

Proyecto de Ley 247 de 2017

Por la cual se modifica la Ley 1735 de 2014 con el fin de establecer medidas tendientes a promover oportunidades financieras para el equilibrio social y se dictan otras disposiciones.

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1° Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto promover las condiciones por medio de las cuales se facilite el incremento en los índices de acceso a servicios financieros por la población colombiana, especialmente tratándose de aquella que en la actualidad tiene limitaciones para tal fin, a través de la modificación de la **Ley 1735 de 2014**.

Artículo 2° Modifíquese el Artículo 1° de la Ley 1735 de 2014 el cual quedará así:

Artículo 1°. Sociedades Especializadas en Créditos, Depósitos y Pagos Electrónicos. Son sociedades Especializadas en Créditos, Depósitos y Pagos Electrónicos las instituciones financieras cuyo objeto exclusivo es:

- a) La captación de recursos a través de los depósitos a los que se refiere el artículo 2° de la presente ley, con el objeto de realizar operaciones activas de crédito, en los términos previstos en la presente Ley;
- b) Hacer pagos y traspasos;
- c) Tomar préstamos dentro y fuera del país destinados específicamente a la financiación de su operación. En ningún caso se podrán utilizar recursos del público para el pago de dichas obligaciones;
- d) Enviar y recibir giros financieros;
- e) Realizar operaciones activas de crédito conforme con las limitaciones a que se refiere la presente Ley.

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

Los recursos captados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán mantenerse en depósitos a la vista o a término, y podrán ser colocados a través de las operaciones activas de crédito contempladas en la presente Ley. Según reglamentación del Gobierno Nacional, la cual incluirá normas en relación con el manejo de efectivo que estas sociedades puedan tener para la operación de su negocio. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán hacer uso de aplicaciones móviles y plataformas digitales con el fin de facilitar el cumplimiento del objeto social previsto en la presente ley. El Banco de la República podrá celebrar contratos de depósito con estas sociedades en los términos y condiciones que autorice la Junta Directiva del Banco de la República. Corresponderá al Gobierno Nacional establecer el régimen aplicable a estas entidades, incluyendo la reglamentación del límite máximo para la razón entre el patrimonio y los recursos colocados por la entidad, además de toda aquella que garanticen una adecuada competencia. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos estarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia.

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

Parágrafo 1°. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán realizar operaciones activas de crédito. Atendiendo las siguientes características:

- a) Los tipos de operaciones activas de crédito que podrán otorgar las SECDPES serán: Créditos de Bajo Monto y Microcréditos conforme lo disponga el Gobierno Nacional; en todo caso su determinación se realizará tomando como referente el salario mínimo legal mensual vigente.
- b) Propender por una cobertura integral del territorio nacional.

- c) La tasa máxima de interés permitido a la cual se podrán colocar los créditos otorgados por las SECDPES no podrán sobrepasar la tasa certificada por la autoridad competente como la tasa de usura para microcréditos.
- d) La periodicidad del pago de capital e intereses del crédito será flexible, pudiendo elegir el consumidor entre un plazo diario, semanal o mensual y con cuotas periódicas establecidas teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios.
- e) Los parámetros para definir el otorgamiento de crédito deberán ser flexibles, buscando criterios de aprobación más amplios, que ofrezcan un equilibrio entre acceso y administración del riesgo.
- f) Se deberá propender por la utilización de garantías para sopesar el riesgo que no restrinjan el acceso al crédito; en ese sentido se permitirán las estrategias de crédito asociativo como mecanismo de garantía.

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

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

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, no podrán proveer acceso a su red a las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos que sean subordinadas suyas

en los términos del artículo 27 de la Ley 222 de 1995, o en las cuales ejerzan control conforme lo establecido en la Ley 155 de 1959, el Decreto número 2153 de 1992 y la Ley 1340 de 2009, en mejores condiciones técnicas, económicas, administrativas o jurídicas que las otorgadas por el acceso a dicha red a las demás entidades Financieras que ofrezcan servicios financieros móviles o a los integradores tecnológicos a través de los cuales se surta tal acceso, en lo referente a los productos y servicios objeto de esta ley. La realización de conductas en contravía de lo previsto en el presente inciso constituirá una práctica comercial restrictiva por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, y será sancionada por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, o aquellas que los modifiquen o sustituyan.

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

Parágrafo 5°. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán contar con un Sistema de Administración de Riesgos Crediticios

Parágrafo 6°. Los créditos otorgados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos, podrán estar respaldados por el Fondo Nacional de Garantías en los términos y condiciones que para el efecto defina la Junta Directiva de dicho Fondo.

Parágrafo 7°. Los Operadores de Servicios Postales de Pago debidamente habilitados, podrán prestar los servicios establecidos en la Ley 1369 de 2009, así como los autorizados para las Sociedades Especializadas en Créditos, Depósitos y Pagos Electrónicos. Para tal fin deberán cumplir todos los requisitos establecidos para tales entidades, salvo aquellos relacionados con su constitución, para los cuales se someterán a lo dispuesto por las normas que les son aplicables en su condición de Operadores Postales de Pago.

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



Firmas:

Argenis Velásquez Ramírez
Representante a la Cámara

Jorge Humberto Mantilla
Secretario General Cámara de Representantes

Exposición de Motivos

I. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto atacar la problemática de los esquemas de financiación desregulados en Colombia, especialmente tratándose de los denominados esquemas “gota a gota”, ello a través de la ampliación de las competencias otorgadas por la Ley 1735 de 2014 a las SEDPES, para permitir la prestación de servicios financieros crediticios integrales que posibiliten movilizar la demanda de financiamiento desde el sector informal hacia el sector formal. Tal propuesta, pretende promover la innovación y el emprendimiento en el país. A la vez que se ofrece a los ciudadanos más vulnerables, inclusión en esquemas de prestación de servicios financieros regulados. Protegiéndoles así de prácticas informales que redundan en que sean víctimas de fenómenos tales como la usura o la propia violencia, derivada de la desinstitucionalización que conllevan los préstamos gota a gota o esquemas similares. Finalmente el presente proyecto se plantea como un aporte a la construcción de la paz en el país. Debido a que entre más posibilidades tengan las personas de acceder a los medios económicos para desarrollar sus ideas y proyectos productivos, existe una menor probabilidad de recaer en escenarios de violencia.

II. Justificación

1. Introducción

En Colombia, el acceso a alternativas de financiación para las personas es altamente restringido. Según cifras de la encuesta de mercado de crédito informal realizada con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –en adelante USAID- y el programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible –en adelante MIDAS- , el porcentaje de personas pertenecientes a los estratos 1,2 y 3 que accedieron a un crédito con el sector formal es únicamente del 17%; además el 48% ha empeñado algún objeto para obtener dinero prestado, o han recurrido a prestamistas informales bajo el esquema

denominado gota a gota (El Tiempo 2015)¹. Estas cifras indican que existe un déficit de oferta de préstamos o formas de financiación formales que se ajusten a las necesidades de los potenciales consumidores. Por ello, dicha oferta es desplazada hacia el sector informal de la economía, ocasionando perjuicios a los grupos más vulnerables de la sociedad colombiana. Que al ver cerradas las puertas del sector formal de la economía se ven obligados a recurrir a prestamistas “gota a gota”, quienes se aprovechan de la desesperación de los deudores para cobrar altísimos intereses, que se aproximan al 396% E.A. (Solarte 2013)². Agravando dicha situación, que la integridad física y psicológica de los deudores es la prenda de garantía para el pago del préstamo. Lo que quiere decir que en este tipo de prácticas, ante la imposibilidad de pago del deudor, se desatan actos de violencia. Un caso real ejemplo esta situación es el relato de una mujer que afirma que ha recibido constantes amenazas contra su integridad física, por un préstamo de \$200.000 y por el cual ha pagado aproximadamente 4 millones de pesos (BLU RADIO 2016)³. ““Me amenazan con quitarme la cabeza y con dejarla botada en un basurero. Otro llamó y me dijo que iba a atrapar a mi hijo, pero que de alguna manera tengo que pagar”, expresó la víctima.” (BLU RADIO 2016)⁴.

Consecuencia de la falta de alternativas reales de financiación para las ideas y proyectos productivos de la población es que el negocio de los “gota a gota” está siendo administrado por grupos al margen de la ley como los Neo paramilitares. “Los neo paramilitares, se han reconocido en los últimos años porque han cambiado las estrategias de control territorial y sobre la población con relación a los métodos utilizados por sus antecesores.(...) Actualmente, cuentan con una fuerte capacidad económica, manejan múltiples negocios de cada una de las regiones, no sólo están relacionados con el narcotráfico, sino que han logrado permear la economía lícita e ilícita de los municipios. La población los reconoce fácilmente por ser quienes manejan el préstamo gota a gota (...)” (Arias

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

² Solarte, Ricardo. *El Venenoso Gota a Gota*. 20 de 06 de 2013. <http://miputumayo.com.co/2013/06/20/el-venenoso-gota-a-gota/>.

³ BLU RADIO. *Escalofriante Amenaza de Prestamistas Gota a Gota a Comerciantes de Engativá*. 25 de 01 de 2016. <http://www.bluradio.com/121833/escalofriantes-amenazas-cobradores-de-gota-gota-amenazan-engativa>.

⁴ BLU RADIO. *Escalofriante Amenaza de Prestamistas Gota a Gota a Comerciantes de Engativá*. 25 de 01 de 2016. <http://www.bluradio.com/121833/escalofriantes-amenazas-cobradores-de-gota-gota-amenazan-engativa>.

2011)⁵. Este punto es crítico, debido a que los que están manejando el negocio de los préstamos “gota a gota” en el país son grupos que después del proceso de paz de Santa Fe de Ralito, siguieron sus actividades delincuenciales. Por lo que es necesario con urgencia movilizar la demanda de acceso a capital desde la informalidad hacia la formalidad, para asegurar que este espacio no sea cooptado por personas que quieran continuar al margen de la ley durante el proceso de posconflicto por el que transita el país.

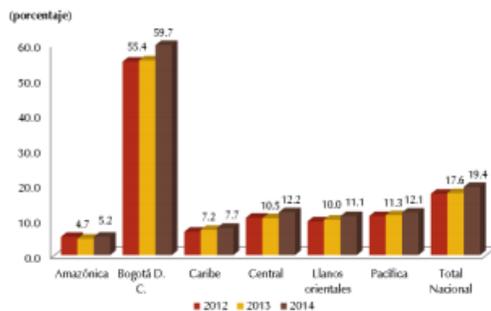
Pese a que se han realizado esfuerzos desde el Gobierno colombiano para incentivar a los bancos a dirigir su oferta a los sectores menos favorecidos de la sociedad colombiana. Éstos no han tenido el impacto esperado debido a que la falta de garantías de respaldo que posee la población de bajos recursos implica un alto riesgo para la Banca Comercial. La cual busca maximizar su lucro y no cumplir con un fin social. En este sentido con el Decreto 2654 de 2014, se buscaba estimular a los Bancos a acoger la demanda de financiamiento de la población de bajos recursos. Pero tal como se expone en los medios nacionales un año después de la entrada en vigencia del mencionado decreto, ninguna entidad lo ha aplicado (El Tiempo 2015)⁶. Lo anterior se manifiesta en las bajas tasas de inclusión financiera de los sectores de bajos recursos de la sociedad colombiana, pues “Según el más reciente ‘Reporte de inclusión financiera’, del programa Banca de las Oportunidades y la Superfinanciera, de 100 colombianos adultos, solo 16 tienen crédito con una entidad financiera. Este nivel es inferior al de países como Uruguay, donde alcanza el 21 por ciento; Bolivia (19,7 por ciento), República Dominicana (18,2 por ciento) y El Salvador (17,2 por ciento).” (El Tiempo 2015)⁷. Además aproximadamente 2’864.160 personas recurren a préstamos “gota a gota” ante la imposibilidad de acceder a alternativas de financiamiento formales.

⁵ Arias, Angélica. «Neoparamilitares – Bacrim: Acciones de Interferencia para las Elecciones Locales de 2011.» *Corporación Nuevo Arcoiris*, 2011.

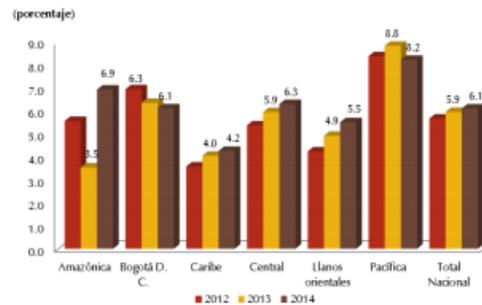
⁶ El Tiempo. «Los préstamos para atajar al 'gota a gota' nada que despegan.» *El Tiempo*, 03 de 11 de 2015.

⁷ El Tiempo. «Los préstamos para atajar al 'gota a gota' nada que despegan.» *El Tiempo*, 03 de 11 de 2015.

D. Créditos de consumo



F. Microcréditos



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

De las gráficas publicadas por El Banco de la República es posible inferir que si bien ha existido un aumento progresivo en el otorgamiento de créditos en el país, desde el año 2012 hasta el año 2014, aún los índices no son satisfactorios. Por ejemplo, los créditos de libre consumo llegan únicamente al 19% en el país, siendo menor al promedio general de la presencia de créditos de “gota a gota” en la mayoría de regiones del país. Por otro lado el panorama del microcrédito es más preocupante, pues el promedio nacional apenas alcanza el 6,1%.

Ahora bien, la legislación colombiana define el microcrédito en el artículo 39 de la ley 590 de 2000 de la siguiente manera: “*Sistemas de microcrédito*. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos

de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2000)⁸.

Esta definición resulta restrictiva, dejando por fuera de este producto financiero a aquellas personas que teniendo ingresos y capacidad de pago, no poseen los mecanismos formales para demostrarlos. Generando que las personas que demandan acceso a micro financiación y son excluidas por el sector financiero formal, deban recurrir a prestamistas “gota a gota”.

2. Micro finanzas en Colombia

En esta sección de la presente justificación se realizará un análisis del mercado de la micro financiación en Colombia con el objetivo de poner en evidencia sus virtudes y falencias. Indagando si los sectores de la sociedad marginados económica y socialmente tienen vías de acceso para satisfacer sus necesidades de financiación en el sector formal, o si por el contrario sólo pueden recurrir a prestamistas informales como los “gota a gota”. Se busca profundizar a cerca de las características de la oferta de microcréditos de la banca tradicional en el país, con el fin de observar si en efecto satisfacen la demanda de financiación de la población colombiana.

2.1 Banca Formal

Para efectos del presente análisis conceptual se entenderá por Banca Formal, todas aquellas instituciones financieras que funcionan como establecimientos de crédito, bajo la razón social de bancos. Para analizar el accionar de la Banca Formal en el campo de la micro financiación es necesario tener presente que el fin central de la Banca Comercial es el ánimo de lucro antes que la realización de un bienestar social. Esta premisa se justifica en que por décadas la tendencia que marca el desenvolvimiento de la actividad financiera en el país es la búsqueda de crecimiento económico, en sacrificio de otras causas como la democratización de los servicios financieros. En ese sentido las incursiones de la banca comercial en el campo de la micro financiación están mediadas por la búsqueda en primer lugar de rentabilidad del capital invertido, lo cual no es per se negativo, pero se convierte en un hecho adverso cuando la minimización del riesgo se vuelve en una máxima del sistema financiero. Haciendo que los servicios y productos

⁸ Congreso de la República. «Ley 590 del 2000.» *Ley 590 del 2000*. Bogotá, 10 de Julio de 2000.

ofrecidos por éste se restrinjan a un segmento poblacional muy limitado, excluyendo de los beneficios que trae el ahorro y el crédito para las finanzas personales, a la mayoría de la población.

En Colombia si bien se ha identificado que existe una falencia en el cubrimiento de la demanda de instrumentos de micro financiación. La herramienta de intervención usada para la solución de esta problemática social ha sido crear incentivos para propiciar que la banca privada incurriere en el mercado de créditos destinados a la población con menos recursos. Pero lo anterior no ha tenido los resultados esperados, los bancos si bien han abierto líneas de microcrédito, estos productos siguen presentando gran parte de las barreras y obstáculos que impiden que la mayoría de la sociedad colombiana pueda acceder a ellos, y se vean obligados a recurrir a prestamistas informales como los “gota a gota”.

Es necesario resaltar que pese a los incentivos que ha implementado el Gobierno colombiano, aún muchos de los bancos más importantes que tiene el país ni si quiera han incursionado en el mercado de la micro financiación. Algunos de éstos bancos son: Corpbanca, Citibank, BBVA, Banco de Occidente y Banco Pichincha⁹.

Dentro de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para motivar a los actores de la banca comercial a elaborar productos diseñados al aumento de la inclusión financiera en el país; y de esta manera contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas y de vida de la población, se encuentran: el CONPES 3424 de 2006, mediante el cual se establece la política pública de la Banca de las Oportunidades, y en la cual se destina una amplia porción de recursos para incentivar a la banca comercial a desarrollar mecanismos que extiendan la inclusión financiera a los sectores poblacionales con mayores necesidades y con altos índices de insatisfacción de necesidades y de pobreza. Para ser precisos se destinaron recursos por un monto de \$120.000 millones de pesos que se administrarían en un convenio entre Bancoldex y el Ministerio de Hacienda, para el desarrollo de la Banca de las Oportunidades (Gerlein, González y Arias 2010)¹⁰. El argumento para desarrollar la política de la Banca de las Oportunidades a través de la

⁹ Superintendencia Financiera de Colombia. *Tasas y Desembolsos-Bancos*. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?!Servicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=60775> (último acceso: 29 de 07 de 2016).

¹⁰ Gerlein, Edgar, Sandra González, y Armando Arias. *Análisis de la Política Banca de las Oportunidades*. Bogotá: Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, 2010.

banca comercial, fue que los recursos dirigidos hacia ésta tendrían un mayor impacto debido al Know How que poseen estas entidades. Pero si se analiza el impacto de ésta política en retrospectiva, los resultados en términos de la inclusión financiera no fueron los deseados, y no se logró que la mayoría de la población colombiana fuera acogida por el sistema financiero formal, especialmente en lo que a productos financieros crediticios se refiere. Por esta razón es necesario reorientar los esfuerzos de intervención del Estado Colombiano, para garantizar una efectiva inclusión financiera en Colombia, ante las fallas que presento el mercado en la eficiente asignación de recursos (préstamos) destinados a las personas más vulnerables de la sociedad. Es necesario que el Estado intervenga y busque otras alternativas para articular a las familias excluidas del sector financiero a los beneficios que traen los productos financieros para las finanzas personales.

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

2.2 Cooperativas y ONG´S.

Las instituciones Micro Financieras, son aquellas entidades financieras que tienen un tamaño inferior al de las entidades descritas anteriormente y se encuentran en el renglón correspondiente a la economía solidaria, pero igualmente cumplen funciones de colocación y captación de dinero. Estas entidades funcionan principalmente bajo las figuras legales de Cooperativas y ONG´S (Rodríguez Martínez 2010, 41). Dentro de las más importantes instituciones micro financieras en el país encontramos: **Confiar, JFK, World Woman Banking, Fincomercio, BancaMía, entre otras.**

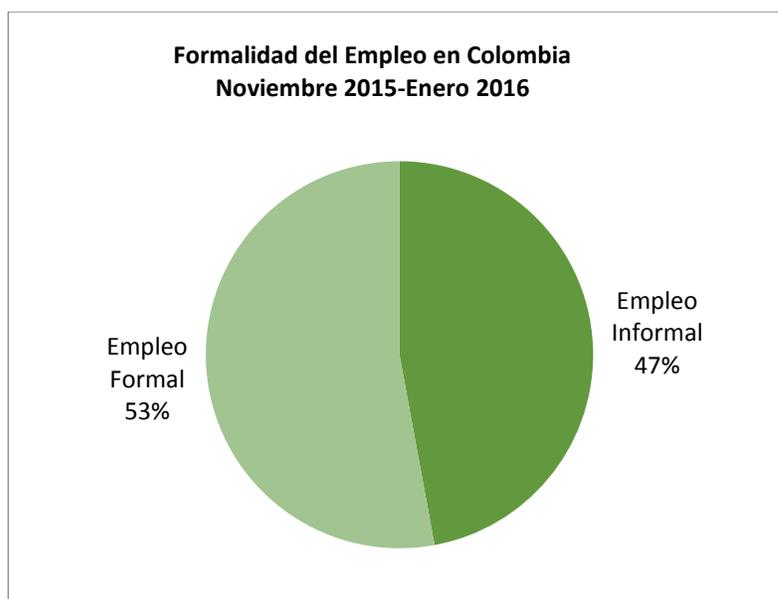
Principalmente éstas instituciones financieras funcionan adaptándose a los mecanismos y modos de desenvolverse en el mercado seguido por los Bancos; si bien se especializan en brindar productos financieros que pueden ser catalogados como micro créditos (dentro de la concepción que existe en el país del término), presentan dificultades asociadas a su

alcance, infraestructura, y a las barreras que imponen para que los usuarios puedan acceder a sus servicios.

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

El funcionamiento de estas entidades ha generado beneficios especialmente concentrados en los centros urbanos del país, y orientados a un nicho de mercado en el que no se encuentran incluidas las personas con mayor vulnerabilidad. Al no tener aspectos significativamente diferenciadores respecto de los bancos tradicionales, en la forma en cómo se desenvuelven en el mercado, ni presentar servicios y productos a los consumidores que tengan una orientación desemejante a los ofrecidos por los Bancos. Los micro créditos ofrecidos por las entidades micro financieras están dirigidos a un mercado muy similar al que penetran los bancos. Ubicado en el renglón de la economía que se podría denominar como formal, integrado por aquellas personas que se encuentran de una u otra forma articulados a actividades económicas, que les permiten demostrar garantías reales exigidas tanto por los bancos como por las instituciones micro financieras para acceder a un crédito.

2.3 Impresiones Contexto Colombiano



Fuente: Dinero. «La informalidad cae mientras el desempleo incrementa.»
14 de 03 de 2016. <http://www.dinero.com/economia/articulo/empleo-informal-en-enero-de-2016/221324>.

Aproximadamente la mitad de la población colombiana se encuentra en la informalidad, además cerca del 88% de las personas que se encuentran laborando como independientes están en la informalidad (RCN 2013)¹¹. Es decir que todas estas personas están recibiendo ingresos que no son validables por el sector financiero formal (constituido tanto por los Bancos como por las Instituciones micro financieras) para acceder a un crédito. Esto les impide obtener los recursos necesarios para aumentar su capital y de esta manera realizar inversiones que les permitan aumentar sus niveles de ingresos y salir de la economía denominada informal. Lo anterior sumada a la falta de cobertura de la oferta de servicios financieros en el territorio nacional, hacen que esa otra Colombia, informal y rural, no pueda acceder a productos crediticios.

2.4 Grupos de Ahorro y Crédito Local

Los Grupos de Ahorro y Crédito Local –en adelante GACL- son un programa desarrollado por Banca de las Oportunidades, se trata de grupos de personas que se organizan para crear un fondo comunitario, al cual se hacen aportes aproximadamente cada quince días, y a través del cual los miembros pueden acceder a pequeños préstamos (Banca de las Oportunidades 2017)¹². Los GACL se establecieron principalmente en zonas del país que se ven fuertemente afectadas por la pobreza, generando resultados positivos en materia de impacto social y económico. La experiencia demostró que a través del manejo de dinero se crearon lazos y tejido social, que permitieron el funcionamiento óptimo de los GACL y su permanencia en el tiempo. El sentido de pertenencia al GACL, hace que las personas sientan que al formar parte de éste tienen la responsabilidad con sus semejantes de cumplir con los acuerdos formales e informales establecidos, garantizando de ésta manera la estabilidad económica de los GACL.

¹¹RCN, Noticias. «El 56% de los trabajadores son informales:UniAndes.» 3 de 09 de 2013. <http://www.noticiasrcn.com/nacional-economia/el-56-los-trabajadores-son-informalesuniandes>.

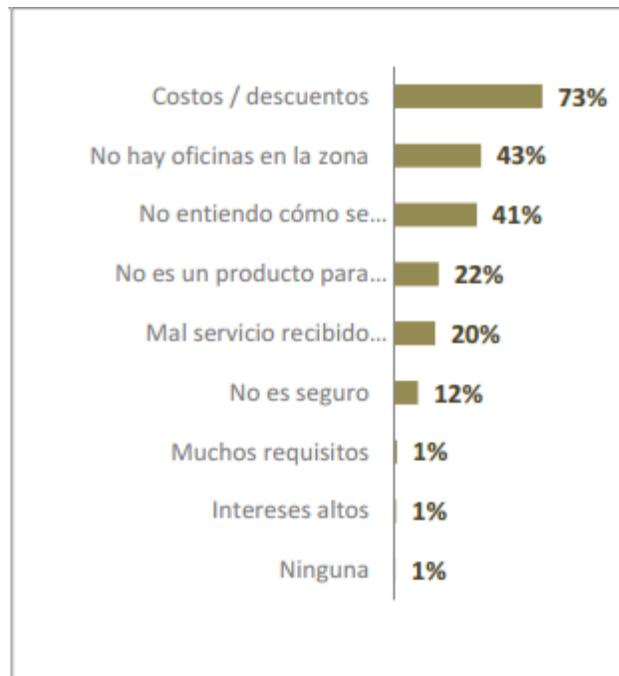
¹² Banca de las Oportunidades. *Grupos de Ahorro y Crédito Local*. 2017. <http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=301&conID=823> (último acceso: 13 de 03 de 2017).

En el año 2014, la Banca las Oportunidades realizó un estudio para indagar sobre la posibilidad de adaptar productos financieros del sector formal, a las necesidades de los GACL¹³. Obteniendo valiosa y significativa información acerca de las concepciones, creencias, y demandas de los miembros de los GACL en el país. El estudio citado se desarrolló en diez municipios (Cajibío, Silvia, Cértegui, Condoto, Pasto, San Pablo, Tumaco, Cartagena y María la Baja) correspondientes a cuatro departamentos (Cauca, Chocó, Nariño y Bolívar) con un total de 897 muestras (Banca de las Oportunidades; Total Marketing Group; CEI 2014, 10).

Mostrando que las personas tienden a confiar más en los GACL porque los reconocen como una institución de la comunidad. Mientras que la confianza en entidades como los bancos, es relativamente baja “Entre los miembros de los GACL no existe un interés tan favorable para guardar el dinero en las entidades financieras. La baja percepción se debe al cobro de intereses, la pérdida de dinero y la desconfianza que les genera la banca en general.” (Banca de las Oportunidades; Total Marketing Group; CEI 2014, 13). Tal como se evidencia en la gráfica los costos asociados a los productos del sistema financiero (73%) y la falta de oficinas (43%), son las principales razones por las que las personas que hacen parte de los GACL, no acudirían a éstos.

Existe un limitante al desarrollo de los GACL, porque los miembros al tener que manejar sumas altas de dinero sienten que la seguridad es un impedimento para acrecentar los fondos, y conciben que vincularse a la banca no es una opción por las razones ya expuestas. Generándose un estancamiento de la iniciativa, y una pérdida de las potencialidades de este tipo de ejercicios.

¹³ Banca de las Oportunidades; Total Marketing Group; CEI. «Estudio de Mercado (De la Oferta y la Demanda) Para el Desarrollo y/o Adaptación de Productos Financieros Formales para las Personas que han Sido Participantes en Grupos de Ahorro y Crédito, Lo cual Incluye Llevar a cabo un Proyecto GACL.» Bogotá, 2014.



Fuente: Banca de las Oportunidades; Total Marketing Group; CEI. «Estudio de Mercado (De la Oferta y la Demanda) Para el Desarrollo y/o Adaptación de Productos Financieros Formales para las Personas que han Sido Participantes en Grupos de Ahorro y Crédito, Lo cual Incluye Llevar a cabo un Proyecto GACL.» Bogotá, 2014.

El principal objetivo de los GACL es, a través del ahorro profundizar la educación financiera de las personas, cambiar las concepciones y los significados que tienen éstas sobre el uso del dinero. Creando de iniciativas como los GACL un escalón de entrada para que más personas accedan al sistema financiero. Pero este objetivo no se cumple debido a la percepción de las personas sobre los bancos, a la falta de cobertura física, y principalmente a que la banca formal no reconoce que la educación financiera y el historial de pagos generado por las personas a través de los GACL sea suficiente garantía para brindar acceso a productos financieros, por ejemplo, a un microcrédito.

Este ejemplo muestra la necesidad de diversificar el ecosistema financiero en el país, permitir que nuevas entidades e instituciones ofrezcan productos financieros a las personas que están marginadas de éstos. Aprovechando las potencialidades existentes. Impulsando el uso de nuevas tecnologías que permitan validar experiencias como la de los GACL, como

una garantía suficiente para acceder a un crédito, que permita a las personas mejorar sus condiciones de vida, a través de inversiones en negocios, educación entre otros muchos aspectos

3. Organismos Multilaterales

En el contexto internacional se ha reconocido que la micro financiación y la inclusión financiera son una importante herramienta en la lucha contra la pobreza extrema en el mundo. Diversos organismos internacionales han trabajado e impulsado el desarrollo de recomendaciones para que los países avancen en la consolidación de instrumentos de micro financiación dirigidos a las personas más vulnerables, y que contribuyan a su articulación en el ciclo económico y en el sistema financiero.

Actualmente los organismos internacionales están comprometidos con fomentar el desarrollo humano. Para Amartya Sen, el desarrollo humano puede ser visto como libertad (Edo 2002, 20)¹⁴. Una de las libertades fundamentales parte del desarrollo, es la libertad de acceso a los servicios económicos, que contemplan todos aquellos elementos y factores que permiten a las personas insertarse en el ciclo económico (Amartya 2004)¹⁵. Como aquí se establece existe un estrecho nexo entre la inclusión financiera, especialmente en lo referente al acceso a micro financiación, con la inserción al ciclo económico y en últimas con el desarrollo humano.

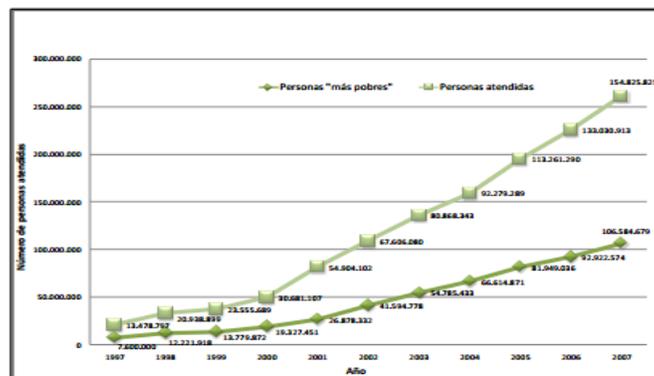
La inclusión financiera ha tendido a desarrollarse en el mundo a través de estrategias que permitan vincular a las personas con los sistemas financieros por vía del ahorro. Esto ha llevado a que se restrinjan los esfuerzos, políticas y regulaciones pro inclusión financiera, al nivel transaccional; por esta razón se han concentrado dichas estrategias en acrecentar los productos financieros como cuentas de ahorro o mecanismos de pagos y transferencias, así como los canales de acceso a éstos. Dejando de lado el nivel crediticio de la inclusión financiera, ignorando que es mediante el acceso a posibilidades de endeudamiento, que las personas aumentan sus capacidades de inversión y desarrollo de ideas y proyectos productivos. Es en éste nivel en donde los productos

¹⁴ Edo , María. «AMARTYA SEN Y EL DESARROLLO COMO LIBERTAD La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo.» *Universidad Torcuato di Tella*, 2002.

¹⁵ Amartya, Sen. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta, 2004.

como el microcrédito son una alternativa eficaz y eficiente para conseguir una verdadera e integral inclusión financiera.

Actualmente existe un alto crecimiento de instrumentos de micro financiación a nivel global, debido al importante apoyo, aceptación, y reconocida eficacia de esta estrategia dirigida a disminuir los niveles de pobreza. Evidencia de lo anterior es la tendencia de aumento del microcrédito en el mundo, desde 1997 a 2007. Cabe aclarar que existe la propensión a nivel mundial a concebir el microcrédito como un instrumento para garantizar acceso a micro financiación a las personas con mayores necesidades insatisfechas de la sociedad. A su vez, en el plano internacional, el concepto de micro crédito no se limita a la financiación de microempresas, como sí sucede en Colombia.

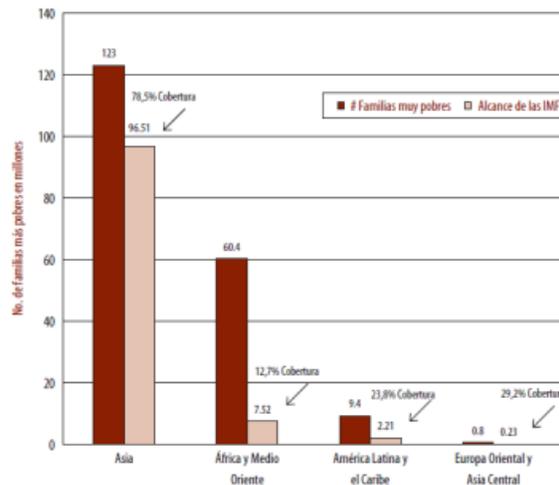


Fuente: Informes Anuales Microcredit Summit Campaign

Fuente: (Rodríguez Martínez 2010)

Pero pese al optimismo que conllevan el crecimiento de las cifras de micro crédito a nivel mundial, en América Latina en comparación con otras regiones, deben realizarse esfuerzos para aumentar la cobertura y acceso a alternativas de micro financiación. Como se puede evidenciar en la siguiente gráfica, Asia y África lideran los índices de cobertura de microcréditos, mientras que América Latina y el Caribe, al igual que Europa tienen un porcentaje de cobertura muy inferior. Es decir, América Latina y el Caribe con los índices de pobreza y desigualdad que poseen, deben aumentar los esfuerzos para garantizar el acceso de la población de bajos recursos a

alternativas de micro financiación que les permitan realizar iniciativas y proyectos productivos para mejorar sus condiciones de vida.



Fuente: Informe Anual Microcredit Summit Campaign 2009

Fuente: (Rodríguez Martínez 2010)

3.1. Recomendaciones Organización de las Naciones Unidas

Las recomendaciones de las Naciones Unidas en materia de inclusión financiera y específicamente en relación con instrumentos de Micro financiación surgen desde la Cumbre del Milenio, la cual, fue uno de los eventos de la historia mundial reciente, más importantes, ya que en ésta los países miembros de las Naciones Unidas identificaron y llegaron a compromisos para atacar las principales problemáticas que aquejan a la humanidad de cara al nuevo Siglo. Ésta reunión es la materialización de la creencia de que debido al vertiginoso proceso de globalización que atraviesa el mundo desde finales del siglo XX, los problemas públicos se redimensionan, sobrepasando las fronteras de los Estados Nacionales. En la Cumbre se definieron ocho objetivos, en torno a los cuales los países miembros se comprometieron a aunar esfuerzos; éstos objetivos son: “erradicar el hambre y la pobreza extrema, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.” (ONU 2016)¹⁶. Al hablar de erradicar la

¹⁶ ONU. Organización de las Naciones Unidas. 13 de 07 de 2016. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.

pobreza extrema, la ONU ha reconocido que el microcrédito es una herramienta fundamental para lograr este objetivo; ya que permite a las personas más pobres articularse al ciclo productivo y mejorar sus condiciones de vida (Rodríguez Martínez 2010, 16)¹⁷. Muestra de la importancia dada por la ONU al micro crédito es la declaración por parte del Consejo Económico y Social del 2005 como año del microcrédito, además de la promoción de programas para impulsar la micro financiación. (Rodríguez Martínez 2010, 17)

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

“

- ✓ *Promover la expansión de las microfinanzas sustentables para los muy pobres como una intervención fundamental para el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), especialmente, la de reducir a la mitad la pobreza absoluta para el año 2015.*
- ✓ *Los programas de Microcrédito que siguen los temas centrales de la Campaña Cumbre del Microcrédito (llevar servicios a los más pobres, servir y empoderar a las mujeres, lograr la autosuficiencia financiera y asegurar el impacto) son fundamentales para el logro de las MDM.*
- ✓ *Promover el establecimiento, desarrollo y crecimiento de las microfinanzas sustentables para la gente muy pobre de su país.*
- ✓ *Deben buscarse oportunidades para adoptar prácticas óptimas dentro del país o en países vecinos, con las cuales se establezcan firmemente y se motive el crecimiento de una amplia gama de instituciones microfinancieras sustentables para la gente muy pobre. Esto requerirá el uso de herramientas para medición de la pobreza efectivas y de costo razonable que sirvan para asegurar que los muy pobres no se excluyan y, en el caso de exclusión, el uso de herramientas costo efectivas para el enfoque en la pobreza.*
- ✓ *Abandonar los servicios financieros minoristas o de primer piso. Ofrecer servicios financieros minoristas para los pobres y más pobres*

¹⁷ Rodríguez Martínez, María. «EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA.» Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

no es trabajo del gobierno, sino de las ONG microfinancieras bien administradas, grupos de base para el crédito y ahorro, cooperativas, IMF reguladas y aquellos bancos comerciales comprometidos a servir a clientes muy pobres. Hay muchas posibilidades para la ineficiencia, el crédito subsidiado y el desarrollo de sistemas insostenibles cuando los gobiernos administran los programas de créditos. Una vez que eso ocurre, incluso los buenos programas administrados por las IMF eficientes, se pueden ver amenazados.

- ✓ *Crear y hacer posible un ambiente que permita el desarrollo de una amplia variedad de instituciones, que apoye las prácticas óptimas y el desempeño sólido, y que no requiera regularse a menos que el programa acepte ahorros del público en general.*
- ✓ *Crear un fondo autónomo para el microcrédito usando como punto de referencia una institución como la PKSF24 en Bangladesh.”*
(Rodríguez Martínez 2010, 17-18)¹⁸

3.2. Criterios Banco Mundial

El Banco Mundial al igual que la ONU, ha promovido los microcréditos como herramienta en la lucha contra la pobreza, así como instrumento para cambiar la forma en cómo las familias más pobres hacen uso del dinero. Tal como se puede observar en las conclusiones de la evaluación de las micro finanzas realizada por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población pobre del Banco Mundial, “La expansión del acceso al crédito mejoró el bienestar de los prestatarios: aumentó el ingreso, el consumo de alimentos ascendió y las medidas sobre la toma de decisiones dentro del hogar aumentaron junto con el estado de la comunidad y el optimismo general.” (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial 2011)¹⁹. Por estas razones el Banco Mundial ha realizado esfuerzos para impulsar en los países en desarrollo, la invención de programas de microcrédito, que junto con otras medidas pueden

¹⁸ Rodríguez Martínez, María. «EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA.» Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

¹⁹ Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial. «Últimas conclusiones derivadas de estudios de evaluación aleatorios de las microfinanzas.» *Informes del CGAP y sus Asociados*, nº 2 (12 2011): 1-28.

contribuir a la superación de la pobreza extrema y al aumento de la inclusión financiera.

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

“

Aliento eficaz de la inversión privada.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. Recomendaciones Banco Interamericano de Desarrollo

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

Además la micro financiación son vistas por el BID, como una alternativa oportuna para mejorar las cifras de inclusión financiera en la región. “La inclusión financiera conlleva múltiples beneficios socioeconómicos entre los que se destaca la reducción de la vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos, ya que proporciona instrumentos que permiten limitar la variabilidad del consumo y gestionar los choques adversos de manera más eficiente, así como incrementar sus activos. La inclusión financiera en América Latina y el Caribe ha tenido avances importantes en los últimos años; sin embargo, la mitad de la población adulta aún no accede al sistema financiero, y existen disparidades importantes entre los países y dentro de ellos” (de Olloqui, Andrade y Herrera 2015, 5)²¹.

²⁰ Rodríguez Martínez, María. «EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA.» Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

²¹ de Olloqui, Fernando, Gabriela Andrade, y Diego Herrera. «Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura Actual y Desafíos para los Próximos Años.» *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2015: 1-32.

Dentro de las principales recomendaciones para los microcréditos en América Latina y el Caribe, el BID sugiere que “Definir el microcrédito como una nueva forma de concesión de préstamos que se diferencia de los préstamos de consumo, comerciales e hipotecarios. Esto, a su vez, permitirá la simplificación de las normas para los préstamos microempresariales” (Jansson, Rosales y Westley 2003, 7)²². Esta recomendación es fundamental y se constituye en un punto de partida para transformar la forma en cómo han sido concebidas y ejecutadas las iniciativas de micro financiación en el país. Debido a que las restricciones de acceso a microcréditos se equiparan con las presentes en otras líneas de crédito. Impidiendo que personas que se encuentran en una situación marginal respecto al sistema financiero formal puedan acceder a alternativas viables y razonables de financiamiento, y se vean obligadas a recurrir a alternativas informales como los créditos “gota a gota”.

3.4. Recomendaciones CEPAL

En primer lugar para la CEPAL el acceso limitado de las personas más vulnerables de la sociedad a servicios financieros, ocasiona una proliferación de la informalidad. “América Latina y el Caribe es una de las regiones con menor nivel de acceso a servicios financieros tradicionales en el mundo en desarrollo, situación que se hace más patente cuando se analizan los sectores más vulnerables de la sociedad, aquellos de menor nivel de ingreso y los que habitan en zonas rurales. En virtud de este hecho, los hogares “excluidos” del sistema financiero tradicional se ven en la necesidad de recurrir a métodos “informales” de financiamiento, que tienden a tener elevados costos financieros, plazos muy reducidos y suelen exigir “alguna forma” de garantía para el otorgamiento de créditos.” (Pineda y Carvallo 2010, 5)²³. Tal como lo comprende la CEPAL la inexistencia de instrumentos de financiación dirigidos a la población más vulnerable de la sociedad, es un problema latente y un impedimento para el desarrollo económico de la región.

En cuanto a la intervención del Estado en el campo del micro financiamiento la CEPAL expone que: “Uno de los problemas que genera la exclusión a los servicios financieros que proyectos de inversión que podrían ser rentables, quedan sin realizarse por problemas de liquidez y de

²² Jansson, Tor, Ramón Rosales, y Glenn Westley . «Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas.» *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2003: 1-109.

²³ Pineda, Ramón, y Pablo Carvallo . «El Futuro de las Microfinanzas en América Latina: Algunos Elementos para el Debate a la Luz de las Transformaciones Experimentadas.» *CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo*, 2010: 1-41.

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

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

4. Casos Internacionales

Como se expuso en la sección anterior la inclusión financiera como meta, y las micro finanzas como herramienta para su alcance, son una preocupación que sobrepasa las fronteras de los estados nacionales. Concibiéndose como un objetivo global, que debe ser abordado a través de los esfuerzos de todos los países. Este compromiso mundial con la inclusión financiera puede comprenderse por la estrecha relación que existe entre ésta, con la reducción de la pobreza. Debido a que ampliar las posibilidades de acceso a todos los sectores de la población, estimula el desarrollo de proyectos productivos. Con mayores posibilidades de acceso a capital, las inversiones se hacen más viables y probables. Generando

dinámicas de crecimiento y progreso en las finanzas personales de toda la población.

La constante preocupación por alcanzar una extendida inclusión financiera se ve materializada en esfuerzos a lo largo y ancho del mundo, de los gobiernos y actores estatales por ampliar las vías y canales de acceso a productos financieros a toda la población. Estas acciones se hacen más recurrentes en aquellos países en vía de desarrollo, ya que se comprende la estrecha relación entre incluir financieramente a las personas, y mejorar la condición económica de éstas. En África y Asia encontramos algunos de los casos de micro finanzas más exitosos en el mundo, India, Namibia, Bangladesh entre muchos otros son epicentro de algunos de los principales avances en materia de inclusión financiera. En América Latina sobresalen casos como México, Brasil y Bolivia entre otros. Pero sin lugar a dudas una de las experiencias más emblemáticas y exitosas en esta materia, es el del Banco de los Pobres en Bangladesh, ideado y ejecutado por el premio Nobel de paz Muhammad Yunus.

4.1. Grameen Bank Bangladesh

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

Con el objetivo de brindar micro financiación a los más pobres y buscando protegerlos de la usura de los prestamistas informales, Yunus ideó un modelo de banco, dirigido a las personas más pobres, en donde se hicieran micro préstamos a tasas de interés razonables, flexibles, y con presencia en todas las villas de Bangladesh. Los créditos ofrecidos por el Banco Grameen, se caracterizan por ser de montos pequeños, los pagos se realizan en plazos flexibles, y las garantías se plantearon de tal forma que no es necesario tener un respaldo material para obtener un

préstamo. Sino que la garantía sea la presión de grupo; ya que para solicitar un préstamo debe una persona reunirse en un grupo de cinco, en donde se les presta a las dos primeras personas del grupo, y a las siguientes no se les presta hasta que las primeras hayan cancelado su deuda. Éste modelo de garantías ha sido un éxito, que se observa en el índice de retorno de los créditos que es aproximadamente del 97%.

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

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

5. Contexto legal y normativo

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

Constitución Política de Colombia Art 2.

“son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” Resalta de este artículo el compromiso del Estado Colombiano con promover la prosperidad general, en donde el acceso a fuentes de microfinanciación es una herramienta central para disminuir las barreras que impiden la prosperidad generalizada en el país, como la pobreza y el desempleo.

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

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

Ley 590 del 2000

El principal objetivo de ésta ley es: “Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos” (Congreso de la República 2000). Para el cumplimiento de tal objetivo en la ley en mención se establece el microcrédito, como mecanismo para jalonar el crecimiento de la micro y pequeña empresa en el país. El microcrédito según esta ley se concibe como: “Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.” (Congreso de la República 2000)

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

El Decreto 3078 de 2006 plantea atacar la problemática de los prestamistas informales en el país, a través de la promoción de microfinanciación dirigida a personas excluidas del sector financiero. Este programa es administrado por Bancoldex en asociación con las entidades del sector financiero formal. A pesar de que la Banca fue creada en 2006, no ha contado con un gran impacto, y siguen existiendo amplios sectores poblacionales excluidos del sector financiero.

Conpes 3424 de 2006 + Decreto 2654 de 2014

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

6. Inclusión financiera

La inclusión financiera como un instrumento de crecimiento y desarrollo económico, se ha configurado como elemento prioritario de política pública, por medio del cual, además de lograrse una profundización en la prestación de servicios de carácter financiero en el país, se ha evidenciado la consecución de mayor equidad en la distribución de la riqueza y por tanto de un desarrollo social que genera mejores condiciones de vida para todos.

Tal como lo documenta el Banco Mundial en investigaciones realizadas sobre el particular²⁴, más de 60 países han adoptado medidas para la expansión de la inclusión financiera, de los cuales han adoptado compromisos relacionados con: i) creación de entornos propicios que incrementen el acceso y bajos costos en la prestación de servicios financieros a través de nuevas tecnologías; ii) implementación de marcos regulatorios adecuados que tengan en cuenta la posibilidad de ampliar la inclusión financiera bajo criterios de integridad y estabilidad; iii) integrar al consumidor y su protección como pilar de la inclusión financiera, y; iv) contar con herramientas de uso de información para informar políticas y seguir resultados²⁵.

Por su parte, en los términos de la Unión Postal Universal²⁶ el 91% de los agentes postales presta servicios de carácter financiero, sea de manera directa o a través de otro tipo de agentes, encontrándose así mismo que tales servicios postales de carácter financiero, son “*comparativamente mejores*” que otras instituciones financieras en segmentos de la población que tienden a ser excluidos tales como mujeres²⁷, pobres, personas con menores niveles educativos y aquellos que hacen parte de la economía informal²⁸.

En ese orden, se ha evidenciado que la normativa colombiana debe contar con mayores instrumentos de intervención, por medio de los cuales el alcance de la inclusión financiera no se limite a los mecanismos de prestación de servicios tradicionales en el país, sino que, por su parte se extiendan funcional e institucionalmente.

Lo anterior significa que, sin perjuicio de la creación con la Ley 1735 de 2014 de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos

²⁴ Financial Inclusion Strategies. Prepared by the World Bank for the G20 Mexico Presidency. The World Bank. June 2012.

²⁵ Para mayor información, ver www.afi-global.org/gpf/maya-declaration

²⁶ Agencia de las Naciones Unidas en materia postal.

²⁷ S. Rao, 2015, "Gender and Financial Inclusion Through the Post", UPU and UN Women.

²⁸ Anson, Berthaud, Klapper & Singer, 2013, "Financial Inclusion and the Role of the Post Office", Policy Research Working Paper 6630, World Bank.

Electrónicos (SEDPE), estas limitan el acceso a servicios como la disposición del dinero en depósitos en el sistema financiero, sin que se otorguen soluciones de disponibilidad de dinero (financiación) para la consecución y satisfacción de diferentes objetivos y necesidades, tales como el apalancamiento de negocios propios, la inversión, la cobertura de necesidades básicas y en general, condiciones de vida mejores para la población más desfavorecida.

Tal situación es posible de mejorar con la aplicación de instrumentos institucionales que permitan la utilización de esquemas que, a través de la prestación de servicios por medio de agentes de carácter financiero o no financiero, pero en todo caso regulados, puedan ampliar la gama de servicios a los que hoy en día no tiene acceso la población con bajos recursos y que adicionalmente ve restringido su acceso a los servicios, debido a las limitaciones que ha tenido la banca tradicional para acceder a muchos lugares de la geografía colombiana a los cuales desde hace ya varias décadas sí han llegado otros agentes, tales como las redes postales.

Así lo ha reconocido la literatura en la materia, donde diferentes centros de investigación adscritos a organismos multilaterales han reconocido no solamente la necesidad de que la gama de servicios a ser ofrecidos a la población sea inclusiva tanto de instrumentos de ahorro como de acceso al crédito, sino que los servicios puedan ser prestados por agentes “*bancarizados*” o “*no bancarizados*”, tales como los Operadores Postales de Pago²⁹.

Tal teorización asume la existencia de autoridades de supervisión responsables de la regulación, ello con independencia de la existencia de agentes regulados con carácter bancario o no bancario.

En tal marco, las cifras de acceso al crédito demuestran la existencia de un amplio margen de crecimiento en la población colombiana. En cifras del Informe Trimestral de Inclusión Financiera de la Asociación Bancaria -Asobancaria-, se ha estimado que apenas el 69,3% de la población adulta en Colombia cuenta con “*al menos*” un producto financiero, donde el más representativo corresponde a la cuenta de ahorros.

Esto significa que no solamente hay un 30% de la población que no tiene acceso a servicios financieros, sino que de los que ya cuentan con este tipo de servicios, limitan su alcance a la colocación de recursos en el sistema, de donde es preciso mencionar que son normalmente los

²⁹ Supervision of Banks and Nonbanks Operating through Agents. Grupo Consultivo para la Asistencia a los Pobres -CGAP por sus siglas en inglés The Consultative Group to Assist the Poor-.

instrumentos de crédito en el sector en que hay un mayor déficit de acceso, el cual se considera necesario para un desarrollo más justo de la sociedad en términos de equidad y oportunidades para todos.

De esa manera, la propuesta incorpora elementos de profundización financiera a través de la puesta a disposición de los más desfavorecidos, no solamente de instrumentos para colocar recursos en el sistema. Sino para que tengan acceso a los mismos bajo condiciones de accesibilidad razonables para estos, así como de habilitación de institucionalidad postal que alrededor del mundo ha facilitado la inclusión financiera³⁰ y que tiene una condición regulada, vigilada y controlada, con los mismos estándares del sector financiero (gestión basada en riesgo) que con experiencia, habilitación y control del Estado está en la capacidad de la prestación de los servicios que se facultarían para las Sociedades Especializadas en Créditos Depósitos y Pagos Electrónicos.

7. Propuesta

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

En primer lugar la proliferación, desarrollo y crecimiento de prácticas de usura sistemáticas como los “gota a gota” en Colombia, responde a que no se han desarrollado estrategias ni por el Estado ni por los diferentes actores del mercado que busquen crear la oferta de servicios financieros crediticios, diseñados para cumplir con las especificidades y necesidades concretas de todas aquellas personas que se encuentran por fuera de la economía formal.

Una gran proporción de la población del país no está ligada al ciclo económico de manera formal, y no cuentan con un empleo o con un negocio legalmente constituido que les permita demostrar sus ingresos y garantizar que poseen los medios económicos para obtener un crédito. Cerrándose las puertas de acceso a alternativas reales de financiación en el sector financiero formal, aquel sector que se encuentra regulado, en el cual la relación entre prestamista y prestatario está armonizada por instituciones que aseguran que los derechos de ambas partes sean realizados. Teniendo que recurrir al sector informal, en el cual las tasas

³⁰ Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016. Universal Postal Unión.

de interés son exorbitantes y la garantía llega a ser incluso la vida e integridad del deudor y de sus familiares.

Ante esta situación se han desarrollado dos estrategias desde el Estado Colombiano para intervenir esta problemática, a saber: La primera consiste en una estrategia de tipo prohibitivo, la cual consiste en identificar los esquemas de financiación “gota a gota” como ilegales, estableciendo incentivos negativos para desestimular a que los ciudadanos realicen este tipo de prácticas. Por otro lado se han desarrollado intervenciones orientadas a presentar alternativas de micro financiación a los consumidores que se ven obligados a participar en las lógicas impuestas por los prestamistas ilegales. Para esto se ha buscado implementar incentivos para que el sector financiero en cabeza de los bancos, cree nuevos servicios destinados a aumentar las posibilidades de acceso a financiación de la población colombiana, lo cual no ha tenido resultado debido entre otras causas a la falta de cobertura total del territorio nacional por parte los bancos, el alto riesgo que genera este tipo de créditos para las entidades financieras y las rigideces de la legislación en materia financiera, desencadenando, en la ausencia de productos que logren articular a las personas al sistema financiero en el nivel crediticio.

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

Siguiendo la línea argumentativa hasta aquí desarrollada, la construcción de un mecanismo que permita aumentar eficiente e integralmente los niveles de acceso de la población a alternativas de financiación, vigiladas por las instituciones estatales diseñadas para tal fin, y en el cual se garanticen los derechos de los consumidores de servicios crediticios, pasa por superar los principales obstáculos que han impedido el impacto eficaz de las alternativas hasta ahora desarrolladas. El primer obstáculo es la imposibilidad de la banca tradicional de tener presencia en todo el territorio; el segundo obstáculo

es la rigidez de la legislación que impide que surjan alternativas que permitan el acceso a financiación de las personas que se encuentran en la informalidad; el tercer obstáculo es la falta de reconocimiento de actores potenciales, que poseen las condiciones materiales necesarias para atender al sector de población colombiana que se encuentra en las manos de prestamistas ilegales ante la falta de opciones en el sector formal de la economía.

Lo que aquí proponemos es construir una alternativa, sobre experiencias positivas, eficaces y eficientes que se han desarrollado en Colombia, pero que se han limitado a impactar en el aumento de la inclusión financiera en nivel transaccional. Concretamente nos referimos al 100% de cubrimiento del territorio nacional en materia transaccional, lo cual se dio gracias a la alianza entre los establecimientos financieros con los corresponsales bancarios y no bancarios, dentro de los cuales cumplen un papel central las empresas de servicio postales en el país. (COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA 2015, 6). Esta experiencia de aumento de la inclusión financiera a nivel transaccional, nos presenta un insumo muy importante para proponer una alternativa que impacte amplia y positivamente en el avance de la inclusión financiera crediticia en el país. Este insumo central es el papel fundamental y protagónico que las empresas de giros postales han tenido en el cubrimiento total del territorio nacional en el aspecto transaccional.

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

constante desarrollo de nuevas tecnologías para aumentar la eficiencia, al punto que un giro en la actualidad se puede poner en el sur de Colombia, y al cabo de unos pocos segundos ser reclamado en un municipio de la costa atlántica. Estos avances deben ser aprovechados para solucionar problemas como la exclusión financiera.

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

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

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

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

En 2015 con el Decreto 1491, se reglamentó la ley 1735 de 2014 que crea la licencia de Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos

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

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

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

Concretamente proponemos quitar los obstáculos a la Licencia SEDPES, para armonizarlos y compatibilizarlos con las inmensas potencialidades del sector de servicios postales en Colombia. Incentivando a las empresas a dar este paso abriéndoles la oportunidad de tener una licencia financiera ligera, pero completa, que les permita captar dinero, con objeto de colocación, a través de operaciones activas de crédito.

Pero créditos con condiciones especiales que permitan presentar alternativas a las personas que hoy no se encuentran vinculadas activamente al sector financiero formal, aprovechando la capilaridad de la red. Creando en la licencia SECDPES, el primer escalón de acceso al sistema financiero formal, atacando de forma propositiva los prestamistas ilegales, y creando vías de acceso al emprendimiento y la generación de ingresos, a sectores de la población antes marginados.

Referencias

Amartya, Sen. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta, 2004.

Arias, Angélica. «Neoparamilitares – Bacrim: Acciones de Interferencia para las Elecciones Locales de 2011.» *Corporación Nuevo Arcoiris*, 2011.

BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. «DECRETO 919 DE 2008.» 03 de 31 de 2008.

<http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/DECRETO%20919%202008-min.pdf> (último acceso: 07 de 11 de 2016).

Banca de las Oportunidades. *Grupos de Ahorro y Crédito Local*. 2017.

<http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=301&conID=823> (último acceso: 13 de 03 de 2017).

Banca de las Oportunidades; Total Marketing Group; CEI. «Estudio de Mercado (De la Oferta y la Demanda) Para el Desarrollo y/o Adaptación de Productos Financieros Formales para las Personas que han Sido Participantes en Grupos de Ahorro y Crédito, Lo cual Incluye Llevar a cabo un Proyecto GACL.» Bogotá, 2014.

Banco Caja Social. «Informe de Gestión 2015.» Bogotá, 2015.

Bancosol. *Bancosol*. <https://www.bancosol.com.bo/secciones/quienes-somos> (último acceso: 25 de 07 de 2016).

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

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. «ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA.» BOGOTÁ, 2015.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. «LEY 590 DE 2000.» 10 de 07 de 2000.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12672> (último acceso: 07 de 11 de 2016).

Congreso de la República. «Ley 590 del 2000.» *Ley 590 del 2000*. Bogotá, 10 de Julio de 2000.

de Olloqui, Fernando, Gabriela Andrade, y Diego Herrera. «Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura Actual y Desafíos para los Próximos Años.» *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2015: 1-32.



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

DINERO. «La Nueva Carta.» *Dinero*, 2 de 05 de 2015.

Dinero. «La informalidad cae mientras el desempleo incrementa.» 14 de 03 de 2016. <http://www.dinero.com/economia/articulo/empleo-informal-en-enero-de-2016/221324>.

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

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

—. «Los préstamos para atajar al 'gota a gota' nada que despegan.» *El Tiempo*, 03 de 11 de 2015.

Finagro. *Finagro*. 2015. <https://www.finagro.com.co/noticias/banco-agrario-registr%C3%B3-r%C3%A9cord-en-colocaciones-de-cr%C3%A9dito-durante-el-2015> (último acceso: 29 de 07 de 2016).

Gerlein, Edgar, Sandra González, y Armando Arias. *Análisis de la Política Banca de las Oportunidades*. Bogotá: Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, 2010.

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial. «Últimas conclusiones derivadas de estudios de evaluación aleatorios de las microfinanzas.» *Informes del CGAP y sus Asociados*, nº 2 (12 2011): 1-28.

Jansson, Tor, Ramón Rosales, y Glenn Westley. «Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas.» *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2003: 1-109.

ONU. *Organización de las Naciones Unidas*. 13 de 07 de 2016. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.

Pineda, Ramón, y Pablo Carvallo. «El Futuro de las Microfinanzas en América Latina: Algunos Elementos para el Debate a la Luz de las Transformaciones Experimentadas.» *CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo*, 2010: 1-41.

RCN, Noticias. «El 56% de los trabajadores son informales:UniAndes.» 3 de 09 de 2013. <http://www.noticiarscn.com/nacional-economia/el-56-los-trabajadores-son-informalesuniandes>.

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

Semana. «Yunus: el banquero de los pobres.» *Semana*, 2013.

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



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

<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?!Servicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&Funcion=loadContenidoPublicacion&id=60775> (último acceso: 29 de 07 de 2016).