ed.) Recuperado el 15 de 10 de 2014, de Banco de la República:
http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/financiamiento_al_stability_report_sep_06_spatial.pdf
- European Microfinance Network. (s.f.).
http://www.emnconference.org/archives/index2_es.php. Obtenido de
http://www.emnconference.org/archives/definicionexclusionfinanciera_es.php
- Ferrari, C. (2003). *Limitaciones de la Legislación Bancaria y Financiera Colombiana para la Constitución de Instituciones Financieras no Tradicionales*. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana.
- G, F. P. (2006 Enero). “*Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en Bolivia*”. Recuperado el 21 de 10 de 2008, de
<http://www.asofinbolivia.com/archivos/Bolivia%20Lecciones.pdf>
- Garcés, C. R. (Julio-diciembre de 2008). IMPACTO DE LAS MICROFINANZAS: RESULTADOS DE ALGUNOS ESTUDIOS. Énfasis en el Sector Financiero. *Revista Ciencias Estratégicas*. Vol 16 - No 20 p. 281-298 (2008), 16(20), p. 281-298 (18). Recuperado el 20 de 08 de 2010, de
<http://revistas.upb.edu.co/index.php/cienciasestrategicas/article/view/586/524>
- Goiria, J. G. (23 de 08 de 2009). *e-revist@as "plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas*. (I. D.-E. UNIBERTSITATEA, Editor) Recuperado el 09 de 06 de 2012, de
www.erevistas.csic.es/LAN-KOADERNOAK CUADERNOS DE TRABAJO

WORKING PAPERS <http://www.ehu.es/>:

<http://www.ehu.es/ojs/index.php/hegoa/article/view/10599/9839>

Guillermo E. Perry, O. S. (2006). POVERTY REDUCTION AND GROWTH: VIRTUOUS AND VICIOUS CIRCLES. *WORLD BANK LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN STUDIES*, 242. Washington DC: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6997/353480Poverty0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>

<http://deconceptos.com/>. (s.f.). *DeConceptos.com*. Recuperado el 10 de 08 de 2013, de <http://deconceptos.com>: <http://deconceptos.com/ciencias-sociales/miseria#ixzz2W8TK3Jz8>

<http://www.cuny.edu> (Productor). (s.f.). *Naomi Klein and Joseph Stiglitz on Economic Power* [Película]. <http://www.cuny.edu/index.html>. Recuperado el 20 de 12 de 2009, de <http://www.youtube.com/watch?v=qkErO-TwOeo>

Hudon, M. (2007). *Université Libre de Bruxelles – Solvay Business School – Centre Emile Bernheim*. Obtenido de dipot.ulb.ac.be: https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/53925/1/RePEc_sol_wpape_r_07-008.pdf

Índice y estudio piloto implementado por el Economist Intelligence Unit. (2009). *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas*. Economist Intelligence Unit, Fondo de Multilateral de Inversiones Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Corporación Financiera Internacional. Recuperado el 09 de 07 de 2010, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2189220>

Índice y estudio realizado por The Economist Intelligence Unit. (2013). *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2013*. The Economist Intelligence Unit, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, CAF Banco de desarrollo de América Latina Dirección de Promoción de PYME y Microempresas, Centro para la Inclusión Financiera en Acción y Citi Microfin. Recuperado

- el 21 de 03 de 2014, de
http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtgfiles/Microscopio_Global_sobre_el_entorno_de_negocios_para_las_microfinanzas_2013.pdf
- Instituto Nacional de Estadística IE. (s.f.). *La pobreza y su medición*. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de
<http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>
- Jacques Trigo Loubière, P. L. (2004). *Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México*. Fundación Tinker. Recuperado el 07 de 02 de 2008, de
<http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-supervision-y-regulacion-de-las-microfinanzas-en-el-contexto-de-la-liberalizacion-del-sector-financiero-8-2004.pdf>
- Jan P. Maes, L. R. (2012). *Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito 2012*. Campaña de la Cumbre de Microcrédito (MCS). Washington: 1730 Rhode Island Avenue, NW, Suite 400. Recuperado el 27 de 10 de 2014, de
http://www.microcreditsummit.org/uploads/resource/document/web_socr-2012_spanish_47875.pdf
- Juana Paola Bustamante Izquierdo, M. P. (2013). *Notas Fiscales: Informalidad empresarial y laboral en pequeños comerciantes: nueva evidencia para Colombia*. Recuperado el 20 de 02 de 2014, de
<http://www.minhacienda.gov.co/>
http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politica_fiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/21%20Informalidad%20empresarial%20y%20laboral%20en%20peque%F1os%20comerciantes.pdf
- Marulanda, B. (2008). Microfinanzas y Pobreza Algunas reflexiones frente a la experiencia de América Latina. “*Servicios financieros para hogares de bajos ingresos*”X Reunión Hemisférica de la Red de Pobreza y Protección Social Banco Interamericano de Desarrollo, (pág. 12).

Washington. Recuperado el 08 de 08 de 2010, de
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dMZNpT9N0CAJ:www.iadb.org/document.cfm%3Fid%3D1734847+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Másmela, G. A. (s.f.). <http://www.asobancaria.com/>. (B. d. Republica, Editor, & D. d. financiera, Productor) Recuperado el 10 de 17 de 2014, de
http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Eventos/eventos/III_CONGRESO_DE_PROTECCION/Tab5/Gloria_Alonso.pdf

Messori, M. (s.f.). SCHUMPETER'S ANALYSIS OF THE CREDIT MARKET.
Obtenido de www.storep.org/summerschool/Messori'sarticle.doc

Miguel Delfiner, C. P. (04 de 2006). Microfinanzas: Un análisis de experiencias y alternativas de regulacion. *Paper, Central Bank of Argentina*, 45. Buenos Aires, Argentina: Munich Personal RePEc Archive. Recuperado el 06 de 2009, de http://mpa.ub.uni-muenchen.de/497/1/MPRA_paper_497.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, el Banco de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas etc. (2010). www.superfinanciera.gov.co.
Obtenido de Superintendencia Financiera de Colombia:
<https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ConsumidorFinanciero/estratenaledufinanciera012011.pdf>

Mix Market. (s.f.). Recuperado el 11 de 06 de 2013, de
<http://www.mixmarket.org/es>: <http://www.mixmarket.org/es/my-mix>

Muhammad, Y. (2007). *Creating a World without Poverty. Social Business and the Future of Capitalism*. (P. Brown, Ed.) New York -USA: Public Affairs.
Recuperado el 17 de 10 de 2014, de
http://books.google.com.co/books?id=vXBcP9Y0sKwC&pg=PR3&lpg=PR3&dq=YUNUS,+Muhammad.+Creating+a+World+without+Poverty.+Social+Business+and+the+Future+of+Capitalism.+Public+Affairs,+New+York,+2007&source=bl&ots=ScPjVsnCZL&sig=xxm6iEYfi0p_Nj3t_1unNWOof1ug&hl=

- Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos .
(2012). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos en la Resolución 21/11*. Ginebra-Suiza . Recuperado el 23 de 10 de 2014, de
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf
- Naciones Unidas UN. (1995). *World Summit for Social Development CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales(DAES) de las Naciones Unidas, Copenhague-Dinamarca. Recuperado el 10 de 17 de 2014, de
<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>
- Norma acusada: Ley 49 de 1990, artículo 68, numerales 2º y 3º, Demanda D-066 (Corte Constitucional 29 de 10 de 1992). Recuperado el 18 de 02 de 2010, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-575_1992.html
- OCDE. (2013). *Estudios económicos de la OCDE COLOMBIA Evaluación económica ENERO DE 2013 VISIÓN GENERAL*. biblioteca en línea: www.oecdilibrary.org . Recuperado el 12 de 06 de 2014, de
<http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/alertas/documento/doc/192121742radF9D1F.pdf>
- Pabón, A. M. (2007). DETERMINANTES DEL ACCESO AL CRÉDITO DE LOS HOGARES COLOMBIANOS. *Borradores de Economía - Banco de la República Colombia(449)*, 55. (B. d. República, Ed.) BOGOTA: Banco de la República. Recuperado el 20 de 10 de 2014, de
<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra449.pdf>
- Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013*. Canada: r GilmorPrinting Services Inc. en papeles libres de cloro y certificados por Forest Stewardship Council. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (02 de 04 de 1993). *Senado de la República*. Obtenido de <http://www.secretariassenado.gov.co/>:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_organico_sistema_financiero.html

ProCredit Holding AG, CA. (2 de Octubre de 2012). *Banco Procredit Colombia*. (F. R. S.A., Editor) Obtenido de <http://www.bancoprocredit.com.co/>:
http://www.bancoprocredit.com.co/resources/site1/General/PDF/LEGAL/ANEXO_1_FITCH_RATINGS.pdf

ProCredit Holding AG, CA. (s.f.). <http://www.bancoprocredit.com.co/>. (Ç, Productor) Obtenido de Ç.

Rama Ejecutiv del Poder Público. (15 de 07 de 2010). DECRETO NUMERO 2555 DE 2010. *por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 13 de 02 de 2011, de http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Decretos/2010/decreto_2555_2010%20-%20original

Rama Legislativa-Congreso de la República de Colombia. (26 de 05 de 1873). Código Civil. *Ley 57 de 1887*. Obtenido de http://200.75.47.49/senado/basedoc/codigo/codigo_civil.html#1

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4450 de 2008, “Por el cual se adiciona el artículo 305 del Código Penal”., RE - 141 (Corte Constitucional Colombia 29 de Marzo de 2009). Recuperado el 15 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-226-09.htm>

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4450 de 2008, “Por el cual se adiciona el artículo 305 del Código Penal”., expediente RE - 141 (Corte Constitucional 30 de 03 de 2009). Recuperado el 27 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-226-09.htm>

Revisión de constitucionalidad del Decreto 4333 de diecisiete (17) de noviembre de 2008 “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”., C-135-09 (Corte Constitucional- Rama Judicial Colombia 25 de 02 de 2009).

- Recuperado el 21 de 01 de 2010, de
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-135-09.htm>
- Rodríguez, D. M. (2007). *DESARROLLO EFECTIVO DE LAS MICROFINANZAS EN COLOMBIA*. IDLO Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo, Vaticano. Recuperado el 05 de 09 de 2008, de <http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-desarrollo-efectivo-de-las-microfinanzas-en-colombia-4-2007.pdf>
- Rodríguez, J. S. (2009). *Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia*. Publicación de las Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile : Impreso en Naciones Unidas. Recuperado el 9 de 12 de 2010, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/36802/lcl3055p.pdf>
- Rodríguez, J. S. (2009). *Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia* . Sección de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile : Impreso en Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/36802/lcl3055p.pdf>
- Rosales, R. (s.f.). V FORO INTERAMERICANO SOBRE LA MICROEMPRESA TENDENCIAS RECIENTES EN LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LA MICROEMPRESA., (pág. 11). Recuperado el 21 de 10 de 2013, de http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtgfiles/1260.pdf.
- Rosenberg, R. (Enero de 2010). *Banco Mundial*. Recuperado el 20 de 10 de 2014, de <http://www-wds.worldbank.org/>: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/09/17/000356161_20100917023948/Rendered/PDF/566250BRI0Box31LIC10SPANISH0FN591SP.pdf
- Rosenberg, R. P. (s.f.). *El apresurado interés en reglamentar: Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas Estudio Especial 4*. CGAP Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre. Recuperado el 13

de 10 de 2012, de <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Occasional-Paper-The-Rush-to-Regulate-Legal-Frameworks-for-Microfinance-Apr-2000-Spanish.pdf>

Salvamento de Voto, SENTENCIA C- 135 DE 2009 (Corte Constitucional -Rama Judicial Colombia 25 de 02 de 2009). Recuperado el 21 de 01 de 2010, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-135-09.htm>

Schumpeter, J. A. (1911). *The Theory of Economic Development*.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO. (07 de 03 de 2013). Recuperado el 11 de 03 de 2014, de [http://www.desarrolloeconomico.gov.co/:](http://www.desarrolloeconomico.gov.co/)

<http://www.desarrolloeconomico.gov.co/acerca-de-la-entidad/nuestros-programas/1387-banca-capital-para-la-economia-popular>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad* (primero reimpresión julio de 2000 ed.). (E. R. Toharia, Trad.) Mexico D.F: Editorial Planeta Mexicana S.A, de CV.

Obtenido de

<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catgenyeco/Materiales/2011-12-07%20III2AmartyaSenCap8LaAgenciadelasMujeresyelCambioSocial.pdf>

Sentencia C-1006-05, expediente D-5721 (Corte Constitucional 03 de 10 de 2005). Recuperado el 23 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1006-05.htm>

Sentencia de Constitucionalidad C-383/99, Expediente D-2294 (Corte Constitucional 27 de 05 de 1999). Recuperado el 23 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-383-99.htm>

Sentencia de Tutela, T-312-10 (Corte Constitucional Colombia 03 de 05 de 2010). Recuperado el 23 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-312-10.htm>

Sentencia de Tutela T-726 de 2010, T-726-10 (Corte Constitucional Colombia 13 de 09 de 2010). Recuperado el 23 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-726-10.htm>

- Sentencia de Tutela T-845-10, T-845 de 2010 (Corte Constitucional Colombia 28 de 10 de 2010). Recuperado el 23 de 10 de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-845-10.htm>
- Superintendencia de Economía Solidaria. (2008). Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008. 172. Recuperado el 23 de 08 de 2009, de http://www.fondouniandes.com.co/WEB-FUA/NORMATIVIDAD/EXTERNA/CIRCULAR_BASICA_CONTABLE_Y_FINANCIERA.pdf
- Superintendencia del Subsidio Familiar. (2014). *Plan Estratégico Superintendencia del Subsidio Familia Versión Ajustada, Versión Ajustada Documento Metodológico 2011-2014*. Recuperado el 30 de 10 de 2014, de http://www.ssf.gov.co/wps/docs/Quienes_Somos/Planeacion_Gestion/Plan_Estrategico_SSF_2013_2014_version_ajustada.pdf
- Superintendencia Financiera de Colombia-Banca de las Oportunidades. (2014). *Reporte de Inclusión Financiera 2013*. Bogotá D.C. : Superintendencia Financiera-Bancoldex. Recuperado el 23 de 10 de 2014, de http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Reporte%20Inclusion%20Financiera/3er_reporte/reporte_web.pdf
- Superintendencia Financiera de Colombia- Banca de las Oportunidades. (2013). *Reporte de Inclusión Financiera 2012*. Bogotá D.C : Superintendencia Financiera de Colombia y Bancoldex. Recuperado el 23 de 10 de 2014, de http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Reporte%20Inclusion%20Financiera/2do_reporte/Reporte_inclusion_2012.pdf
- Superintendencia Financiera de Colombia. (s.f.). *INFORME MENSUAL DE COLOCACIONES POR MODALIDAD DE CREDITO Y POR ENTIDAD*. Bogotá. Recuperado el 20 de 03 de 2014, de <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=60775>

- Susan Johnson, M. N.-Z. (02 de 2009). <http://www.bath.ac.uk/>. Recuperado el 27 de 10 de 2014, de <http://www.bath.ac.uk/cds/publications/bpid1.pdf>
- The Economist Intelligence Unit Limited 2012. (2012). *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2012*. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) —miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, CAF banco de desarrollo de América Latina y el Fondo Fiduciario de Asistencia Técnica de los Países Bajos a través de (IFC). Recuperado el 13 de 06 de 2014, de http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/09a55a804cef1d678f1ecff81ee631cc/EIU_MICROFINANCE_2012_SP_PRINT.pdf?MOD=AJPERES
- Universidad Nacional de Colombia. (2013). *ACOMPañAMIENTO ACADÉMICO PARA LA ELABORACIÓN DEL CONCEPTO SOBRE EL BALANCE DEL PND 2010-2014 DESDE LA PERSPECTIVA DEL CNP Y EL SNP, Y CONSOLIDACIÓN DEL CONCEPTO SOBRE LAS BASES DEL PND 2014-2018*. Universidad Nacional de Colombia , Bogota. Recuperado el 17 de 10 de 2014, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/An%C3%A1lisis%20de%20Avance%20PND%202010-2014%20UNAL.pdf>
- Vanesa Corrales Argumanez, S. D. (2011). *Mundo Microfinanzas Análisis comparativo de los servicios microfinancieros en el mundo*. Recuperado el 21 de 06 de 2012, de <http://www.iadb.org/>: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09739.pdf>.
- Verónica Trujillo. (2013). *Microfinanzas en América Latina y el Caribe el sector en cifras*. FOMIN. Washington, D.C: fondo Multilateral de inversiones Miembro del Grupo BID-FOMIN-. Recuperado el 20 de 02 de 2014, de <http://services.iadb.org/mifdoc/website/publications/0b3f2944-e4df-4250-b5d6-361a8534fdf8.pdf>
- Villarraga, J. (28 de 01 de 2007). <http://www.ruralfinance.org/>. Recuperado el 27 de 10 de 2014, de

http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1173196236265_FondosAutogestionadosRurales_1_.pdf

YUNUS, M. (2008). *El Banquero de los Pobres " El Microcrédito y la Batalla de la Pobreza en el Mundo*. Paidós - Iberica S.A. Recuperado el 2010

Yunus, M. (20 de 11 de 2011). "El crédito debe ser el más prioritario de los derechos humanos". (A. R. AGUILAR, Entrevistador) Público.es.

Valladolid. Recuperado el 16 de 10 de 2014, de

<http://www.publico.es/dinero/407898/el-credito-debe-ser-el-mas-prioritario-de-los-derechos-humanos>

- ARMENDARIZ DE AGHION, Beatriz. MORDUCH, Jonathan. *The Economics of Microfinance*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2005.
- <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?c atID=298&conID=673>, consultado el 13 de febrero de 2012.
- BUNTING, Madeleine. *Muhammad Yunus banks on beating the enemies of microfinance. The Nobel peace prize winner discusses recent attacks on his schemes to relieve poverty, from within Bangladesh and abroad*. Entrevista al Profesor Muhammad Yunus del 18 de junio de 2011. The Guardian – Global Development. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/18/muhammad-yunus-microfinance-bangladesh?INTCMP=ILCNETTXT3487>
- CANO, María Gloria. PEÑARANDA, Claudia. ROMERO, John Jairo. Supervisado por MARULANDA, Beatriz. PAREDES, Mariana. ARANGO, Miguel. *Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia. Informe Final*. Informe realizado por Econometría S.A., 1 de octubre de 2007. USAID – Programa MIDAS.

- CÁRDENAS, Jorge Hernán. *Comentarios al Estudio: Microfinanzas e Instituciones Financieras en Colombia de Javier Serrano Rodríguez.* Oportunidad Estratégica. En: <http://www.eclac.cl/colombia/noticias/documentosdetrabajo/7/35867/Jorge-Hernan-Cardenas.pdf>

- **CEPAL - Serie Financiamiento del desarrollo No 212 Microfinanzas e Instituciones Microfinancieras en Colombia** *Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las operaciones de Microfinanzas 2010* Documento de trabajo de ASBA, Grupo de Trabajo #10. Versión del 26.11.09 (incluye los comentarios y ediciones de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo realizada en Lima en marzo de 2009 y del proceso consultivo de mayo – octubre de 2009).

- CORRALES ARGUMANEZ VANESA, DEL PRIORE SILVIA “Mundo Microfinanzas Análisis comparativo de los Servicios Microfinancieros en el Mundo” Madrid 2011

- FERRARI, César, con la asistencia de: CURTIDOR, Catalina. LOPEZ, Silvio. TRUJILLO, Felipe. *Limitaciones de la Legislación Bancaria y Financiera Colombiana para la Constitución de Instituciones Financieras no Tradicionales.* Maestría en Economía, Pontificia Universidad Javeriana, diciembre de 2003.

- FERRARI, César Atilio. *Finanzas y Microfinanzas para el Desarrollo.* Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, Bogotá, D.C., Marzo de 2012.

- Foro Latinoamericano de Marcos Regulatorios y Políticas Públicas para las Microfinanzas. La Propuesta de REDIMIF Fabián Pira A Managua Nicaragua, 16 de marzo de 2009.

[http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtqfiles/CaracteristicasMarcoRegulatorio_Guatemala - Fabian Pira.ppt](http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtqfiles/CaracteristicasMarcoRegulatorio_Guatemala_-_Fabian_Pira.ppt)

- (Garcés, 2008) RODRÍGUEZ GARCÉS CATALINA “IMPACTO DE LAS MICROFINANZAS: RESULTADOS DE ALGUNOS ESTUDIOS. Énfasis en el Sector Financiero Universidad Pontificia Bolivariana
- GUTIÉRREZ GOIRIA JORGE, LAN-KOADERNOAK Microfinanzas y desarrollo: situación actual, debates y perspectivas. Cuaderno de Trabajo

- http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=453&Itemid=527
fecha de consulta 14 de febrero de 2012.

- <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673>, visitado el 12 de febrero de 2012.

- <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=679>, visitado el 12 de febrero de 2012.

- <http://ideasinversion.com/blog/2011/05/16/intereses-de-ahorros-por-debajo-de-costos-bancarios/>, consultado el 12 de febrero de 2012.

- INFORME DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL*(Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995), Naciones Unidas.<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

- Informe de Inclusión Financiera Colombia 2006-2010, Asobancaria. Disponible en:
<http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/1568048.PDF>

- Informe Programa Inversión Banca de las Oportunidades, Enero – Diciembre de 2010, http://www.bancadelasoportunidades.com.co/documentos/Logros%20-%20Informe/informe_pagina_web%20_diciembre_2010.pdf consultado el 13 de febrero de 2012.

- Kumar, V. “Microfinance in Asia” expuesto en “Master de Microcréditos para el desarrollo” UAM. Madrid. Enero de 2011.

(Jacques Trigo Loubière, 2004) Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México Jacques Trigo Loubière, Patricia Lee Devaney, Elisabeth Rhyne, Informe a la Fundación Tinker Agosto de 2004

- LEAL PÉREZ, Hildebrando. *Contratos Bancarios*. Ediciones librería del Profesional, Bogotá 1990.

- MAES, Jan. REED, Larry. *Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito 2012*. La Campaña Cumbre del Microcrédito, 2012. En: http://www.microcreditsummit.org/pubs/reports/socr/2012/EMBARGO_SOCR-2012_Spanish.pdf

- MARULANDA, Beatriz. PAREDES, Mariana. FAJURY, Lizbeth. *Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio*. Serie: Debates Presidenciales. Corporación Andina de Fomento, CAF, Fedesarrollo. En: <http://www.caf.com.co/attach/19/default/Bancarizaci%C3%B3n.pdf>

- Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2010 Índice y estudio realizado por el Economist Intelligence UnitThe

Economist.

En:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35379433>

- Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2011. Índice y estudio realizado por el Economist Intelligence Unit. The Economist. En: www.iadb.org/document.cfm?id=36453559
- MILLER, S.M. REIN, Martin. ROBY, Pamela. GROSS, Bertram. *Poverty, Inequality and Conflict*. Source: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 373, Social Goals and Indicators for American Society, Volume 2 (Sep., 1967), pp. 16-52 Published by: Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1037352>
- PECK CHRISTEN Y RICHARD ROSENBERG GCGAP EL APRESURADO INTERÉS DE REGLAMENTAR Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas *Estudio Especial 4 de Robert*
- PERRY, Guillermo. MALONEY, William. ARIAS, Omar. FAJNZYLBER, Pablo. MASON, Andrew. SAAVEDRA-CHANDUV, Jaime. *Informality: Exit and Exclusion*. World Bank, Latin American and Caribbean Studies. The World Bank. Mayo de 2007.
- SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, primera reimpresión de Argentina: Agosto de 2000.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Javier. *Microfinanzas e IMF- en Colombia*. CEPAL, documento preparado en el marco de las actividades del proyecto “Enhancing Economic and Social Conditions and Opportunities of Vulnerable Groups in Latin América” (SWE/07/004), ejecutado por

CEPAL con el apoyo financiero de la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). Santiago de Chile, mayo de 2009. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/36802/lcl3055p.pdf>

- “Sistemas Financieros para los Demás: El Costo y la Asignación de Precios para los Productos de Crédito”, Microfinance Transparency, Microcredit Summit, Cartagena junio 2009. Citado por MARULANDA, Beatriz. PAREDES, Mariana. FAJURY, Lizbeth. *Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio*”.
- VILLARRAGA JORGE FONDOS AUTOGESTIONADOS RURALES DE AHORRO Y CRÉDITO: EXPERIENCIAS Y LECCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS MICROFINANZAS RURALES EN COLOMBIA Corporación Consorcio para el Desarrollo Comunitario Bogotá, Febrero de 2007
- YUNUS, Muhammad. *El Banquero de los Pobres. El Microcrédito y la Batalla de la Pobreza en el Mundo*. Ediciones Paidós Ibérica S.A., 2008.
- YUNUS, Muhammad. Weber, Karl. *Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism*. Public Affairs, 2007.

Artículos:

- Artículo IV Edición 65 “*Microcréditos: el potencial de la creatividad, la iniciativa y la capacidad de esfuerzo*” En: http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloIV_Edic_65.pdf
- DELFINER, Miguel. PAILHÉ, Cristina. PERÓN, Silvana. *Microfinanzas: Un análisis de experiencias y alternativas de regulación*.02. Abril 2006.

En: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/497/> MPRA Documento No. 497, publicado el 01 de noviembre de 2006 / 02:56.

- Departamento Nacional de Planeación, Boletín de Prensa, 26 de agosto de 2011.
- Departamento Nacional de Planeación Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso Análisis de los resultados recientes 2010-2012 <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6gJu7j4dcPk%3d&tabid=337>
- Estudios económicos de la OCDE COLOMBIA Evaluación económica ENERO DE 2013 VISIÓN GENERAL <http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/alertas/documento/doc/192121742radF9D1F.pdf>
- Fernando Prado, Secretario Ejecutivo de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (ASOFIN) en Bolivia
- MEDICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL Y SEGURIDAD SOCIAL Trimestre móvil mayo - julio de 2013 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_may_jul2013.pdf
- NOTAS FISCALES Informalidad empresarial y laboral en pequeños comerciantes: nueva evidencia para Colombia Juana Paola Bustamante Izquierdo María Piedad Bayter Horta No. 21, Septiembre 2013 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Normas, documentos CONPES:

- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA
- CÓDIGO CIVIL
- CODIGO DE COMERCIO
- ACUERDO 489 DE 2012 POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA
- Documento Conpes No. 3424 de 16 de mayo de 2006.
- Decreto 2555 del 15 de julio de 2010.
- Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008.
- Estatuto Orgánico del sistema Financiero DECRETO 663 DE 1993
- Ley 590 de 2000
- Ley 905 de 2004. Cajas de Compensación Familiar:
- Ley 920 de 2004. Plan Nacional de Desarrollo:
- Ley 1151 de 2007.
- Decreto 1119 de 2008,
- Decreto 919 de 2008.

Jurisprudencia:

- Corte Constitucional, Sentencia C-575 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1062/03 proferida el 11 de noviembre de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional, Sentencia C-041/06, de 1 de febrero de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional mediante Sentencia C-188/06

- Corte Constitucional, sentencia T-416/07, proferida el 24 de mayo de 2007, M.P. Dr. Álvaro Tafur Gálvis.

- Corte Constitucional, Sentencia de Tutela No. T-845/10
- ¹ Corte Constitucional, Sentencia de Tutela No. T-726/10 y T-312/10
- Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad No. C-1006-05
- Corte Constitucional Sentencia C-383 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional, Sentencia C-226/09, del 30 de marzo de 2009, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional sentencias C-560 de 1994 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo),
- Corte Constitucional C-780 de 2001 M. P. Jaime Córdoba Triviño
- Corte Constitucional Sentencia C-1074 de 2002 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional Sentencia C-024 de 1993 M.P. CIRO ANGARITA BARÓN
- Corte Constitucional Scia C 314 de 2009 M.P NILSON PINILLA,
- Corte Constitucional Scia C- 226 de 2009 M-P- GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO y
- Corte Constitucional Sentencia C-135 de 2009 M.P.Humberto Antonio Sierra Porto
- Corte Constitucional Sentencia C-655 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. M. P. Jaime Alberto Arrubla Paucar. Sentencia del 4 de diciembre de 2009. Referencia: C-1100131030272000-00865-01.