

Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ de 2016

**Por la cual se modifica la Ley 1735 de 2014 con el fin de establecer medidas tendientes a promover el acceso a micro financiación a la población más vulnerable económicamente y se dictan otras disposiciones.**

**Capítulo I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1° Definiciones:**

- a) Personas Excluidas del Sector Financiero Formal: son todas aquellas que no reúnen las condiciones exigidas por las entidades del Sector Financiero Formal; al no tener las garantías laborales y económicas para respaldar un producto financiero crediticio.
- b) Servicios Financieros Crediticios: son todos aquellos productos ofrecidos por el Sector Financiero destinados a satisfacer la demanda de liquides presente en el mercado.

**Artículo 2° Objeto de la Ley.** La presente ley tiene por objeto aumentar los índices de acceso a servicios financieros crediticios por parte de las personas excluidas del sector financiero formal, a través de la modificación de la **Ley 1735 de 2014**.

**Artículo 3°** Modifíquese el Artículo 1 de la Ley 1735 de 2014 el cual quedará así:

**Artículo 1°.** Sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos. Son sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos las instituciones financieras cuyo objeto exclusivo es:

- a) La captación de recursos a través de los depósitos a los que se refiere el artículo 2° de la presente ley;
- b) Hacer pagos y traspasos;
- c) Tomar préstamos dentro y fuera del país destinados específicamente a la financiación de su operación. En ningún caso se podrán utilizar recursos del público para el pago de dichas obligaciones;
- d) Enviar y recibir giros financieros.

e) Realizar créditos de bajo monto destinados a satisfacer la necesidad de financiamiento de las personas actualmente excluidas del sector financiero formal.

A las sociedades especializadas en créditos depósitos y pagos electrónicos les serán aplicables los artículos 53, 55 a 68, 71 a 74, 79, 80, 81, 88, 92, 97, 98, artículos 102 al 107, artículos 113 al 117 y artículos 208 al 212 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Igualmente les serán aplicables las demás normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y las demás disposiciones cuya aplicación sea procedente atendiendo la naturaleza y las actividades que realizan dichas instituciones.

Los recursos captados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán estar bajo la vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia. Según reglamentación del Gobierno nacional, la cual incluirá normas en relación con el manejo de efectivo que estas sociedades puedan tener para la operación de su negocio. El Banco de la República podrá celebrar contratos de depósito con estas sociedades en los términos y condiciones que autorice la Junta Directiva del Banco de la República. Corresponderá al Gobierno nacional establecer el régimen aplicable a estas entidades, incluyendo la reglamentación del límite máximo para la razón entre el patrimonio y los depósitos captados por la entidad, además de toda aquella que garanticen una adecuada competencia. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos estarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán cumplir con las mismas disposiciones que las demás instituciones financieras en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. Así como la adopción de un Sistema de Administración de Riesgos Crediticios.

**Parágrafo 1°.** Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán otorgar crédito o cualquier otro tipo de financiación siempre y cuando este dirigido a satisfacer la demanda de financiación de las personas excluidas del sector financiero formal. Estos créditos deberán cumplir con las siguientes características:

- a) Ser de carácter descentralizado, buscando una cobertura integral del territorio nacional.
- b) Ir desde un monto correspondiente al 15% del SMMLV, hasta máximo el monto establecido como límite para microcréditos en el país.
- c) El máximo interés permitido para los créditos otorgados por las SECDPES se equipará a la tasa de usura para microcréditos, establecida por el Banco de la República.
- d) La forma de pago debe ser flexible, en plazos diarios, semanales o mensuales, y cuotas de acuerdo a las necesidades de los usuarios.
- e) Los parámetros para definir el otorgamiento de crédito deberán ser flexibles, buscando criterios de aprobación más amplios, que permitan un equilibrio entre acceso y riesgo.

- f) Se deberán buscar garantías para sopesar el riesgo que no restrinjan el acceso a crédito, se permitirán las estrategias de crédito asociativo como mecanismo de garantía.

**Parágrafo 2°.** Los depósitos captados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos estarán cubiertos por el seguro de depósito administrado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en los términos y condiciones que para el efecto defina la Junta Directiva de dicho Fondo. Para tal efecto, las sociedades especializadas en créditos depósitos y pagos electrónicos deberán inscribirse en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

**Parágrafo 3°.** Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán ser constituidas por cualquier persona natural o jurídica, incluyendo, entre otros, los operadores de servicios postales y los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas aplicables. Se entenderá como operador de servicios postales la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que ofrece al público en general servicios postales a través de una red postal, según lo establecido en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 1369 de 2009 y como proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones a la persona jurídica responsable de la operación de redes y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros, a los que se refiere la Ley 1341 de 2009 y, como Empresas de Servicios Públicos domiciliarios las descritas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, no podrán proveer acceso a su red a las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos que sean subordinadas suyas en los términos del artículo 27 de la Ley 222 de 1995, o en las cuales ejerzan control conforme lo establecido en la Ley 155 de 1959, el Decreto número 2153 de 1992 y la Ley 1340 de 2009, en mejores condiciones técnicas, económicas, administrativas o jurídicas que las otorgadas por el acceso a dicha red a las demás entidades Financieras que ofrezcan servicios financieros móviles o a los integradores tecnológicos a través de los cuales se surta tal acceso, en lo referente a los productos y servicios objeto de esta ley. La realización de conductas en contravía de lo previsto en el presente inciso constituirá una práctica comercial restrictiva por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, y será sancionada por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, o aquellas que los modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 4°.** Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán utilizar corresponsales, para el desarrollo del objeto social exclusivo autorizado en la presente ley.

**Parágrafo 5º.** Dado el impacto social generado por el desarrollo de las actividades establecidas para las sociedades especializadas en créditos depósitos y pagos electrónicos, el Gobierno dispondrá de recursos canalizados a través de un fondo para sopesar el riesgo que conllevan las operaciones aquí estipuladas y garantizar la sostenibilidad de las actividades.

**Parágrafo 6º.** Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán contar con un Sistema de Administración de Riesgos Crediticios

**Parágrafo 7º.** Los créditos prestados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos, estarán respaldados por el Fondo Nacional de Garantías en los términos y condiciones que para el efecto defina la Junta Directiva de dicho Fondo.

**Artículo 4º:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

## **Exposición de Motivos**

### **I. Objeto**

El presente proyecto de ley tiene por objeto atacar la problemática de los préstamos gota a gota en Colombia, a través de la ampliación de las competencias otorgadas por la Ley 1735 de 2014 a las SEDPES, para permitir la prestación de servicios financieros crediticios integrales que permitan movilizar la demanda de financiamiento desde el sector informal hacia el sector formal. Buscando promover la innovación y el emprendimiento en el país, a la vez que se protege a los ciudadanos más vulnerables de la usura, y en algunos casos, violencia que conllevan los préstamos gota a gota. Finalmente es un aporte a la construcción de la paz en el país, debido a que entre más posibilidades tengan las personas de acceder a los medios económicos para desarrollar sus ideas y proyectos productivos, existe una menor probabilidad de recaer en escenarios de violencia.

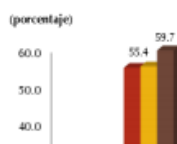
### **II. Justificación**

#### **1. Introducción**

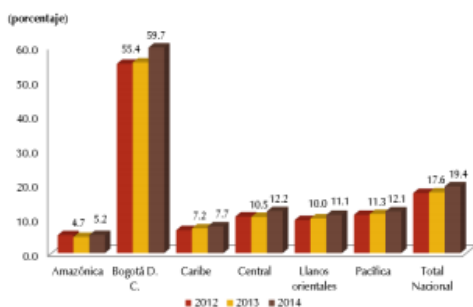
En Colombia el acceso a alternativas de financiación para las personas más desfavorecidas de la sociedad, es altamente restringido. Según cifras de la encuesta de mercado de crédito informal realizada con el apoyo de la USAID y el programa MIDAS, el porcentaje de personas pertenecientes a los estratos 1,2 y 3 que accedieron a un crédito con el sector formal es únicamente del 17%, además el 48% han empeñado algún objeto para obtener dinero prestado, o han recurrido a prestamistas informales como los gota a gota. (El Tiempo, 2015). Estas cifras indican que existe un déficit de oferta de préstamos o formas de financiación formales que se ajusten a las necesidades de los potenciales consumidores, y ante esta situación, dicha oferta es desplazada hacia el sector informal de la economía; ocasionando perjuicios a los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana, que al ver cerradas las puertas del sector formal de la economía, se ven obligados a recurrir a prestamistas gota a gota, que se aprovechan de la desesperación de los deudores para cobrar altísimos intereses que se aproximan al 396% E.A. (Solarte, 2013), agravando dicha situación el hecho que la integridad física y psicológica de los deudores sea la prenda de garantía para el pago del préstamo; lo que quiere decir que muchas veces este tipo de préstamos ante la imposibilidad de pago del deudor, desatan actos de violencia. Un caso real que ejemplifica esta situación es el relato de una mujer que afirma que ha recibido constantes amenazas contra su integridad física, por un préstamo de \$200.000 y por el cual ha pagado aproximadamente 4 millones de pesos, ““Me amenazan con quitarme la cabeza y con dejarla botada en un basurero. Otro llamó y me dijo que iba a atrapar a mi hijo, pero que de alguna manera tengo que pagar”, expresó la víctima.” (BLU RADIO, 2016)

Otro factor consecuencia de la falta de alternativas reales de financiación para las ideas y proyectos productivos de las personas más vulnerables es que el negocio de los gota a gota está siendo administrado por grupos al margen de la ley como los Neo paramilitares: “Los neo paramilitares, se han reconocido en los últimos años porque han cambiado las estrategias de control territorial y sobre la población con relación a los métodos utilizados por sus antecesores.(...) Actualmente, cuentan con una fuerte capacidad económica, manejan múltiples negocios de cada una de las regiones, no sólo están relacionados con el narcotráfico, sino que han logrado permear la economía lícita e ilícita de los municipios. La población los reconoce fácilmente por ser quienes manejan el préstamo gota a gota (...)” (Arias, 2011). Este punto es crítico, ya que los que están manejando el negocio de los préstamos gota a gota en el país son grupos que después del proceso de paz de San José de Ralito, siguieron sus actividades delincuenciales; por lo que es necesario con urgencia movilizar la demanda de acceso a capital desde la informalidad hacia la formalidad, para asegurar que este

#### D. Créditos de consumo



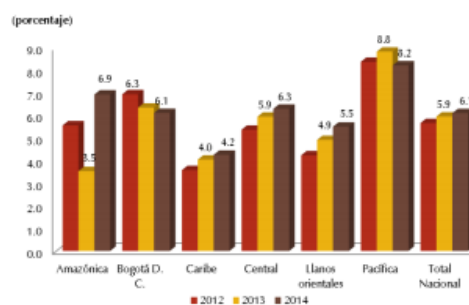
#### D. Créditos de consumo



ado por personas que quieran continuar al margen de la ley posconflicto que se avecina en el país.

Se han realizado esfuerzos desde el Estado Colombiano para impulsar la inclusión financiera y se ha buscado dirigir su oferta a los sectores menos favorecidos de la sociedad colombiana, éstos no han tenido el impacto esperado; debido a que la falta de garantías de respaldo de las personas más pobres de la sociedad, implica un alto riesgo para la Banca Comercial, la cual busca maximizar su lucro y no cumplir con un fin social. Por ejemplo con el Decreto 2654 de 2014, se buscaba estimular a los Bancos a acoger la demanda de financiamiento de las personas más pobres de la sociedad. Pero tal como se expone en los medios nacionales un año después de la entrada en vigencia, el “Decreto 2654, que dio vía libre a los bancos para que ofrezcan créditos de bajo monto a los colombianos de menores ingresos, a fin de elevar la inclusión financiera y, de paso combatir el llamado ‘gota a gota’, ninguna entidad ha dado ese salto.” (El Tiempo, 2015). Lo anterior se manifiesta en las bajas tasas de inclusión financiera de los sectores más pobres de la sociedad colombiana, “Según el más reciente ‘Reporte de inclusión financiera’, del programa Banca de las Oportunidades y la Superfinanciera, de 100 colombianos adultos, solo 16 tienen crédito con una entidad financiera. Este nivel es inferior al de países como Uruguay, donde alcanza el 21 por ciento; Bolivia (19,7 por ciento), República Dominicana (18,2 por ciento) y El Salvador (17,2 por ciento).” (El Tiempo, 2015). Además aproximadamente 2’864.160 personas recurren a préstamos gota a gota ante la imposibilidad de acceder a alternativas de financiamiento formales.

#### F. Microcréditos



Fuente: Informe Especial de Estabilidad Financiera. Inclusión Financiera 2015. Banco de la República. (2015)

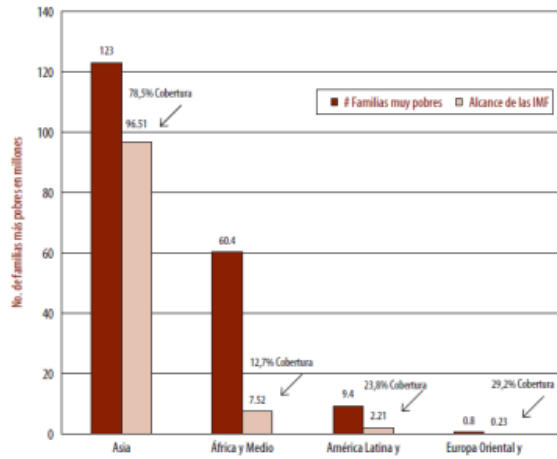
De las gráficas publicadas por El Banco de la República, es posible inferir que si bien ha existido un aumento progresivo en el otorgamiento de créditos en el país desde el año 2012 hasta el año 2014, aún los índices no son satisfactorios. Por ejemplo los créditos de libre consumo llegan únicamente al 19% en el país, siendo



menor al promedio general la presencia de créditos de gota a gota en la mayoría de regiones del país. Por otro lado el panorama del microcrédito es más preocupante, porque el promedio nacional apenas alcanza el 6,1%, además según la legislación colombiana, la definición de microcrédito en Colombia es la siguiente según el Artículo 39 de la ley 590 de 2000: “*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 organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2000), tal y como se evidencia el microcrédito es concebido como la forma de financiación destinado a microempresas, esto implica que en la definición existe una restricción, dejando por fuera de este producto financiero a aquellas personas que teniendo ingresos y capacidad de pago, no poseen los mecanismos formales para demostrarlos. Esto genera que las personas que demandan acceso a micro financiación y son excluidas por el sector financiero formal, deban recurrir a prestamistas gota a gota.

## **2. Contexto internacional**

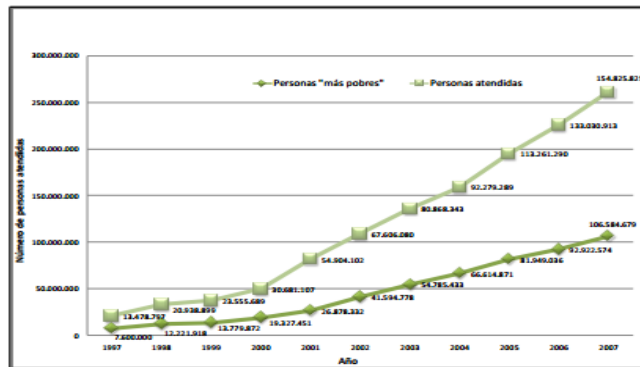
En el contexto internacional se ha reconocido que la micro financiación, es una importante herramienta en la lucha contra la reducción de la pobreza extrema en el mundo. Por lo anterior diversos organismos internacionales han trabajado e impulsado el desarrollo de lineamientos para que los países avancen en la consolidación de instrumentos de micro financiación dirigidos a las personas más vulnerables y que contribuyan a su articulación al ciclo económico. Actualmente los organismos internacionales están comprometidos con fomentar el desarrollo humano; Para Amartya Sen, el desarrollo humano puede ser visto como libertad (Edo , 2002, pág. 20), y una de las libertades fundamentales parte del desarrollo, es la libertad de acceso a los servicios económicos, que contemplan todos aquellos elementos y factores que permiten a las personas insertarse en el ciclo económico (Amartya, 2004). Como aquí se establece existe un estrecho nexo entre el acceso a micro financiación, con la inserción al ciclo económico y en últimas con el desarrollo humano como lo define Amartya Sen y como lo asimilan los organismos multilaterales.



Fuente: Informe Anual Microcredit Summit Campaign 2009

microempresas, como si sucede en Colombia.

lto crecimiento de instrumentos de micro financiación en o al importante apoyo y aceptación, de esta estrategia eles de pobreza en el mundo. Muestra de lo anterior es del microcrédito a nivel mundial, desde 1997 a 2007. a tendencia a nivel mundial a concebir el microcrédito i garantizar acceso a micro financiación a las personas insatisfechas de la sociedad, en general el concepto de no internacional no se limita a la financiación de



Fuente: Informes Anuales Microcredit Summit Campaign

Fuente: (Rodríguez Martínez, 2010)

Pero pese al optimismo que conllevan el crecimiento de las cifras de micro crédito a nivel mundial, en América Latina en comparación con otras regiones, deben realizarse esfuerzos para aumentar la cobertura y acceso a alternativas de micro financiación. Como se puede evidenciar en la siguiente gráfica, Asia y África lideran los índices de cobertura de microcréditos, mientras que América Latina y el Caribe, al igual que Europa tienen un porcentaje de cobertura muy inferior. Es decir que América Latina y el Caribe con los índices de pobreza y desigualdad que poseen, deben aumentar los esfuerzos para garantizar el acceso de las personas más pobres a alternativas de micro financiación que les permitan realizar iniciativas y proyectos productivos para mejorar sus condiciones de vida.



Fuente: (Rodríguez Martínez, 2010)

### **2.1. Lineamientos Organización de las Naciones Unidas**

La Organización de las Naciones Unidas en Septiembre de 2000 realizó la Cumbre del Milenio, en la cual los países miembros se reunieron para definir una serie de metas y objetivos de cara al nuevo siglo. En la Cumbre se definieron ocho objetivos, en torno a los cuales los países miembros se comprometieron a aunar esfuerzos; éstos objetivos son: “erradicar el hambre y la pobreza extrema, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.” (ONU, 2016). Específicamente en el objetivo de erradicar la pobreza extrema, la ONU ha reconocido que el microcrédito es una herramienta fundamental para lograr este objetivo; ya que permite a las personas más pobres articularse al ciclo productivo y mejorar sus condiciones de vida. Muestra de la importancia dada por la ONU al micro crédito es la declaración por parte del Consejo Económico y Social del 2005 como año del microcrédito, además de la promoción de programas para impulsar la micro financiación. (Rodríguez Martínez, 2010, pág. 17)

Las recomendaciones que propone la Organización de las Naciones Unidas entorno a la promoción de los microcréditos por parte de los países miembros son las siguientes:

“

- ✓ Promover la expansión de las microfinanzas sustentables para los muy pobres como una intervención fundamental para el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), especialmente, la de reducir a la mitad la pobreza absoluta para el año 2015.

- ✓ Los programas de Microcrédito que siguen los temas centrales de la Campaña Cumbre del Microcrédito (llevar servicios a los más pobres, servir y empoderar a las mujeres, lograr la autosuficiencia financiera y asegurar el impacto) son fundamentales para el logro de las MDM.
- ✓ Promover el establecimiento, desarrollo y crecimiento de las microfinanzas sustentables para la gente muy pobre de su país.
- ✓ Deben buscarse oportunidades para adoptar prácticas óptimas dentro del país o en países vecinos, con las cuales se establezcan firmemente y se motive el crecimiento de una amplia gama de instituciones microfinancieras sustentables para la gente muy pobre. Esto requerirá el uso de herramientas para medición de la pobreza efectivas y de costo razonable que sirvan para asegurar que los muy pobres no se excluyan y, en el caso de exclusión, el uso de herramientas costo efectivas para el enfoque en la pobreza.
- ✓ Abandonar los servicios financieros minoristas o de primer piso. Ofrecer servicios financieros minoristas para los pobres y más pobres no es trabajo del gobierno, sino de las ONG microfinancieras bien administradas, grupos de base para el crédito y ahorro, cooperativas, IMF reguladas y aquellos bancos comerciales comprometidos a servir a clientes muy pobres. Hay muchas posibilidades para la ineficiencia, el crédito subsidiado y el desarrollo de sistemas insostenibles cuando los gobiernos administran los programas de créditos. Una vez que eso ocurre, incluso los buenos programas administrados por las IMF eficientes, se pueden ver amenazados.
- ✓ Crear y hacer posible un ambiente que permita el desarrollo de una amplia variedad de instituciones, que apoye las prácticas óptimas y el desempeño sólido, y que no requiera regularse a menos que el programa acepte ahorros del público en general.
- ✓ Crear un fondo autónomo para el microcrédito usando como punto de referencia una institución como la PKSF24 en Bangladesh” (Rodríguez Martínez, 2010, págs. 17-18)

## **2.2. Lineamientos Banco Mundial**

El Banco Mundial al igual que la ONU, ha promovido los microcréditos como herramienta eficaz y eficiente para disminuir la pobreza, y cambiar la forma en cómo las familias más pobres hacen uso del dinero. Tal como se puede observar en las conclusiones de la evaluación de las micro finanzas realizada por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población pobre del Banco Mundial, “La expansión del acceso al crédito mejoró el bienestar de los prestatarios: aumentó el ingreso, el

consumo de alimentos ascendió y las medidas sobre la toma de decisiones dentro del hogar aumentaron junto con el estado de la comunidad y el optimismo general.” (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial, 2011). Por estas razones el Banco Mundial ha realizado esfuerzos para impulsar en los países en desarrollo, la invención de programas de microcrédito, que junto con otras medidas pueden contribuir a la superación de la pobreza extrema.

Los lineamientos centrales del Banco Mundial para orientar programas y políticas en los países que contribuyan a la superación de la pobreza extrema, se desarrollaron en el Informe sobre Desarrollo Mundial de 2000 a 2001 y son los siguientes:

“

#### Aliento eficaz de la inversión privada.

Es preciso adoptar medidas especiales para garantizar que las microempresas y las pequeñas empresas, que son con frecuencia particularmente vulnerables a los abusos burocráticos y a la compra de privilegios por los círculos que gozan de los debidos contactos, puedan participar de manera eficaz en los mercados. Debe incluirse la garantía del acceso al crédito, promoviendo el desarrollo de las actividades financieras y reduciendo las causas de inoperancia del mercado, la reducción de costos de transacción que supone el acceso a los mercados de exportación.

- ✓ Corregir las desigualdades en la distribución de los activos por razón de etnia, raza y extracción social.

Debe generarse el apoyo a los Planes de Microcrédito por ejemplo para las mujeres pobres y/o cabezas de familia.

- ✓ Formulación de un planteamiento modular para ayudar a los pobres a gestionar los riesgos.

Los programas de microseguros pueden complementar los de Microcrédito a favor de los más pobres, construidos en torno a sus organizaciones.

- ✓ Mercados más eficientes y con facilidades de acceso para los pobres.

Los mercados financieros y el acceso a ellos son importantes para los pobres, porque ellos dependen de los mercados formales e informales para vender su trabajo y sus productos, financiar inversiones y asegurarse contra posibles riesgos. El buen funcionamiento de los mercados contribuye a impulsar el crecimiento y ampliar las oportunidades para este sector de la población, con base en reglas de juego claras e instituciones eficientes. Los servicios de crédito, los planes de ahorro y los seguros pueden beneficiar a las familias de bajos ingresos y a las microempresas tanto como a los demás agentes económicos. Estos planes y servicios facilitan la gestión de

riesgos y ayudan a estabilizar el consumo cuando se producen bruscas fluctuaciones de los rendimientos y precios como en el caso de la agricultura, así como trastornos económicos e incluso desastres naturales. Los planes de ahorro y los servicios de crédito pueden facilitar las inversiones de mayor cuantía y permitir que la gente aproveche oportunidades lucrativas para hacer negocios y aumentar sus posibles ingresos, ya que debido a su bajo nivel de ingresos, los pobres tienen menos capacidad para ahorrar y acumular activos, lo que, a su vez, les limita la capacidad para hacer frente a una crisis cuando ésta se presenta.” (Rodríguez Martínez, 2010, pág. 20)

### **2.3. Lineamientos Banco Interamericano de Desarrollo**

El Banco Interamericano de Desarrollo, concibe la micro financiación en general y el microcrédito en particular como un elemento central para generar el crecimiento de micro y pequeñas empresas en la región. Para el BID en los países de América Latina y el Caribe debe impulsarse el otorgamiento de micro créditos dirigidos a empresarios y personas con proyectos de creación de empresas, lo anterior a su vez produce un impacto positivo en la generación de empleo, de ingresos y en el crecimiento macro económico.

Además las micro finanzas son vistas por el BID, como una alternativa oportuna para mejorar las cifras de inclusión financiera en la región. “La inclusión financiera conlleva múltiples beneficios socioeconómicos entre los que se destaca la reducción de la vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos, ya que proporciona instrumentos que permiten limitar la variabilidad del consumo y gestionar los choques adversos de manera más eficiente, así como incrementar sus activos. La inclusión financiera en América Latina y el Caribe ha tenido avances importantes en los últimos años; sin embargo, la mitad de la población adulta aún no accede al sistema financiero, y existen disparidades importantes entre los países y dentro de ellos” (de Olloqui, Andrade, & Herrera, 2015, pág. 5).

Dentro de las principales recomendaciones para los microcréditos en América Latina y el Caribe, el BID sugiere que “Definir el microcrédito como una nueva forma de concesión de préstamos que se diferencia de los préstamos de consumo, comerciales e hipotecarios. Esto, a su vez, permitirá la simplificación de las normas para los préstamos microempresariales” (Jansson, Rosales, & Westley , 2003, pág. 7). Esta recomendación es fundamental y se constituye en un punto de partida para transformar la forma en como han sido concebidas y ejecutadas las iniciativas de micro financiación en el país, en parte debido a que las restricciones de acceso a microcréditos se equiparan con las presentes en créditos de consumo comerciales, lo que impide que personas que se encuentran

en una situación marginal respecto al sistema financiero formal puedan acceder a alternativas viables y razonables de financiamiento, y se vean obligadas a recurrir a alternativas informales como los créditos gota a gota. En ese sentido es necesario replantear el microcrédito, como un instrumento que debe servir para aumentar los índices de inclusión financiera, así como los niveles de acceso a financiación para la realización de proyectos productivos.

#### **2.4. Lineamientos CEPAL**

En primer lugar para la CEPAL, el acceso limitado de las personas más pobres de la sociedad a servicios financieros, ocasiona que haya una proliferación de la informalidad, “América Latina y el Caribe es una de las regiones con menor nivel de acceso a servicios financieros tradicionales en el mundo en desarrollo, situación que se hace más patente cuando se analizan los sectores más vulnerables de la sociedad, aquellos de menor nivel de ingreso y los que habitan en zonas rurales. En virtud de este hecho, los hogares “excluidos” del sistema financiero tradicional se ven en la necesidad de recurrir a métodos “informales” de financiamiento, que tienden a tener elevados costos financieros, plazos muy reducidos y suelen exigir “alguna forma” de garantía para el otorgamiento de créditos.” (Pineda & Carvallo , 2010, pág. 5). Tal como lo comprende la CEPAL, la inexistencia de instrumentos de financiación dirigidos a la población más vulnerable de la sociedad, es un problema latente y un impedimento para el desarrollo económico de la región.

En cuanto a la intervención del Estado en el campo del micro financiamiento la CEPAL sentencia que: “Uno de los problemas que genera la exclusión a los servicios financieros que proyectos de inversión que podrían ser rentables, quedan sin realizarse por problemas de liquidez y de acceso al financiamiento. Esto genera una situación sub-óptima en términos de asignación de recursos, y de niveles de producto y empleo menores a los potenciales, todo lo cual produce un menor nivel de bienestar a aquél que sería al menos potencialmente posible. Esta situación se ha asociado a posibles imperfecciones que presentan los mercados financieros, en particular en economías en desarrollo, y que han motivado una serie de investigaciones que tratan de identificar áreas donde la participación del Estado no sólo es posible, sino incluso necesaria. En este sentido, Besley (1994) señala que la participación del Estado se ha justificado en mercados financieros rurales por problemas de fallas de mercado y bajo nivel de desarrollo de instituciones complementarias a los sistemas financieros, como los mercados de seguros y mecanismos para facilitar la obtención y divulgación de información tanto para prestamistas como demandantes de créditos.” (Pineda & Carvallo , 2010, pág. 27).

Este punto de la intervención del Estado es fundamental para entender la pertinencia del presente proyecto de ley, debido a que según el estudio de Besley, citado por el texto de la CEPAL, el Estado debe intervenir en el mercado de microcrédito en áreas donde existen notables fallas de mercado, y bajo nivel de desarrollo de instituciones que permitan una efectiva inserción al mercado financiero. Una materialización de las características anteriores para la CEPAL, es el sector rural, en donde las dificultades de acceso, cobertura, además del alto riesgo consecuencia del bajo nivel de garantías que tienen las personas del sector rural, hace que dicho sector no sea un objetivo para el sector financiero privado, porque no representa índices de rentabilidad económica llamativos para la banca comercial. Por estas razones en donde el mercado falla y es sub óptimo, es necesario que el Estado intervenga en busca de corregir las fallas del mercado y facilitar mecanismos y entramados institucionales que permitan el adecuado funcionamiento e interacción entre oferta y demanda.

### **3. Experiencias Internacionales**

#### **3.1. Grameen Bank Bangladesh**

El Grameen Bank fue creado en 1983, es una de las iniciativas pioneras en el campo de las microfinanzas en el mundo, y nace de la idea del economista Muhammad Yunus de brindar alternativas de financiación a las personas más pobres de la sociedad de Jobra Bangladesh. Desde la perspectiva de Yunus, dar acceso a los más pobres a financiación, es una estrategia eficaz para contribuir a mejorar sus condiciones de vida. También conocido como Banco de los pobres, el Grameen Bank ha tenido un gran éxito en Bangladesh, “para finales de octubre de 2013 el Banco Grameen tenía 8,47 millones de prestatarios, 96,20 por ciento mujeres. Además, tiene presencia en 81.388 villas en Bangladesh. Ha desembolsado hasta la fecha 14.300 millones de dólares con una tasa de repago del 97,26 por ciento. Invirtiendo estos fondos para mejorar la calidad de vida de las personas por medio de préstamos para educación, viviendas y microempresas.” (Semana, 2013).

Con el objetivo de brindar micro financiación a los más pobres y buscando protegerlos de la usura de los prestamistas informales, Yunus ideó un modelo de banco, dirigido a las personas más pobres, en donde se hicieran micro préstamos a tasas de interés razonables, con una estructura flexible, y con presencia en todas las villas de Bangladesh. Los créditos ofrecidos por el Banco Grameen, se caracterizan por ser de montos pequeños, los pagos se realizan en plazos flexibles, y las garantías se plantearon de tal forma que no es necesario tener un respaldo material para obtener un préstamo, sino que la garantía sea la presión de grupo; ya que para solicitar un préstamo debe una persona reunirse en un grupo de cinco, en donde se les presta a las dos



primeras personas del grupo, y a las siguientes no se les presta hasta que las primeras hayan cancelado su deuda. Éste modelo de garantías ha sido un éxito que se observa en el índice de retorno de los créditos que es aproximadamente del 97%.

Dentro de las características particulares del modo de acción del Grameen Bank, se encuentra el enfoque de género con el que se realizan sus créditos. Ya que para Yunus el dinero en manos de las mujeres, tiene un mayor impacto, debido a que las mujeres buscan dirigir los beneficios del dinero que llega a sus manos hacia su familia, mientras que los hombres tienen un modo de actuar más individualista y tienden a satisfacer en primer lugar sus necesidades. Siguiendo este principio el 95% de los préstamos desembolsados por el Grameen Bank son destinados a mujeres. Otro principio rector de la actividad del Grameen Bank es que los servicios financieros ofrecidos deben buscar al cliente y no al contrario, esto implica que la actividad del Grameen Bank es de carácter descentralizada, buscando tener un amplio alcance territorial, para lo cual buscan tener un despliegue institucional a través de la presencia de agentes del Banco en todas las Villas de Bangladesh.

De la forma de accionar ideada por Yunus y materializada en el Grameen Bank han quedado innumerables efectos positivos, que se evidencian en el reconocimiento internacional al caso de Bangladesh. Yunus fue galardonado con el premio nobel de paz, en 2006 y el modelo del Banco ha sido trasladado a múltiples países comprometidos con la erradicación de la pobreza. Pero el principal aporte y enseñanza que deja la experiencia del Grameen Bank, es que un factor esencial para dinamizar la economía en los sectores más pobres de una sociedad es el acceso a capital, para el desarrollo de ideas y proyectos productivos; pero estas alternativas de micro financiación no son brindadas por los bancos comerciales, quienes tienen una estructura diseñada para otro tipo de mercado. Por lo anterior es necesario que se impulsen nuevas iniciativas de financiación diseñadas para atender las necesidades específicas de los sectores marginados de una sociedad, promoviendo la flexibilidad, la descentralización y en últimos servicios ajustados a las necesidades de los más pobres. También es importante tener en cuenta que es necesario idear alternativas de micro financiación acordes a las especificidades de la población, a su cultura, sus costumbres y sus características particulares, por esta razón no es viable aplicar un modelo como el Grameen Bank como modelo general.

### **3.2 Bancosol Bolivia**

El Banco Solidario de Bolivia es una institución financiera creada en 1986. Empezó a funcionar como una ONG, para luego en 1992 constituirse como Banco. El Bancosol está dirigido al mercado de las microempresas, es decir que

sus clientes objetivo son personas que buscan constituir o que tienen un proyecto micro empresarial. “La existencia de una gran demanda insatisfecha por servicios financieros fueron las principales razones que permitieron tomar la decisión de expandir sus actividades al encuentro de la demanda de créditos en el creciente sector de las microempresas.” (Bancosol). Aunque actualmente la oferta de servicios se ha diversificado y tienen una amplia gama de productos financieros como por ejemplo créditos hipotecarios, créditos para compra de vehículos, entre otros.

El resultado de las actividades del Bancosol han sido satisfactorias “El BancoSol fue galardonado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con el Premio Interamericano para el desarrollo de la Microempresa en la categoría de entidades reguladas, en donde además fue reconocido como el Primer Banco de las Microfinanzas del mundo en el año 2007. A Diciembre de 2007 había otorgado 88.541 créditos de los cuales el 81.87% correspondía a montos menores a US\$5.000. Sus recursos provienen de los depósitos a plazo y del ahorro de sus clientes en un 78%, además cuentan con otras fuentes de financiación incluidas las financiaciones del exterior. Entre sus estrategias para la reducción de riesgos incrementan en el nivel de provisiones de acuerdo al análisis de los créditos que entrarán en mora, lo que les permite un colchón financiero para asumir este tipo de riesgo.” (Rodríguez Martínez, 2010, pág. 32)

El principal impacto del accionar del Bancosol ha sido promover el desarrollo micro empresarial en Bolivia, con el fin de aumentar la generación de empleo y facilitar a las personas con micro empresas el acceso a capital económico para elevar su productividad. En contraste con el Grameen Bank, Bancosol no está orientado a satisfacer las necesidades de financiación de los más pobres de la sociedad, sino en promover alternativas de crédito para la micro empresa, aunque ambos modelos están en el sector de las micro finanzas tienen un mercado objetivo diferente, que se manifiesta en sus características particulares.

#### **4. Panorama de la Micro Financiación en Colombia**

En esta sección de la presente justificación, se realizará un análisis del mercado de la micro financiación en Colombia con el objetivo de poner en evidencia sus virtudes y falencias e indagar si los sectores de la sociedad marginados económica y socialmente tienen vías de acceso para satisfacer sus necesidades de financiación en el sector formal, o si por el contrario sólo pueden recurrir a prestamistas informales como los ‘gota a gota’. Se busca indagar acerca de las características de la oferta de microcréditos de la banca comercial en el país, con el fin de ver si en efecto satisfacen la demanda de financiación de las personas más pobres y vulnerables del país, o si por el

contrario no atienden la demanda de financiación de las personas más pobres y necesitadas del país.

#### **4.1 Banca Tradicional**

Para analizar el accionar de la Banca Tradicional en el campo de la micro financiación y específicamente en el microcrédito, es necesario tener presente que el fin central de la Banca Comercial es el ánimo de lucro antes que la realización de un bienestar social. En ese sentido las incursiones de la Banca Comercial en el campo del microcrédito están mediadas por la búsqueda en primer lugar de rendimientos positivos del capital.

En Colombia si bien se ha identificado que existe una falencia en el cubrimiento de la demanda de instrumentos de micro financiación, la herramienta de intervención usada para la solución de este problema social ha sido crear incentivos para propiciar que la Banca Privada incursione en el mercado de créditos destinados a los más pobres. Pero lo anterior no ha tenido los resultados esperados, los bancos si bien han abierto líneas de microcrédito, estos siguen presentando gran parte de las barreras y obstáculos que impiden que los más pobres y necesitados de la sociedad colombiana puedan acceder a ellos, y se vean obligados a recurrir a prestamistas informales como los 'gota a gota'.

Es necesario resaltar que pese a los incentivos que ha implementado el Estado Colombiano, aún muchos de los bancos más importantes que tiene el país ni si quiera hayan incursionado en el mercado de la micro financiación. Algunos de éstos bancos son: Corpbanca, Citibank, BBVA, Banco de Occidente y Banco Pichincha.

Dentro de los esfuerzos realizados por el Estado Colombiano para motivar a los actores de la Banca privada a elaborar productos diseñados para las personas más pobres del país, y que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones económicas y de vida, se encuentran el CONPES 3424 de 2006, mediante el cual se establece la política pública de la Banca de las Oportunidades, y en la cual se destina una amplia Proción de recursos para incentivar a la banca comercial a desarrollar mecanismos que extiendan la inclusión financiera a los sectores poblacionales con mayores necesidades y con altos índices de insatisfacción de necesidades y de pobreza. Para ser precisos se destinaron recursos por un monto de \$120.000 millones de pesos que se administrarían en un convenio entre Bancoldex y el Ministerio de Hacienda, para el desarrollo de la Banca de las Oportunidades (Gerlein, González, & Arias, 2010). El argumento para desarrollar la política de la Banca de las Oportunidades a través de la Banca comercial, fue que los recursos dirigidos hacia ésta tendrían

un mayor impacto debido al Know How que poseen estas entidades. Pero si se analiza el impacto de ésta política en retrospectiva, los resultados en términos de la inclusión financiera no fueron los deseados, y no se logró que las personas más pobres de la sociedad colombiana fueran acogidas por el sistema financiero formal; por esta razón es necesario reorientar los esfuerzos de intervención del Estado Colombiano, para garantizar una efectiva inclusión financiera de las personas más pobres de Colombia, ante las fallas que presenta el mercado en la eficiente asignación de recursos (préstamos) destinados a las personas más pobres de la sociedad, es necesario que el Estado intervenga y busque otras alternativas para articular a las familias excluidas del sector financiero al mercado de créditos en el país.

Finalmente un gran obstáculo de la banca comercial para garantizar el adecuado cubrimiento de la oferta de micro financiación en el país, es la falta de la infraestructura necesaria para asegurar el alcance de los servicios en todo el territorio nacional. Al no haber oficinas bancarias en todos los territorios del país los esfuerzos realizados no tienen el impacto deseado, solo se logra un impacto de las políticas de inclusión financiera desarrolladas por el Estado colombiano en coordinación con los bancos en los centros urbanos del país, excluyendo a las poblaciones rurales de cualquier alternativa real de acceso a crédito.

#### **4.2 Instituciones Micro Financieras.**

Las instituciones Micro Financieras, son aquellas entidades que no se encuentran dentro de la Banca Tradicional, pero cumplen funciones de colocación y captación de dinero. Dentro de este grupo encontramos a las cooperativas y las ONG'S (Rodríguez Martínez, 2010, pág. 41). Dentro de las más importantes instituciones micro financieras en el país encontramos: **World Woman Banking, Fundación Mundo Mujer, Banca Mía, entre otras.** Centralmente estas instituciones financieras funcionan adaptándose a los mecanismos y modos de desenvolverse en el mercado seguido por los Bancos; si bien se especializan en brindar productos financieros que pueden ser catalogados como micro créditos (dentro de la concepción que existe en el país del término), presentan dificultades asociadas a su alcance, infraestructura, y a las barreras que imponen para que los usuarios puedan acceder a sus servicios.

Además estas entidades no poseen un cubrimiento total del territorio nacional, sus créditos se enfocan a satisfacer las necesidades de financiación de personas que ya tienen un grado de articulación con el ciclo económico y productivo, lo que conlleva a que no tengan el impacto deseado en el aumento de las cifras de inclusión financiera en materia crediticia en el país.

El funcionamiento de estas entidades ha generado beneficios especialmente concentrados en los centros urbanos del país, y orientados a un público objetivo en el que no se encuentran incluidas las personas más vulnerables económicas de la sociedad.

Al no tener aspectos significativamente diferentes en comparación con los bancos tradicionales en la forma en cómo se desenvuelven en el mercado, ni presentar servicios a los consumidores que tengan una orientación diferente, los micro créditos ofrecidos por las entidades micro financieras están dirigidos a un mercado muy similar que al que se dirigen los bancos. Este mercado es aquel perteneciente a la economía formal, integrado por aquellas personas que se encuentran de una u otra forma articulados a actividades económicas formales que les permiten mostrar aquellos soportes solicitados tanto por los bancos como por las instituciones micro financieras para acceder a un crédito.

Aproximadamente más de la mitad de la población colombiana se encuentran en la informalidad, generando ingresos que no son validables por el sector financiero formal constituido tanto por los Bancos como por las Instituciones Micro financieras para acceder a un crédito. Esto les impide obtener los recursos necesarios para aumentar su capital y de esta manera realizar inversiones que les permitan aumentar sus niveles de ingresos y salir de la economía denominada informal.

## **5. Contexto legal y normativo**

El marco legal normativo en el cual se articula el presente proyecto de ley es el siguiente:

### **Constitución Política de Colombia Art 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.” Resalta de este artículo el compromiso del Estado Colombiano con promover la prosperidad general, en donde el acceso a fuentes de microfinanciación es una herramienta central para disminuir las barreras que impiden la prosperidad generalizada en el país, como la pobreza y el desempleo.

### **Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad Para Todos 2014-2018 Objetivos Estrategias y Metas. Objetivo2**



“Fomentar una verdadera inclusión productiva y financiera con mecanismos efectivos de generación de ingresos y empleo Para reducir la pobreza es necesario potenciar la generación de ingresos de la población a través de la creación de empleo de calidad, el fomento al emprendimiento, la consolidación de proyectos productivos inclusivos y la inclusión financiera. Es necesario mejorar la regulación de los mercados de trabajo, fomentar la formalización —a través de mecanismos que no incrementen los costos de la formalidad como la integración de los regímenes contributivo y subsidiado— e incrementar la productividad para poder acelerar el crecimiento (Acosta, Forero y Pardo, 2014).” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, 2014) Como se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, uno de los objetivos con los que se compromete el Gobierno Nacional, es con fomentar la inclusión productiva y financiera; entendiendo que estas inclusiones son un desencadenante de innumerables efectos positivos para el país, como el aumento del empleo y la productividad.

### **Ley 590 del 2000**

El principal objetivo de ésta ley es: “Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos” (Congreso de la República, 2000). Para el cumplimiento de tal objetivo en la ley en mención se establece el microcrédito, como mecanismo para jalonar el crecimiento de la micro y pequeña empresa en el país. El microcrédito según esta ley se concibe como: “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 organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.” (Congreso de la República, 2000)

### **Decreto 3078 de 2006 (Creación de la Banca de las Oportunidades)**

El Decreto 3078 de 2006 plantea atacar la problemática de los prestamistas informales en el país, a través de la promoción de microfinanciación dirigida a personas excluidas del sector financiero. Este programa es administrado por Bancoldex en asociación con las entidades del sector financiero formal. A



pesar de que la Banca fue creada en 2006, no ha contado con un gran impacto, y siguen existiendo amplios sectores poblacionales excluidos del sector financiero.

### **Conpes 3424 de 2006 + Decreto 2654 de 2014**

El Conpes 3424 de 2006 y el Decreto 2654 de 2014 a partir de la identificación de la problemática de baja cifra de inclusión financiera en el ámbito de servicios crediticios en el país, crea una serie de incentivos dirigidos que las instituciones de la Banca Privada en el país acoja la demanda de financiamiento de los sectores más desfavorecidos del país. Pero como se evidencia actualmente, esta serie de incentivos no cambio el accionar de los bancos respecto de la necesidad de las personas más pobres de financiamiento, teniendo un impacto limitado en el aumento de la inclusión financiera en el país.

## **6. Propuesta**

Tras el preliminar acercamiento que se ha intentado desarrollar en la presente exposición de motivos es posible llegar a conclusiones muy puntuales, pero muy enriquecedoras para construir una alternativa concreta que permita atacar las problemáticas identificadas en el presente análisis de la situación de la micro financiación en Colombia.

En primer lugar la proliferación, desarrollo y crecimiento de prácticas de usura sistemáticas como los gota a gota en Colombia, responde a que no se han desarrollado estrategias ni por el Estado ni por los diferentes actores del mercado que busquen crear la oferta de servicios financieros crediticios diseñados para cumplir con las especificidades y necesidades concretas de todas aquellas personas que se encuentran por fuera de la economía formal. Estas personas como ya se había mencionado no están ligadas al ciclo económico de manera formal y, no cuentan con un empleo o con un negocio legalmente constituido que les permita demostrar sus ingresos y garantizar que poseen los medios económicos para obtener un crédito, asegurando que este dinero será pagado en los plazos y condiciones estipuladas por el prestamista, lo que les cierra las puertas de acceso a alternativas reales de financiación en el sector financiero formal, aquel sector que se encuentra regulado, en el cual la relación entre prestamista y prestatario está armonizada por instituciones y regulaciones que aseguran que los derechos de ambas partes sean realizados; y tienen que recurrir al sector informal, en el cual las tasas de interés son exorbitantes y la garantía es la vida e integridad del deudor y de sus familias.

Ante esta situación se han desarrollado dos estrategias desde el Estado Colombiano para intervenir esta problemática, a saber: La primera consiste en una estrategia de tipo prohibitivo, la cual consiste en identificar los prestamos

gota a gota como ilegales, estableciendo incentivos negativos para desestimular a que los ciudadanos realicen este tipo de prácticas. Por otro lado se han desarrollado intervenciones orientadas a presentar alternativas de micro financiación a los consumidores que se ven obligados a participar en las lógicas impuestas por los prestamistas ilegales, para esto se ha buscado implementar incentivos para que el sector financiero en cabeza de los bancos cree nuevos servicios destinados a aumentar las posibilidades de acceso a financiación de las personas más vulnerables del país, lo cual no ha tenido resultado debido entre otras causas a la falta de cobertura total del territorio nacional de los bancos, el alto riesgo que genera este tipo de créditos para las entidades financieras, las rigideces de la legislación en materia financiera, lo que desencadena en la ausencia de productos que logren articular a las personas al sistema financiero en el nivel crediticio.

El problema de los prestamistas ilegales, solo es un síntoma de un problema más grande, que es la precaria inclusión financiera en materia crediticia que aqueja al país. Como lo hemos puesto de manifiesto la inclusión financiera en el nivel crediticio, es uno de los medios que han sido identificados por organismos internacionales como el Banco Mundial, la ONU, el BID, la CEPAL, entre otros, para hacer frente a la pobreza extrema, reducir los índices de necesidades básicas insatisfechas, generar alternativas de emprendimiento que a su vez permitan la creación de empleo, robustecer las micro finanzas ante posibles crisis que afrontan los consumidores, y aumentar los niveles de eficiencia del manejo de los recursos y las finanzas personales de las personas más vulnerables económicamente.

Siguiendo la línea argumentativa hasta aquí desarrollada, la construcción de un mecanismo que permita aumentar eficiente e integralmente los niveles de acceso de la población a alternativas de financiación, vigiladas por las instituciones estatales diseñadas para tal fin, y en el cual se garanticen los derechos de los consumidores de servicios crediticios, pasa por superar los principales obstáculos que han impedido el impacto eficaz de las alternativas hasta ahora desarrolladas. El primer obstáculo es la imposibilidad de la banca tradicional de tener presencia en todo el territorio, el segundo obstáculo es la rigidez de la legislación que impide que surjan alternativas que permitan el acceso a financiación de las personas que se encuentran en la informalidad, el tercer obstáculo es la falta de reconocimiento de actores potenciales, que poseen las condiciones materiales necesarias para atender al sector de población colombiana que se encuentra en las manos de prestamistas ilegales ante la falta de opciones en el sector formal de la economía.

Lo que aquí proponemos es construir una alternativa, sobre experiencias positivas, eficaces y eficientes que se han desarrollado en Colombia, pero que se han limitado a impactar en el aumento de la inclusión financiera en nivel transaccional. Concretamente nos referimos al 100% de cubrimiento del territorio nacional en materia transaccional, lo cual se dio gracias a la alianza entre los establecimientos financieros con los corresponsales bancarios, dentro de los cuales cumplen un papel central las empresas de servicio postales en el

país. (COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA, 2015, pág. 6). Esta experiencia de aumento de la inclusión financiera a nivel transaccional, nos presenta un insumo muy importante para proponer una alternativa que impacte amplia y positivamente en el avance de la inclusión financiera crediticia en el país, y este insumo central es el papel fundamental y protagónico que las empresas de giros postales han tenido en el cubrimiento total del territorio nacional en el aspecto crediticio.

Los operadores de servicios postales, han tenido un amplio crecimiento en el país desde que en 2009, se permitió que el Estado abandonara el monopolio que ejercía sobre el sector postal, y abriera el espacio para que empresas del sector privado, previa obtención de la licencia postal otorgada por MinTic pudieran desarrollar la prestación de este servicio. Desde ese año, el sector ha crecido a grandes pasos, para convertirse hoy en día en uno de los sectores más importantes de la economía del país *“Los servicios postales de pago se han convertido en la ‘niña consentida’ del sector, con crecimientos anuales y giros por \$12,5 billones. Competencia abierta, el nuevo ingrediente.”* (DINERO, 2015). Su gran éxito se debe a que estas empresas lograron llevar los servicios postales y en especial los giros, a todo el territorio nacional, insertándose en la cultura de la población a tal punto que existe un reconocimiento de los operadores de servicios postales como plataformas para el envío de dinero, pago de servicios, compra de recargas, en general estas empresas lograron arraigarse en los hábitos de consumo de la mayoría de ciudadanos independientemente, de si pertenecen a lugares rurales o urbanos. Lo anterior sumado al constante desarrollo de nuevas tecnologías para aumentar la eficiencia, al punto que un giro en la actualidad se puede poner en el sur de Colombia al cabo de unos pocos segundos ser reclamado en un municipio de la costa atlántica.

Las potencialidades que tiene este sector se derivan del involucramiento de los beneficios de las nuevas tecnologías para la creación de alternativas que causan un impacto directo y tangible en la vida cotidiana de los ciudadanos. Mediante los giros postales se dinamiza la economía, se permite a las personas realizar transacciones simples, aumentando casi en su totalidad la eficiencia y minimizando los costos inherentes a la movilización de dineros en grandes o cortas distancias. Además hay que tener en cuenta las potencialidades de la información que registran día a día cada uno de los puntos de las empresas de servicios postales, sobre dinero que están manejando personas que no se encuentran en los datos oficiales de la economía formal.

El Estado colombiano no es ajeno a esta realidad y conoce la potencialidad que existe en este sector; las innumerables alternativas que se abren para la solución de grandes problemáticas que sobrepasan la forma tradicional en la que se han abordado las problemáticas en el país. El uso de la tecnología, experiencia y conocimiento desarrollado por las empresas de giros es un insumo muy potente para buscar abordar objetivos como el aumento de la inclusión financiera tanto a nivel transaccional como a nivel crediticio.

Siguiendo esta lógica pero apuntando a generar un impacto en el nivel transaccional se creó la licencia SEDPES en el año 2014, que crea las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos. Esta licencia fue concebida como una licencia financiera liviana, pero restringida a servicios transaccionales y de depósitos, excluyendo la posibilidad de realizar créditos.

Dentro de los potenciales actores que se pensaba iban a acceder a esta licencia se encuentran las empresas de servicios postales, debido a que las funciones de esta nueva licencia les permitirían ampliar su portafolio de servicios, sumado a que la cobertura, experiencia, tecnología y en suma el know how que han acumulado, se convierte en una gran fortaleza para garantizar una entrada exitosa al campo de los depósitos y a captación de recursos del público de una manera más completa que la que se realiza en los giros postales.

En 2015 con el Decreto 1491, se reglamentó la ley 1735 de 2014 que crea la licencia de Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos electrónicos. Pero haciendo una evaluación del articulado aprobado y teniendo en cuenta la importancia para la dinamización y adecuado impacto de la licencia de los operadores de giros postales, por las razones antes expuestas, existe una barrera central que genera distorsiones en el intento de compatibilizar las fortalezas del sector de giros postales, en tanto su gran cubrimiento del territorio nacional, el desarrollo en infraestructura y tecnología, con las funciones y en últimos objetivos que motivan la creación de las SEDPES en el país. Este obstáculo es la condición de movilizar los recursos captados por concepto de depósitos a una entidad financiera, al cierre de las operaciones de las SEDPES. Dada la gran capilaridad alcanzada por esta industria, la cual es su gran fortaleza, y teniendo en cuenta que los Bancos no tienen este alcance; esta condición hace que los costos de traslados de efectivo recaudado hacia establecimientos bancarios haga ineficaz e ineficiente el funcionamiento de las SEDPES. Y no es factible que por esta condición se desaproveche el ecosistema desarrollado en el sector, su capilaridad, que en últimos se traduce en beneficios e impactos directos para los usuarios.

Conseguir que el sector de servicios postales entre en el terreno de las SEDPES, es una enorme ventaja para el gobierno, en tanto serían un vehículo para el cumplimiento de objetivos y el abordaje de problemáticas sociales, como para la sociedad, ya que amplían el acceso a servicios de toda la población colombiana, sin distinción entre población rural y urbana.

La solución que buscamos proponer aquí pasa por la conciliación y equilibrio entre objetivos que pueden parecer contrarios, pero que de ser conciliados traerían grandes beneficios para grandes sectores. Por un lado están los intereses sociales de atacar una problemática que afecta a muchos ciudadanos, a la vez que alimenta problemáticas más grandes, los créditos gota a gota. Por otro lado el interés del Estado de aumentar las cifras de inclusión financiera en materia crediticia, y de dinamizar la economía del país. El interés de las empresas, que ante la apertura de nuevos espacios de inversión, antes

cerrados, pueden ver acrecentados sus rendimientos. Y finalmente el objetivo del sector financiero en su totalidad de tener más usuarios activos en su interior.

Concretamente proponemos quitar los obstáculos a la Licencia SEDPES, para armonizarlos y compatibilizarlos con las inmensas potencialidades del sector de servicios postales en Colombia. Incentivando a las empresas a dar este paso abriéndoles la oportunidad de tener una licencia financiera ligera, pero completa, que les permita captar dinero, pero también ofrecer créditos. Pero créditos con condiciones especiales que permitan presentar alternativas a las personas que hoy no se encuentran vinculadas activamente al sector financiero forma, es decir con acceso a crédito, aprovechando la capilaridad de la red. Y creando en la licencia SECDPES, el primer escalón de acceso al sistema financiero formal, atacando de forma positiva los prestamistas ilegales, y creando vías de acceso al emprendimiento y la generación de ingresos, a sectores de la población antes marginados.

## Referencias

Amartya, S. (2004). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Arias, A. (2011). Neoparamilitares – Bacrim: Acciones de Interferencia para las Elecciones Locales de 2011. *Corporación Nuevo Arcoiris*.

BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. (03 de 31 de 2008). *DECRETO 919 DE 2008*. Recuperado el 07 de 11 de 2016, de <http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/DECRETO%20919%202008-min.pdf>

Banco Caja Social. (2015). *Informe de Gestión 2015*. Bogotá.

Bancosol. (s.f.). *Bancosol*. Recuperado el 25 de 07 de 2016, de <https://www.bancosol.com.bo/secciones/quienes-somos>

BLU RADIO. (25 de 01 de 2016). *Escalofriante Amenaza de Prestamistas Gota a Gota a Comerciantes de Engativá*. Obtenido de <http://www.bluradio.com/121833/escalofriantes-amenazas-cobradores-de-gota-gota-amenazan-engativa>

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. (2015). *ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA*. BOGOTÁ.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de 07 de 2000). *LEY 590 DE 2000*. Recuperado el 07 de 11 de 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12672>

Congreso de la República. (10 de Julio de 2000). *Ley 590 del 2000*. *Ley 590 del 2000*. Bogotá.



de Olloqui, F., Andrade, G., & Herrera, D. (2015). Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura Actual y Desafíos para los Próximos Años. *Banco Interamericano de Desarrollo* , 1-32.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. (2014). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 TODOS POR UN NUEVO PAIS*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

DINERO. (2 de 05 de 2015). La Nueva Carta. *Dinero* .

Edo , M. (2002). AMARTYA SEN Y EL DESARROLLO COMO LIBERTAD La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo. *Universidad Torcuato di Tella* .

El Tiempo. (03 de 06 de 2015). En estratos 1 a 3, el 73 por ciento de los créditos los dan amigos. *El Tiempo* .

El Tiempo. (03 de 11 de 2015). Los préstamos para atajar al 'gota a gota' nada que despegan. *El Tiempo* .

Finagro. (2015). *Finagro*. Recuperado el 29 de 07 de 2016, de Banco Agrario Registró Record en Colocaciones de Crédito Durante el 2015: <https://www.finagro.com.co/noticias/banco-agrario-registr%C3%B3-r%C3%A9cord-en-colocaciones-de-cr%C3%A9dito-durante-el-2015>

Gerlein, E., González, S., & Arias, A. (2010). *Análisis de la Política Banca de las Oportunidades*. Bogotá: Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial. (2011). Últimas conclusiones derivadas de estudios de evaluación aleatorios de las microfinanzas. *Informes del CGAP y sus Asociados* (2), 1-28.

Jansson, T., Rosales, R., & Westley , G. (2003). Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. *Banco Interamericano de Desarrollo* , 1-109.

ONU. (13 de 07 de 2016). *Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de Objetivos del Milenio: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>

Pineda, R., & Carvallo , P. (2010). El Futuro de las Microfinanzas en América Latina: Algunos Elementos para el Debate a la Luz de las Transformaciones Experimentadas. *CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo* , 1-41.

Rodríguez Martínez, M. (2010). EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Semana. (2013). Yunus: el banquero de los pobres. *Semana* .

Solarte, R. (20 de 06 de 2013). *El Venenoso Gota a Gota* . Obtenido de <http://miputumayo.com.co/2013/06/20/el-venenoso-gota-a-gota/>

Superintendencia Financiera de Colombia. *Tasas y Desembolsos-Bancos*.



