

**BANCA PARA LOS POBRES:  
NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

**JUANITA SABOGAL SALGADO**  
**Código: 940671**

**Trabajo de grado para optar al Título de Magister en  
Administración de Empresas**

**DIRIGIDO POR:  
Dr. CESAR GIRALDO**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN  
Bogotá, 2010**

**BANCA PARA LOS POBRES:  
NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

**JUANITA SABOGAL SALGADO**  
**Código: 940671**

**MAGISTER EN ADMINISTRACION**

**DIRIGIDO POR:**  
**Dr. CESAR GIRALDO**

**UNIVERSIDAD NACIONALDE COLOMBIA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**MAESTRIA EN ADMINISTRACION**  
**Bogotá, 2010**

## **FORMATO UNICO PARA ENTREGA DE LOS TRABAJOS DE GRADO**

### ***Título en Español:***

*BANCA PARA LOS POBRES: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA*

### ***Título en Inglés:***

*Title: BANKING FOR THE POOR: THE NEED FOR A PUBLIC POLICY*

### ***Resumen en Español (Máximo 250 palabras):***

*Poco a poco se viene impulsando una política mundial para fomentar el microcrédito como una herramienta en la lucha contra la pobreza. El Banco Mundial a través de sus organismos ha puesto en marcha procesos exitosos de microfinanciamiento en países en vía de desarrollo.*

*Bolivia y Perú son algunos de los países donde encontramos estas experiencias exitosas, logrando definir un marco regulatorio apropiado que se ha convertido en el centro de su industria microfinanciera que les ha permitido implementar verdaderas políticas públicas encaminadas a ofrecer recursos de crédito a los más pobres.*

*Colombia no ha sido ajena a la búsqueda de soluciones para “universalizar el crédito”. Así, donde era usual que el crédito se reservara al sector tradicional de la población, el gobierno nacional pretende estimular la bancarización a personas de bajos recursos, a través del impulso del programa “Banca de las oportunidades”.*

*El presente trabajo, una vez haya mostrado que las microfinanzas son una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza y la universalización del crédito, analizará el panorama del microcrédito en nuestro país con el fin de realizar una contribución académica que extienda recomendaciones para la mejora del modelo existente.*

### ***Traducción del Resumen al Inglés:***

#### ***Summary***

*Little by little there is a world policy that is gaining momentum to set up the use of microcredit as a tool in the struggle against poverty. The World Bank, by way of its organizations, has moved along with successful micro financing processes in developing countries.*

*Bolivia and Peru are among the countries where we can find these successful experiences, achieving the definition of an appropriate regulatory framework that has become the center of their micro financing industry and allowing them to implement real public policies with the purpose of offering credit resources to the most impoverished.*

*Colombia has not remained indifferent to the search for solutions to "universalize loans". Hence, where it was once normal for loans to be reserved exclusively for the traditional sector of the population, the government wants to stimulate banking for lower income individuals by moving forward with the program "Bank of opportunities."*

*This Project, once it has shown that micro financing is an efficient tool in the struggle against poverty and the "universalization" of loans, will analyze the overall state of microcredit in our country in order to make an academic contribution that includes recommendations for the improvement of the current model.*

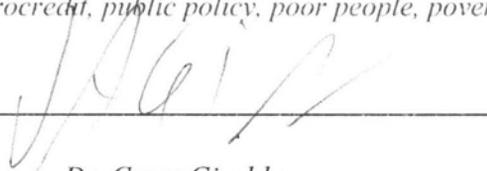
***Descriptorios o Palabras Clave en Español (Máximo 5):***

*Microfinanzas, Microcrédito, política pública, pobres, pobreza.*

***Traducción al Inglés de los Descriptorios:***

*Key words: Microfinance, Microcredit, public policy, poor people, poverty.*

***Firma del Director:***



*Dr. Cesar Giraldo*

***Nombre(s) completo(s) de(los) autor(es) y (Año de nacimiento):***

*Juanita Sabogal Salgado, 1977*

## TABLA DE CONTENIDO

<i>Resumen y Palabras Clave</i>	2
<b>INTRODUCCION</b>	<b>3</b>
<i>Hipótesis</i>	8
<i>Planteamiento del problema a estudiar</i>	9
<i>Objetivo General</i>	9
<i>Objetivos específicos</i>	9
<i>Metodología</i>	10
<i>Estructura del trabajo</i>	11
<b>MARCO TEÓRICO: LOS ESTUDIOS SOBRE EL MICROCRÉDITO PARA LOS POBRES</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO I. LAS MICROFINANZAS COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA</b>	<b>21</b>
<i>Caso Boliviano</i>	23
<i>Caso Peruano</i>	29
<b>CAPITULO II PANORAMA DE LAS MICROFINANZAS EN COLOMBIA</b>	<b>32</b>
<i>Evolución de las microfinanzas en Colombia</i>	32
<i>El marco regulatorio de las microfinanzas</i>	34
<i>El programa Banca de las Oportunidades o la creación de una política de expansión del microcrédito</i>	35
<i>Impacto de la implantación de las Microfinanzas contra el aporte en la posible reducción de la pobreza</i>	38
<i>Las Instituciones más importantes en la industria de las microfinanzas y sus productos</i>	41
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 1</b>	<b>53</b>
<b>ANEXO 2</b>	<b>58</b>
<b>ANEXO 3</b>	<b>61</b>

## ***Resumen***

Poco a poco se viene impulsando una política mundial para fomentar el microcrédito como una herramienta en la lucha contra la pobreza. El Banco Mundial a través de sus organismos ha puesto en marcha procesos exitosos de microfinanciamiento en países en vía de desarrollo.

Bolivia y Perú son algunos de los países donde encontramos estas experiencias exitosas, logrando definir un marco regulatorio apropiado que se ha convertido en el centro de su industria microfinanciera que les ha permitido implementar verdaderas políticas públicas encaminadas a ofrecer recursos de crédito a los más pobres.

Colombia no ha sido ajena a la búsqueda de soluciones para “universalizar el crédito”. Así, donde era usual que el crédito se reservara al sector tradicional de la población, el gobierno nacional pretende estimular la bancarización a personas de bajos recursos, a través del impulso del programa “Banca de las oportunidades”.

El presente trabajo, una vez haya mostrado que las microfinanzas son una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza y la universalización del crédito, analizará el panorama del microcrédito en nuestro país con el fin de realizar una contribución académica que extienda recomendaciones para la mejora del modelo existente.

## ***Palabras Clave***

Microfinanzas, Microcrédito, política pública, pobres, pobreza, Gobierno.

## INTRODUCCION

La banca para los pobres, a través de la impulsión y expansión del microcrédito<sup>1</sup>, viene tomando gran importancia en los países en vía de desarrollo ya que se ha mostrado como una clara herramienta en la lucha contra la pobreza.

La evolución progresiva del microfinanciamiento se debe, entre otros factores, a que las instituciones financieras cada día comprenden de una mejor manera las necesidades y deseos de los clientes pobres, al hecho de que en la actualidad se están vinculando a su expansión nuevos y variados inversionistas y proveedores de servicios financieros y a la aplicación de nuevas tecnologías que han contribuido a la reducción de los costos de transacción de los servicios financieros permitiendo así el acceso al crédito para millones de personas.

Podría incluso afirmarse que existe una política pública mundial para impulsar y desarrollar el microcrédito. Así, el año 2005 fue proclamado como el año internacional del microcrédito<sup>2</sup>, se han desarrollado desde el año 2000 importantes cumbres a nivel internacional para impulsarlo<sup>3</sup> y, lo más importante, las instituciones financieras más influyentes a nivel mundial han diseñado estructuras de administración encargadas de respaldar los proyectos de microfinanzas.

Esta política internacional ha tenido como protagonista al Grupo del Banco Mundial quien ha buscado ayudar a las entidades reguladoras y de control de los mercados a equilibrar la protección de los clientes pobres. Esto, a través de estrategias que permitan a las poblaciones menos favorecidas acceder a los productos financieros.

---

<sup>1</sup> Hoy en día, podemos observar inclusive que el microcrédito abarca otros servicios financieros como lo son el ahorro y los seguros.

<sup>2</sup> Podemos señalar igualmente que Muhammad Yunus, quien desarrolló el concepto del microcrédito, recibió el premio nobel de paz.

<sup>3</sup> El año 2011 tendrá lugar en Valladolid – España la V cumbre mundial del microcrédito cuyos objetivos centrales serán “alcanzar a los más pobres, mejorar el poder de decisión de las mujeres y construir instituciones financieramente sostenibles”. Es importante anotar que España es el segundo donante bilateral internacional en materia de microfinanzas quien ha otorgado que los últimos diez años ha otorgado más de dos millones de microcréditos por un valor superior a seiscientos (600) millones de euros a instituciones financieras africanas, asiáticas, europeas y de América del sur.

Entre los principales objetivos del Banco Mundial está el apoyar los mercados financieros locales para que sean equitativos y fortalecer el sector del microfinanciamiento en los mercados en desarrollo.

Así, las estructuras del Grupo del Banco Mundial han rediseñado sus funciones a fin de lograr un acceso universal al financiamiento. Entre estas estructuras destacamos la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP)<sup>4</sup>.

La Corporación Financiera Internacional<sup>5</sup> (IFC) es la entidad del Banco Mundial que lidera las inversiones en microfinanciamiento para lo cual ha duplicado sus inversiones en esta área en los últimos dos años. Si hasta el 2007, la IFC había invertido recursos por más de US\$600 millones, en solo el 2007 esta entidad invirtió más de US\$196 millones y su cartera de microfinanciamiento ascendía a US\$498 millones. La IFC tiene el compromiso de duplicar sus inversiones en esta área hasta llegar a US\$1.200 millones y de esta manera transformarse en el inversionista más importante en la industria microfinanciera.

El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) proporcionan financiamiento a través de líneas de crédito a gobiernos, apoyo crediticio general para el desarrollo del mercado y asesoría técnica en políticas públicas.

El Grupo consultivo de ayuda a la población más pobre<sup>6</sup> (CGAP) fue creado por el Banco Mundial en 1995 y busca, a través de sus múltiples entidades donantes, fomentar el microfinanciamiento. Su actividad se desarrolla por medio de la creación de estándares para la industria, el financiamiento de la innovación y la divulgación de mejores prácticas. El CGAP tiene un gran reconocimiento como una organización líder de la industria y tiene la obligación de trabajar con los interesados en la fijación de normas y la identificación de

---

<sup>4</sup> La información sobre el Banco mundial y las entidades que pertenecen a su grupo fue tomado de:

[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

<sup>5</sup> IFC, por sus siglas en inglés

<sup>6</sup> CGAP, por sus siglas en inglés

mejores prácticas. También ayuda a los gobiernos en la formulación de políticas que aborden las necesidades de las personas más pobres y brinda asesoría técnica y normativa a las instituciones financieras. El CGAP ha invertido US\$99 millones en asistencia técnica y donaciones relacionadas con el microfinanciamiento desde su creación en 1995.

Estos organismos han contribuido a través de sus políticas a la puesta en marcha de procesos exitosos de microfinanciamiento en países en vía de desarrollo. Estos procesos han mostrado que para la implementación de los productos financieros a los más pobres es necesario especializarse en el mercado, innovar permanentemente, tener un enfoque comercial con alto componente social, mezclar productos para satisfacer las más variadas necesidades, capacitar constantemente el recurso humano e implementar una clara reglamentación.

Bolivia y Perú son algunos de los países donde encontramos estas experiencias exitosas. Así, han logrado, entre otras cosas, definir un marco regulatorio apropiado que se ha convertido en el centro de su industria microfinanciera que les ha permitido implementar verdaderas políticas públicas encaminadas a ofrecer recursos de crédito a los más pobres.

En Colombia, el desarrollo de las microfinanzas hace parte del conjunto de políticas públicas que el Gobierno y el Congreso han implementado para cumplir con una de las responsabilidades del Estado social de derecho: la reducción de la pobreza.

En efecto, a partir de 1991 una de las implicaciones del estado social es brindar condiciones materiales a la población para que los derechos sean efectivos. Así, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, con el Estado social de derecho se transforma la clásica concepción derecho – libertad por la de derecho – obligación que implica unos deberes y responsabilidad claras del Estado para el logro de este objetivo<sup>7</sup>. En este orden, de la lectura de la Constitución de 1991 (C.P) se desprenden dos grandes obligaciones para el Estado: la promoción de condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y el deber de adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados como las personas con bajos recursos (art. 13). En otras palabras, el Estado se obliga a establecer acciones afirmativas para realizar los derechos de estos grupos.

Para lograr el objetivo descrito, el principal instrumento de que dispone el Estado es la intervención en la economía (art.334 C.P.) Dentro de esta lógica, encontramos en la

---

<sup>7</sup> Sentencia de tutela T-406 de 1992

Constitución colombiana que: el Estado puede imponer límites a la libertad económica (art. 333); que puede imponer tributos (art. 338) con el fin de redistribuir los ingresos; que debe propender por mejorar las condiciones de vida de la comunidad (art. 366); que el gasto público social tiene prevalencia sobre cualquier otro gasto; que las políticas públicas deben establecerse en un plan de desarrollo cada cuatro años junto con los recursos necesarios para su financiación (art. 339); que la Nación debe girar recursos a las entidades territoriales para satisfacer necesidades básicas en materia de salud, educación, agua potable y saneamiento básico (art. 356); que el Estado puede otorgar subsidios en su presupuesto a las personas con más bajos recursos (art. 368).

Estos mecanismos manifiestan la responsabilidad del Estado para lograr la reducción de las inequidades sociales y dentro de ellos se han concebido, como se observará a lo largo del trabajo, las microfinanzas.

Con base a lo anterior, se erige como mandato para el Estado el impulsar y regular las microfinanzas por medio de normas que permitan el fácil acceso al crédito de las personas vulnerables, ya sea prestándolo él mismo o permitiendo que los agentes privados, a través de instituciones del sector de la economía solidaria o del sector financiero, lo realicen dentro de un marco regulatorio estatal dado que la actividad financiera es de interés público (art. 335 C.P.). En esta lógica el Estado debe promover *“políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”*<sup>8</sup>. Esta promoción, de acuerdo con la Corte Constitucional, se concreta en políticas de fomento y asistencia, así como en los créditos blandos que buscan remediar el estado de pobreza de sus beneficiarios, a través de la generación de actividades de autoempleo o iniciativas emprendedoras, o incluso la construcción o compra de vivienda (no el consumo)<sup>9</sup>.

Las anteriores directrices se han plasmado en la nueva concepción del gasto social<sup>10</sup> (recordando que por disposición constitucional este debe ser prevalente en el presupuesto al

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional C 371 de 2000, Magistrado: Carlos Gaviria Díaz

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Artículo 41 del Decreto 111/96. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las

rubro de inversiones) y en la orientación de los planes de desarrollo recientes. Así, en la ley 812 de 2003 (plan de desarrollo “Hacia un Estado comunitario”) se establecieron microcréditos con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornaran a sus hogares (art. 8 literal A numeral 5) y con el propósito de brindar a los hogares de bajos ingresos una opción adecuada para financiar la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda (art. 8 literal B numeral 1). Igualmente, se establece la forma de acceso al microcrédito regulado por el Estado y principalmente prestado por el sector de la economía solidaria (art. 8 literal C numeral 3). En este mismo sentido expone la ley 1151 de 2007, Plan de Desarrollo actual (Estado comunitario: desarrollo para todos), como una de sus banderas, “*la banca de oportunidades*” promoviendo las microfinanzas al establecer que todos los municipios del país contarán con presencia financiera en 2010 y se colocarán 5 millones de microcréditos a lo largo de todo el territorio nacional (Art. 6 Numeral 3,4), así como buscar que la población rural mejore sus ingresos con el desarrollo de microfinanzas rurales (Programa Especial de Microcrédito y Banca de las Oportunidades), y se apoyarán las transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo (Art. 6 Numeral 3,6). Adicionalmente, para incrementar el acceso de las microempresas a recursos para financiar proyectos de inversión, se propenderá por el mejoramiento de las operaciones crediticias de microcrédito (Art 6 Numeral 4,2).

Por último, para articular el sistema jurídico precedentemente reseñado y para hacer coherente y armónico el actuar del Estado, el Consejo Superior de Política Económica y Social, que es el órgano encargado de dirigir la política pública en el país, determinó, en el documento Conpes 3639 del primero de febrero de 2010, el fortalecimiento y desarrollo de una política que busque el desarrollo del sector solidario de la economía, al cual se entregó prioritariamente el impulso de los microcréditos para la población vulnerable económicamente.

Conforme a lo descrito, Colombia no es ni ha sido ajena a la búsqueda de soluciones para “universalizar el crédito”. Así, en un contexto donde era usual que el crédito se reservara al

---

tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión. El presupuesto de inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.

sector tradicional de la población, (particularmente ante el fenómeno de la proliferación de especuladores que engañan a la gente y cobran intereses de usura) el gobierno nacional pretende estimular la bancarización a personas de bajos recursos.

El claro ejemplo de la preocupación del Gobierno es el impulso del citado programa “Banca de las oportunidades” que ha representado un giro en la política financiera de Colombia.

Sin embargo, este programa bandera no parece reflejar los avances de las dinámicas internacionales que se vienen presentando en el sector de microfinanzas. Así, a diferencia de aquellos implementados en países como Bolivia y Perú, el programa dista de contener los elementos de una política que busque extender los beneficios del mercado financiero a los más pobres. En efecto, según un estudio patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y la Corporación Andina de Fomento – CAF, mientras que Perú y Bolivia ocupan los puestos 1 y 2 respectivamente en la clasificación de países que tienen un entorno regulatorio favorable al desarrollo de las microfinanzas, Colombia ocupa el puesto 5<sup>11</sup>.

Frente al contexto descrito, el presente trabajo, una vez haya mostrado que las microfinanzas son una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza y la universalización del crédito, analizará el panorama del microcrédito en nuestro país con el fin de realizar una contribución académica que extienda recomendaciones para la mejora del modelo existente.

### **Hipótesis**

Con el presente documento se pretende sustentar la siguiente hipótesis:

*Si bien en Colombia las microfinanzas hacen parte de la agenda gubernamental, se hace necesario que estas sean catalogadas como un instrumento<sup>12</sup> prioritario de política social,*

---

<sup>11</sup> “Microscopio 2008 sobre el entorno de Negocios para Las Microfinanzas en América Latina y el Caribe” BID, CAF, The Economist, Economist Intelligence Unit, Octubre 2008

<sup>12</sup> Tal Como le señala los profesores franceses P. LASCOUMES et P. LEGALES, « los instrumentos de la acción pública representan un campo relativamente poco explorado. Cuando el tema de los instrumentos se toma en cuenta en la reflexión, se hace en la mayoría de los casos como un campo secundario, marginal frente a otras variables como las instituciones, los intereses de los actores o sus creencias ( *les instruments de l'action publique représentent un domaine relativement peu exploré. Lorsque le thème des instruments est pris en compte dans la réflexion, c'est le plus souvent comme un domaine secondaire, marginal par rapport à d'autres variables comme les institutions, les intérêts des acteurs ou leurs croyances* ») In : LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments (Gobernar por los instrumentos)* Paris, Presses de la Fondation nationale de Science Politique, 2004.

*que les permita convertirse en instrumento eficaz para la satisfacción de las necesidades de la población pobre en Colombia..*

### ***Planteamiento del problema a estudiar***

¿Las microfinanzas pueden ser catalogadas como un verdadero instrumento de política social en Colombia?

### ***Objetivo General***

Determinar si en las condiciones actuales de Colombia se puede ampliar la bancarización a las personas de bajos recursos, o si por el contrario se hace necesaria la implementación de nuevos programas para ello.

### ***Objetivos Específicos***

- ✓ Identificar la situación real del entorno actual de las Microfinanzas en nuestro país, que productos están desarrollados y cuál es su alcance a los más pobres.
- ✓ Identificar qué modelos de bancarización dirigidos hacia los pobres han sido aplicados en países Latinoamericanos<sup>13</sup> y como ha sido su experiencia.
- ✓ Determinar cuál es el apoyo de las organizaciones internacionales para el fomento de los productos financieros para los más pobres en Colombia.
- ✓ Determinar si la regulación del Estado es suficiente para estimular la creación de estos productos.
- ✓ Contrastar, en la experiencia colombiana, el impacto de la implantación de las Microfinanzas contra el aporte en la posible reducción de la pobreza.

---

<sup>13</sup> Me referiré a Perú y Bolivia

## ***Metodología***

Para la elaboración del trabajo, se utilizará un análisis deductivo a través de una investigación cualitativa y cuantitativa que se desarrollará conforme a las siguientes actividades:

- ❖ Recolección de Información de textos a artículos académicos que me permitan contrastar las experiencias con las teorías establecidas.
- ❖ Visita a entidades que produzcan y almacenen información como la Asobancaria, el Dane y el DNP. Eso, con el fin de verificar la mayor cantidad de cifras de bancarización de los estratos más bajos.
- ❖ Recolección de Información a través de Informes de entidades Financieras que ofrezcan estos productos tanto en nuestro país como en distintos países de Suramérica. Igualmente se harán algunas visitas a entidades nacionales para analizar las experiencias de las mismas y los resultados obtenidos.
- ❖ Aplicación de un test a 50 cabezas de familias ubicadas en barrios de la ciudad de Bogotá en estratos 1 y 2. Esta será una investigación exploratoria en razón a que se recolectara información mediante mecanismos informales no estructurados. El muestro es, en consecuencia, de juicio y estratificado y se hace con el objetivo de contrarrestar la información recogida en otras fuentes (Levin, Richard L Y Rubin, David S, 2004:237).

El muestreo es estratificado pues se dirige exclusivamente a las personas pertenecientes a los estratos 1 y 2 ya que las políticas gubernamentales en el campo de las microfinanzas buscan beneficiar principalmente a este sector de la población (Levin, Richard L Y Rubin, David S, 2004:241).

La metodología descrita puede sintetizarse a través del siguiente esquema



### *Estructura del trabajo*

Después de presentar el marco teórico, en el que se muestra el desarrollo de las microfinanzas a lo largo de la historia junto con el desarrollo de teorías y escuelas, se estudiará como las microfinanzas se han convertido en un instrumento de reducción de la pobreza y de

universalización del crédito en los países en vía de desarrollo (Capítulo I) para finalizar con el análisis del panorama de las microfinanzas en Colombia (Capítulo II).

## MARCO TEÓRICO: LOS ESTUDIOS SOBRE EL MICROCRÉDITO PARA LOS POBRES

Las instituciones financieras de desarrollo que precedieron a las actuales entidades de microcrédito surgieron en los años 30 y buscaban llenar el espacio de los mercados de crédito inexistentes en los países subdesarrollados.

Después de la segunda guerra mundial, los gobiernos se enfocaron en proyectos de crédito agrícola de pequeña cuantía a través de este tipo de entidades. Estas instituciones eran variadas, podían ser bancos rurales privados, cooperativas o bancos especializados de desarrollo local. Algunas atendían sectores determinados, otras a determinadas regiones y otras buscaban simplemente atender a los pobres rurales.

El objetivo principal de estos programas era llegar a las personas pobres que tenían muchas dificultades para obtener crédito y debían pagar altas tasas de interés a los usureros (Jhonson Y Rogaly 1997:5). Sin embargo, muchas de estas instituciones financieras de desarrollo tenían pérdidas, otras desaparecían y algunas necesitaban (y recibían) fuertes inyecciones de fondos externos (Adams y Von Pischke, 1992:1463). Las razones de estas pérdidas se encuentran en tipos de interés subvencionados y en beneficios sobreestimados de los agricultores. Esta realidad llevó a algunos economistas a afirmar que otorgar privilegios de crédito a los más pobres no era un sector atractivo para las instituciones financieras.

Sin embargo, desde la década de 1970 han surgido diversas posturas desde la academia que han mirado el microcrédito desde otras perspectivas: Entre estas encontramos la Escuela de Ohio, la postura de la escuela de Muhamad Yunes y la Teoría de la base de la pirámide de Prahalad.

La escuela de Ohio, denominada así en honor a un grupo de economistas de la Universidad de Ohio (los miembros más conocidos de esta Escuela son Dale Adams, Fritz Bouman, Carlos Cuevas, Gordon Donald, Claudio González-Vegay y J.D) llegó a un consenso sobre una serie de postulados que pueden verse como un importante ensayo teórico para sustentar las políticas de ayuda financiera a los más pobres. Entre los postulados o principios de esta escuela tenemos los siguientes:

- ✓ El crédito juega un papel facilitador y no conductor en el proceso de desarrollo económico; la imposición de mas deuda a los pobres no es una estrategia adecuada de desarrollo.
- ✓ Se cree en la eficacia de proveedores informales de microcrédito.
- ✓ Se enfatiza la importancia del ahorro como una disciplina necesaria para las instituciones crediticias.
- ✓ Se oponen a la idea de destinar créditos a sectores o actividades específicas.
- ✓ Los subsidios no deben estar en el centro del microcrédito porque:
  - Entre más bajo sea el interés, no habrá incentivo para conceder préstamos pequeños.
  - Este interés tan bajo, también afectara las tasas de captación y se verá desestimulado el ahorro.
  - El interés tan bajo, también llevara a que se movilicen menos recursos para tal fin y cada vez sean más dependientes de las donaciones y de los fondos gubernamentales.
  - Es necesario que una vez descontada la inflación los tipos de interés se mantengan positivos para animar a los pobres a ahorrar.
- ✓ La asistencia técnica y la formación que acompañan al crédito muchas veces no han sido efectivas.

Para Hulme<sup>14</sup> y Mosley<sup>15</sup> (1996:7) los aportes positivos de esta escuela son el análisis de los mercados financieros como un todo, su enfoque frente al necesario equilibrio general de las finanzas y la importancia que se le dan al ahorro.

---

14 Profesor de estudios de Desarrollo. Director, Centro de Investigación de la Pobreza Crónica. Licenciado en Cambridge, MA, PhD JCU Queensland.

15 Paul Mosley en Economía por la Universidad de Cambridge. He was appointed Professor of Economics in Sheffield in 1999. Prior to that he held Chairs in Manchester and Reading. Paul is the Editor of the Journal of International Development and the General Editor of the Routledge 'Priorities for DEditor de la Revista de Desarrollo Internacional y el Editor General de las prioridades, Routledge serie de libros para el Desarrollo". He has carried out research and consultancy work for a number of organisations including USAID, UNCTAD, World

Sin embargo, estos autores critican el hecho de que la Escuela es aún escéptica sobre la rentabilidad de las instituciones de microcrédito. Particularmente critican su línea más dura que cree que toda institución que no tenga ganancias deber ser cerrada. Así, estos autores echan de menos que la escuela de Ohio no tenga en cuenta las encuestas que muestran que las fuentes informales de crédito ofrecen un servicio más barato que las instituciones financieras, y tampoco datos asociados a la rentabilidad social y al impacto de la pobreza de estas instituciones.

La Escuela de Muhammad Yunus no tiene postulados tan elaborados ni tan sistematizados como la escuela de Ohio. Sin embargo, su importancia es radical por cuanto muestra las bondades del microcrédito.

Yunus, fundador del Grammen Bank, considera que la pobreza existe en parte porque muchas personas no cumplen los requisitos para tomar un préstamo de las instituciones financieras formales y por esto pierden oportunidades de negocio. El microcrédito coloca al alcance de los pobres fuentes adicionales de fondos para prestar a costos por debajo de los vigentes en el sector formal. Para Yunus, los pobres no son pobres por su nivel de educación, sino porque no pueden conservar los beneficios de su trabajo por no tener acceso al capital.

Los puntos más destacados de la Teoría de Yunus (Begoña Gutierrez Nieto 2006:186) son:

- El crédito es un derecho humano.
- En la actualidad, la economía de mercado, no le da soluciones a los problemas de la sociedad.
- El motor del capitalismo es el puro interés personal y la búsqueda de utilidades; por tal razón, solo los de mejores condiciones pueden hacerse un lugar en el sistema. Así, la búsqueda del beneficio económico no debe ser el único resorte de la economía. También se debe dejar espacio para objetivos sociales. Las empresas deben no solo buscar ganancias sino una sociedad mejor; sus iniciativas no deben medirse solo por los dividendos objetivos sino por las consecuencias sobre la colectividad.

---

Bank and DfID. Ha realizado trabajos de investigación y de consultoría para una serie de organizaciones como USAID, la UNCTAD, el Banco Mundial y el DFID.

- La reducción de la pobreza debe ocupar un lugar principal en los desarrollos teóricos.
- Las estructuras de crédito informal se consideran opresoras de los potenciales clientes de microcrédito por los altos intereses cobrados.
- El capital, junto al trabajo, puede eliminar la pobreza a un costo mínimo.

Al momento de hacer una comparación entre la escuela de Ohio y la Escuela de Yunus, podemos señalar en primera medida que ninguna de ellas se opone al ahorro.

Así, la escuela del Ohio critica fuertemente que las instituciones financieras de desarrollo se concentren solo en la colocación de crédito sin tener en cuenta el papel del ahorro, mientras que Yunus solicita a sus clientes mantener tres cuentas de ahorro diferentes (Yunus,2002:4).

Ambas posturas sostienen que el gobierno debe reducir su intervención.

Así, si al Grameen Bank le han llegado donaciones, en sus objetivos está el financiarse exclusivamente con los depósitos de sus clientes. De la misma manera, la Escuela de Ohio defiende la no intervención estatal y sus postulados han sido soporte ideológico de las tesis del Banco mundial en este sentido.

La otra Escuela es la representada por el economista Indio Coimbatore Krishnarao Prahalad quién construyó la teoría de la “base de la pirámide”<sup>16</sup>. Con esta teoría, Prahalad nos muestra que la base inferior de la pirámide está conformada por cuatro mil millones de personas que viven con menos de dos dólares por día. Esto evidencia que a pesar de que el Banco mundial, los gobiernos donantes y las agencias de ayuda humanitaria hacen su mejor esfuerzo, no han podido suprimir la pobreza.

Prahalad sugiere dejar de pensar en los pobres como víctimas o como una carga y comenzar a reconocerlos como persistentes y creativos empresarios, consumidores, como representantes de un mundo lleno de oportunidades. Sugiere que si las grandes firmas trabajan en colaboración con las organizaciones civiles de la sociedad y con los gobiernos locales, la base de la pirámide creará millones de nuevos empresarios a los niveles más bajos. Así, Prahalad presenta su teoría como una solución al problema de la pobreza donde la

---

<sup>16</sup> 2000, profesor de la universidad de Michigan

creación y acción compartida llevará a las sociedades hacia el desarrollo económico y su transformación social.

Para Bénédicte Faivre-Tavignot<sup>17</sup> y Frédéric Dalsace<sup>18</sup>, la teoría de la base de la pirámide puede resumirse en la siguiente frase: “nosotros, grandes empresas, sabemos cuáles son sus necesidades, y vamos a satisfacerlas” (Adrien de Triconot, 2009).

Al lado de estas tres escuelas, que podemos considerar como las “clásicas”, encontramos otros debates sobre el microcrédito y la pobreza.

María Nowak, presidenta fundadora de la Asociación por el Derecho a la Iniciativa Económica (ADIE), destaca el aporte que significó el status simplificado de auto-emprendedor para el desarrollo de microempresas logrado en Francia: Ella señala que “La capacidad de emprendimiento popular es un filón de empleo fabuloso ya que reposa sobre la creatividad de todos los actores económicos. Basta con el acceso al crédito y un acompañamiento apropiado para que los emprendedores creen su propia empresa. Si el trabajo independiente no es la única solución, se estima que al menos podría reabsorber al 10 por ciento de los desempleados”<sup>19</sup> (Adrien de Triconot, 2009).

Según Hulme y Mosley, (1996:7), un elemento importante para el crecimiento económico y de la renta es la inversión. En sus investigaciones encontraron una correlación positiva y robusta entre el crecimiento y la proporción de la inversión en el PIB. Afirman, sin embargo, que “no es extraño que el mercado de capital falle a la hora de atender a los pobres en los países en desarrollo”.

Igualmente, Hulme y Mosley (1996:106) señalan que se debe relacionar la pobreza con una dimensión estratégica, que permita trasladar a las familias que están por debajo de la línea de

---

<sup>17</sup> Directora pedagógica del Master para el desarrollo sostenible del Grande Ecole de París (HEC).

<sup>18</sup> Pertenece al Grupo Empresa y Pobreza de la Grande Ecole de París (HEC).

<sup>19</sup> "L'entrepreneuriat populaire est un gisement d'emplois fabuleux parce qu'il repose sur la créativité de tous les acteurs économiques. Il suffit de leur ouvrir accès au crédit et à un accompagnement approprié, pour qu'ils créent leur propre emploi. Si le travail indépendant n'est pas la seule solution, on estime qu'il pourrait résorber 10 % du chômage."

la pobreza a una situación estable por encima. Defienden la sostenibilidad y si están de acuerdo con los subsidios en los momentos iniciales de una institución de microcrédito.

Para estos autores, las dificultades para recaudar lo prestado y los problemas de la mala información se refuerzan mutuamente. En consecuencia, en tales condiciones es difícil que existan los mercados de crédito.

Meager (1996:40) encontró que en los países desarrollados no se da tanto la falta de mercados de crédito sino errores en los mismos. En las estrategias de autoempleo aparece el supuesto de la imperfección o el racionamiento en los mercados de capitales. Carrasco (1999:325) considera que los mercados imperfectos reducen las posibilidades de los emprendedores, estén o no estén desempleados, sean o no pobres. González Vega (2001), nos habla de una asignación social ineficiente de los fondos prestables disponibles.

Meager supone también que los mercados de capitales en países desarrollados discriminan a individuos con ciertas características personales como etnia, género, que en consecuencia estos individuos entran en el autoempleo a una tasa por debajo del óptimo y les toca poner en marcha negocios infra capitalizados.

Karim y Osada (1998:257) creen que el enfoque de abajo-arriba<sup>20</sup> ha tomado fuerza en cuanto al alivio de la pobreza, debido al fracaso del enfoque de arriba abajo<sup>21</sup>. Para Seibel (2000:2.1), la teoría de la modernización apunta al crecimiento macroeconómico y busca disminuir los niveles de pobreza nacional, sin embargo, para los teóricos de la pobreza el objetivo busca un plano individual con el logro de un nivel de vida digno.

Garzon (1996:2), defiende el enfoque de abajo-arriba, destacando que los pobres pueden rentabilizar los fondos gubernamentales ofrecidos mediante donaciones, convirtiéndolos en flujos monetarios mayores y sostenibles, a través de actividades productivas generadas con el crédito.

Gulli (1999:4) en su enfoque estudia la forma, la medida y las condiciones en que las microfinanzas pueden ayudar a aliviar la pobreza. Para este autor, existen dos posturas principales con respecto al microcrédito y la reducción de la pobreza:

---

<sup>20</sup> En este enfoque se apunta directamente a los pobres y dice que el crecimiento debe iniciarse a nivel micro y luego a nivel macro.

<sup>21</sup> Este enfoque busca el crecimiento económico de un país: de esta manera los beneficios llegarán a los pobres y se reducirá el nivel de pobreza Nacional.

- Un enfoque de generación de renta, en el cual el objetivo del microcrédito es proporcionar servicios financieros sostenibles a personas de bajos ingresos, que no son necesariamente los más pobres sino a nichos desatendidos. No se justifican los subsidios y se consideran a las ONG en un papel secundario. Se busca que las entidades sean sostenibles financieramente para poder extender las operaciones. En su mayoría los defensores de este sistema, no creen que este sea el instrumento más importante para reducir la pobreza.
- Un enfoque de préstamos para aliviar la pobreza o enfoque minimalismo, en el cual los microcréditos tienen como meta principal reducir la pobreza y facilitar la plena realización de las personas. Se necesita financiación de donantes y subsidios porque la disponibilidad de fondos es lo que más dificulta la extensión de servicios financieros para los más pobres. Mientras el sistema del enfoque financiero considera que el objetivo principal de las instituciones de microfinanzas son los servicios financieros, en el enfoque de préstamos para aliviar la pobreza los servicios financieros son el medio para disminuir la pobreza.

El presidente del Banco Mundial, Robert Zoellinck, argumenta que la actual crisis económica mundial “amenaza convertirse en una crisis humanitaria en numerosos países en desarrollo” y que a su vez es necesario proteger a los más vulnerables. Más de 200 millones de personas, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), podrían caer en pobreza.

Según el profesor Benoît Cougnaud<sup>22</sup>, es necesario cambiar las normas bancarias y colocar impuestos a los rendimientos excesivos producidos por las burbujas. Esto, con el fin de reorientar los financiamientos hacia la economía real. Cougnaud afirma que “la crisis la constituyen los elevados niveles de endeudamiento de los países desarrollados, con la captura de los ahorros de los países emergentes”<sup>23</sup>.

En América Latina se observan dos tendencias en cuanto a la relación de las microfinanzas y la reducción de la pobreza. Por un lado, las “Microfinanzas con visión comercial”, la cual plantea que las actividades microfinancieras por su bajo tamaño tienen poco impacto en la Macroeconomía y la disminución de la pobreza se dará como consecuencia del crecimiento

---

<sup>22</sup> Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París

<sup>23</sup> Este autor señala "La crise constitue la faillite d'une croissance fondée sur un niveau d'endettement toujours plus élevé dans les pays développés, captant l'épargne des pays émergents",

general. El otro enfoque plantea las “Microfinanzas con un mandato social” en el cual se expone que en las economías emergentes las microfinanzas generan oportunidades masivas que permiten el desarrollo local y disminuyen la pobreza. (Reynaldo Marconi (2009:75).

Conforme a lo que se ha resaltado en este marco teórico, puede observarse que las diferentes escuelas y teóricos abordados convergen en la necesidad de orientar cómo se deben ofrecer los servicios financieros a los más pobres y cómo a través de estos se pueden buscar objetivos como la disminución de la pobreza y la disminución de las inequidades sociales. Así, se encuentra en estas teorías que es necesario dirigir la financiación hacia el cumplimiento de las necesidades de los más pobres aprovechando las experiencias de los últimos años, las microfinanzas, la empresa social, comercio justo, desarrollo sostenible y la responsabilidad social de las empresas.

A continuación, y con el objetivo de adelantar un tránsito desde la teoría hacia su aplicación, se estudiará en el primer capítulo del presente trabajo como las microfinanzas se han convertido en una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza y la universalización de los servicios financieros

## CAPITULO I. LAS MICROFINANZAS COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Es innegable el papel de las microfinanzas<sup>24</sup> como un instrumento dirigido a solucionar los problemas de la pobreza y el subdesarrollo. Esta consideración se hace en razón a dos argumentos: en primer lugar, la falta de acceso a los servicios financieros es una de las causas importantes de la pobreza pues el acceso a esos servicios vendría a ser condición necesaria o, al menos, muy conveniente, para superar los problemas relacionados con la marginalidad económica (pero que indudablemente deben ser acompañados con otra clase de políticas públicas y sociales como la educación). En segundo lugar, tomando los términos de Antonio Argandoña, *“el acceso al crédito es determinante para la creación de empresas y el desarrollo de iniciativas emprendedoras, que serán capaces de solucionar los problemas de las personas y de las familias afectadas, sacándolas de la pobreza, y extendiendo su efecto sobre la comunidad local y, finalmente, sobre todo el país, impulsando su desarrollo económico”*<sup>25</sup>.

Es un hecho cierto que la industria de las microfinanzas ha llegado a millones de personas pobres, que les ha proporcionado servicios financieros eficientes y que ha contribuido a la reducción de la pobreza en los países en vía de desarrollo. Así, se han desarrollado modelos fuertes y replicables de microfinanzas en el mundo que han sido puestos en marcha por instituciones cada vez más expertas. El objetivo ha sido desarrollar instituciones viables y sostenibles con un buen balance con los objetivos sociales.

Una de las manifestaciones de la actualidad de las microfinanzas es la multiplicación de entidades que apoyan el microcrédito. Estas entidades, según Ledgerwood (1999:215), se pueden clasificar en instituciones formales<sup>26</sup>, semiformales<sup>27</sup> y proveedores informales<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup>Se entienden las microfinanzas *“como la provisión de servicios financieros a personas pobres y de bajos ingresos”*. Argandoña Antonio; Ishikawa Lariú Alice; Morel Berendson Ricardo; LA Responsabilidad Social De Las Instituciones Microfinancieras: Contribuyendo A La Reducción De La Pobreza, en Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo; En línea [[http://www.microfinanzas.org/uploads/media/Cuaderno\\_203\\_20La\\_20RSE\\_20de\\_20las\\_20instituciones\\_20micr\\_ofinancieras\\_tcm5-30132.pdf](http://www.microfinanzas.org/uploads/media/Cuaderno_203_20La_20RSE_20de_20las_20instituciones_20micr_ofinancieras_tcm5-30132.pdf)]

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Las instituciones formales son aquellas sujetas no solo a las leyes generales sino también a una supervisión y regulación bancaria concreta. Son todo tipo de entidades financieras: Bancos, Cajas, cooperativas de crédito.

Sin embargo, el verdadero impacto de las microfinanzas se refleja en la manera como se han transformado las sociedades donde el microcrédito ha sido objeto central de las políticas públicas.

Partiendo de datos de finales de 2002, a nivel mundial el microcrédito ha llegado a más de sesenta y siete (67) millones de clientes, entre los cuales cerca de cuarenta y dos (42) millones se encontraba en el rango de las de más extrema pobreza al recibir su primer préstamo. Es necesario destacar que la mayor concentración de clientes y programas se observa en los continentes de Asia seguido de África y de América Latina y el Caribe.

Con ocasión del Año internacional del Microcrédito, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) publicó un informe muy dicente y alentador sobre los avances y logros de los programas de microcrédito en los que la comunidad internacional ha jugado un rol esencial.

En su reporte, que recoge estudios de las más variadas instituciones, la ONU mostró como, gracias al microcrédito, un amplio porcentaje de los sectores más pobres accedieron a los servicios bancarios, obtuvieron préstamos para financiar sus proyectos, y lo más importante, cómo se había logrado consolidar una línea ascendente hacia la disminución de la pobreza. A continuación se mostrarán algunos de los resultados arrojados por la ONU:

- Un estudio realizado durante ocho años en Bangladesh encontró que el 48% de los hogares más pobres con acceso al microcrédito se situó años más tarde por encima de la línea de la pobreza<sup>29</sup>.
- El 96% de los 176.147 clientes pobres de Opportunity International devolvieron en 1999, a tasas de mercado, sus préstamos puntualmente. Gracias a su acción, se crearon 276.886 puestos de trabajo.
- Clientes del Bank Rakyat de Indonesia incrementaron sus ingresos en un 12.9%. Otro estudio de este mismo banco en la Isla de Lombok<sup>30</sup>, muestra que los ingresos

---

<sup>27</sup> Las instituciones semiformales son formales en tanto están registradas y dependen de las leyes generales, pero son informales porque no están sujetas a supervisión bancaria. Las cooperativas no financieras y las organizaciones no gubernamentales (ONG) entrarían en esta categoría

<sup>28</sup> los proveedores informales no se rigen por leyes generales específicas; se trata de prestamistas individuales, asociaciones de ahorro, créditos rotativos, familiares y amigos.

<sup>29</sup> Datos proporcionados por el Banco mundial en su página Web

<sup>30</sup> Indonesia

medios de sus clientes se incrementaron en un 12% y que un 90% de los hogares salieron de la pobreza.

- El 75% de los participantes durante un tiempo prolongado en los programas de la microfinanciera Share en India lograron mejoras en su bienestar económico y la mitad salieron de la pobreza. Igualmente, la ONU muestra como estos programas permitieron un cambio en el patrón de empleo, reemplazando el trabajo irregular y mal pagado por fuentes de ingresos diversificadas y menos desempleo entre las familias.
- Según un estudio de Khandker sobre el Grameen Bank en Bangladesh, el 5% de los clientes dejaron la pobreza mediante la participación en programas de microfinanzas, y los hogares pudieron mantener estas ganancias a lo largo del tiempo

Dado que por la naturaleza del presente trabajo se torna imposible hacer referencia detallada a cada una de las experiencias de las políticas de microcrédito en Asia y África, nos concentraremos en el análisis de países de la región con ejemplos de política pública de microcrédito exitosa: Bolivia y Perú.

### ***Caso Boliviano***

Para citar un primer ejemplo, en Bolivia los clientes del microcrédito duplicaron sus ingresos entre los años 2002 a 2004<sup>31</sup>, fenómeno único en la región. Según el reporte de la ONU citado arriba, estas personas tuvieron también más posibilidades de acceder a atención médica para ellos y sus familias y que sus hijos estudiaran.

Según Herbert Muller y Vanessa Riveros (2007:1) “En Bolivia, la historia de las microfinanzas, es una de las pocas historias de éxito”. Estos autores señalan que las microfinanzas en Bolivia son una industria madura que se ha convertido en referente internacional y en ejemplo de cómo bajar las tasas de interés a los clientes con eficiencia y productividad.

---

<sup>31</sup> de acuerdo con el Global Development Research Center

La evolución de la industria de las microfinanzas en Bolivia ha sido posible gracias al marco regulatorio vigente y un alto volumen tanto de cartera como de depósitos<sup>32</sup>, además del esfuerzo de las microfinancieras por llegar a todo el país y aumentar su grado de penetración. Esto dentro de un marco competitivo, que ha llevado a ofrecer bajas tasas de interés.

La evolución de las Microfinanzas en Bolivia es el resultado de un largo proceso que podemos dividir en cuatro etapas:

- La primera etapa la encontramos a principios de la década de 1980. En este periodo surgieron las primeras entidades sin ánimo de lucro (ONGs) como una forma de ofrecer crédito a los sectores con menores posibilidades económicas. Estas entidades les ofrecieron Microcrédito a potenciales empresarios que nunca habían tenido la posibilidad de tener un crédito formal. Vale la pena dejar de presente que en este momento la autosostenibilidad del sistema del microcrédito no era un aspecto muy importante ya que los recursos provenían de donaciones y fondos subsidiados. El objetivo buscado se asociaba principalmente a la ampliación y profundización de su cobertura.
- La segunda etapa está marcada por el nacimiento de Bancosol en 1992. A partir de este año comienza el proceso de formalización del crédito, es decir la constitución de entidades financieras reguladas dedicadas a las microfinanzas, las cuales surgen a partir de las ONGs ya existentes. En 1995, el gobierno a través de la emisión del “Decreto Supremo No 24000”, autoriza la creación y funcionamiento de los Fondos Financieros Privados (FFP) como intermediarios financieros especializados en ofrecer servicios microfinancieros a pequeños prestatarios. En julio de ese año, se constituye el primer FFP en el país: La Caja los Andes. Posteriormente se crearon otros FFPs, a partir de ONGs como FIE, Prodem y Ecofuturo y otros de iniciativas totalmente privadas<sup>33</sup>. En aquel momento, el objetivo buscado era que estas instituciones fueran sostenibles y permanentes y que no dependieran de subsidios. La formalización brindó a estas instituciones la posibilidad de reducir sus costos y el

---

<sup>32</sup> Para mostrar una imagen ilustrativa de la dimensión de las microfinanzas en Bolivia, debemos decir que la cartera de su sistema regulado (el sistema financiero regulado de Bolivia incluye a bancos, mutuales, cooperativas y fondos privados) pasó de 203 millones de dólares en diciembre de 2006 a 627 millones de dólares en septiembre de 2006, y la participación de las microfinanzas en la cartera total del sistema financiero pasó del cuatro al dieciocho por ciento! Los depósitos también pasaron en el mismo periodo de 103 millones de dólares a 441 millones de dólares. (Información tomada de ASOFIN Bolivia).

<sup>33</sup> Fassil, Fondo de la Comunidad y Fortaleza.

acceso a información financiera (de la Central de Riesgo de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras). Dentro de las cuatro entidades más grandes que se consolidaron<sup>34</sup> se encontraron los siguientes logros: i) aumentaron enormemente la cobertura, tanto en número de clientes como en volumen de recursos, ii) bajaron las tasas de interés, iii) se amplió la cobertura geográfica tanto urbana como rural y iv) se amplió notablemente el alcance y la diversidad de los servicios financieros ofrecidos.<sup>35</sup> Así, Los servicios financieros en Bolivia dejaron de ser un privilegio y se convirtieron en una posibilidad de desarrollo para todos los sectores de la población. Según Pedro Arriola Bonjour<sup>36</sup>, “es en gran medida gracias a este proceso de formalización que el sistema microfinanciero Boliviano ha logrado posicionarse quizá como el más desarrollado del mundo”<sup>37</sup>.

- La tercera etapa la podemos ubicar entre 1996 y 1998. En este periodo, ingresan al mercado las entidades privadas que ofrecen crédito de consumo y tienen fines de lucro, algunas independientes y otras como una unidad de negocio de bancos tradicionales. Por tal razón, se presentó una excesiva oferta de crédito, lo que llevó a una competencia muy agresiva, lo que llevó a estas nuevas entidades a presentar unos indicadores de mora mucho más altos de las entidades tradicionales de Microfinanzas. Los clientes al ver esta oferta también se sobre endeudaron y no pagaban puntualmente sus créditos.
- La última etapa se ubica desde 1999 y hasta la fecha. En esta etapa se manifiestan dificultades económicas de la región, se disminuyen las ventas de las Micro y medianas empresas, se da una devaluación de la moneda Boliviana, restricciones en las fronteras, la erradicación de las plantaciones de coca y la aplicación de una nueva ley de Aduanas. De 1999 al 2002 es el momento más difícil en cuanto al desempeño del sistema financiero boliviano y de las entidades de Microcrédito en Bolivia pues el sobreendeudamiento de los microempresarios, acompañado de la disminución en su nivel de ingresos por la difícil situación económica, provocó que se presentaran altos indicadores de morosidad en el sector. Sin embargo, desde el año 2003 a pesar de la crisis social, política y económica, las Instituciones especializadas en Microfinanzas han demostrado mayor solidez que el resto del sistema financiero porque:

---

<sup>34</sup> Bancosol, Banco Loa Andres ProCredit, Fie y Prodem.

<sup>35</sup> Tomado de “Las Microfinanzas en Bolivia: Historia y situación actual” Pedro Arriola Bonjour.

<sup>36</sup> Gerente General, Banco Los Andres ProCredit.

<sup>37</sup> Ibidem

- Han creado una cultura de pago entre los Microempresarios que comprenden la importancia de cumplir sus compromisos de pago a tiempo, llevando a que estas entidades tengan mejores indicadores de morosidad que los del resto del sistema financiero.
- Han ampliado los segmentos de mercado y ahora atienden a segmentos que antes no atendían, en los que encontramos a la población rural, asalariados, pequeña y mediana empresa.
- Han diversificado sus productos, entre los que encontramos líneas de crédito revolventes, créditos de estacionalidad, créditos de libre disponibilidad, créditos para vivienda y créditos con prendas de oro.
- Han incrementado la oferta de productos diferentes al crédito, como los giros, las transferencias, la cobranza de servicios públicos e impuestos, la venta de seguros, los pagos por cuenta de terceros y nuevas modalidades de captación de depósitos.
- Han realizados adecuaciones en las tecnologías crediticias<sup>38</sup>
- Se ha dado un proceso de expansión para atender las zonas urbanas y rurales y los espacios abandonados por el sistema financiero tradicional.
- Se dio importancia a la contratación y capacitación del recurso humano.
- Se le dio importancia al servicio al cliente, a la calidad en la atención al público y se ampliaron los horarios de atención.
- Se utilizan técnicas de mercadeo y la publicidad.

Un avance trascendental en este proceso lo representa la creación, en mayo de 2007, por el gobierno Boliviano, en cabeza del Presidente Evo Morales, del Banco de Desarrollo Productivo. Este Banco destinó una línea de sesenta millones de dólares para préstamos a Microempresarios a bajas tasa de interés.

---

<sup>38</sup> Entre estas encontramos:

- ✓ Se cambio del crédito grupal al individual.
- ✓ Mayor importancia a la profundidad del análisis financiero del cliente.
- ✓ Se le dio un escalonamiento rígido al monto del crédito.
- ✓ Se diferencian las tasas de interés según el riesgo y los costos del crédito.
- ✓ Se mejoro el seguimiento a la cartera morosa, con la contratación de personal especializado en tema y la participación del departamento legal.
- ✓ Se fortalecieron las unidades de auditoría interna y evaluación de riesgo crediticio.

Es muy importante citar el ejemplo de una institución microfinanciera especializada, auto sostenible, rentable y que no ha dejado su objeto social: Crecer<sup>39</sup>.

Es necesario señalar que uno de los propósitos y conquistas del microcrédito en Bolivia ha sido impulsar el papel de la mujer dentro de la sociedad. Esto, dentro del cierto criterio según el cual cuando la mujer crea su propia empresa, además de generar empleo, está beneficiando el bienestar de sus hijos dándoles educación y una buena nutrición, dos aspectos importantes para el desarrollo de un país.

En este contexto, Crecer ha logrado sus buenos resultados enfocando su acción hacia la mejora nutricional de los niños y asegurando la alimentación del hogar, todo esto mejorando la capacidad económica de la mujer.

El modelo de operación o funcionamiento de Crecer se puede sintetizar de la siguiente manera: Crecer sigue el modelo de bancos comunales donde se realizan grupos de solidaridad compuestos por cinco a ocho mujeres, formando bancos de 15 a 30. Los préstamos se realizan a los bancos comunales y después se distribuyen. Los préstamos son por montos bajos, no se exigen garantías reales y los clientes se garantizan unas a otras. Los promotores de Crecer visitan a su banco comunal y realizan reuniones semanales o quincenales en los que los socios pagan sus créditos en cuotas iguales en plazos de cuatro a seis meses. Las reuniones son obligatorias e incluyen educación sobre el cuidado de la salud, nutrición, autoestima y administración de pequeños negocios.

Para terminar, debemos señalar los aspectos que han podido contribuir al éxito actual de las microfinanzas en Bolivia.

- El servicio lo prestan varias instituciones privadas, las cuales operan en un marco de competencia leal, con buenas condiciones de mercado y que son completamente autosostenibles.
- Tienen un nivel alto de cobertura de la demanda tanto en las zonas urbanas y rurales lo que favorece mejores condiciones para la producción.
- Las Instituciones son dinámicas, tienen interés en mejorar las tecnologías financieras utilizadas y en ampliar los segmentos de mercado atendidos.

---

<sup>39</sup> Crecer fue establecido como un programa de Crédito con educación y se registro como una ONG boliviana en octubre d 1999.

- Existe un marco regulatorio del microcrédito muy adecuado que permite el desarrollo, bajo normas claras, el desarrollo y expansión de las instituciones microfinancieras.

El modelo de microfinanzas boliviano parte de dos aspectos fundamentales: i) el comercial, que busca que las microfinanzas sean un negocio rentable que permita su sostenibilidad en el tiempo y ii) el social, que busca atender a la gran mayoría de personas que conforman la base de la pirámide en Bolivia y que estuvo marginada del sistema financiero por mucho tiempo. Es importante anotar que la lógica comercial también tiene el propósito de mostrar que los pobres son buenos sujetos de crédito y con una alta moral de pago (Herbert Muller 2007:4).

El impacto del modelo de microfinanzas aplicado en Bolivia puede verse reflejado en los siguientes hechos: es el primer país en Latinoamérica donde su estructura productiva está enfocada al autoempleo; tiene el indicador más alto (30%) de concentración del microcrédito en su cartera total; el 37,76% de sus microempresarios tienen crédito; cuenta con el mejor indicador de cobertura; muy buenos indicadores en todo lo relacionado con regulación y, según estudio sobre el entorno de los negocios<sup>40</sup> realizado por Economist Intelligence Unit, ocupa el segundo puesto con 74,4 puntos. (Christian Larrain, Cepal 2009).

Puede observarse que el modelo Boliviano se sustenta en la Teoría de la Base de la pirámide de Prahalad pues toma a los individuos de bajos recursos como clientes objetivo. Aplicando lo expuesto por Hulme y Mosley, este modelo se apoya en la auto sostenibilidad de las instituciones que ofrecen crédito y, partiendo de lo expuesto por Karim y Osada, podría afirmarse que busca un desarrollo de abajo a arriba apuntando primero a lo Micro. Se diferencia de lo que algún momento planteó la Escuela de Ohio, quienes apoyaron la oferta informal del microcrédito y no creyeron en la rentabilidad de las instituciones que ofrecieran este tipo de productos.

El caso Boliviano es un buen ejemplo para nuestro país, porque demuestra que las microfinancieras, después de un proceso importante, llegaron a ser rentables y a ser participes en el desarrollo del país. Así, este modelo nos muestra como el gobierno se ha convertido en un facilitador y en un impulsor de la actividad microfinanciera.

---

<sup>40</sup> Este estudio considera tres ámbitos marco regulatorio, clima de inversión y desarrollo institucional.

### *Caso Peruano*

En Perú, el interés por el sector informal surgió a partir de la década de 1970, cuando desplazados del sector formal de la industria comenzaron a hacer sus propias empresas y cuando desplazados del campo (a causa de la pobreza) llegaban a las ciudades en busca de trabajo. Esta realidad motivó el surgimiento de un sector potencial muy importante para las microfinanzas representado por las mujeres ya que ellas comenzaron a buscar actividades para generar ingresos y cubrir las necesidades de sus familias.

Ante esta situación, varias ONGs comenzaron a ofrecer créditos a grupos de mujeres o comedores populares que se unían para generar ingresos. Ya en los años 1980 y con alguna experiencia crediticia, estas ONGs<sup>41</sup> ofrecían programas de microcrédito para hombres y mujeres autoempleados.

Para la creación de estos programas de crédito, Perú recibió el soporte financiero y técnico de instituciones internacionales. Así, a través de los fondos del “programa de pequeños proyectos”, el Banco Interamericano de Desarrollo, apoyó decididamente los programas de microfinanciamiento. Consecuencia de esta ayuda, los bancos comenzaron a ofrecer financiación para la pequeña y mediana empresa y se crearon las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC).

Para los inicios de los noventa, el programa “Finca Perú”, en Ayacucho, inicia sus labores de microfinanciamiento con esquemas de créditos solidarios para bancos comunales de mujeres que se encontraban en desempleo y pobreza debido al difícil entorno de violencia que se vivía en el país.

Años después, Catholic Relief service promovió la creación de un modelo de banca comunal distribuido por franquicias a lo largo de todo el país. A este proceso, también se unió el Movimiento Manuela Ramos que trabajó en distintos programas de formación para las mujeres rurales en los temas de salud sexual y reproductiva y derechos humanos.

Para la década de 1990, nacieron las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito CRAC como financieras enfocadas al sector agrario y con la misión de cubrir el espacio dejado por el cierre del banco agrario que había sido liquidado. Estas financieras también colocaron en su

---

<sup>41</sup> CARE, ADRAOFASA, CARITAS, SEA, EDAPROPO, SEPAR.

portafolio de productos el crédito comercial y el de micro y pequeñas empresas. Igualmente vemos en este periodo la aparición de las EDPYMES<sup>42</sup> (Empresas de Desarrollo de la pequeña y microempresa) que eran entidades especializadas en microfinanzas<sup>43</sup>.

Hoy en día, las microfinanzas tienen un gran avance en Perú y es claro su aporte al crecimiento económico de ese país. Los informes y las cifras comprueban esta realidad.

Así, podemos observar que, según un estimado de Merrill Lynch<sup>44</sup>, Perú ocupa el tercer lugar en América Latina en cuanto a la proporción de Microcréditos en relación al tamaño de su población. Este dato adquiere gran relevancia teniendo en cuenta que la población de Perú es alrededor de 28 millones de habitantes siendo ampliamente superior a la de Nicaragua y Bolivia que son los dos países que la preceden.

En cuanto al entorno regulatorio favorable al desarrollo de las microfinanzas, el Banco Interamericano de Desarrollo clasificó al Perú en el primer lugar a en su informe anual "Entorno de negocios para las microfinanzas de América Latina y el Caribe". En su informe, que es del año 2008, el BID señala que Perú desplazó de esta posición a Bolivia.

Finalmente, es imperioso resaltar la relación que han tenido las microfinanzas con el desarrollo económico. Así, se estima que dentro del crecimiento económico del Perú el segmento de la micro y pequeña empresa representa el 42% del PBI y abarca las actividades del 74% de la Población Económicamente Activa<sup>45</sup> (Sara Pait, 2009:4).

A diferencia del caso Boliviano, este modelo se encuentra más enfocado en el modelo planteado por Yunus pues se fundó en el fortalecimiento de entidades con fines sociales bajo el propósito de reducir sus crecientes indicadores de pobreza. Estas entidades fueron, poco a

---

<sup>42</sup> A partir de datos de la encuesta Nacional de Hogares, (ENAHOG, INEI, IV trimestre de 2001) se encontró que el número de establecimientos Pyme no agrícola es aproximadamente de tres millones de unidades productivas que han servido para dar empleo a 5,5 millones de personas, que a su vez el 88% son de baja productividad concentradas en el autoempleo y las microempresas de menos de cuatro trabajadores. (Trejos Solorzano, 2003)

<sup>43</sup> En Perú también encontramos las Cooperativas de ahorro y crédito, COOPAC, que existen antes que todas las entidades anteriores y siempre participaron activamente del financiamiento de las pequeñas empresas.

<sup>44</sup> Estos datos fueron presentados por Clara Serra de Akerman, del WWB de Cali, Colombia, en una conferencia sobre la crisis financiera en Enero 2009, En la clasificación encontramos una proporción del número de Microcréditos con respecto a la población para el 2007, en la clasificación encontramos: 1 Nicaragua 6.9%, 2 Bolivia 6%, 3 Perú 4.2%, 4 Ecuador 4.1%, 5 Guatemala 2.9%, 6 El Salvador 2.2%, 7 Chile 1.8 %, 8 Colombia 1.3%, 9 México 1.1% y 10 Brasil 0.2%.

<sup>45</sup> Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística del Perú, muestran que en el 2005, la población económicamente activa del Perú, fue 12.000.139.

poco, evolucionando hasta convertirse en microfinancieras rentables. En cuanto a su orientación económica, tanto Perú como Bolivia privilegian en enfoque de abajo a arriba.

Debe señalarse igualmente, que el caso Peruano se diferencia de los postulados de la Escuela de Ohio, quienes afirmaron, contrariamente a lo observado en Perú, que las microfinanzas no serían un aporte importante en cuanto a la disminución de la pobreza y no creían posible el autosostenimiento y la rentabilidad de las instituciones que ofrecieran este tipo de productos.

Una vez analizadas las experiencias que han mostrado el éxito de las microfinanzas en la reducción de la pobreza y en la universalización del crédito, esta investigación analizará a continuación el caso colombiano para preguntarse sobre la real situación del microcrédito en nuestro país, y cómo la dinámica internacional estudiada puede aportar elementos para consolidar una verdadera industria microfinanciera destinada a cubrir las necesidades los sectores tradicionalmente menos favorecidos o marginados.

## CAPITULO II PANORAMA DE LAS MICROFINANZAS EN COLOMBIA

Colombia no ha sido ajena a la tendencia mundial de promoción y expansión de las microfinanzas. En efecto, se ha observado un aumento de los clientes del sistema del microcrédito, se han multiplicado las instituciones que ofrecen productos financieros a los más pobres, se han puesto en marcha programas para universalizar el crédito y se han diseñado instrumentos regulatorios para garantizar la viabilidad de las microfinanzas. Sin embargo, los avances identificados distan de configurar una política pública exitosa como sí ha sido el caso de los países estudiados.

El propósito de este capítulo es entonces analizar el panorama de las microfinanzas en el país. En un primer momento se identificarán las etapas de su evolución, posteriormente se abordará el marco regulatorio del mercado de las microfinanzas y los productos que actualmente ofrece el sistema financiero, y finalmente se reflexionará sobre las imperfecciones de lo que algunos llaman la política pública de la banca para los pobres.

### *Evolución de las microfinanzas en Colombia*

Pueden identificarse en el desarrollo de las microfinanzas, tres etapas. La primera que se encuentra entre la década de 1950 y la década de 1970 (i), la segunda que podemos ubicar entre 1980 y 1996 (ii) y la tercera que parte de 1996 hasta el día de hoy (iii).

La primera es conocida como la etapa del crédito a la agricultura. En este período, se encuentran instituciones formales, principalmente del sector público, cuya misión se relacionaba con la provisión de créditos al campo. *El fundamento para estas políticas se basaba en el supuesto según el cual la pobreza se podía superar incrementando la productividad a través de los créditos a los pequeños agricultores.*

Esta etapa se caracterizó porque las entidades gubernamentales daban crédito sin garantías y a bajas tasas de interés y por la total indiferencia del sector bancario tradicional a este sector ya que lo consideraban de alto riesgo y con altísimos costos de transacción. Hubo algunos inconvenientes para la consolidación de este tipo de créditos tales como el paternalismo propio al modelo de estado benefactor y a la profunda corrupción. Así, estos problemas

llevaron a que la prestación de estos servicios fallara, no fuera sostenible y lógicamente a que el estado abandonara estos programas<sup>46</sup>.

La segunda etapa es conocida como aquella de los microempresarios. En este periodo, 1980 a 1996, Colombia asiste a la emergencia de instituciones Microfinancieras que prestaban dinero a las mujeres microempresarias, a la aparición de nuevos enfoques de financiamiento hacia los pobres puestos en marcha por una variada gama de instituciones privadas y al impulso del microcrédito por parte de organismos internacionales.

Se observa que en esta etapa se ofreció un programa de crédito para las Microempresas por parte del Banco Interamericano de desarrollo, BID, que con el concurso de la Fundación Carvajal, apoyaba pequeños proyectos en busca de acelerar la industrialización del país. Este programa partía de la idea de que el crédito debía acompañarse con la capacitación.

También se crearon estructuras administrativas en el nivel nacional de la Administración para apoyar el microcrédito. Así, en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se creó una unidad que tenía el fin de poner andar las políticas públicas relacionadas con el microcrédito.

Este apoyo internacional continuó en la década de 1990 y fue así que en 1993 el BID hizo un segundo crédito para la promoción del microcrédito. La intermediación de estos recursos estuvo en cabeza del Instituto de Fomento industrial, IFI y los principales encargados de llevarlos a los microempresarios fueron la Fundación Santo Domingo, Finamérica y la Fundación WW Bank de Cali. (Según un estudio realizado por Castañeda y Fadul (2002).

La última etapa está marcada por los programas y regulaciones que buscan resolver los problemas de autosostenibilidad financiera de las Instituciones Microfinancieras y de incapacidad de los programas de Microcrédito para disminuir la pobreza.

Esta preocupación, motivada entre otras cosas por distintos estudios internacionales<sup>47</sup> que revelaron que los pobres tenían necesidades insatisfechas de otros servicios financieros como ahorros y seguros, han llevado a que se estudie la posibilidad que la banca comercial atienda de manera masiva a los pobres.

---

<sup>46</sup> En estos años encontramos el caso de la caja agraria, en el que la nación invirtió durante casi setenta años, sin embargo muchos estudios demostraron que no se estaba cumpliendo el objetivo, por lo que el gobierno decidió liquidarla a finales de los noventa y crear el Banco Agrario.

<sup>47</sup> Estudios realizados por autores como Hulme, Rutherford, Wrigth y Matin.

Se ha podido observar que esta preocupación ha llevado a resultados alentadores en el proceso de consolidación del sector de las microfinanzas. Así, entre junio del 2008 y junio del 2009, se aumentó el número de adultos que se vincularon a la banca en 674.836<sup>48</sup>, fenómeno que llevó a que, al finalizar el mes de junio de 2009 más de 17,1 millones de mayores de edad estuvieran bancarizados. Este crecimiento se debió principalmente al incremento de colombianos que solicitaron una tarjeta de crédito y por el aumento de microcréditos.

De la misma manera, se observa un aumento del número de cédulas registradas con microcrédito. En efecto, este número a Junio de 2008 era de 673.286 y a junio de 2009 aumentó a 968.319, lo que representa un aumento del 44%. Así, se evidencia que el microcrédito mantiene una dinámica positiva.

Las razones que han impulsado de manera más contundente este desarrollo de las microfinanzas en nuestro país se encuentran en la aparición de nuevos marcos regulatorios, de nuevos programas gubernamentales y de nuevas instituciones financieras. A continuación, se presentarán cada uno de estos componentes.

### ***El marco regulatorio de las microfinanzas***

El marco regulatorio de las microfinanzas en Colombia se descubre en una serie de instrumentos normativos de la más variada jerarquía. Así, se identifica esta regulación en leyes, decretos e, incluso, circulares que muchas veces tienen la característica de carecer de fuerza vinculante.

- Dentro de las leyes encontramos la ley 590 del año 2000, conocida como la ley MYPIMES. Esta ley, como su nombre lo indica, fue impulsada por el Gobierno Nacional con el fin de promover el desarrollo de las micro, las pequeñas y las medianas empresas. A partir de la lectura de esta norma, pueden identificarse diferentes mecanismos a través de los cuales se pretende cumplir con el objetivo principal de la ley. Dentro de estos se encuentran:

---

<sup>48</sup> Reporte de Bancarización Junio de 2009, Asobancaria pág. 3

- La creación del Fondo Colombiano de Modernización y desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. FOMIPYME<sup>49</sup>.
  - La creación del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales, EMPRENDER<sup>50</sup>.
  - La habilitación por parte del Congreso de la República al Gobierno Nacional para que este diseñe, con el concurso de la Junta Directiva del Banco de la República, mecanismos para democratizar el crédito.
  - La autorización a los fondos de pensiones para la compra de títulos de emisión colectiva por grupos organizados de Mipymes.
  - La autorización a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en Microfinanzas para cobrar honorarios y comisiones, de acuerdo a lo autorizado por el Consejo superior de la Microempresa, sin que estos sean catalogados como intereses.
  - La reducción transitoria de los aportes parafiscales<sup>51</sup> para las nuevas empresas constituidas a partir de la fecha de de promulgación de La Ley.
- Dentro de los decretos se observan disposiciones tendientes a facilitar el acceso a los servicios bancarios por parte de los más pobres. Dentro de estos se encuentra un decreto que da origen al programa de política más importante del Gobierno Nacional para expandir el microcrédito. Este programa se conoce bajo el nombre de “Banca de las Oportunidades”. Dada la importancia de este programa, se abordará en el siguiente aparte de manera especial.

### ***El programa Banca de las Oportunidades o la creación de una política de expansión del microcrédito***

El programa Banca de Oportunidades fue concebido como una política gubernamental de intervención sectorial destinada a brindar crédito a los más pobres. Su concepción fue obra

---

<sup>49</sup> El objeto de este fondo es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico y la aplicación de instrumentos no financieros, dirigidos al fomento y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

<sup>50</sup> El objeto de este fondo es apoyar a los micro, pequeños y medianos productores de áreas campesinas, estimulando la creación y fortalecimiento de sus empresas, mediante aportes de capital social y financiamiento.

<sup>51</sup> SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar.

del Consejo Nacional de Política Económica y Social quién en su documento Conpes Numero 3078 de 2006 diseñó las bases de lo que sería esta política de carácter social.

Una vez concebido por el Conpes, el programa Banca para las oportunidades fue creado por el decreto 3424 del año 2006. Este decreto trazó los lineamientos del programa que hoy en día constituye el eje central de la acción pública de las microfinanzas.

El programa Banca de las oportunidades es administrado por el Banco de Comercio Exterior, Bancoldex. Su objetivo es promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros por parte de las familias de bajos recursos y de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Se encuentra dentro de la política actual de largo plazo de Gobierno Nacional que busca el acceso a servicios financieros para la población con bajos recursos con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico en Colombia. El programa cuenta con una red de Bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, ONG Y cajas de compensación familiar, quienes son la encargadas de dar cobertura a la población no atendida con su propios recursos y asumiendo el riesgo. A su vez, la Banca de oportunidades pretende desplegar estrategias de promoción del microcrédito y vincular a los gremios a través de acuerdos público – privados en la expansión de los programas de crédito para los pobres.

Los instrumentos del Programa para facilitar el acceso de las poblaciones menos favorecidas al crédito son los siguientes:

- La Disminución de los costos de la prestación de los servicios financieros a través de reformas al marco regulatorio. Así, se han expedido los decretos 1121 de marzo 31 de 2009 (que promueve la creación de corresponsales no bancarios para aumentar la cobertura y disminuir los costos de transacción) y 1349 de abril 20 de 2009 (que reglamenta las características cuentas de ahorro electrónicas<sup>52</sup>).
- La reducción de los costos de acceso al sistema financiero a través de las extensiones al 4 x 1000 a las cuentas de ahorro por debajo de ciertos montos, la reducción de requisitos dispendiosos y la implementación de programas de educación financiera.

---

<sup>52</sup> Estas cuentas fueron abiertas para los desplazados principalmente y beneficiarios del programa de acción social, las mismas no tienen costos de manejo ni saldo mínimo.

- La promoción al diseño de productos microfinancieros y a su expansión en todo el país.
- La firma de acuerdo con entidades financieras.
- La promoción para dar información suficiente a la población para que no teman ingresar al sistema financiero.

Conforme a lo anterior, en Colombia se observa una estrategia de mercado e inserción en las microfinanzas “downgrading”<sup>53</sup> a diferencia de Perú y Bolivia que su estrategia fue más enfocada hacia “upgrading”<sup>54</sup>.

En el anexo 3 se encuentra una circular relativa a las tasas y a los costos que debe asumir una persona que toma un microcrédito en Colombia a través de *Bancamia*, entidad adscrita al programa de Banca de Oportunidades. Al analizar este documento, se observa que la tasa está muy por encima de la usura (34%) sin contar los costos adicionales (por ejemplo, se debe asumir una costo de 10000 por el estudio de crédito y una comisión por el desembolso que puede llegar hasta 8.11% más IVA).

A continuación puede verse cuánto pagaría un usuario que toma un Microcrédito por \$1.000.000 a 12 meses.

Valor del crédito	1.000.000	
Apertura	10.000	
Comisión Microcrédito	94.076	9,41%
<b>Valor realmente Desembolsado</b>	895.924	2,46%
Plazo	12	Meses
Cuota Mensual	(\$ 97.275,93)	
<b>Tasa Real</b>	4,33%	Mensual

<sup>53</sup> Bancos privados y comerciales, que incursionan en Microfinanzas atraídos por la rentabilidad. Reynaldo Marconi (2009:77)

<sup>54</sup> Bancos especializados en Microfinanzas que nacieron como ONG financieras, que tuvieron una estrategia de estrategia y graduación financiera y con el tiempo se convirtieron en bancos. Reynaldo Marconi (2009:77)

Con base en el anterior ejemplo, se observa que la tasa que en realidad pagaría un cliente sería de 4,33% mensual, la cual es más alta que las tasas que paga el crédito de consumo e hipotecario pero demasiado baja si la comparamos con las otorgadas por los oferentes informales de este tipo de crédito. Este cálculo se realizó tomando el peor escenario (si es una renovación o es una empresa la tasa bajaría).

Se observa entonces que La Ley Mipymes permite a este tipo de entidades cobrar comisiones y tasas por encima de la usura. La justificación de estos cobros, según las entidades financieras, radica en el hecho de que los costos de este tipo de créditos son mucho más altos. Es por esto que un objetivo de Banca de oportunidades debería ser bajar estos costos tal como se hizo en Bolivia donde la reducción de las tasas se pudo lograr a medida que las entidades iban ganando experiencia y adquiriendo tecnología, lo cual conllevó a la reducción de los costos de estos créditos.

En este orden, se hace prioritario que instrumentos como el programa Banca de Oportunidades y la Ley Mipymes fijen un tope en los costos y en las tasas de este tipo de créditos restringiendo la libertad de los oferentes para establecerlas.

### ***Impacto de la implantación de las Microfinanzas contra el aporte en la posible reducción de la pobreza***

Para la evaluación del impacto de las microfinanzas contra el aporte en la posible reducción de la pobreza, es necesario revisar las actividades realizadas y los resultados de la gestión de programas del gobierno para tal fin. Así, se impone observar el Fomipyme, los Fondos Emprender del Ministerio de Agricultura y del SENA y, lógicamente, el impacto del programa “Banca de Oportunidades”.

La base de la gestión del Fomipyme, en términos monetarios, son los veinte mil millones anuales que les fueron asignados por la ley 590 de 2000. Esta cantidad ha aumentado mensualmente con el mismo porcentaje que aumenta el salario mínimo (DNP, 2008:10).

Desde el 2001 hasta el año 2006 se aprobaron 413 proyectos por un valor de \$ 60 mil millones de pesos, de los cuales a septiembre de 2006 se liquidaron 257 proyectos; el valor total de los proyectos liquidados es de \$ 89.8 mil millones de pesos, los cuales estaban cofinanciados y se habían ejecutado \$37,5 mil millones de pesos, beneficiando cerca de 9.000 empresas.<sup>55</sup>

En el estudio “Evaluación del Impacto del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas FOMIPYME” realizado por el departamento nacional de planeación se encontró que las empresas apoyadas, aumentaron su nivel de competitividad viéndose esto reflejado en el nivel de ventas, en algunas se aumento el empleo, se mejoro la rentabilidad.

En este mismo estudio, el DNP precisó que es necesario crear una política de desarrollo de las Mipymes en Colombia, a través de un plan de acción claro, trabajando conjuntamente con el programa Banca de oportunidades, además de recomendar un fortalecimiento administrativo y de los procesos del fondo.

Junto al Fomipyme existen los Fondos Emprender del Ministerio de Agricultura y del SENA.

A pesar de que el primero de estos fondos “fondo de Inversiones de Capital y riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas Rurales EMPRENDER” se crea en el artículo 24 y 25 de la ley 590 de 2000 pareciera que no ha funcionado. Varias razones sustentan esta afirmación. En efecto, en la presente investigación no se encontró el decreto que según la ley debe reglamentarlo, algunos trabajos señalan que está suspendido<sup>56</sup> y el plan de desarrollo actual, ley 1151 de 2007, señala en su artículo 20 que las empresas que hacen parte de este fondo cederán sus activos a las entidades territoriales.

El segundo de estos fondos, el del SENA, se encuentra reglamentado en el decreto 934 de 2003. Este fondo se creó con el objetivo de incentivar la creación de nuevas empresas por

---

<sup>55</sup> Universidad Nacional de Colombia, Informe de resultados de los proyectos liquidados a septiembre 1 de 2006, citado el informe Evaluación del Impacto del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas FOMIPYME, DNP.

<sup>56</sup> Carmen ortega Otero, Algunos Aspectos Jurídicos para la conformación de empresas en Colombia, Semillas-Revista de Investigaciones, Vol. 10, 2008 [www.unisinu.edu.co](http://www.unisinu.edu.co) y Liyis Gómez, Joselin Martínez, María Arzuza B, Política pública y creación de empresas en Colombia, Pensamiento y Gestión No 21, 2006

parte de aprendices del Sena, practicantes y profesionales recién egresados. La prioridad del fondo es apoyar a empresas en zonas con menor nivel de desarrollo (SENA 2009:59). El manejo del presupuesto de este fondo está en manos del Sena y año a año ha venido en aumento. Es así como el presupuesto para el 2002 fue de 22 mil millones y para el 2009 30,5 mil millones. En este periodo, el presupuesto total asignado ha sido de 178 mil millones de los cuales se ejecutaron 135 mil<sup>57</sup>.

Finalmente, el impacto del programa Banca de las Oportunidades lo podemos ver reflejado en el último informe de Bancarización de Asobancaria que contiene las cifras de su gestión al cierre del año 2009. Este informe permite destacar:

- Un aumento de 841.000 personas nuevas que ingresaron al sector financiero.
- Un aumento importante en los usuarios del microcrédito de 712.099 al cierre del 2008 a 1.077.185 al cierre del 2009, aumento que se debe a la apertura de nuevas instituciones financieras especializadas en el otorgamiento de este tipo de crédito.

A pesar de los datos presentados, debe afirmarse que aún no es claro cuál es el verdadero impacto de las actividades que se han desarrollado para estimular el desarrollo de las microfinanzas en nuestro país dado el carácter reciente de estos instrumentos (debe señalarse que hay pocos estudios frente a este tema particular) y en la dificultad para construir indicadores adecuados. Quizás el único indicador que se pueda utilizar por ahora para medir el impacto de las microfinanzas es el del aumento del número de nuevos clientes del microcrédito (expansión de la cobertura).

En este orden, resulta claro que, dado el aumento observado en la cobertura del sistema financiero hacia los más pobres y su acogida, el Gobierno debe alinear estructuralmente su estrategia para fomentar el desarrollo y expansión de las microfinanzas.

---

<sup>57</sup> Tomado del comparativo Ley de presupuesto y ejecución 2002 – 2009 Sena Dirección general, [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)

### *Las Instituciones más importantes en la industria de las microfinanzas y sus productos*

Como hemos señalado, es en la última etapa del desarrollo de las microfinanzas donde encontramos una variada gama de instituciones que prestan servicios de microcrédito<sup>58</sup>. Dentro de estas entidades se destacan, por ser las más representativas y poderosas, las instituciones financieras.

Dentro de estas instituciones encontramos el Banco agrario, Finamérica, Bancolombia, el Banco Caja Social, la financiera Compartir y Banca Mía. A continuación me permitiré identificar los productos de microcrédito que estas instituciones ofrecen en la actualidad:

- El Banco agrario, que tiene una alta participación en el medio rural, ofrece los siguientes productos de Microfinanzas en sus 738 oficinas<sup>59</sup>:
  - Fortalecimiento, Capital de trabajo
  - Mujer Cabeza de Familia
  - Cuenta de ahorro, cuenta corriente, Microcrédito agropecuario y no agropecuario.
- Finamérica es tal vez la compañía de financiamiento comercial que más desarrollados tiene los productos microfinancieros. Su portafolio ofrece:
  - Crédito, Cupo rotativo de crédito, Capital de trabajo, Crédito para personas sin experiencia crediticia, Tarjeta de crédito para microempresarios, Créditos para estudios superiores, Crédito para vivienda adquisición y mejoras locativas.
  - Ahorros, Cuenta de ahorros sin cuota de manejo y sin costos por transacciones con exención del 4 por mil pero con talonario.
  - Inversión desde 50.000 pesos y con plazos desde 30 días.

---

<sup>58</sup> Sin embargo, debemos anotar que durante las primeras etapas del desarrollo de las microfinanzas existían instituciones que prestaban servicios financieros a los más pobres pero que, debido a las crisis económica de la década de 1990, fueron liquidadas, intervenidas o simplemente desaparecieron.

Es el caso de Cupo Crédito. Esta entidad fue creada en Bogotá en 1960 y se expandió a las áreas rurales de los departamentos de Cundinamarca, Meta y Boyacá. En 1996 tenía 447.370 cuentas de ahorro, 486.276 asociados y el valor de su patrimonio ascendía a \$113,3 millones y los créditos se estimaban en US \$ 302,5. Sin embargo, a raíz de las dificultades económicas de los años noventa, Cupocredito se vio forzada a unirse con las otras cooperativas existentes como Coopdesarrollo, Bancoop y Coopsibate, en una fusión en la que nació Megabanco. A su turno, Megabanco fue reduciendo poco a poco sus operaciones hasta que fue adquirida por Banco de Bogotá. (Cuevas and Taber /2003:590).

<sup>59</sup> Esta información la tome de la pagina del Banco [www.bancoagrario.gov.co](http://www.bancoagrario.gov.co)

- Seguros, Seguros de vida, Seguro de accidentes personales y Seguro de Accidentes Protección al Instante.
- Bancolombia cuenta con una unidad de negocios llamada emprendedor que ofrece crédito y un portafolio de productos para los microempresarios. Esto, acompañado de una gran cantidad de corresponsales no bancarios.
- El Banco Caja Social ofrece un paquete de productos para los Microempresarios que incluye:
  - Productos de ahorro, Productos de Inversión, Cuenta corriente, productos de Crédito, Tarjeta Débito y crédito y operaciones internacionales.
- Bancamía<sup>60</sup>, llamado el banco de las microfinanzas, ofrece:
  - Créditos: créditos sin codeudor, créditos para la compra de vehículos de trabajo, crédito para adquirir gas vehicular, Crédito para el sector agrícola, Crédito semilla y Crédito para mejoras locativas.
- La financiera Compartir ofrece un crédito para los Microempresarios con dos años de experiencia en su negocio.

Después de abordar el panorama de las microfinanzas en nuestro país, se observa que el sector de las microfinanzas está en vía de desarrollo y que es claro el interés por parte del gobierno en su expansión al igual que la vinculación del sector privado en fomentar la actividad microfinanciera.

Sin embargo, a través de la investigación académica realizada y el trabajo de campo efectuado a través de encuestas y una entrevista, encuentro algunas imperfecciones en la política pública de bancarización a los pobres:

- El gobierno a través de su programa de banca de Oportunidades nos habla de abaratar los costos hacia la población para la prestación de servicios financieros. Sin embargo, la Ley Mipymes permite a las entidades financieras cobrar comisiones más altas para los usuarios de microcrédito. Prueba de ello lo podemos observar en el anexo 3 que muestra las tablas de costos utilizadas en la actualidad por Bancamía.

---

<sup>60</sup> Es importante mencionar que la Fundación BBVA adquirió las filiales del Banco Mundial de la Mujer de Medellín y de Bogotá para crear Bancamía.

- La banca de oportunidades nos ofrece corresponsales no bancarios como una forma de aumentar la cobertura de los servicios Microfinancieros pero no este esfuerzo no se ha mostrado suficiente.
- A partir de la encuesta realizada<sup>61</sup> podemos observar que:
  - El 32% de las personas encuestadas no cuentan con algún producto financiero. Vale la pena señalar que esta muestra fue realizada en la capital del país, donde la cobertura del sistema financiero es mayor.
  - A pesar de la regulación del gobierno en la que se exige a la población de bajos recursos del pago de cuotas de manejo y transacciones, el 29% de las personas encuestadas que cuenta con algún producto financiero se siente insatisfecho con estos cobros.
  - El 72% de la muestra ha tomado un préstamo. Sin embargo, el 18% lo ha hecho gota a gota. Esto muestra que no a toda la población les están llegando los beneficios de las entidades que ofrecen microcréditos en nuestro país.
  - Se encontraron personas a las cuales se le ha cobrado una tasa de interés del 10%, tarifa desproporcionada, incompatible con una política pública de banca a los pobres y con los propósitos fijados en el marco regulatorio dispuesto por el Estado.
  - Solo 1% de los encuestados ahorra en una institución financiera.
  - El 92% de los encuestados no conoce ningún programa del gobierno que fomenta su actividad, lo que muestra que al programa Banca de las oportunidades le hace falta difusión.
  - El 84% de los encuestados le gustaría que su actividad creciera y el 95% afirma que lo que se lo impide es la falta de recursos.
- En la entrevista<sup>62</sup> realizada es importante tener en cuenta:
  - Que el sector asegurador tiene varios productos desarrollados, pero para el caso específico de Liberty seguros, no cuenta con el apoyo de Banca de las oportunidades.

---

<sup>61</sup> Anexo 1

<sup>62</sup> Se encuentra en el anexo 2

- Al gerente de esta compañía le parece importante que el gobierno fomente la actividad microfinanciera y estimule a las empresas ofrecer estos productos.

Conforme a lo observado, es necesario afirmar que el marco regulatorio debe ser congruente y claro tanto para la población que va acceder a estos productos como para las entidades que los van a ofrecer. No puede ser de otra manera. Una norma o un programa que pretenda ser eficaz debe ser sencillo, conocido por sus agentes y destinatarios y, por sobre todo, debe ser coherente al momento de escoger y precisar el alcance los instrumentos utilizados.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- De acuerdo con la revisión teórica, se encuentra que para el caso Colombiano es importante tener en cuenta:
  - Del modelo de Yunus (Begoña Gutierrez Nieto 2006:186), el interés constante por llegar a los más pobres y facilitarles el acceso al crédito. Y de la mano del crédito, fomentar entre ellos también el ahorro (Yunus,2002:4).
  - Del la teoría de Prahalad, la “Base de la Pirámide”, encontrar a los pobres como partícipes importantes de la economía del país, personas capaces de trabajar y hacer empresa (Adrien de Triconot, 2009).
  
- En la actualidad, puede observarse como en otros países se han desarrollado modelos éxitos de microfinanzas que pueden ser replicados en países como el nuestro.
  
- Los casos de Perú y Bolivia son modelos exitosos de las microfinanzas, herramienta valiosa que les ha permitido a estos países atacar la pobreza.
  
- Del modelo Boliviano de microfinanzas se considera importante analizar, para replicar en nuestro país, los siguientes aspectos:
  - Creación de una cultura de pago en de los usuarios de crédito.
  - La creación y existencia de entidades especializadas en Microcrédito.
  - El desarrollo de tecnología y evolución de los productos que les ha permitido ofrecer crédito a tasas bajas y competitivas.
  - La oferta de varios productos financieros como lo son el ahorro y los seguros.
  - Una amplia cobertura de la demanda.
  - Marco regulatorio adecuado.
  
- En cuanto al modelo Peruano, podemos tener en cuenta con el fin de incorporarlo a la experiencia colombiana:
  - Instituciones especializadas en microcrédito, entre las que se encuentran tanto Bancos como Cooperativas.

- Entorno regulatorio favorable.

En la revisión del Panorama Colombiano se destaca:

- El gobierno de Colombia no ha tenido buenas experiencias cuando ha intentado manejar las microfinanzas a través de bancos con recursos del estado, como la Caja Agraria y Granbanco. Por tal razón, debe considerarse fomentar la oferta de productos microfinancieros a través de entidades privadas.
- Es importante revisar a fondo los malos resultados del sector solidario en Colombia, ya que esta es una buena alternativa para ofrecer productos microfinancieros tal como se observa en el caso Peruano.
- En Colombia ya existe una variada oferta de productos Microfinancieros pero los mismos no llegan a toda la población que los necesita. Y se evidencia que están enfocados en Microcrédito y poco en productos de ahorro y seguros.
- El gobierno lanzó en el año 2006 el programa “Banca de las oportunidades” para buscar el desarrollo de microfinanzas en nuestro país. Sin embargo, aun no hay evidencia que las instituciones que ofrecen este tipo de productos sean autosostenibles.
- Como se puede observar en el desarrollo del trabajo, parte del éxito de las microfinanzas en otros países se debe a una marco regulatorio adecuado. En nuestro país principalmente basamos la regulación en la Ley Mipymes que es una ley controvertida. Por ejemplo, en 2002 La ANIF informa su desacuerdo con algunos apartes de la Ley y solicita un replanteamiento en la política para las Pymes con el fin de trabajar en políticas ya probadas con éxito en otros países y que ayudarían en una mejor vinculación de las Pymes con todos los sectores económicos. La asociación manifiesta que los costos de transacción relacionados con los prestamos son tan altos que la banca privada sola no podría asumirlos y solicita la creación de una calificadora de riesgo especializada que “sería creada con recursos de todos los entes interesados en apoyar a estas empresas y se encargaría de construir sistemas de información financiera de las empresas Pymes, así como de certificarlas para tener acceso al crédito de sector financiero”(ANIF, 2002, PP 8 -10)
- Como puede observarse en el anexo 3, los costos del Microcrédito en Colombia aun son muy altos.

- Se debe buscar una libre competencia entre las instituciones que ofrecen microcrédito. En consecuencia, todas deben ser vigiladas por la misma institución. En la actualidad algunas son vigiladas por la Superintendencia Financiera, otras por la solidaria y otras no tienen vigilancia.
- El ambiente de competencia entre el Estado y la Banca pública debe ser leal. El Estado solo debe ofrecer microcrédito donde no haya cobertura del sector privado y a las mismas tasas que el sector privado.
- La política pública que se elabore en Colombia debe llevar en sí toda una estrategia que promueva el uso de los servicios financieros a los más pobres, que les suministre información oportuna y necesaria sobre sus derechos y obligaciones.
- La asignación de recursos del Estado para estos programas debe realizarse de manera adecuada y más enfocada a programas de educación y de aumento de cobertura de las entidades que ofrezcan microcrédito.
- Se deben revisar posibles reformas que mejoren el marco regulatorio existente en Colombia y verificar la aplicación de incentivos a las instituciones que ofrezcan productos de microfinanzas.
- En cuanto a las actividades realizadas por FOMIPYME y el Programa Banca oportunidades se observa un impacto positivo que se refleja en un aumento de proyectos productivos y un mayor número de Colombianos bancarizados.
- Al analizar el impacto de la implantación de los productos de microfinanzas en Colombia, se observa que los esfuerzos realizados son pocos pero han valido la pena ya que se han aumentado el número de proyectos productivos y el número de colombianos “bancarizados”. Esta realidad justifica la necesidad de fortalecer una política pública que privilegie la instauración de los productos microfinancieros como mecanismo en la lucha por obtener mejores resultados en la reducción de la pobreza.

A través de todo el trabajo se ha resaltado la importancia de ofrecer servicios financieros a los más pobres, ofrecer crédito a las familias de bajos recursos, pero también deber resaltarse que lo anterior debe ir enmarcado dentro de una gran política social, que conjuntamente ofrezca programas de educación y capacitación para trabajar.

De acuerdo a todo lo desarrollado en este trabajo, se encuentra que las Microfinanzas son una herramienta efectiva para dar recursos a quienes más los necesitan. Es importante y urgente fomentar y apoyar el desarrollo de los servicios microfinancieros como un medio de ayuda para impulsar la capacidad de la gente de bajos recursos para iniciar un negocio, tener ingresos, dar empleo y recibir servicios de educación y salud.

Finalmente, se debe aprovechar la ayuda de organismos Internacionales, como podría ser el BID, con el fin de estructurar una política seria, con objetivos claros y medibles.

## BIBLIOGRAFIA

- ❖ Abrugé, CH, (2000): "When Credit is Not Due: A Critical Evaluation fo Donor NGO Experiences with Credit" En BOUNA, F.J.A. Y HOPES, O (Eds): Financial Landscapes Reconstructed. The Fine Art of Mapping Development, Boulder: Colorado, Westviw Press pp 10.1 -10.10.
- ❖ Adams y Von Pischke, (1992): "Microenterprise Credit Programs: Deja Vu" World Development, October, vol 20 No 10 pp. 1463-1470
- ❖ Adrien de Triconot, (2009): Les exclus du système, un potentiel de croissance negligé. Le monde.
- ❖ ANIF. Mercados Pyme 2002
- ❖ Anton Simanowitz con Alice Walter "Impacto seguro: Como servir a más pobre construyendo instituciones financieramente autosuficiente y mejorando el nivel de vida de las mujeres más pobres y sus familias"
- ❖ Arriola Bojour, Pedro 2006 "Las Micro finanzas en Bolivia: Historia y Situación actual" Banco Los Andes ProCredit.
- ❖ Barona Z., B. 2004 "Microcrédito en Colombia" en *Estudios Gerenciales*, Universidad ICESI, No 90, Pág. 79-102
- ❖ Begoña Gutierrez Nieto (2006) El microcrédito: Dos escuelas teorías y su influencia en las estrategias de lucha contra la pobreza, CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y cooperativa. Centro internacional de investigación sobre la Economía Publica Social Y Cooperativa. España pp. 186 -187
- ❖ BID, CAF, "Microscopio 2008 sobre el entono de Negocios para Las Microfinanzas en América Latina y el Caribe", The Economist, Economist Intelligence Unit, Octubre 2008
- ❖ Carmen ortega Otero, Algunos Aspectos Jurídicos para la conformación de empresas en Colombia, Semillas-Revista de Investigaciones, Vol. 10, 2008 [www.unisinu.edu.co](http://www.unisinu.edu.co)
- ❖ Carrasco (1999): "Transitions to and from self-employment in Spain. An empirical analysis" Oxford Bulletin of Economics & Statistics, agosto, No 61, pp 315-341.
- ❖ Constitución Política de Colombia.

- ❖ Christian Larrain, ¿Existe un modelo de Microfinanzas en América latina? , CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile, Diciembre de 2009.
- ❖ Cuevas, C.E. and Taber L. “Rural Finance” In M.M. Giugale, O. Laforcade and C. Luff (Editors). Colombia. The Economic Foundation of Peace. The World Bank, Washington D.C. 2002.
- ❖ Garzon, J (1996): Microfinance and Anti-Poverty Strategies. A donor perspective, United Nations Development Programme, United Nations Capital Development Fund. WWW.undp.org/uncdf/pubs/mf/mf-contents.htm
- ❖ Gulli, H (1999) Microfinanzas y pobreza ¿Son validas las ideas preconcebidas?, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- ❖ González Vega, C (2001), ¿Cómo entender la demanda?. Curso Microfinanzas Rentables: propósito noble, reto alcanzable. Madrid, 5-8 noviembre.
- ❖ Departamento Nacional de Planeación (2008), Carolina Rentería Rodríguez, Evaluación de Impacto del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas FOMIPYME. Bogotá, D.C. Septiembre de 2008.
- ❖ Herbert Muller, Vanessa Riveros, (2007): Microfinanzas: Una Historia de Éxito, ASOFIN
- ❖ Hulme, David y Mosley Paul. (1996): Finance Against Poverty. Volumen 2, Routledge, London.
- ❖ Informe Programa de Inversión “Banca de oportunidades”(PIBO) Enero diciembre de 2009.
- ❖ Jhonson, Susan Y Rogaly, Ben (1997) Microfinance and Proverty Reduction, Oxford: Oxfam (UK and Ireland)
- ❖ Karim, M.R. y Osada M. (1998), Dropping out: An emerging factor in the success of Microcredit based poverty alleviation programs, The developing Economies, Septiembre No 36, pp 257-288.
- ❖ LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments (Gobernar por los instrumentos)* Paris, Presses de la Fondation nationale de Science Politique, 2004

- ❖ Ledgerwood, Joanna (1999): Manual de Microfinanzas. Una perspectiva institucional y financiera, 1ra impresión en español, World Bank, Washington D.C.
- ❖ Levin, Richard L Y Rubin, David S. , Estadística para Administración y Economía, Séptima edición, Pearson Educación, 2004
- ❖ Liyis Gómez, Joselin Martínez, Maria Arzuza B, Política pública y creación de empresas en Colombia, Pensamiento y Gestión No 21, 2006
- ❖ Meager N. (1996), From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up, En SCHMID, G;O'REILLY, J. y SCHOMAN, K: International Handbook of Labour Market Policy and Policy Evaluation 1ra edition, pap 489-519
- ❖ Peter Bate, “El estado como proveedor de servicios microfinancieros ¿Amenaza u oportunidad? Revista Microempresa Américas, Otoño 2007
- ❖ Remenyi J. y Quiñonez JR, B (2000): Microfinance and Poverty Alleviation. Case Studies From Asia and the Pacific, 1ra edition, printer, Global Development and the Environment Series, London.
- ❖ Reynaldo Marconi, Capitulo II ¿Es posible medir el impacto social del microcrédito? Microfinanzas y su impacto en la reducción de la pobreza, Las microfinanzas como instrumento para la superación de la pobreza. Pontificia Universidad Católica de Chile 2009.
- ❖ Sara Pait “El sector de las Microfinanzas en el Perú: Oportunidades, Retos y Estrategias de Empoderamiento desde una perspectiva de género” Marzo de 2009.
- ❖ Seibel, H.D. (2000) , From Cheap Credit to Easy Money: How to Undermine Rural Finance and Development”, Boulder, Colorado: Westview Press, pp 2-1
- ❖ SENA, Galindo G. Jesús, Franco C. Juan Bautista, “2009: AÑO DEL EMPRENDIMIENTO EN EL SENA”, Bogotá, Marzo de 2009.
- ❖ Trejos Solorzano Juan Diego, ”La Microempresa en el Perú a inicios del siglo XXI, Magnitud, Importancia y Características”, IPES Serie: Desarrollo Económico Local No 1 Año 2003.
- ❖ [WWW.bancadeoportunidades.gov.co](http://WWW.bancadeoportunidades.gov.co)

- ❖ [www.bancamia.cm.co](http://www.bancamia.cm.co)
- ❖ [www.bancoagrario.gov.co](http://www.bancoagrario.gov.co)
- ❖ [www.bancocajasocial.com.co](http://www.bancocajasocial.com.co)
- ❖ [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)
- ❖ Yunus M. (2002), Grameen Bank II, Designed to open New Possibilities, [www.gfusa.org/monthly/june/news.shtml](http://www.gfusa.org/monthly/june/news.shtml)
- ❖ Zander R. (2000), Barriers to Credit Acces in Rural Sri Lanka, Boulder, Colorado: Westview Press, pp 12.1

## ANEXO 1

La siguiente encuesta fue practicada a 50 personas, las cuales son microempresarias o tienen autoempleo. La encuesta fue practicada en Bogotá en Los barrios Lucero alto, estrato 1, Isla de sol, estrato 2 y Libertadores, estrato 2. La encuesta fue practicada en marzo de 2010.

### 1. ¿Cuál es su principal actividad económica?

	Total	Participación
Ventas de Ropa	3	6%
Venta de Productos Desechables	6	12%
Comerciante (Ventas Ambulantes)	6	12%
Cabinas telefónicas, minutos celular	14	28%
Venta de carnes	2	4%
Panadería	4	8%
Confecciones	7	14%
Venta de alimentos	8	16%
	50	100%

### 2. En que estrato está localizado su vivienda?

	Total	Participación
Estrato 2	40	80%
Estrato 1	10	20%
	50	100%

### 3. Cuenta con algún producto financiero?

	Total	Participación
Cuenta de ahorros	4	8%
Cuenta de ahorros, Préstamo	6	12%
Préstamo	24	48%
No	16	32%
	50	100%

**4. Si cuenta con algún producto Financiero, ¿cree que las condiciones Que le ofrece la institución son justas?**

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
Si	16	47%
No	18	53%
	34	100%

**¿Por qué?**

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
Los intereses no son tan altos	8	24%
Dan facilidades de Pago	8	24%
Tasas muy altas	8	24%
Cobran todas las transacciones, cuotas de manejo altas	10	29%
	34	100%

**5 ¿En algún momento ha recurrido a un préstamo?**

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
si	36	72%
no	14	28%
	50	100%

**¿Con quién?**

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
Finamérica	10	29%
Bancamía	6	18%
Banco Caja Social	9	26%
Banco de Bogotá	3	9%
Gota a gota	6	18%
	34	100%

## Plazo

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
36 meses	6	17%
24 meses	15	42%
18 meses	4	11%
12 meses	4	11%
Menos de 12 meses	7	19%
	36	106%

## Tasa (Mensual)

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
1,9%	3	8%
2,3%	5	14%
2,5%	5	14%
5,0%	3	8%
10,0%	3	8%
No sabe	20	56%
	36	100%

## 6. ¿Usted ahorra?

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
Si	27	54%
No	23	46%
	50	100%

## ¿Como lo hace?

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
En casa	10	37%
Cadena	12	44%
Banco Agrario	1	4%
Alcancía	4	15%
	27	100%

7. ¿Conoce algún beneficio, estímulo, programa o política que ofrezca

El gobierno para ayudar a mejorar su actividad económica?

	Total	Participación
No	46	92%
Si	4	8%
	50	100%

8. ¿Cómo considera que le podría ayudar el gobierno para que

Su negocio o actividad sea sostenible?

	Total	Participación
Prestar dinero a bajos intereses	33	66%
Maquinaria moderna	3	6%
Dándole mas oportunidades al comerciante	2	4%
Bajándole a los servicios	3	6%
Disminuir los tramites y condiciones sanitarias de la actividad	1	2%
Bajando los precios de los insumos	3	6%
Subsidios	2	4%
Capacitación	3	6%
	50	100%

9. ¿Tiene proyectos de crecer en su actividad económica?

	Total	Participación
Si	42	84%
No	8	16%
	50	100%

**Que se lo impide**

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
Inversión, falta de dinero	40	95%
Compromisos laborales	2	5%
	42	100%

**10 ¿Cuántas personas dependen económicamente de usted?**

<b>No Personas</b>	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
4	3	6%
6	2	4%
5	12	24%
3	8	16%
2	15	30%
1	3	6%
0	7	14%
	50	100%

**11 ¿Tiene empleados?**

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
Si	9	18%
No	41	82%
	50	100%

**¿Cuántos?**

	<b>Total</b>	<b>Participación</b>
1	4	44%
2	4	44%
7	1	11%
	9	100%

## ANEXO 2

La siguiente entrevista fue realizada al Dr Raul Moreno, Gerente de la Línea de Microseguros de Liberty Seguros. La entrevista fue realizada en marzo de 2010.

### **¿Qué productos de micro seguros está ofreciendo la compañía?**

Estamos ofreciendo productos de micro seguros de vida, exequias, productos de hogar, productos de accidentes personales con un grupo de asistencias al hogar adicionadas, esto es básicamente lo que ofrecemos.

### **¿Y motos?**

También pero no es fácil la venta.

### **¿A qué estratos están dirigidos estos productos?**

Tres, dos, parte del uno y parte del 4.

### **¿Cuáles son las características de los productos, que ofrecen? ¿Para el ramo de Vida?**

Bajos valores asegurados y muy bajas primas, las primas están entre 3400 pesos mes y 6000 pesos mes.

### **¿En exequial?**

Prima de alrededor de 5500 mes

### **¿Para todo el grupo familiar?**

Para un grupo familiar de 4 personas

### **¿Hogar?**

Hogar es un producto un poco más costoso, vendemos productos que amparan contra riesgos de la naturaleza que es los que están golpeando fuertemente hoy especialmente a las poblaciones de más bajo ingreso, es un riesgo de la naturaleza contra terremoto, vientos fuertes, anegación, granizo, inundación, incendio, y las primas son más altas, con un factor de prima por millón.

Aproximadamente mil quinientos pesos por millón

**¿Cómo se están vendiendo estas pólizas?**

El canal principal de venta son las empresas de servicios públicos, algunas Microfinancieras y ONGs.

**¿Los productos ya son sostenibles?**

Si, son sostenibles y rentables.

**¿Cómo recaudan las primas?**

Utilizamos los recibos de pago de los servicios públicos y en las microfinancieras los pagan con junto las cuotas de créditos que hayan tomado y ellos nos pagan a nosotros.

**¿Y en las ONGs?**

Igual con los créditos.

**¿Cómo es la cultura de pago de los clientes?**

En general es buena, y por lo general va con el pago del servicio público, por ahí tenemos el 90% del recaudo.

**¿En algún momento lo han contactado de Banca de Oportunidades?**

No, no nos han dado ninguna ayuda, no nos han facilitado nada, no nos han permitido participar en ninguna convocatoria.

**¿A ninguna compañía de seguros?**

Si a algunas compañías de seguros las tienen muy en cuenta.

**¿Cree que el Programa de Banca Oportunidades está cumpliendo el objetivo de desarrollar las microfinanzas en nuestro país?**

No le hemos visto la utilidad en la parte de Micro seguros a la Banca de oportunidades.

**¿Considera que las microfinanzas están en crecimiento en nuestro país?**

Si, eso es innegable.

**¿Qué opinión tiene del marco regulatorio que existe en nuestro país para las Micro finanzas?**

Pienso que el marco regulatorio que tenemos nos permite desempeñar nuestra actividad de buena forma, pienso que debe haber un esfuerzo regulatorio. Este esfuerzo regulatorio debe ir principalmente encaminado al fomento de la cultura de las microfinanzas.

**¿Cómo cree que se podría lograr?**

Considerando que algunos de los seguros no paguen impuestos, no paguen IVA, de alguna manera dando reconocimientos a las empresas que desarrollen las microfinanzas

Soy totalmente contrario a regulaciones restrictivas, no se requieren regulaciones restrictivas en este momento, porque hablo de regulaciones restrictivas, porque infortunadamente nuestros entes gubernamentales, solo hacen énfasis en su carácter de entes de control y proceden en forma restrictiva.

La regulación que existe es buena no necesitamos más regulación y menos regulación fuerte que es la tendencia cuando un organismo de gubernamental le encargan a regular algo siempre esta encaminado a cuartar, a cortar, a mochar, a limitar a penalizar y no ha promover a promocionar a fomentar.

**¿Tiene alguna limitación por parte de la compañía para la venta de estos productos?**

No ninguna.

**¿Estos programas tienen algo que ver con programas de responsabilidad social en la empresa?**

Yo en ato toda mi labor a la responsabilidad social es un forma de contribuir con la responsabilidad empresarial

## ANEXO 3

### Tarifas comisiones y tasas de Interés Bancamia

## Anexo 1. TARIFAS, COMISIONES Y TASAS DE INTERES (GRUPO 1 y 2)

### 1. TARIFAS GRUPO 1:

A continuación se mencionan las Oficinas del Banco, correspondiente a las tarifas Grupo 1:

#### 1.1. Red de Oficinas

**Oficinas Zona Bogotá Norte:** Av. Caracas, Barrancas, Centro Suba, Engativá, Fontibón, Galán, Principal, Quirigua, San Fernando, Santa Helenita, Suba, Suba Rincón, Toberín.

**Oficinas Zona Boyacá - Santander:** Arauca, Chiquinquirá, Cúcuta Atalaya, Cúcuta Sur, Duitama, Garagoa, Moniquirá, Ocaña, Pamplona, San Gil, Sogamoso, Tunja, Yopal.

**Oficinas Zona Bogotá Sur:** Centro Bogotá, El Tejar, Kennedy, La Libertad, La Victoria, Molinos, Patio Bonito, Perdomo, Primero de mayo, Restrepo, San Francisco, Venecia, Yomasa.

**Oficinas Zona Antioquia Sur:** Marinilla, Rionegro, Andes, La Ceja.

**Oficinas Zona Costa Sur:** Apartadó, Carepa, Caucasia, El Bagre, Planeta Rica, Turbo, Lorica, Montelibano, Montería, Sahagún, Sincelejo.

**Oficinas Zona Costa Norte:** Aguachica, Agustín Codazzi, Barranquilla, Maicao, Santa Marta, Valledupar, Magangué.

**Oficinas Zona Cundinamarca:** Bosa, Chía, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Girardot, Ibagué, Mesitas, Soacha, Ubaté, Villeta, Zipaquirá.

**Oficinas Zona Eje:** Chinchiná, La Dorada, Manizales, Armenia, Calarcá, Cartago, Ibagué, Pereira, El Cable, Mariquita, Santa Rosa de Cabal.

### 1.2. Valores por Conceptos Grupo 1

#### 1.2.1. Comisión de Estudio y Comisión de Apertura de Crédito

VALOR NOMINAL	IVA	MONTO TOTAL
\$ 8.621	16% - \$ 1.379	\$ 10.000

## 1.2.2. Comisión de Ley MiPyme (Para Cartera de Microcrédito)

Monto del crédito	%
Créditos nuevos hasta 4 SMMLV (hasta \$2.060.000)	8.11% + IVA
Créditos nuevos mayor a 4 SMMLV (mayor a \$2.060.000 hasta \$12.875.000)	4.71% + IVA
Créditos renovados hasta 4 SMMLV (hasta \$2.060.000)	8.11% + IVA
Créditos renovados mayor a 4 SMMLV (mayor a \$2.060.000 hasta \$12.875.000)	4.71% + IVA
Créditos mayor a 25 SMMLV (mayor a \$12.875.000)	0.00%

## 1.2.3. Tasas de Interés

**Modalidad de Microcrédito: tasa efectiva anual. 33.9258%**

Periodicidad	Tasa Periódica	Tasa Nominal Anual
Mensual	2.4642%	29.57%
Bimensual	4.9891%	29.93%
Trimestral	7.5762%	30.30%
Semestral	15.7263%	31.45%

**Modalidad de Comercial: tasa efectiva anual 24.21%**

Periodicidad	Tasa periódica	Tasa nominal anual
Mensual	1.8231%	21.88%
Bimensual	3.6795%	22.08%
Trimestral	5.5697%	22.28%
Semestral	11.4495%	22.90%

## 2. TARIFAS GRUPO 2:

A continuación se mencionan las Oficinas del Banco, correspondiente a las tarifas Grupo 2:

### 2.1. Red de Oficinas

**Oficinas Zona Antioquia Norte:** América, Bello, Castilla, Centro Medellín, Copacabana, Manrique, Niquia, Pedregal, Robledo, San Javier, Santo Domingo.

**Oficinas Zona Antioquia Sur:** Belén, Buenos Aires, Caldas, El Hueco, Envigado, Guayabal, Itagüí.

**Oficinas Zona Costa Norte:** Cartagena.

### 2.2. Valores por Conceptos Grupo 2

#### 2.2.1. Comisión de Estudio y Comisión de Apertura de Crédito

VALOR NOMINAL	IVA	MONTO TOTAL
\$ 8.621	16% - \$ 1.379	\$ 10.000

#### 2.2.2. Comisión De Ley Mipyme (Para Cartera De Microcrédito)

Monto del crédito	%
Créditos nuevos hasta 4 SMMLV (hasta \$2.060.000)	5.00%+ IVA
Créditos nuevos mayor a 4 SMMLV (mayor a \$2.060.000 hasta \$12.875.000)	4.00%+ IVA
Créditos renovados hasta 4 SMMLV (hasta \$2.060.000)	4.50% IVA
Créditos renovados mayor a 4 SMMLV (mayor a \$2.060.000 hasta \$12.875.000)	3.50%+ IVA
Créditos mayor a 25 SMMLV (mayor a \$12.875.000)	0.00%

## 2.2.4. Tasas de Interés

**Modalidad de Microcrédito: tasa efectiva anual. 33.9258%**

Periodicidad	Tasa Periódica	Tasa Nominal Anual
Mensual	2.4642%	29.57%
Bimensual	4.9891%	29.93%
Trimestral	7.5762%	30.30%
Semestral	15.7263%	31.45%

**Modalidad de Comercial: tasa efectiva anual 24.21%**

Periodicidad	Tasa periódica	Tasa nominal anual
Mensual	1.8231%	21.88%
Bimensual	3.6795%	22.08%
Trimestral	5.5697%	22.28%
Semestral	11.4495%	22.90%

## 3. Comisiones por Cobranza Jurídica y Prejurídica:

A continuación se relacionan los valores por concepto de cobro jurídico y prejurídico, los cuales aplican para toda la Red de Oficinas del Banco.

### 3.1. Cobranza Jurídica

El monto establecido para los honorarios por cobranza jurídica, corresponde al 20% de los honorarios estipulados en el proceso, en procura del pago de las obligaciones.

### 3.2. Cobranza Prejurídica

El monto establecido para los honorarios por cobranza Prejurídica, corresponde al 12% del valor en cobro.

## 4. Cobro de Seguro de Deudores

El valor a cobrar por seguro de deudores, corresponde al 3.6 x 1000 mes vencido, el cual aplica para todos los créditos otorgados por el Banco.

## 5. Cobro de Certificaciones

El valor establecido para el cobro de las certificaciones, corresponde a \$ 2.000 con IVA incluido, el cual aplica para todas las certificaciones emitidas por el Banco, a solicitud del Cliente.

## REVISIÓN Y APROBACIÓN

DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO

---

**Elaboró: Iván L. García**  
**Analista Procesos y Calidad**

**Fecha Elaboración: 30/12/2009**

---

**Revisó: Juan Carlos Rojas**  
**Director Control de Gestión**

**Fecha Revisión: 05/01/2010**

---

**Aprobó: Paola Andrea Gálvez Ocampo**  
**Vicepresidente Comercial**

---

**Aprobó: Luis German Linares Peña**  
**Vicepresidente Financiero y Administrativo**

---

**Aprobó: Margarita Correa Henao**  
**Vicepresidente Ejecutivo**

**Fecha Aprobación: 08/01/2010**