

**LA BANCA DE POBRES EN COLOMBIA: NECESIDAD DE UNA
REGULACIÓN AUTÓNOMA**

Presentado por:

OLGA LUCIA MARIÑO PINTO

MARIA PAZ MEJÍA LONDOÑO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDIAS

BOGOTÁ D.C.

2011

**LA BANCA DE POBRES EN COLOMBIA: NECESIDAD DE UNA
REGULACIÓN AUTÓNOMA**

Presentado por:

OLGA LUCIA MARIÑO PINTO

MARIA PAZ MEJÍA LONDOÑO

Monografía de grado para obtener el título de abogado

Director:

ANDRÉS GARCÍA FLÓREZ

Profesor del Departamento de Derecho Económico

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDIAS

BOGOTÁ D.C.

2011

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

Agradecimientos

Queremos agradecer al doctor Andrés García Flórez por su orientación y apoyo en la realización de este trabajo de grado.

Además, agradecemos a las siguientes personas que nos colaboraron con su conocimiento y disposición para el desarrollo de esta monografía:

Profesor César Ferrari Quine Ph.D. en Economía

Doctora Eulalia Arboleda de Montes

Doctor Pedro Julio Villabón González

Doctor Andrés Palacios Lleras

Resumen

La banca de los pobres ha demostrado ser una herramienta útil para permitir que personas de escasos recursos, que normalmente no cuentan con respaldo patrimonial suficiente, puedan tener acceso a los servicios financieros, impulsar un negocio, así sea pequeño, y lograr la generación de autoempleo. Sin embargo, el ordenamiento jurídico colombiano no proporciona un marco legal adecuado para que la banca de pobres pueda desarrollarse y, por el contrario, la normatividad ya existente, la cual regula el sistema financiero tradicional, termina limitando las posibilidades de impulsar este negocio. Por esta razón, se considera necesaria una regulación autónoma y especial para la banca de pobres en Colombia como un mecanismo para reducir la pobreza y propender por el desarrollo económico.

Palabras clave: banca de los pobres, microcrédito, servicios financieros, desarrollo económico.

Tabla de Contenido

1. Introducción	1
2. ¿Por qué es necesaria una Banca de Pobres?	3
3. Antecedentes y modelos de Banca de Pobres en el mundo.....	8
3.1. El Modelo Yunus: El Grameen Bank	8
3.2. Otras entidades que operan bajo el Modelo Grameen (Banco Sol Angola, BancoSol Bolivia, FINCA).....	12
3.3. Kiva: microcrédito a través de internet.....	15
3.4. Otras Instituciones relacionadas: La Campaña de la Cumbre Internacional del Microcrédito.....	17
4. La Banca de los Pobres en Colombia.....	19
4.1. Banco de las Microfinanzas, Bancamía S.A.....	19
4.2. Corporación Grameen Aval Colombia S.A.	21
4.3. Banco ProCredit Colombia S.A.....	22
4.4. Banca de las Oportunidades.....	24
4.5. Organizaciones no-gubernamentales	26
4.6. Cooperativas y Mutuales.....	28
4.7. Microcrédito a través de servicios públicos.....	30
5. Aproximación a los conceptos de Crédito y Microcrédito y su relación con la Banca de Pobres	33
5.1. El Crédito: definiciones y clasificación	33
5.2. El Microcrédito: Aproximación al concepto y a la normatividad colombiana que lo regula 36	
5.3. El Microcrédito como herramienta de la banca de pobres.....	39
6. Dificultades para el desarrollo de la banca de pobres en Colombia.....	41
6.1. Derecho Financiero: ¿limitación para una verdadera banca de pobres?.....	41
6.1.1. Objeto social y operaciones	41
6.1.2. Capitales mínimos	46
6.1.3. Requisitos económicos de los accionistas	48
6.1.4. Tipos Societarios	49
6.1.5. Proceso de creación	50
6.1.6. Garantías y relación de solvencia	51
6.1.7. Indicadores de deterioro financiero	53
6.1.8. Tasas de interés.....	54
6.2. Otras dificultades	55
7. Sugerencias para incentivar la Banca de Pobres en Colombia: necesidad de una regulación particular	59
7.1. Regulación autónoma y especial para la banca de pobres	60
7.1.1. Principios y objetivos del sistema	60

7.1.2.	Creación de entidades con capacidad de desarrollar profesionalmente el negocio de banca de pobres.....	61
7.1.3.	Capitales mínimos y mecanismos de captación	63
7.1.4.	Objeto social y operaciones determinadas.....	63
7.1.5.	Despacho del Superintendente Delegado para el Desarrollo.....	64
7.1.6.	Proceso de Constitución	67
7.1.7.	Garantías grupales para asegurar cumplimiento sin restringir el acceso al crédito	68
7.1.8.	Tasas de interés.....	69
7.2.	Incentivos Tributarios	71
7.2.1.	Exención del impuesto de renta de las FM y ED por diez años	71
7.2.2.	Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).....	72
7.3.	Mecanismos alternativos de atención al cliente.....	73
8.	Conclusiones	76
9.	Bibliografía	80

1. Introducción

Desde 1970, alrededor del mundo se han desarrollado sistemas incluyentes que vinculan a personas de escasos recursos a los sistemas financieros; esto se ha hecho a través de la denominada “banca de los pobres”¹. Mediante esta herramienta se han conseguido resultados impresionantes en la reducción de la pobreza en países en vía de desarrollo que han implementado sistemas financieros a los que tienen acceso los más pobres. Algunos de estos son Bangladesh, Angola y Bolivia que a pesar de no tener los sistemas financieros más avanzados y sofisticados han conseguido tener muy buen impacto con entidades financieras al servicio de los más necesitados.

A pesar de que el artículo 335 de la Constitución Política colombiana establezca que se debe promover la democratización del crédito, y de que se hayan implementado programas como La Banca de las Oportunidades, la banca de pobres no ha tenido todo el desarrollo que podría tener en un país con las características de Colombia. La evolución del sistema ha estado limitada por factores jurídicos y económicos: no existe una regulación jurídica autónoma y especial para este negocio. Aunado a lo anterior, diversas normas vigentes se constituyen en obstáculos para la implementación y establecimiento de entidades que se dediquen a la prestación de servicios microfinancieros a personas de bajos recursos. Esto, en la práctica, ha restringido el crecimiento y la cobertura que la banca de los pobres podría tener para ser parte de todo el conjunto de herramientas que el Estado puede utilizar para

¹ El término “banca de los pobres” se ha utilizado para hacer referencia al modelo de establecimiento bancario que ideó Muhammad Yunus en la década de los años 1970: el Grameen Bank que posteriormente ha sido imitado y acomodado a las necesidades de diferentes países. Al Profesor Yunus también se le ha llamado “El banquero de los pobres” a tal punto que ese es el título de su libro. En el capítulo 3 del presente trabajo se hace referencia a la historia y funcionamiento del modelo de Yunus y a otros que lo han desarrollado.

lograr la reducción de la pobreza en el país, incluyendo educación, salud, infraestructura, entre otros.

Por esta razón, y por la preocupación que esta problemática despierta en dos estudiantes de derecho de la Universidad Javeriana, en donde se ha enseñado que los valores y la misión del abogado debe trascender a la sociedad y, especialmente, a las personas más necesitadas, se ha realizado el presente trabajo que busca hacer una aproximación al tema de banca de pobres -enfocado en el microcrédito- y proponer algunas reformas normativas que se deben tener en cuenta para que la banca de pobres pueda, realmente, constituirse en una herramienta para el mejoramiento de la calidad de vida de muchas personas y, por consiguiente, para el desarrollo económico del país.

Para lograr un acercamiento al tema propuesto, enfocado en el microcrédito, el presente trabajo cubrirá los siguientes tópicos:

En primer lugar se hará una corta contextualización acerca de qué es la banca de los pobres y una explicación de porqué es necesaria en el país; esto, con el fin de que el lector dimensione la importancia del tema. Posteriormente, se estudiarán modelos mundiales de este sistema y las formas en las que este negocio se venido abriendo paso en Colombia. Después se hará una aproximación a los conceptos de crédito y microcrédito a la luz de la doctrina y de la legislación colombiana y se hará una sucinta relación del crédito y la banca de pobres.

Subsiguientemente, se estudiarán algunas limitaciones para el establecimiento y progreso de una banca de pobres en el país y se harán algunas sugerencias que, se considera, deben ser tenidas en cuenta para una regulación autónoma, especial e integral que permita una verdadera implementación y desarrollo de esta herramienta. Por último, se expondrán unas breves conclusiones acerca de la investigación realizada.

2. ¿Por qué es necesaria una Banca de Pobres?

El sistema financiero tradicional colombiano² se caracteriza por ser íntegramente regulado y por su solidez. Sin embargo, su diseño y estructura hace que no todas las personas tengan acceso al mismo. Por ejemplo, los capitales mínimos exigidos para la constitución de una entidad financiera, o las garantías (para respaldar los créditos) que deben exigir dichas entidades con el fin de mantener una adecuada relación de solvencia y unos correctos indicadores financieros, no permiten que personas de escasos recursos accedan a la propiedad de las entidades bancarias ni a los servicios que éstas prestan, especialmente al crédito, pues no tienen bienes ni grandes patrimonios con los que puedan responder. Dadas estas características, aunque una persona tenga una gran idea, tenga interés y necesidad de acceder a un préstamo, no siempre podrá obtener un crédito. De este modo, una parte de la población es dejada a un lado a pesar de estar necesitada y de tener la oportunidad de hacer crecer un negocio pequeño del cual dependa su sustento y el de su familia. Precisamente

² Para los efectos de este trabajo, por Sistema Financiero Tradicional se entenderá aquel conformado por las entidades vigiladas y autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia que hacen parte específicamente del sistema intermediado, particularmente a los establecimientos de crédito: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento y cooperativas financieras.

para estas personas que no tienen acceso al sistema actual se debe desarrollar una verdadera banca de pobres.

A pesar de que el artículo 335 de la Constitución Política Colombiana de 1991 establece como mandato para el Gobierno promover la democratización del crédito, aún hay una gran parte de la población colombiana que no tiene acceso, ni siquiera, a uno de los productos del sistema financiero tradicional. Esta situación se da por diferentes razones de tipo jurídico, económico y cultural, tal y como será analizado en el capítulo 6 de este trabajo. Dado que es imposible cambiar toda la normatividad y la cultura colombiana de un día para otro, con el fin de incorporar más personas al sistema, y sin perjuicio de los esfuerzos que puedan hacerse, es necesaria la búsqueda de un mecanismo más incluyente para atender las necesidades de la población “desbancarizada”.

Una banca para los pobres es necesaria en Colombia por dos razones fundamentales: la primera es que el nivel de bancarización en el país es bajo: sólo el sesenta y dos (62) por ciento de la población mayor de dieciocho (18) años tiene un producto financiero³, es decir, únicamente dieciocho (18) millones de colombianos tienen uno o más productos en el sistema financiero tradicional. En segundo término, porque el acceso a los servicios financieros es fundamental para avanzar en el desarrollo económico por las razones que se verán a continuación.

³ “Reporte de Bancarización,” Cifras a septiembre de 2010, Asobancaria, consultado marzo 18 de 2010, <http://www.asobancaria.com/categorias.jsp?id=227&sup=1>

Pero ¿por qué es tan importante que un mayor número de personas tengan acceso al crédito? Porque una persona sin ingresos tiene dos opciones: ser empleado o ser empresario, y en un país donde es imposible darle empleo a toda la población se debe fomentar que las personas inicien su propio negocio y de este modo se conviertan en gestores de sus propios ingresos. Si una persona no tiene trabajo, pero tiene una idea y sabe hacer un oficio, y además tiene un pequeño capital con el cual puede comprar elementos para desarrollar su actividad, podrá iniciarla; así, será alguien que dejará de engrosar las listas de desempleados y además podrá proveer a su familia con algunos recursos para solventar las necesidades básicas. Si, por el contrario, esa persona no tiene quién le preste una pequeña cantidad de dinero para iniciar su negocio, no dejará de ser una persona sin ingresos, pues se parte de la idea de que sólo por medio de un empleo podrá salir de su condición y, además, cuenta con pocas posibilidades de salir de la pobreza.

El crédito es, de este modo, una herramienta con la cual, personas con capacidad de trabajo y de producción, pueden llevar a cabo ideas de negocio que, de otra forma, no lo podrían hacer. Adicional a una idea de negocio, también permite que haya una disminución en la inequidad social y una mejor distribución de ingresos; por ejemplo, cuando una familia puede invertir en la educación de sus hijos a través del acceso a un crédito, evitando que menores deban trabajar para ayudar económicamente en el hogar.⁴

⁴ “The emerging bulk of empirical research points tentatively toward the conclusion that improvements in financial contracts, markets, and intermediaries expand economic opportunities, reduce persistent inequality, and tighten the distribution of income. For example, access to credit markets increases parental investment in the education of their children and reduces the substitution of children out of schooling and into labor markets when adverse shocks reduce family income.” En: Asli Demirgüç-Kunt, Ross Levine, “Finance and Inequality. Theory and Evidence”, *The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Team* (2009): pg. 3

Además, estudios del Banco Mundial han demostrado que existe una relación positiva entre el producto interno bruto y el crédito privado. Asimismo se ha encontrado que en países con economías más grandes, hay sistemas financieros más evolucionados y que en estos sistemas más avanzados, hay mayor acceso y uso de los servicios de crédito y depósito.⁵

El Economista Jeffrey Sachs, en su libro “El Fin de la Pobreza”, expone el caso de Bangladesh: una nación pobre pero en la que una presencia de una banca de pobres ha sido un factor que la ha impulsado hacia el desarrollo. Al respecto dice: “Bangladesh ha logrado poner el pie en el primer peldaño de la escalera del desarrollo y ha conseguido crecer económicamente y mejorar la sanidad y la educación, en parte gracias a sus heroicos esfuerzos, gracias en parte al ingenio de organizaciones no gubernamentales como el BRAC o el Grameen Bank, y gracias en parte a las inversiones realizadas, a menudo en una escala significativa por distintos gobiernos donantes (...)”⁶.

Adicionalmente, Muhammad Yunus, fundador del Grameen Bank, al hablar de los créditos concedidos por su banco, sostiene que “(...) los préstamos concedidos a nuestros miembros (...) permiten evitar la malnutrición estacional, sufragar tratamientos médicos, adquirir material escolar, recapitalizar negocios afectados por desastres naturales y financiar

⁵ “(...) we find a positive and significant correlation of private credit to GDP (...) We find that larger economies have higher bank and ATM penetration and show higher use of loan and deposit services (...) The positive association of institutional and financial development extends to the access to and use of banking services (...)” En: Thorsten Beck, Asli Demirgüç-Kunt y Maria Soledad Martínez Peria, “Reaching out: Access to and use of banking services across countries”, *World Bank* (2006): pg. 16.

⁶ Jeffrey Sachs, *El Fin de la Pobreza: Cómo Conseguirlo en Nuestro Tiempo*, trad. Ricardo García Pérez y Ricard Martínez i Muntada, (México: Random House, 2006), pg. 43-44.

entierros modestos pero dignos”⁷. No hay que ser un experto para entender el impacto que estos beneficios generan en una población.

El objetivo de la banca de pobres es prestar servicios financieros a esas personas que, precisamente, no tienen acceso a la banca tradicional: gente con muy pocos recursos económicos, bajos niveles de educación y escasas posibilidades de tener quién les ayude a tener condiciones de vida digna tal y como debe suceder en un Estado Social de Derecho. Una banca de pobres generará un sistema financiero más incluyente que podrá lograr reducir los niveles de pobreza, estrechar la brecha de las desigualdades entre ricos y pobres, generar empleo y bienestar, lo cual terminará traducido en mayor desarrollo económico y estabilidad social.

De todas formas, se debe tener en mente que el desarrollo y establecimiento de una banca de pobres no es la única solución para acabar con la pobreza. Ésta es tan sólo una herramienta que ayudaría, especialmente a través del crédito, a fomentar una expansión de negocios que genere empleo e ingresos para muchas personas.

⁷ Muhammad Yunus, *El Banquero de los Pobres: Los Microcréditos y la Batalla Contra la Pobreza en el Mundo*, trad. Albino Santos Mosquera (Barcelona: Paidós Ibérica, 2006), pg. 67.

3. Antecedentes y modelos de Banca de Pobres en el mundo

Pequeños créditos hay de muchos tipos, así como sus historias. Sin embargo, la historia la banca de los pobres, basada en el microcrédito, a la que se refiere el presente trabajo, tiene un origen específico, un protagonista especial y un proyecto que sería inspirador para otras entidades alrededor del planeta: Bangladesh, década de 1970, Profesor Muhammad Yunus creador del Grameen Bank⁸. Este modelo que será expuesto a continuación es, tal vez, el más importante que se haya creado en el mundo de las microfinanzas aunque en cada parte del mundo donde ha sido reproducido ha comportado variaciones dependiendo de factores legales, culturales y económicos.

Además del “Modelo Grameen”, se han creado diferentes sistemas y fórmulas para otorgar microcréditos, la mayoría por fuera del sistema financiero tradicional, dentro de los que se incluyen préstamos por internet –a través del portal web de la Fundación estadounidense Kiva- y bancos comunales o “bancomunales” tales como FINCA International. Posteriormente, se hará una breve exposición de las diferentes estrategias modelo que se han adoptado con el fin de otorgar microcréditos productivos, en el marco de la banca de pobres, como herramienta para ayudar a las personas a salir de la inopia.

3.1. El Modelo Yunus: El Grameen Bank

Muhammad Yunus, profesor y director del Departamento de Economía de la Universidad en Chittagong, Bangladesh, entendió que de nada servían sofisticadas teorías económicas

⁸ “About Microfinance”, consultado febrero 3, 2011, <http://www.kiva.org/about/microfinance>

cuando la realidad de sus vecinos era morir de hambre. “¿De qué servían todas mis complejas teorías cuando la gente se moría de hambre en las aceras y los porches que había justo enfrente del aula en la que yo enseñaba?”⁹.

Después de hacer una cuidadosa observación del funcionamiento de las economías familiares de los habitantes de Jobra, la aldea vecina a la Universidad de Chittagong, concluyó que a sus habitantes, que no poseían tierras ni propiedades con las que pudieran respaldar una obligación, lo único que les hacía falta para salir de su condición de pobreza, era tener una persona que creyera en ellos y les prestara, sin intereses de usura, tan sólo veintidós (22) centavos con los cuales pudieran comprar materiales para fabricar un taburete. Por esta razón decidió emprender un proyecto piloto, junto con algunos de sus estudiantes, de un sistema de microcréditos productivos para las personas más pobres, sin propiedades, sin historia crediticia, trabajadoras y con intenciones de salir de la pobreza¹⁰ que más tarde terminó convertido en la banca de pobres más importante del mundo.¹¹

Después de muchas desilusiones, intentos, reuniones y experimentos, Yunus diseñó un programa de créditos colectivos para esta población. El funcionamiento del sistema es básicamente el siguiente: A diferencia de los bancos¹² tradicionales que otorgan préstamos individuales con garantías reales, el Grameen Bank, desde 1977, otorga créditos sin garantía a personas agrupadas. El modelo original requiere que las personas se reúnan en

⁹ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 12.

¹⁰ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 63.

¹¹ En el proyecto piloto de préstamos del Profesor Yunus no se incluían operaciones de depósito, por esto no habría usuarios que se pudieran ver afectados sus ahorros.

¹² Bancos entendidos como establecimientos de crédito formales.

grupos de cinco personas, que se conozcan muy bien entre ellas pues si una de ellas suspende los pagos, al resto del grupo se le suspenden los préstamos¹³. Según Yunus “(...) cuando nos dimos cuenta de lo cruciales que resultaban los grupos de apoyo para el éxito de nuestras actividades, convertimos en requisito obligatorio que toda persona solicitante se uniera a un grupo de otras personas de ideas afines que vivieran en condiciones económicas y sociales similares a las suyas”¹⁴. La garantía real es reemplazada por la presión de grupo y esto resultó tener gran efectividad.

Después de que las personas deciden agruparse, presentan un examen y se convierten en miembros del Banco. Una vez aceptadas pueden ser beneficiarias de los créditos que, para la década de 1980, era normalmente veinticinco (25) dólares¹⁵.

Adicional a esto, a las personas prestatarias se les incentiva desde el principio a ahorrar. Dado que no existía el delito de captación ilegal por recaudar los ahorros de más de veinte (20) personas fue posible que, junto con la cultura del crédito y el pago, se creara la cultura del ahorro¹⁶. Con estos dineros cada uno de los grupos tenía reservas para aliviar situaciones de enfermedad, catástrofes naturales, y de malnutrición estacional¹⁷. “En 1998, la cantidad total acumulada en el conjunto de los fondos grupales superaba los cien (100)

¹³ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 67.

¹⁴ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 64.

¹⁵ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 66.

¹⁶ A pesar de no existir normas prudenciales para la época, el riesgo de crédito que asumía la entidad, que ya captaba recursos, se disminuía con la formación de grupos de cinco personas en donde la garantía real era sustituida por la presión de grupo.

¹⁷ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 67.

millones de dólares (sobrepasando, salvo contadas excepciones, el valor neto de todas las empresas de Bangladesh).”¹⁸

La modalidad de la agrupación, además de ser la forma de garantizar los pagos, es la forma en que se toman las decisiones, se aprueban los préstamos y se reúnen las personas prestatarias y ahorradoras. Los grupos se organizan en centros y eligen una presidenta que administre los asuntos la cual, además, es consultada por el trabajador del banco cuando una persona hace una solicitud formal del crédito¹⁹.

De acuerdo con el Profesor Yunus, los préstamos de Grameen Bank se caracterizan básicamente por durar un año durante el cual hay cuotas semanales que corresponden al dos (2) por ciento del total prestado y que empiezan a hacerse efectivas una semana después de entregado el préstamos, con una tasa de interés simple del 20 por ciento²⁰. Adicionalmente, de acuerdo con la página web del Grameen Bank, actualmente la tasa de recuperación de créditos es de 97.37 por ciento.²¹

¹⁸ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 67.

¹⁹ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 68.

²⁰ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 70.

²¹ “Grameen Bank: Bank for the Poor,” Grameen Bank, consultado febrero 3, 2011, http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=175

3.2. Otras entidades que operan bajo el Modelo Grameen²² (Banco Sol Angola, BancoSol Bolivia, FINCA)

El modelo Grameen ha resultado tan exitoso que no sólo hizo a su creador merecedor del Premio Nobel de la Paz en 2006²³ sino que ha sido digno de ser reproducido varias veces alrededor del mundo. En Angola y en Bolivia, por citar dos ejemplos, se han creado bancos especializados en microcrédito que posteriormente han desarrollado otros productos²⁴. Adicionalmente, hay fundaciones llamadas “Bancos Comunales” o “Bancomunales”²⁵ que han multiplicado su presencia en más de veinte países y han extendido sus servicios más allá del microcrédito para convertirse en instituciones microfinancieras, o bancas de pobres, como FINCA Internacional²⁶.

El Banco Sol de Angola inició operaciones el 4 de octubre de 2001. Fue creado con el fin de constituirse en una entidad financiera que, además de prestar los servicios tradicionales, estuviera enfocada en las microfinanzas, lo que incluye microcrédito y microdepósito, con la convicción de que ésta sería un arma para luchar contra la pobreza y la desigualdad social. El hecho de prestar, además de servicios microfinancieros, servicios tradicionales

²² Es necesario entender que el modelo no es exactamente igual, sin embargo comparten características similares tales como los montos de los préstamos, el hecho que estos sean grupales y el modo de funcionamiento de las entidades que se dedican a prestar estos servicios.

²³ “The Nobel Peace Prize 2006”, Nobelprize.org, consultado febrero 4, 2011, http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/

²⁴ “Nuestra Historia,” Banco Sol Bolivia, consultado febrero 2, 2011, <http://www.bancosol.com.bo/es/historia.html>. y “Informações Gerais,” Banco Sol, Angola, consultado febrero 2, 2011, <http://www.bancosol.ao/Conteudos/Artigos/detalhe.aspx?idc=1641&idsc=1657&idl=1>

²⁵ En Inglés, Village-Banking.

²⁶ “FINCA Country Programs,” FINCA International, consultado febrero 4, 2011 http://www.finsa.org/site/c.6fIGIXMFJnJ0H/b.6088411/k.6749/FINCA_Country_Programs.htm

hace que la institución sea auto-sostenible y que no dependa de donaciones ni ayudas externas.²⁷

Básicamente, el modelo de funcionamiento del Banco Sol angolano es una réplica del modelo Grameen. Los créditos son otorgados a personas pobres que no tienen cómo dar garantías reales sobre sus préstamos. Del mismo modo, los potenciales prestatarios deben unirse en grupos de cuatro a siete personas que realicen actividades parecidas para que les sea otorgado un crédito el cual deberá ser pagado entre tres y doce meses. Sólo para casos en que los prestatarios de crédito rural quieran obtener ciertos equipos el plazo podrá ser ampliado hasta los dieciocho meses. Actualmente, el Banco Sol, ofrece tres diferentes tipos de microcrédito, a saber: Microcrédito de Grupo, Microcrédito Comercial, y Microcrédito Rural. Sólo el Microcrédito comercial se aleja un poco del modelo Grameen ya que no se requiere la conformación de un grupo para el otorgamiento del crédito. Los montos prestados en el Microcrédito de Grupo y en el Microcrédito Rural oscilan entre los cien (100) y los dos mil quinientos (2500) dólares estadounidenses.²⁸ Por las características de funcionamiento para el otorgamiento de microcrédito y por el objetivo perseguido a través de sus servicios, se puede afirmar que el Banco Sol es basado en el modelo Grameen.

En Bolivia, también existe una banca de pobres enfocada en el microcrédito que opera bajo el modelo Grameen: El Banco Solidario de Bolivia, más conocido como “BancoSol”. Inicialmente constituido como una fundación sin ánimo de lucro, el 17 de noviembre de

²⁷ “Quem Somos,” Banco Sol, Angola, consultado febrero 2, 2011, <http://www.bancosol.ao/Conteudos/Artigos/detalhe.aspx?idc=335&idsc=1661&idl=1>

²⁸ “Informações Gerais,” Banco Sol, Angola.

1986, la entidad inició el préstamo “(...) para capital de trabajo a grupos de tres o más personas dedicadas a actividades similares quienes se unían y se garantizaban formalmente para cumplir con las obligaciones contraídas bajo la metodología de Crédito Solidario”²⁹. Posteriormente, el 10 de febrero de 1992, la fundación se convirtió formalmente en una entidad bancaria que actualmente cuenta con más de cien lugares de atención al cliente³⁰.

Adicionalmente a las entidades bancarias existentes en países como Angola y Bolivia hay otras organizaciones que no se encuentran enmarcadas dentro del sistema bancario tradicional y que operan como fundaciones sin ánimo de lucro. Dentro de éstas vale la pena destacar el trabajo que ha realizado John Hatch con su IMF FINCA International³¹ que no sólo provee servicio de microcrédito sino que se ha convertido en una institución que presta servicios de ahorro, transferencias de dinero, y seguros en veintiún países.³²

Este sistema microfinanciero es conocido como “Village Banking” y en español “Banca Comunal”. FINCA tiene presencia en varios países y según el Microfinance Information Exchange, para 2009, FINCA-Armenia y FINCA-Ecuador hacían parte de las cien mejores entidades microfinancieras del planeta.³³

²⁹ “Nuestra Historia,” BancoSol, Bolivia.

³⁰ “Nuestra Historia,” BancoSol, Bolivia.

³¹ Foundation for International Community Assistance.

³² Marcela Restrepo Bernal. “John Hatch Lucha Contra la Pobreza. La Banca Comunal: el Propósito de mi Vida”. *UPIU*, Agosto 13 de 2009, consultado febrero 4, 2011, <http://espanol.upiu.com/view/post/1250194170489/>.

³³ “2009 MIX Global 100: Ranking of Microfinance Institutions,” Microfinance Information Exchange, consultado febrero 9, 2011, <http://www.themix.org/sites/default/files/2009%20MIX%20Global%20100%20Composite.pdf>

En lo que al crédito respecta, el sistema de FINCA no difiere mucho del modelo de préstamos ingeniado por Muhammad Yunus. Su objetivo primordial es trabajar con los “más pobres entre los pobres”, personas que sobreviven con menos de dos (2) dólares diarios quienes, además, no tienen otro acceso a recursos de trabajo.³⁴ Los grupos que deben constituir los usuarios de FINCA varían entre diez y cincuenta personas. Estas pequeñas asociaciones se reúnen una o dos veces por semana para tomar decisiones con respecto a los créditos y ahorro. Entre ellos mismos garantizan los créditos que oscilan entre 50 y 100 dólares.³⁵

3.3. Kiva: microcrédito a través de internet

Kiva es una fundación estadounidense sin ánimo de lucro que, a través de un portal de internet³⁶, se dedica a conectar a prestamistas con prestatarios con el fin de crear una red mundial en la cual se ayude a aliviar la pobreza. No es un banco ni una entidad microfinanciera, tampoco es la dueña de los recursos que son prestados. Es un sitio web al que las personas con excedentes de capital pueden acceder para ver los potenciales prestatarios alrededor del mundo y decidir a quién le prestan su dinero. Actúa como intermediaria entre los prestamistas, por un lado, y las instituciones microfinancieras y los potenciales prestatarios.

³⁴ “Business Model,” FINCA International, consultado febrero 4, 2011, http://www.finca.org/site/c.6fIGIXMFJnJOH/b.6088439/k.9CE9/Business_Model.htm

³⁵ “Frequently Asked Questions,” FINCA International, consultado febrero 4, 2011. http://www.finca.org/site/c.6fIGIXMFJnJOH/b.6088223/k.802B/Frequently_Asked_Questions.htm

³⁶ “Kiva,” consultado febrero 3, 2011, www.kiva.org

El modelo Kiva es revolucionario ya que ninguna teoría económica menciona a aquellas personas que tienen excedentes de capital pero que no desean obtener rendimientos por su dinero. Esto es lo que sucede bajo este modelo. Los intereses de los prestamistas van más allá del interés económico dado que no reciben ningún tipo de contraprestación financiera.

Actualmente, Kiva se encuentra asociada con instituciones microfinancieras (IMF) de países alrededor del mundo, llamadas “Field Partners”. Las IMF son las encargadas de buscar a las personas que requieren y que están interesadas en conseguir un préstamo pero que no cumplen con las condiciones para ser clientes de las instituciones financieras tradicionales. Dichas entidades se encargan de crear un perfil de los potenciales prestatarios, tomarles fotos, y subir sus historias a la página web para que, de este modo, quienes están interesados en prestar su dinero puedan escoger a quién se lo van a prestar. Una vez esta información se encuentre en el portal web, los prestamistas ingresan a la página, seleccionan el prestatario y deciden qué cantidad de dinero le quieren prestar, empezando desde veinticinco (25) dólares hasta la totalidad de lo requerido por el potencial prestatario. A través de una transacción electrónica, los prestamistas entregan a Kiva el dinero.

Posteriormente, Kiva transfiere los dineros a la IMF, quien será la encargada de entregarlos al prestatario, cobrar una tasa de interés, recolectar los pagos y devolver el dinero a Kiva. La tasa de interés es utilizada para pagar los costos operativos de la IMF, por lo cual no deben ser entregados a Kiva. Una vez Kiva recibe este dinero dependerá del prestamista si

quiere volverlo a prestar, si quiere donarlo a Kiva para gastos operacionales, o si lo quiere retirar por medio de una transacción electrónica.

De acuerdo con información del portal Kiva, para el 3 de febrero de 2011, en Colombia hay dos IMF asociadas con Kiva: Interactuar y Fundación Mario Santo Domingo (FMSD).³⁷

Tal vez esta sea gran parte del futuro del microcrédito dado que el internet se ha convertido en una herramienta cada vez más influyente en los cambios de las vidas de las personas.

3.4. Otras Instituciones relacionadas: La Campaña de la Cumbre Internacional del Microcrédito

Además de las instituciones que se dedican a prestar el servicio de crédito a las personas, en el mundo se han creado centros de estudios e investigaciones sobre el microcrédito, inversionistas y secciones de instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo que se dedican a apoyar y a prestar estos servicios. El tema ha cobrado tanta importancia que en 1997 y en 2005 se han realizado dos Cumbres internacionales de Microcrédito en donde representantes de más de ciento treinta y siete países se han reunido con el fin de buscar estrategias para llegar a los más pobres y ayudar a alcanzar una de las Ocho Metas del Milenio: reducción de la pobreza.³⁸

³⁷ “Field Partners,” Kiva, consultado en febrero 3, 2011, www.kiva.org/partners

³⁸ “About Us: History of the Campaign,” The Microcredit Summit Campaign, consultado febrero 4, 2011, http://www.microcreditsummit.org/about/about_the_microcredit_summit_campaign/

“La Campaña de la Cumbre Internacional del Microcrédito” es un proyecto de la Fundación RESULTS Educational Fund cuyo objetivo es acabar con el hambre y la pobreza. Este programa desarrolla las reuniones más grandes de sujetos interesados en el microcrédito alrededor del mundo. Allí se encuentran desde jefes de Estado y delegados de programas de las Naciones Unidas hasta donantes e inversionistas³⁹. La primera Cumbre fue celebrada en 1997 en Washington D.C. donde se reunieron representantes de ciento treinta y siete países y establecieron cuatro temas para alcanzar la meta de llegar a cien millones de las familias más pobres del mundo a través de la campaña: 1. Llegar a los más pobres; 2. Alcanzar y empoderar a las mujeres; 3. Crear instituciones financieramente autosuficientes; y 4. Asegurar un impacto positivo y medible en las vidas de los clientes y sus familias.⁴⁰

En 2006, muy cerca de la meta alcanzada, la campaña fue relanzada con dos nuevas metas para 2015: “1. Trabajando para alcanzar a 175 millones de las familias más pobres del mundo, especialmente las mujeres de esas familias, con el crédito para el auto-empleo y otros servicios financieros y empresariales para fines del 2015; y 2. Trabajando para asegurar que los ingresos de 100 millones de las familias más pobres asciendan a más de US\$1,25 diario ajustado a la Paridad del poder adquisitivo (PPA), entre 1990 y 2015.”⁴¹ Adicionalmente este programa pretende también divulgar información, recolectar donaciones, crear planes de acción y compartir experiencias.⁴²

³⁹ “About Us: History of the Campaign,” The Microcredit Summit Campaign.

⁴⁰ “About Us: What are the core themes of the Microcredit Summit Campaign,” The Microcredit Summit Campaign, consultado febrero 4, 2011, http://www.microcreditsummit.org/about/about_the_microcredit_summit_campaign/

⁴¹ “About Us: History of the Campaign,” The Microcredit Summit Campaign.

⁴² “About Us: History of the Campaign,” The Microcredit Summit Campaign.

4. La Banca de los Pobres en Colombia

La banca de pobres es un tema que se ha ido abriendo camino en Colombia, pues hoy en día hay numerosas instituciones dedicadas a este negocio, e incluso se ha vuelto una política de Estado a través de la Banca de las Oportunidades, como se explicará más adelante. En Colombia, la banca de los pobres se ha desarrollado principalmente por fuera del sistema financiero tradicional, a través de entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera: ONG, cooperativas, fundaciones, mutuales, entre otros; no obstante, también se ha presentado, aunque con mucho menos auge, en establecimientos de crédito bancarios como es el caso de Bancamía. Con la finalidad de mostrar un contexto general de la banca de pobres en Colombia, en este capítulo se presentarán algunos de los modelos más representativos a nivel nacional.

4.1. Banco de las Microfinanzas, Bancamía S.A.

Bancamía es actualmente una entidad financiera, conformada por la alianza entre la Fundación Microfinanzas BBVA con las ONG Corporación Mundial para la Mujer-CMM Medellín y la CMM Colombia⁴³. El 8 de abril de 2008, la Superintendencia Financiera de Colombia otorgó la autorización para su funcionamiento mediante Resolución 543, creando el Banco de las Microfinanzas – Bancamía S.A., primer establecimiento bancario dedicado exclusivamente a los servicios financieros para el sector de las microempresas.

⁴³ CCM Colombia y CCM Medellín firmando un Acuerdo de Entendimiento con el BBVA para convertirse en una entidad financiera. El banco estableció, dentro del marco de su estrategia de Responsabilidad Social Corporativa, la creación de una fundación orientada a combatir la exclusión financiera y ayudar al desarrollo de la población económicamente desfavorecida; la Fundación Microfinanzas BBVA, estatutariamente dedicada con exclusividad a las Microfinanzas. “Nuestra Historia,” Bancamía, consultado enero 29, 2001, http://www.bancamia.com.co/compania_historia.php

Sin embargo, esta institución financiera no comenzó como tal, puesto que por más de 20 años, la misión de generar mecanismos que permitieran a las mujeres de escasos recursos económicos, el acceso al crédito y con ello a la actividad productiva y financiera, estuvo en cabeza de las Corporaciones ya mencionadas, y otras fundaciones, todas promovidas por el Women's World Banking-WWB.

Hoy en día, Bancamía tiene todas las funciones de un banco comercial, con la diferencia de que no ofrece créditos de consumo, sino solamente productivos o, como lo dicen sus propietarios, "créditos para generar empleo". Asimismo, este banco no reparte sus dividendos, sino los que reinvierte cada año⁴⁴. Dentro de los productos de crédito, a manera de ejemplo puede nombrarse a 'credimía semilla', dirigido especialmente a microempresarios que no tienen la capacidad de acceso a crédito, presentan bajas inversiones en patrimonio pero tienen un alto nivel de rotación de capital, y altos márgenes de rentabilidad. Los montos de préstamo oscilan entre los 300 y 900 mil pesos, entre 3 y 15 meses.⁴⁵

De igual manera, se ofrecen otros servicios de crédito que no requieren codeudor; créditos paralelos para clientes antiguos que ya tengan un crédito cancelado y otro vigente; créditos especiales para el campo, caso en el cual sí se requiere codeudor, el cual puede ser el cónyuge, y mínimo 10 meses de experiencia en la actividad agrícola o pecuaria. Otro

⁴⁴ "Bancamía reemplazará al Banco Mundial de la Mujer, a partir del tercer trimestre de 2008", *Portafolio.com.co*, marzo 5, 2008, consultado febrero 2, 2011, <http://www.portafolio.com.co/archivo/documento/CMS-3988197>. Consultado el 2 de febrero de 2011.

⁴⁵ "Nuestros Productos," Bancamía, consultado febrero 1, 2001, http://www.bancamia.com.co/credimia_lineas.php

servicio es la cuenta de ahorro, la cual se puede abrir desde \$10.000 si se trata de persona natural, o \$50.000 si es persona jurídica.

Es así como Bancamía es la única institución financiera tradicional que presta servicios de la banca de pobres, pues hasta el momento es la única dedicada a este negocio, que ha sido constituida como banco.

4.2. Corporación Grameen Aval Colombia S.A.

Además de Bancamía, es relevante conocer otras instituciones que, no obstante tener otra naturaleza jurídica, han sido las principales promotoras de este modelo de acceso a crédito a personas de bajos recursos. Se presenta en primer lugar a la Corporación Grameen Aval Colombia S.A., puesto que está dirigida directamente por Grameen Trust.⁴⁶

Corporación Grameen Aval Colombia S.A. es una entidad sin ánimo de lucro clasificada como Corporación, que surge tras la asociación entre Grameen Trust y La Fundación Luis Carlos Sarmiento Angulo, y cuyo objeto social es facilitar a los colombianos de escasos recursos el acceso al microcrédito para la creación y el fomento de sus propios pequeños negocios. Grameen Aval Colombia es el décimo primer programa BOM (Build-Operate-Manage, Crea-Opera-Administra) en el cual Grameen Trust trae sus expertos para

⁴⁶ Grameen Trust es una organización sin ánimo de lucro, no gubernamental fundada en Bangladesh en 1989 por el Profesor Muhammad Yunus, con el objetivo de replicar la filosofía y el modelo de Grameen Bank alrededor del mundo. Grameen Trust ha apoyado, en primer lugar con entrenamiento, 141 proyectos de microcrédito en 38 ciudades. Adicionalmente, Grameen Trust directamente dirige proyectos BOM (Build-Operate-Manage, Crea-Opera-Administra) en 10 países en los cuales Grameen Trust directamente implementa los proyectos utilizando sus directores experimentados con el objetivo de lograr una implementación rápida. "Grameen en el Mundo," Grameen Aval Colombia, consultado febrero 3, 2011, http://www.grameenavalcolombia.org/qsomos_grameenmundo.html

implementar el programa directamente y de forma rápida. Los fondos para operar y proveer créditos son donados por la Fundación Luis Carlos Sarmiento Angulo, aunque se espera que en un futuro, la entidad sea auto sostenible, así como ha ocurrido en otros países.⁴⁷

Las personas que pueden acceder a los productos que ofrece Grameen Aval Colombia, son personas de bajos recursos, o mujeres emprendedoras que, debido a su inestable base económica sumada a sus obligaciones del hogar, no pueden acceder a créditos convencionales en un banco. Los créditos son otorgados para desarrollar o ampliar pequeños negocios, viendo la microempresa como una forma para que familias de escasos recursos puedan salir adelante.

4.3. Banco ProCredit Colombia S.A.

Se trata nuevamente de un establecimiento bancario, creado el 8 de febrero de 2008, autorizado por la Superintendencia Financiera mediante resolución 0746 de 13 de mayo del mismo año. Los socios mayoritarios son ProCredit Holding AG, la empresa matriz de un grupo internacional de 21 bancos con orientación al desarrollo y comprometidos con la expansión del acceso a servicios financieros en países en vías de desarrollo; y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁴⁸

⁴⁷ “Corporación Grameen Aval Colombia es la primera entidad en Suramérica operada directamente por Grameen Trust”, *Portafolio.com.co*, noviembre 23, 2009, consultado febrero 2, 2011, <http://www.portafolio.com.co/archivo/documento/CMS-6651467>

⁴⁸ “Quiénes Somos,” Banco ProCredit Colombia, consultado febrero 4, 2011, <http://www.bancoprocredit.com.co/Inicio/Quienes/tabid/73/language/es-CO/Default.aspx>

Este banco orienta sus operaciones de crédito a las muy pequeñas, pequeñas y medianas empresas, buscando atender a población de muy bajos recursos; por eso, trata de establecer sus sucursales cerca a sus clientes para proporcionarles fácil acceso.

Sin embargo, al mirar en detalle los productos ofrecidos por este banco, se encuentra que se separa un poco de la banca de pobres. A manera de ejemplo, se tiene que dentro de los requisitos para otorgar el crédito a las “muy pequeñas empresas”, que es el cliente más pequeño que podría acceder a los servicios, está el de “ser dueño o propietario de un negocio o empresa que tenga mínimo un año de funcionamiento en el mercado”. El crédito se da hasta por \$61.800.000, a una tasa de colocación mes vencido: 2,83% y efectivo anual: 39,89%, montos muy superiores a los que se pretende dar en un modelo de microcrédito.⁴⁹

Esto se debe a que cuando se habla de “muy pequeña empresa”, se está haciendo referencia al concepto de microempresa en Colombia, el cual, según la Ley para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Ley 590 de 2000, se entiende como aquella que cuenta con un “personal no superior a 10 trabajadores. Activos totales inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

Así las cosas, puede verse que los servicios de crédito ofrecidos por el Banco ProCredit Colombia, están dirigidos a clientes según la clasificación de las PYMES en Colombia, de microempresa, pequeña y mediana empresa; más no a personas en condiciones de pobreza

⁴⁹ “Productos: Muy Pequeña Empresa. Crédito para Muy pequeña empresa,” Banco ProCredit Colombia, consultado febrero 4, 2011, http://www.bancoprocredit.com.co/Inicio/Productos_Micro/tabid/71/language/es-CO/Default.aspx

tal, que les puede ser útil incluso medio un millón de pesos, para darle impulso a un pequeño negocio que les permita atender necesidades básicas, pero que por esa misma razón, no son candidatos para acceder a créditos en bancos convencionales.

4.4. Banca de las Oportunidades

Además de iniciativas privadas como las que se expusieron anteriormente, el gobierno nacional también ha contemplado, dentro de su política de largo plazo, lograr el acceso a servicios financieros para la población de bajos ingresos con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico. La Banca de las Oportunidades es un programa de inversión administrado por el Banco de Comercio Exterior – Bancoldex, cuyo objetivo es promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas, y emprendedores.⁵⁰

Debe tenerse en cuenta que este programa es complementario del sistema financiero tradicional, y no está dirigido únicamente a este, sino también a entidades no vigiladas que se dedican al negocio de las microfinanzas, convirtiéndose en el promotor institucional del mismo y por lo tanto, de la bancarización. La Banca de Oportunidades busca ampliación de cobertura, incentiva la oferta, utilizando los canales de servicio que ya existen.

En este orden de ideas, y ya que Bancoldex es un banco de segundo piso, los encargados de extender la cobertura y llevar los servicios financieros a la población desatendida son los

⁵⁰ “Quiénes somos,” Banca de las Oportunidades, consultado febrero 4, 2011, <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673>

bancos, las compañías de financiamiento⁵¹, cooperativas, ONG, y cajas de compensación familiar, conformando así la Red de la Banca de Oportunidades.

De esta manera, los servicios otorgados por la Banca de Oportunidades, dependen de cada intermediario financiero, y en general se prestan los siguientes servicios: recaudo y transferencia de fondos, depósitos y retiros en efectivo relacionados con depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término, desembolsos y recaudos en efectivo por concepto de operaciones activas de crédito, entre otros.⁵² Igualmente, la documentación que se requiere para acceder a un crédito, depende de la política de crédito de cada entidad financiera que forma parte de la Red de la Banca de Oportunidades.

Por lo tanto, la Banca de Oportunidades no presta los servicios de banca de oportunidades de manera directa, sino que se acoge a la política de cada entidad que forma parte de la Red, siendo realmente un apoyo a ésta y un soporte a la oferta y demanda de servicios microfinancieros. Al recoger y utilizar toda la infraestructura que ha ido desarrollando la banca de pobres en el país para promoverla y fortalecerla, se evidencia un avance y un interés institucional hacia la bancarización en Colombia, encontrando en la Red una forma para que la población más pobre del país pueda tener un mayor acercamiento al sistema financiero y sus servicios.

⁵¹ Las compañías de financiamiento se denominaban “compañías de financiamiento comercial”. El artículo 25 de la Ley 1328 de 2009, dispone: *'A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las compañías de financiamiento comercial pasarán a denominarse “Compañías de Financiamiento” y todas las disposiciones vigentes referidas a aquellas, incluidas las previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se entenderán referidas a estas.'*

⁵² “Banca de las Oportunidades,” Banca de las Oportunidades, consultado febrero 8, 2011, http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/resultados_busqueda.aspx?b=servicios&catID=-1

4.5. Organizaciones no-gubernamentales

Las Organizaciones no-gubernamentales (en adelante ONG), son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro que han jugado un papel fundamental en la implementación del modelo de banca de pobres, sobre todo en la prestación de servicios de crédito a población que no tiene fácil acceso a los mismos en la banca tradicional. Hay que tener en cuenta que las fundaciones no pueden captar dinero del público, por lo que su sistema de crédito está supeditado a las donaciones que reciban, y por eso su capacidad de préstamo puede verse limitada en algunas ocasiones.

No obstante lo anterior, las ONG en Colombia han sido la solución para que la banca de pobres se haya ido abriendo camino, puesto que, al enfrentarse con los requerimientos legales, societarios, estructurales, que se exigen para entrar al sistema financiero tradicional, la constitución de personas jurídicas sin ánimo de lucro ha permitido el desarrollo de la banca de los pobres, incluso, por parte de los mismos bancos. Además, vale recalcar que las ONG se han dedicado al tema de las microfinanzas desde hace más de treinta años, verbigracia, la Fundación Carvajal de Cali, que comenzó a funcionar el 1978, adaptando un programa de Acción Internacional que venía desarrollándose en Bahía (Brasil).⁵³

De igual forma, en 1982 se estableció en Cali la Fundación Women's World Banking (WWB) Colombia, cuya sede principal estaba en los Países Bajos, con la misión específica

⁵³ Bernardo Barona. "Microcrédito en Colombia." *Estudios Gerenciales Revista Facultad Ciencias Administrativas y Económicas Universidad ICESI* 090 (2004): 79-102

de generar mecanismos que permitieran a las mujeres de escasos recursos económicos, el acceso al crédito y con ello a la actividad productiva y financiera. Entre 1985 y 1987, se crearon otras filiales del WWB Colombia: la Corporación Mundial de la Mujer – Medellín, la Fundación Mundial Mujer – Bucaramanga y la Fundación Mundo Mujer en Popayán; finalmente en 1989 se crea en Bogotá la Corporación Mundial de la Mujer – Colombia.

Como se mencionó en un numeral anterior, es la unión entre la Corporación Mundial de la Mujer Bogotá y Medellín y la Fundación Microfinanzas BBVA, la que hace posible la creación de la entidad financiera Bancamía. La Fundación Microfinanzas BBVA fue constituida en el 2007 por el Banco BBVA, con una dotación de capital de 200 millones de euros, totalmente autónoma del BBVA y estatutariamente dedicada con exclusividad a las microfinanzas⁵⁴. De esta manera, puede evidenciarse cómo las entidades sin ánimo de lucro han sido una opción para quienes han querido prestar servicios microfinancieros en general, no sólo para ONG y fundaciones, sino incluso para entidades financieras tradicionales que crean una persona jurídica diferente y autónoma que sí les permite prestar este tipo de servicios.

Finalmente, para culminar con una pequeña ilustración de algunas importantes fundaciones en este campo, cabe mencionar dos en particular por su importante papel en el mundo de las microfinanzas al prestar un gran porcentaje de créditos hechos por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID⁵⁵: la Fundación Santo Domingo, y Finamérica, la cual surgió como ONG en 1988 y hoy en día es una gran compañía de financiamiento, cuyos

⁵⁴ “Nuestra Historia,” Bancamía.

⁵⁵ Bernardo Barona. “Microcrédito en Colombia.”: 79-102

accionistas son las Cajas de Compensación Familiar Colsubsidio, Cafam, Comfenalco Cartagena y Acción Internacional.⁵⁶

4.6. Cooperativas y Mutuales

Las microfinanzas también han encontrado campo para su desarrollo en el sector solidario, tanto en cooperativas como en mutuales, entidades sin ánimo de lucro que se conforman, crecen y mantienen económica y financieramente por los aportes de sus asociados y por las actividades que la asociación desarrolle. Contrarias a las ONG y fundaciones en general, las cooperativas y las mutuales son entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, y algunas cooperativas por la Superintendencia Financiera.

Son vigiladas por la Superintendencia Financiera las cooperativas financieras; en cambio, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales a través de sus secciones de ahorro y crédito, son vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. No obstante esta diferenciación, son entidades financieras que pueden captar ahorro del público y otorgar créditos, lo que comúnmente se denomina intermediación financiera. Además, con la expedición de la Ley 454 de 1998, las cooperativas financieras fueron calificadas expresamente como establecimientos de crédito.⁵⁷

⁵⁶ “Historia,” Finamérica Compañía de Financiamiento, consultado marzo 7, 2001, <http://www.finamerica.com.co/historia.html>

⁵⁷ Superintendencia Financiera de Colombia, “Actividad Financiera – Captación Masiva y Habitual Concepto 2006056363-002 del 8 de noviembre de 2006.”

Así las cosas, las cooperativas han desarrollado o aplicado el modelo del microcrédito. La Cooperativa Semilla de Mostaza por ejemplo, presta asistencia técnica y facilita recursos para el programa de microcrédito desarrollado por la Fundación Paz y Bien en el Distrito de Aguablanca en Cali. Se ha logrado beneficiar desde su inicio a 800 personas y fue escogido por la Fundación Grameen U.S. como el primer proyecto de microcrédito en Colombia en recibir asistencia técnica, debido a la consistencia de sus operaciones con la filosofía y los valores del Banco Grameen de Bangladesh.

A partir de la experiencia de banca comunal con la metodología Grameen en el Distrito de Aguablanca de Cali, AlvarAlice, en unión con la Fundación Paz y Bien, lideró y apoyó el proceso para replicar en Colombia un programa de microcrédito orientado a la población más pobre del país: el Grameen-Aval-Colombia, que fue descrito anteriormente.⁵⁸

Las mutuales, por su parte, surgieron como el resultado de grupos de personas que se reunieron con el fin de atender los problemas a que se enfrentaban las familias, inicialmente, cuando se trataba de gastos funerarios por el fallecimiento de sus seres queridos. Esta idea original, se desarrolló y creció al punto que hoy en día se trata de empresas funerarias con toda la infraestructura necesaria, y han ampliado los servicios también al ahorro y al crédito, de manera similar al sistema financiero.

El artículo 3 del Decreto 1480 de 1989 las define así: “Las Asociaciones Mutuales son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y

⁵⁸ “Cooperativa Semilla de Mostaza,” Fundación Alvaralice, consultado febrero 4, 2011, http://www.alvaralice.org/wsite/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=72&lang=es

democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social”. Por otra parte, el artículo 68 del mismo Decreto, establece que las Asociaciones Mutuales estarán sujetas a la inspección y vigilancia permanente del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. Asimismo, están vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Hay que aclarar que las mutuales tienen autorización de captar ahorros de sus asociados para su posterior colocación *entre los mismos*, por lo que, los servicios de microcrédito que han podido brindar, se limita únicamente a sus asociados. Actualmente, este sector se ha desarrollado hasta conformar la Federación de Mutuales de Antioquia (Fedemutuales) y la Asociación Comité Nacional Mutualista de la República de Colombia (Conamutual).⁵⁹

4.7. Microcrédito a través de servicios públicos

Para cerrar este capítulo de la banca de pobres en Colombia, especialmente desde el punto de vista del microcrédito, es pertinente hacer una pequeña mención a una nueva modalidad de crédito que ha surgido a través de los servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas natural, gas licuado de petróleo o GLP y telefonía pública básica. Es un servicio de microcrédito en el que se le permite a la persona adquirir ciertos productos tales como electrodomésticos o seguros, y el pago de los mismos se realiza a través de la factura del servicio, como es el caso del Crédito Fácil CODENSA.

⁵⁹ Conamutual, Federación de Mutuales de Antioquia y Confiar Cooperativa Financiera, *Mutualismo en Colombia. De las carabelas al decreto 1480 de 1989*. (Sin Ciudad: sin editorial sin año), 35

Claro está, los montos son discriminados y diferenciados, y además no es suspendido el servicio público en caso que la persona se atrase en el pago de una cuota del electrodoméstico si fuera el caso y los intereses de mora del servicio y del producto, también se cobran por separado.

De esta forma, es un método en el que se permite a personas adquirir ciertos productos como una lavadora, un televisor, un seguro, los cuales muy seguramente no podrían tener por medio de un crédito en una entidad financiera tradicional, e incluso en otros organismos de la banca de pobres donde se exige que el crédito sea otorgado para una actividad productiva específica. Por el contrario, se hacen pequeños préstamos utilizando la misma infraestructura del cobro de los servicios públicos, pues el pago del crédito se hace a través de las facturas de los mismos.

Ahora bien, no obstante este parece ser un buen camino para brindar facilidades de crédito a más personas en Colombia, lo cierto es que este mecanismo otorga créditos de consumo, y no está encaminado a solucionar el problema de autoempleo y generación de ingresos que busca la banca de pobres. Se considera que puede llegar a ser una buena idea si, por ejemplo, se tratara de crédito que permitiera obtener productos que incentiven la producción de bienes y servicios para fortalecer pequeños negocios de personas de escasos recursos; pero tal como está planteado, no es compatible con los propósitos de la banca de pobres.

De esta manera, puede verse cómo diferentes formas de otorgar créditos y otros servicios financieros a personas de bajos recursos, siendo esta una de las alternativas para combatir la

pobreza, ha encontrado, por un lado, diferentes caminos de desarrollo en Colombia: políticas del estado, fundaciones, ONG y cooperativas. Pero por otro lado, se evidencia igualmente que estas instituciones no se han desarrollado al interior del sistema financiero tradicional, pues como se explicará en detalle más adelante, este no es el marco legal adecuado para regular entidades que se dediquen al negocio de la banca de pobres en el país.

5. Aproximación a los conceptos de Crédito y Microcrédito y su relación con la Banca de Pobres

Definiciones, clasificaciones y tipos de “créditos” hay muchas. A continuación se hará una aproximación al concepto de “crédito” y se expondrán diferentes clasificaciones. Posteriormente se estudiará el concepto de “microcrédito”, diferentes definiciones, las normas que lo regulan en Colombia, la definición propuesta y la manera cómo se considera que debe ser entendida y, finalmente, se hará un corto análisis de su importancia y relación con la banca de los pobres.

5.1. El Crédito: definiciones y clasificación

Según el profesor Carlos Gilberto Villegas, el crédito bancario se puede definir como “la transferencia de recursos financieros hecha por un banco a un cliente, por un tiempo determinado y por un interés convenido”⁶⁰. Según el mismo autor, el crédito tiene unos elementos que lo conforman: 1) un banco o entidad financiera que lo otorga (acreedor); 2) Un Cliente, quien recibe el crédito (deudor); 3) El objeto del crédito (el dinero); 4) El tiempo del crédito: este es el plazo para la devolución del dinero; 5) El precio del crédito: el interés que cobra el banco al cliente⁶¹.

Para el Profesor Joaquín Garrigues, hay que distinguir entre el concepto jurídico y los efectos económicos que genera el crédito. Según él, la esencia jurídica del crédito incluye ciertos elementos: “la transmisión de la propiedad de una cosa del acreedor al deudor con

⁶⁰ Carlos Gilberto Villegas, *Operaciones Bancarias*, (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 1996). Pg. 227-228.

⁶¹ Villegas, *Operaciones Bancarias*, 228.

contrapartida económica diferida, la pausa o dilación entre el ejercicio de del derecho por parte de del acreedor y el cumplimiento de la obligación por parte del deudor, y, por último el interés como precio del tiempo que media entre las prestaciones de ambos sujetos de la relación crediticia”⁶².

Además de los elementos que tenga un crédito, se pueden distinguir varios tipos. Hay diferentes clasificaciones que atienden a los objetivos, a los sujetos, a las finalidades, a las garantías etcétera; algunas de éstas son clasificaciones doctrinales y otras legales.

El Profesor Sergio Rodríguez Azuero, en su libro *Contratos Bancarios: su significación en América Latina*, sugiere algunas clasificaciones de los créditos. Desde el punto de vista técnico o de las garantías, hay créditos personales, de codeudor, prendarios, hipotecarios, anticréticos y fiduciarios. Los créditos personales se caracterizan por no tener una garantía real y porque independientemente de que sean documentados o no, son otorgados a por la simple solvencia del deudor. El crédito de codeudor es aquel en el que un tercero garantiza el pago de la obligación principal. El prendario es el crédito que está garantizado con la tenencia de un bien mueble. El hipotecario, está respaldado por un bien inmueble que generalmente es adquirido con los recursos prestados⁶³.

En cuanto a su destino, Rodríguez Azuero hace una clasificación similar a la que se encuentra en algunas normas. Hay créditos al consumo, a la producción y de habilitación y

⁶² Joaquín Garrigues, *Contratos Bancarios*, (Madrid: Imprenta Aguirre, 1975). 35,36

⁶³ Sergio Rodríguez Azuero, *Contratos Bancarios: su significación en América Latina*, (Bogotá: Legis, quinta edición, 2002), pg. 507-508.

refaccionarios. El crédito de consumo es el otorgado para “(...) subvenir a cierto tipo de necesidades, aquellas que contribuyen al mejor estar para los individuos (...)”⁶⁴; los bienes adquiridos con este tipo de crédito no necesariamente se agotan con su primer uso. El crédito a la producción es aquel “(...) destinado a la creación de riqueza por extracción, elaboración, transformación o comercialización de bienes y servicios”⁶⁵. Es un tipo de crédito que intenta dejar un incremento en el patrimonio del deudor. Finalmente, según su destino, se encuentran los créditos de habilitación y refaccionarios. Estos son destinados a la compra de materias primas, pago de jornales, adquisición e instalación de maquinaria, realización de plantaciones, etc.

Además de las múltiples clasificaciones doctrinales, en algunas normas jurídicas se encuentran enunciaciones de diferentes tipos de créditos aunque la intención de la norma no sea hacer clasificaciones. Por ejemplo, en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2255 de 2010 se establecen diferentes modalidades de crédito para los cuales se debe certificar la tasa de interés: crédito ordinario, crédito de consumo y microcrédito. Esta diferenciación, aunque no tenga como objeto la clasificación de los créditos, los muestra con características particulares: El primero hace referencia a préstamos para el desarrollo de actividades económicas que no estén expresamente definidas en ese artículo. Por su parte, el “de consumo” atañe a aquellos préstamos para “financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios no comerciales o empresariales”. Del microcrédito se dice que son

⁶⁴ Rodríguez Azuero, *Contratos Bancarios*, pg. 507-508.

⁶⁵ Rodríguez Azuero, *Contratos Bancarios*, pg. 507-508.

aquellos otorgados a microempresas y que no son superiores a ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes.⁶⁶

También se pueden encontrar normas particulares que se refieren a diferentes modalidades de crédito dependiendo de su destino pero que no hacen una clasificación específica como sí sucede en la academia. Entre estas se encuentran la ley 546 de 1999 que regula lo relativo al “crédito de vivienda” y la ley 16 de 1990 que crea a Finagro y se refiere al “crédito agropecuario”. No existe una norma de categoría legal que haga una clasificación detallada de los diferentes tipos de crédito que existen o que se pueden otorgar en Colombia.

5.2. El Microcrédito: Aproximación al concepto y a la normatividad colombiana que lo regula

Hay muchas definiciones de lo que se puede considerar “microcrédito”, y algunas veces simplemente es asociado con un “pequeño préstamo de dinero”. A continuación se darán las definiciones del microcrédito del Grameen Bank y de las normas colombianas.

Para Muhammad Yunus hay diferentes modalidades de microcrédito pero cuando él habla de “microcrédito” se está refiriendo a aquel otorgado por el banco Grameen. Este “grameencrédito”, como lo llama él, no tiene una definición específica ni está comprendido en alguna norma, pero después de hacer una lectura sobre las características principales de estos préstamos y el funcionamiento de su banco, se puede extraer y sintetizar una

⁶⁶ Decreto 2555 de 2010.

definición que contenga los principales elementos del crédito como tal y no exactamente del funcionamiento del sistema.

El “grameencredito” es un tipo de préstamo de una pequeña suma de dinero que el Grameen Bank hace a un prestatario, generalmente a una mujer, pobre y sin posibilidad de otorgar garantías reales, con el fin único de que sea empleado en actividades productivas y sea devuelto en cuotas semanales o quincenales⁶⁷. Atendiendo a la clasificación doctrinal de Rodríguez Azuero, se podría decir que el grameencrédito es un crédito que no cabe en ninguna de las clasificaciones desde el punto de vista técnico que él propone; sin embargo desde el punto de vista del destino, éste es un “crédito a la producción”.

Por otro lado, en la legislación colombiana existen algunas definiciones de lo que es el microcrédito; estas están contenidas en la ley 590 de 2000 y en el decreto 2555 de 2010 como se verá a continuación:

En la Ley 590 de 2000, “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”, el artículo 39 establece qué se debe entender por “Microcrédito”:

“(…) 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

⁶⁷ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 66, 70.

sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía (...),”⁶⁸

A su vez, normas de menor rango también indican qué se debe entender por microcrédito:

El Decreto 2555 de 2010, “Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones” en su artículo 11.2.5.1.2 (correspondiente al Artículo 2 del Decreto 519 de 2007 Modificado por el artículo 2 del Decreto 919 de 2008), establece las modalidades de crédito cuyas tasas deben ser certificadas:

“1. Microcrédito: es el constituido por las operaciones activas de crédito a las cuales se refiere el artículo 39 de la Ley 590 de 2000, o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen, así como las realizadas con microempresas en las cuales la principal fuente de pago de la obligación provenga de los ingresos derivados de su actividad.
Para los efectos previstos en este numeral el saldo de endeudamiento del deudor no podrá exceder de ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito (...)”

En realidad, ni la ley ni el decreto mencionado aportan muchos elementos para constituir una definición, pero en todo caso se debe tener en cuenta que el microcrédito en Colombia es considerado como un sistema de financiación para microempresas en el que la operación activa no puede superar los veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Una definición útil de *microcrédito* y la cual será utilizada para efectos del presente trabajo es: “tipo de préstamo de un monto muy pequeño de dinero para ser destinado, primordialmente, a actividades productivas que puede ser realizado por diferentes

⁶⁸ República de Colombia. Ley 590 de 2000. Código Penal Colombiano.

entidades, tanto del sector financiero, como del sector solidario o del sector social (ONG's)".

5.3. El Microcrédito como herramienta de la banca de pobres

El microcrédito como ha sido concebido por Yunus o por algunas instituciones microfinancieras, es una herramienta fundamental de la banca de los pobres. Muchas de estas entidades empiezan su labor otorgando crédito con recursos propios⁶⁹ pero sin poder captar recursos del público -por diferentes razones⁷⁰- que pudiesen ser útiles para la garantizar su sostenibilidad. Sin embargo, el microcrédito como se concibe en Colombia, de acuerdo con la normatividad expuesta anteriormente, tiene muchas limitaciones a la hora de tratar de ser esa herramienta estrella que, por ejemplo, fue para Yunus a la hora de constituir la más importante banca de pobres que se haya creado en el mundo: el Grameen Bank. Esto no quiere decir que el microcrédito (en el sentido de la ley colombiana) no sea útil para muchas de las personas que necesitan recursos para constituir su propio negocio, sino que, por sus características y las de la mayoría de las entidades que lo ofrecen, no resulta un verdadero instrumento para lograr los objetivos que busca la banca de los pobres y que pueden contribuir a algunos de sus fines: la cobertura de servicios financieros para los más pobres y un instrumento para ayudarlas a salir de la pobreza.

El microcrédito como sistema de financiación para microempresarios puede, por ejemplo, estar siendo utilizado para generar liquidez por diez salarios mínimos mensuales legales

⁶⁹ Provenientes de aportes de particulares, de préstamos externos o donaciones.

⁷⁰ Dentro de éstas, están las normas jurídicas que impiden que se capten recursos de más de veinte personas si no se está vigilado por la Superintendencia Financiera.

vigentes, en una oficina de abogados que sólo tiene cinco empleados, todos profesionales o con formación técnica, cada uno con diez años de experiencia. Estas personas no son pobres y aunque su crédito sea necesario para cubrir ciertas necesidades del giro ordinario de los negocios, no es una herramienta de la banca de los pobres ni de sus objetivos. No aumenta la cobertura de servicios financieros a personas no bancarizadas, no sirve para ayudar a salir a alguien de la pobreza, ni tampoco está generando nuevos empleos que generen un impacto social.

Ejemplos como el anterior pueden haber muchos, es por esto que el microcrédito, como está concebido en las normas colombianas no es realmente una herramienta útil para la banca de los pobres. Este concepto requiere una redefinición legal y normatividad propia con el fin de que realmente pueda ser el mecanismo fundamental que se necesita que sea para que exista una verdadera banca de pobres en el país.

6. Dificultades para el desarrollo de la banca de pobres en Colombia

Durante los últimos años, el Estado colombiano ha reconocido la importancia que tiene el crédito como herramienta de la banca de pobres para ayudar a la solución de la pobreza y como una manera de avanzar hacia el desarrollo económico procurando que más población tenga acceso a los servicios financieros. A pesar de este reconocimiento, el sistema de la banca de pobres no encuentra todavía, en el ordenamiento jurídico, una regulación integral de esta materia que permita su avance y sea concordante con la importancia que tiene para el progreso económico del país.

Por esta razón, se presentarán en este capítulo algunas dificultades de varios tipos para el desarrollo de la banca de pobres en Colombia. Así, en primer lugar, se realizará un análisis de las diferentes normas del sistema financiero tradicional, para poder establecer por qué esta estructura legal no ha sido conveniente para una banca de pobres, y por el contrario, sí ha sido un impedimento para el desarrollo ésta. Posteriormente, se presentarán otras dificultades de carácter cultural, económico y de orden público, las cuales son obstáculos para que haya un verdadero interés en impulsar e implementar este modelo de desarrollo en el país.

6.1. Derecho Financiero: ¿limitación para una verdadera banca de pobres?

6.1.1. Objeto social y operaciones

La canalización de recursos económicos entre oferentes y demandantes de dinero, a través de la captación y colocación de recursos, hace parte del mercado intermediado, el cual es

vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta materia está regulada por: el Decreto 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante EOSF); la Circular 007 de 1996, Circular Básica Jurídica; Circular Externa 100 de 1995, Circular Básica Contable y Financiera; y el Decreto 2555 de 2010.

Particularmente, el EOSF, en su artículo 1° establece la estructura del sistema financiero, el cual está conformado por: a) Establecimientos de crédito; b) Sociedades de servicios financieros; c) Sociedades de capitalización; d) Entidades aseguradoras; y e) Intermediarios de seguros y reaseguro. De igual manera, determina cuáles son las entidades que pueden ser creadas, su objeto social y las operaciones que puede realizar cada una.

El objeto social que realiza cada institución es exclusivo y excluyente, lo cual significa que sólo puede ser efectuado por esa entidad financiera en particular y sólo puede realizar las operaciones que están descritas. Para efectos de desarrollar el análisis del presente capítulo, éste se hará únicamente con los establecimientos de crédito, pues son los que, por su objeto social, tienen mayor relación con la banca de pobres.

El numeral primero del artículo 2° del EOSF consagra que los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento⁷¹ y cooperativas financieras.

⁷¹ Las compañías de financiamiento se denominaban “compañías de financiamiento comercial”. El artículo 25 de la Ley 1328 de 2009, dispone: '*A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las compañías de financiamiento comercial pasarán a denominarse “Compañías de Financiamiento” y todas las disposiciones vigentes referidas a aquellas, incluidas las previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se entenderán referidas a estas.*'

El numeral segundo del artículo 2° del EOSF, define los establecimientos bancarios como “las instituciones financieras que tienen por función principal la captación de recursos en cuenta corriente bancaria, así como también la captación de otros depósitos a la vista o a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito.” Así las cosas, pareciera que la banca de pobres encontraría aquí la normatividad adecuada para desarrollar sus operaciones, puesto que una de sus principales objetivos es igualmente la realización de operaciones activas de crédito.

Sin embargo, esta figura no es compatible con la banca de pobres por varias razones. En primer lugar, porque los requisitos para la creación y funcionamiento de un establecimiento bancario, y de cualquier establecimiento de crédito en general, terminan siendo un conjunto de limitaciones para que las instituciones ya existentes de banca de pobres puedan convertirse o crearse como este tipo de entidades financieras. Estas limitaciones se desarrollarán en las siguientes secciones de este capítulo.

En segundo lugar, porque la captación masiva y habitual de dineros está tipificada como un delito por el artículo 316 del Código Penal⁷² si no se tiene la autorización de la autoridad competente, que en este caso sería la Superintendencia Financiera de Colombia. Los Decretos 2920 de 1982 y 1981 de 1988, complementan la mencionada norma penal, y en ellos se establecen los supuestos que deben concurrir para que se predique que una persona

⁷² **"Artículo 316.** *Captación masiva y habitual de dineros.* El que desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, colabore, o realice cualquier otro acto para captar dinero del público en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si para dichos fines el agente hace uso de los medios de comunicación social u otro de divulgación colectiva, la pena se aumentará hasta en una cuarta parte." República de Colombia. Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano.

natural o jurídica está incurriendo en la conducta de captación masiva y habitual de dineros del público. Asimismo, la Superintendencia Financiera de Colombia, definió y sintetizó el alcance de estas normas a través de oficio 93063173-5 de julio 29 de 1994 así:

“En este orden de ideas, cuando las operaciones con la característica antes anotada conforman más de 50 obligaciones, o se realicen con más de veinte (20) personas, y además asciendan al 50% del patrimonio líquido del receptor del dinero, o hayan sido el resultado de haber realizado ofertas públicas o privadas a personas innominadas, estaremos ante la figura de la captación masiva y habitual, actividad ilegal en tanto no se cuente con la autorización de la Superintendencia Bancaria”⁷³.

Lo anterior indica que son los establecimientos de crédito, en especial los establecimientos bancarios, los que dedican su actividad a la captación de recursos del público de forma masiva y habitual, y son los únicos facultados para ello. Por lo tanto, las fundaciones, ONG, e instituciones existentes dedicadas a la banca de pobres tendrían que convertirse en establecimientos de crédito para poder captar recursos y, en todo caso, para ser parte del sistema financiero; pero el sistema como tal no las contempla.

En tercer lugar, porque la actividad de los establecimientos bancarios no está encaminada a procurar la bancarización de la población colombiana, sobre todo de la más pobre, pues sus objetivos no son principalmente democratizar el crédito ni los servicios financieros, sino desarrollar su negocio a través de la captación y colocación de recursos del público. Eventualmente podrían caer las personas más pobres, pero siempre que cumplan los requisitos que las mencionadas entidades solicitan; requisitos como soportar su crédito con garantías reales, lo cual inevitablemente deja por fuera a gran parte de la población de escasos recursos del país.

⁷³ Superintendencia Financiera de Colombia, “Captación Masiva y Habitual –Configuración y Normativa-Medidas Cautelares. Concepto 2006068741-001 del 29 de enero de 2007.”

Por otra parte, el objeto social de las corporaciones financieras tampoco sería el indicado para regular el tema de la banca de pobres. Según el numeral tercero del artículo 2° del EOSF: “Son corporaciones financieras aquellas instituciones que tienen por función principal la captación de recursos a término, a través de depósitos o de instrumentos de deuda a plazo, con el fin de realizar operaciones activas de crédito y efectuar inversiones, con el objeto primordial de fomentar o promover la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de empresas en los sectores que establezcan las normas que regulan su actividad.” Son conocidas como la banca de inversión y a través de ellas se puede invertir en el sector real; no tienen entonces ninguna finalidad social o de expansión de los servicios financieros a los sectores más pobres de la sociedad como, por el contrario, sí lo tiene la banca de pobres.

Con respecto al objeto social de las compañías de financiamiento, se observa que tampoco es una respuesta normativa a las operaciones propias de la banca de pobres, pues tiene la misma regulación que los establecimientos bancarios y, aunque con capitales menores, se dedican al leasing. El numeral quinto del artículo 2° del EOSF describe su objeto social así: “Son compañías de financiamiento comercial las instituciones que tienen por función principal captar recursos a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito para facilitar la comercialización de bienes y servicios, y realizar operaciones de arrendamiento financiero o leasing.”

Finalmente, las cooperativas financieras están definidas en el numeral sexto del mencionado artículo como “los organismos cooperativos especializados cuya función

principal consiste en adelantar actividad financiera (...).” En este caso, pareciera que de esta figura se pudiera desprender una regulación normativa para la banca de pobres, puesto que este numeral consagra a las cooperativas financieras como establecimientos de crédito, y la banca de pobres se ha desarrollado en parte desde las cooperativas. Sin embargo, su finalidad tampoco tiene relación con los objetivos y principios de este modelo de desarrollo, pues no está dirigida a democratizar el crédito, o aumentar la cobertura de los servicios financieros a personas que no están en la capacidad de adquirirlos en el sistema financiero tradicional debido a su nivel de pobreza.

De esta manera, se encuentra que el objeto social de los establecimientos de crédito en general, no es un marco legal adecuado que permita realizar las operaciones propias de la banca de pobres, pues no es compatible con las particularidades de esta materia.

6.1.2. Capitales mínimos

Uno de los requisitos más importantes para poder ser parte del sistema financiero tradicional, es contar con un capital mínimo que el EOSF considera suficiente para poder prestar diferentes tipos de servicios en este campo. A saber, el artículo 80 del mencionado Estatuto, requiere unos montos de capitales mínimos:

“1. Capitales mínimos de las instituciones financieras. Los montos mínimos de capital que deberán acreditarse para solicitar la constitución de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros, serán de cuarenta y cinco mil ochenta y cinco millones de pesos (\$45.085.000.000) para los establecimientos bancarios; de dieciséis mil trescientos noventa y cinco millones de pesos (\$16.395.000.000.) para las corporaciones financieras; de once mil seiscientos trece millones de pesos (\$11.613.000.000) para las compañías de financiamiento comercial; (...) y de dos mil setecientos treinta y tres millones de pesos (\$2.733.000.000) para las demás

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

De igual manera, el numeral 2 del mismo artículo indica que los montos mínimos de capital existentes sólo podrán ser modificados por ley; y cuando una institución no acredite dentro del término señalado el capital mínimo requerido, deberá liquidarse, fusionarse o convertirse en cualquier otro de los tipos de institución regulados, siempre y cuando cumpla los requisitos de ley para ese efecto, tal como lo consagra el numeral 5.

Adicionalmente, el artículo 81 del EOSF es más estricto en cuanto al pago inicial de los aportes, en comparación con las sociedades comerciales:

“1. Pago del capital inicial. En las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros, a lo menos el cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito deberá pagarse en dinero al tiempo de la constitución, como requisito para que le sea expedido el certificado de autorización, sin perjuicio del monto de capital mínimo que deben acreditar.

El saldo de las suscripciones del capital se pagará en dinero dentro del año siguiente a la fecha de constitución.”

Así las cosas, si se pretendiera que la banca de pobres se desarrollara a partir de la estructura legal y las entidades que consagra el sistema financiero tradicional, se encuentra que serían muy pocas las fundaciones, ONG, cooperativas, y otras instituciones -en donde la banca de pobres ha podido abrirse camino-, las que podrían hacerlo, al no poder captar recursos del público y depender de donaciones o ayudas externas para su sostenibilidad, están muy lejos de poder cumplir este estricto requerimiento de capital mínimo.

A manera de ilustración, sólo hay un caso en Colombia en el que esto se logró, y sucedió cuando las dos fundaciones más grandes e importantes dedicadas a la banca de pobres –las Corporaciones Mundiales de la Mujer Colombia y Medellín-, se unieron con el Banco BBVA y su fundación especializada en las microfinanzas, para poder crear un establecimiento bancario: Bancamía⁷⁴.

6.1.3. Requisitos económicos de los accionistas

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece requerimientos de capital para la conformación de las entidades financieras, pero también es esencial la capacidad económica de quienes pretenden crearlas, al momento de evaluar la solicitud de constitución de las mismas. De esta manera, el último inciso del numeral 5° del artículo 53 del EOSF, establece lo siguiente:

“Para efectos de determinar la solvencia patrimonial de los solicitantes se tomará en cuenta el análisis del conjunto de empresas, negocios, bienes y deudas que les afecten. En todo caso, cuando se trate de personas que deseen ser beneficiarias reales del diez por ciento (10%) o más del capital de la entidad, el patrimonio que acredite el solicitante debe ser equivalente a por lo menos 1.3 veces el capital que se compromete a aportar en la nueva institución, incluyendo este último. Adicionalmente, deberá acreditar que por lo menos una tercera parte de los recursos que aporta son propios y no producto de operaciones de endeudamiento u otras análogas.”

Además, el inciso segundo de este mismo numeral, indica que el Superintendente “negará la autorización para constituir la entidad cuando la solicitud no satisfaga los requisitos legales. Igualmente la negará cuando a su juicio los solicitantes no hayan acreditado

⁷⁴ Ver capítulo 4 del presente trabajo.

satisfactoriamente el carácter, responsabilidad, idoneidad y *solvencia patrimonial* de las personas que participen en la operación.” (Cursiva fuera del texto original).

De la misma manera que ocurre con los capitales mínimos, las personas que manejan las fundaciones de banca de pobres no suelen tener estos patrimonios tan grandes. Muchos de los recursos que han obtenido o con los que inician sus operaciones, tienen como origen donaciones y créditos de la banca multilateral. Entonces, nuevamente la normatividad del sistema financiero no es un marco adecuado que regule la banca de pobres de una forma que funcione, partiendo de lo que ya está creado, y procurando su crecimiento.

6.1.4. Tipos Societarios

El numeral 1° del artículo 53 del ESOF, delimita la forma social permitida para las entidades financieras: “1. Forma social. Las entidades que, conforme al presente Estatuto, deban quedar sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia se constituirán bajo la forma de sociedades anónimas mercantiles o de asociaciones cooperativas.”

Esta limitación descarta la posibilidad de que cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que se dedica al negocio de la banca de pobres, encuadre dentro del marco legal del sistema financiero que existe en el país. Así, es difícil que ONG o fundaciones que lleven más de 20 años en este negocio, encuentren en el EOSF una normatividad propia y especial que les permita desarrollar su negocio.

6.1.5. Proceso de creación

El artículo 52 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero consagra que “Quienes se propongan adelantar operaciones propias de las instituciones cuya inspección y vigilancia corresponde a la Superintendencia Bancaria deberán constituir una de tales entidades, previo el cumplimiento de los requisitos que se establecen en el presente capítulo, y obtener el respectivo certificado de autorización.”

A grandes rasgos, el procedimiento comienza con la solicitud, la cual deberá presentarse por los interesados acompañada de la siguiente información: proyecto de estatutos sociales; el monto de su capital, que no será menor al requerido por las disposiciones pertinentes; la hoja de vida de las personas que pretendan asociarse y de las que actuarían como administradores, así como la información que permita establecer su carácter, responsabilidad, idoneidad y situación patrimonial; estudio que demuestre satisfactoriamente la factibilidad de la empresa; y la información adicional que requiera la Superintendencia Financiera de Colombia para otorgar la solicitud. Posteriormente, se hace publicidad a la solicitud y oposición de terceros, para que luego el Superintendente Financiero resuelva sobre la solicitud dentro de los cuatro (4) meses siguientes, contados a partir de la fecha en que el peticionario haya presentado toda la documentación. Finalmente, deberá elevarse a escritura pública el proyecto de estatutos sociales e inscribirse de conformidad con la ley, dentro del plazo establecido en la resolución que autorice la constitución de la entidad⁷⁵.

⁷⁵ Decreto 663 de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 53.

Si bien se rescata la importancia de muchos de estos requisitos procedimentales y de la documentación exigida para autorizar la creación de entidades que se dedican a la prestación de servicios financieros y el manejo de recursos del público, se considera que es un proceso muy complejo, que implica altas exigencias de tiempo y costos en asesoría jurídica y financiera. Por este motivo, son muy pocas las personas e instituciones que se dedican al negocio de la banca de pobres, que puedan contar con el nivel de asesoría que se requiere para reunir los requisitos establecidos en el EOSF, además de ser un proceso largo. Así las cosas, el procedimiento es otra de las razones por las que, para el desarrollo de la banca de pobres, se ha acudido a otras figuras que están por fuera del sistema financiero tradicional.

6.1.6. Garantías y relación de solvencia

La Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia⁷⁶, que cita expresamente el artículo 3° del Decreto 2360 de 1993, (subrogado por el artículo 2.1.2.1.3 del Decreto 2555 de 2010) establece que una garantía es un “respaldo jurídicamente eficaz al pago de la obligación garantizada al otorgar al acreedor una preferencia o mejor derecho para obtener el pago de la obligación”. Además, haciendo una interpretación de las normas de las garantías, sostiene que “la seguridad consista (sic) en un derecho real o personal que permita a la entidad financiera acreedora, de ser incumplida la obligación garantizada, obtener de manera eficaz y oportuna el pago de la misma, incluso coactivamente sin ser indispensable acudir ante la jurisdicción ordinaria”.

⁷⁶ Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Externa 007 de 1996. Capítulo Segundo: instrucciones generales relativas a las garantías.

Es decir, cuando una entidad financiera realiza una operación activa de crédito busca un mecanismo para asegurarse que la obligación contraída por el deudor va a ser pagada. Este mecanismo, si bien es una forma de garantizar el cumplimiento de una deuda, también es un problema en el momento que se le exige a una persona que no cuenta con bienes específicos ni con un patrimonio que pueda respaldar su deuda. En este momento la exigencia de la garantía se convierte en un obstáculo para que una persona sin bienes acceda al crédito. Esto no quiere decir que la norma en sí busque excluir a las personas, sino que las termina excluyendo por vía de consecuencia. En este orden de ideas, una persona pobre jamás tendrá, dentro del sistema financiero tradicional, la posibilidad de obtener un préstamo para desarrollar su idea productiva o su negocio.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que esta exigencia no sólo obedece a posible desconfianza que la entidad financiera pueda tener en su cliente por el desconocimiento de éste, sino porque tiene que cumplir con unas normas de regulación prudencial que la obligan a tener respaldo por los créditos otorgados. Para evaluar el riesgo de crédito o de mercado, las entidades deben hacer una ponderación de sus activos de acuerdo con las normas establecidas en el capítulo XIII-1 de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera⁷⁷. Dependiendo de la calidad del respaldo que tenga cada una de las operaciones activas realizadas se deben ponderar al cien, cincuenta, veinte o cero por ciento. Un crédito con una garantía hipotecaria, por ejemplo, es un activo que debe ser ponderado al cincuenta por ciento, mientras que un título emitido por una entidad no vigilada por la Superintendencia Financiera, debe ser ponderado al cien por ciento. Si una

⁷⁷ Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Externa 100 de 1995. Capítulo Segundo: instrucciones generales relativas a las garantías

entidad tiene gran cantidad de activos con un nivel de riesgo elevado, obtendrá una cifra muy alta en sus “Activos ponderados por nivel de riesgo”.

Esto es problemático pues a la hora de dividir el patrimonio técnico sobre esta cifra, no podrá obtener la relación de solvencia de nueve (9) por ciento que es exigida por las normas colombianas. Es por esto que una entidad financiera, así confiara y conociera mucho a sus clientes, no puede concederles créditos si no tienen cómo respaldarlos económicamente. Lo anterior significa que estas normas estén instituidas en perjuicio de las personas pobres o para beneficiar a las entidades financieras, sino que éstas se pueden convertir en un obstáculo para que ciertas personas puedan ingresar al sistema. De este modo, nuevamente, se evidencia cómo las personas pobres se quedan por fuera del sistema y cómo una entidad que tenga intenciones de asumir riesgos con éstas no lo puede hacer.

6.1.7. Indicadores de deterioro financiero

Sumado a lo anterior, debe anotarse que la garantía de una obligación activa no sólo constituye una limitación para el cálculo de la relación de solvencia y para el cumplimiento aislado de esta norma, sino que además, la relación de solvencia es determinante para inferir la situación de deterioro financiero de una entidad de acuerdo con el Decreto 2555 de 2010 que darán lugar a la adopción de programas de recuperación.

De conformidad con el artículo 2.1.5.1.1 del decreto 2555 de 2010,

“Los indicadores que permiten inferir la situación de deterioro financiero son:

2.1 Indicador de solvencia:

Comportamiento de la relación de solvencia. Cuando un establecimiento de crédito presente, en tres (3) meses consecutivos, defectos en la relación de solvencia, la cual se define en los términos del Capítulo I del Título 1 del presente Libro, tal institución financiera deberá ejecutar un programa de recuperación, de acuerdo con los términos indicados en este Título. Sin embargo, la Superintendencia Financiera de Colombia podrá ordenar la iniciación del procedimiento previsto en el artículo 2.1.5.1.5 y, en consecuencia será obligatoria la ejecución del programa de recuperación, si el defecto se presenta en dos (2) meses consecutivos. (...)"

Nuevamente se encuentra una razón por la cual se deben cumplir con las exigencias de las garantías y la relación de solvencia que, a su vez, se constituyen en obstáculos para el otorgamiento de créditos a personas que carecen de bienes para respaldarlos.

6.1.8. Tasas de interés

La consagración del tipo penal de usura dentro de la ley colombiana⁷⁸, entendido como el cobro o recibo de una tasa superior a 1.5 veces el interés bancario por concepto del otorgamiento de un préstamo o por la venta de bienes y servicios a plazo, puede llegar a constituirse en un obstáculo para las entidades que otorguen créditos muy pequeños en el marco de una banca de pobres. La razón para lo anterior es que esta tasa, muy posiblemente, no les alcanzará para poder cubrir los gastos operativos en los que deben incurrir para otorgar el crédito.

⁷⁸ “**Artículo 305. Usura.** El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” República de Colombia. Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano.

El trámite que una entidad debe efectuar, incluyendo el estudio de crédito, con el fin de celebrar un contrato de mutuo con una persona es el mismo para un préstamo, por ejemplo, de cincuenta salarios mínimos y para el de un salario mínimo; por esto, el costo para la entidad es igual. Sin embargo, la remuneración no es la misma: del crédito de cincuenta salarios mínimos obtendrá muchos más réditos que del crédito de un salario mínimo. Por esta razón se sostiene que un microcrédito es mucho más costoso que un crédito “común”. En este orden de ideas, con el fin de sufragar dichos costos y para no incurrir en pérdidas, la entidad que se dedique al negocio de los microcréditos debería cobrar una tasa bastante superior a la que cobra cualquier establecimiento de crédito. El obstáculo está en que dicha tasa no puede ser superior al 1.5 por ciento del interés bancario corriente cobrado por otros establecimientos ya que se estaría incurriendo en un delito tipificado en el Código Penal.

Por lo tanto, a la luz de la norma penal, las instituciones financieras que se quisieran dedicar exclusivamente al negocio del crédito para pobres se verían impedidas para cobrar una tasa de interés que asegurara la recuperación de los costos en los que incurrió para prestar el dinero creándoles una dificultad para su sostenibilidad. Para esto se deberían crear mecanismos que permitan que el negocio sea atractivo, sólido y viable.

6.2. Otras dificultades

A pesar de que se haya registrado un incremento en la cobertura que los bancos tradicionales han hecho en los municipios del país por medio de los corresponsales no

bancarios, -tal y como lo sostiene el Reporte de Bancarización de Asobancaria⁷⁹- aún existen otras razones por las cuales las personas no acceden a los bancos ni utilizan sus servicios financieros. Dentro de estos motivos hay algunos culturales, otros económicos y, por último, otros de carácter de orden público que han restringido el acceso de los bancos a ciertas poblaciones.

Los problemas de orden público no son nuevos ni un son un secreto para ningún colombiano. Así como estos han impedido que personas se desplacen por el territorio nacional por miedo a las guerrillas, a los paramilitares o a los diferentes actores violentos, han restringido el acceso que las entidades financieras han tenido a diferentes territorios que se consideran zonas rojas o de gran peligro. Ningún actor, que actúe racionalmente, quiere asumir todos los riesgos que implica la apertura y el mantenimiento de una oficina en donde reina la guerrilla, o el traslado de dinero en efectivo por las carreteras de departamentos con poca seguridad. Esta situación ha llevado a que sólo el Banco Agrario sea el que se haya establecido en estos lugares.

Por otro lado, es frecuente oír comentarios que las personas hacen acerca de la confianza que tienen en el sistema por diferentes motivos. Dentro de estas razones se encuentra la complejidad de los costos de los créditos, es decir, la forma cómo las entidades financieras expresan las tasas de interés. Si bien se les ha obligado a expresar sus tasas en términos de “efectivo anual”, son pocos quienes entienden lo que esto significa y no tienen la capacidad de hacer una comparación entre los costos que un mismo producto puede tener en

⁷⁹ “Reporte de Bancarización,” Cifras a septiembre de 2010, Asobancaria.

diferentes establecimientos financieros. Peor aún se vuelve la situación cuando a una persona del común le dicen, por ejemplo, que la tasa es “el DTF mas 5”; pocos entienden lo que significa y pueden sospechar de la falta de transparencia por el hecho de la reducida claridad en la comunicación de los costos de los servicios.

Adicional a lo anterior, están los altos costos de algunos servicios financieros. Una cuenta para “ahorrar” puede costarle al depositario hasta \$12.064.00 pesos⁸⁰. Esto, para una persona que recibe por su trabajo un salario mínimo puede resultar bastante costoso, si se tiene en cuenta que, además, deberá pagar el costo de los retiros que haga por ventanilla o por cajero electrónico. Al respecto, Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda del Gobierno de Juan Manuel Santos, se ha atrevido a decirle a los bancos que ellos están abusando de los costos que cobran a los usuarios por los servicios financieros que prestan asegurando que por estos se cobraba, en promedio, siete (7) dólares⁸¹.

De esta manera, se identifican dos tipos de limitaciones principales para que la banca de pobres pueda desarrollarse de manera exitosa en Colombia. Por una parte, la ausencia de una normatividad que la reglamente y la sustente, ya que las normas que regulan el sistema financiero tradicional, no son un marco legal adecuado. Por otra parte, la existencia de aspectos económicos, culturales y de orden público van en contravía de la cobertura, la simplicidad y la practicidad que deben proporcionar los servicios financieros dirigidos a las

⁸⁰ Superintendencia Financiera de Colombia, “Tarifas servicios Financieros, Establecimientos bancarios, período de consulta 31/01/11”.

⁸¹ “Minhacienda regaña a los bancos por abuso”, *El Herald*, diciembre 31, 1969 (sic) consultado marzo 18, 2011, <http://www.elheraldo.co/nacional/minhacienda-regana-los-bancos-por-abuso>. “Costos Financieros, tema por saldar”, *ElEspectador.com*, enero 14, 2011, consultado marzo 18, 2011, <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-245013-costos-financieros-tema-saldar>

personas más necesitadas. En este sentido, se concluye que existe la necesidad de que la banca de los pobres tenga una regulación autónoma e integral en el ordenamiento jurídico colombiano, para que verdaderamente pueda contribuir al desarrollo económico del país, al ser una herramienta que busca la reducción de la pobreza.

7. Sugerencias para incentivar la Banca de Pobres en Colombia: necesidad de una regulación particular

Después de hacer un recorrido por las normas del sistema financiero, se encontró que no son las mismas que pueden regular de forma integral y adecuada un sistema de banca de pobres en Colombia. El sistema financiero tradicional está diseñado para tipos específicos de actividades, operaciones e instituciones que se han desarrollado adecuadamente; no obstante, éste no es un marco legal en el que la banca de pobres pueda abrirse camino. Por esta razón, y por la incidencia que la bancarización tiene en el desarrollo de un país como Colombia y en su intento por reducir la pobreza, en este capítulo se presentan tres sugerencias para que, desde el punto de vista jurídico, se incentive el modelo de la banca de pobres.

En primera medida, se propone una regulación autónoma y especial para la banca de pobres, partiendo precisamente de las dificultades y diferencias encontradas en normatividad del sistema financiero. Igualmente, la necesidad de incentivos tributarios para estimular este sector, reconociendo que se trata de un negocio nuevo que debe ser atractivo para que pueda consolidarse. Finalmente, se proponen mecanismos alternativos de atención al cliente con la finalidad de dar solución a los obstáculos culturales y de orden público que también tienen gran incidencia a la hora de poder implementar la banca de pobres en Colombia.

7.1. Regulación autónoma y especial para la banca de pobres

Se considera necesario que la regulación de esta materia parta de una ley de la República, pues debe resaltar su importancia y la necesidad de una regulación especial con respecto al sistema financiero tradicional, paralelo a éste. Por el tema, será imperiosa entonces una ley marco, que junto con su regulación posterior deberá incluir, sin perjuicio de otras normas, lo siguiente:

7.1.1. Principios y objetivos del sistema

El modelo de una banca de pobres en Colombia tendría unos principios y finalidades propios que lo sustentan, y son la razón por la cual está por fuera del sistema financiero.

Los principios que se proponen son:

- Democratización del crédito⁸²; más crédito para más gente.
- Inclusión: la importancia de la bancarización de la población colombiana, incluyendo la más pobre;
- Cobertura: la necesidad de llegar a lugares donde el sistema financiero tradicional no llega, no precisamente por razones de pobreza;
- Permanencia y sostenibilidad del sistema: proyecto a largo plazo que no debe requerir donaciones externas;
- Transparencia: claridad y publicidad de los procesos y de la información;

⁸² Tiene sustento en el artículo 335 de la Constitución Política de Colombia, que establece “**Artículo 335.** Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.”

- Simplicidad: facilidad de procedimientos de constitución de las instituciones, así como la manera en que se prestarán los servicios;
- Progresividad del crédito: posibilidad de que más personas tengan acceso al crédito; igualmente, a que haya incremento en la capacidad de endeudamiento del cliente.

Las finalidades que se proponen son:

- Estimular el desarrollo económico del país; ser un instrumento para la reducción de la pobreza;
- Ser un sistema microfinanciero al servicio de los pobres;
- Evitar el riesgo de contagio, dado que es un sistema nuevo y se debe evitar al máximo cualquier perjuicio que se les pueda causar a las entidades del sistema financiero tradicional”;
- Lograr la bancarización de la población teniendo en cuenta los principios de inclusión y cobertura;
- Fomentar la cultura del ahorro de manera paralela al crédito;
- Promover el autoempleo.

7.1.2. Creación de entidades con capacidad de desarrollar profesionalmente el negocio de banca de pobres

Ya que una de las diferencias o dificultades con respecto al sistema financiero tradicional es la especialidad del tipo de entidades que prestan servicios financieros en el mercado intermediado, se propone la creación de otro tipo de entidades, con capacidad de desarrollar profesionalmente el negocio de banca de pobres.

Se trataría, por un lado, de Fundaciones Microfinancieras (FM). Estas serían personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan la autorización de captar recursos del público con las limitaciones y requerimientos que se expondrán más adelante. Todo esto con la finalidad de que puedan ser entidades autosostenibles que no tengan que depender de donaciones y aportes externos. Igualmente, se busca aprovechar la plataforma ya existente de este negocio, el cual está liderado por fundaciones y ONG; y se invitaría a estas instituciones a fusionarse, generando economías de escala para ser más competitivas y tener un mayor alcance en la prestación de sus servicios.

Adicionalmente, se crearían los Establecimientos de Desarrollo (ED), personas jurídicas con ánimo de lucro que tendrían la forma legal de sociedades anónimas. La idea es que este negocio también incluya este tipo societario, ya que es muy posible que se busque también el ánimo de lucro y la repartición de utilidades. Hay que recordar que el negocio de la banca de pobres no puede asociarse con una obra de caridad, sino que se busca que sea un negocio atractivo y rentable.⁸³

Se buscaría que estos dos tipos de entidades se especializaran en captar y colocar recursos a través del microcrédito. No obstante, debe tenerse en cuenta que el sistema de banca de pobres debe avanzar hacia la prestación integral de servicios financieros tales como: microseguros, cuentas corrientes, cuentas de ahorro, transacciones electrónicas etc.

⁸³ Marc Soler Castelló, “Del Grameen Bank a los Bancomunales: Revolución y evolución de los microcréditos”, *Gestiópolis.com*, consultado marzo 17, 2011, <http://www.gestiopolis1.com/recursos7/Docs/fin/finanzas-y-los-microcreditos.htm>

7.1.3. Capitales mínimos y mecanismos de captación

Tal como se evidenció en el capítulo anterior, los requisitos de capitales mínimos para la constitución de entidades financieras dejan prácticamente sin posibilidad a las personas que se dedican a la banca de pobres, a entrar y ser reguladas por el sistema financiero tradicional. Sin embargo, se considera importante que sí haya requerimientos de capitales mínimos, sobre todo si se les va a permitir captar recursos del público. La diferencia con el sistema financiero sería que el capital mínimo será menor, de acuerdo a los estudios financieros y técnicos a que haya lugar, ajustando estos montos a la realidad financiera de las entidades que actualmente se dedican a este negocio.

Ahora bien, también se resalta la importancia de la existencia de una regulación y unos límites para la captación de dinero del público por parte de estas entidades, ya que se les va a permitir realizar esta operación. Por lo tanto, la autorización para captar recursos sería directamente proporcional al capital y se establecerían unos montos en la ley que establezcan esta relación. A manera de ejemplo, si una FM duplica su patrimonio, el monto máximo que podrá captar se incrementará proporcionalmente.

7.1.4. Objeto social y operaciones determinadas

Tal y como sucede en el sistema financiero tradicional, el objeto social y las operaciones que podrían realizar las entidades dedicadas al negocio de banca de pobres, FM y ED, debería estar determinado. Sin embargo, es fundamental que estas organizaciones tengan la

posibilidad de captar dineros del público, bajo ciertos parámetros, especificaciones y el cumplimiento previo de ciertos requisitos.

Si bien las organizaciones de banca de pobres muchas veces inician operaciones a través de créditos que otorgan con dineros provenientes de donaciones o empréstitos de la banca multilateral, llega un punto en el que se torna necesaria la captación de recursos del público por dos razones fundamentales. La primera consiste en que la entidad que realiza operaciones pasivas estará recibiendo dinero que podrá colocar en operaciones activas, convirtiéndose en un verdadero intermediario financiero que no estará limitado a prestar únicamente su patrimonio. De este modo habrá más posibilidades de que dichas entidades consigan una verdadera sostenibilidad que redundará en sostenibilidad y solidez del sistema. En segundo lugar, porque es necesario fomentar, paralelo al crédito, una cultura de ahorro en la población. Si una misma institución presta los dos servicios, se creará una facilidad para los usuarios pues ya no tendrán que acudir a diferentes lugares para depositar y obtener los créditos.

La captación que se propone, se permitiría con mucha cautela y se podrían establecer montos máximos de operaciones pasivas dependiendo de los patrimonios de las entidades.

7.1.5. Despacho del Superintendente Delegado para el Desarrollo

La nueva regulación integral para el sistema de banca de pobres debería incluir una disposición por medio de la cual se cree, dentro de la estructura interna de la Superintendencia Financiera, el Despacho del Superintendente Delegado para el Desarrollo.

Este despacho estaría dirigido por un funcionario llamado Superintendente Delegado para el Desarrollo. Éste sería de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y estaría encargado de cumplir con las funciones de inspección, vigilancia y control que la Constitución Política ha asignado al Presidente en el artículo 189 numeral 24. En el caso de las FM, serían fundaciones que contarían con la particularidad de poder captar recursos del público, lo cual justificaría la necesidad de esta intervención por parte del Gobierno, a pesar de que se trate de personas jurídicas que tradicionalmente no han sido vigiladas.

Las funciones de inspección, vigilancia y control se regirían por los principios y finalidades del sistema de banca de pobres, y deberán estar correctamente reguladas por el Gobierno nacional.

Adicional a las funciones de inspección, vigilancia y control, este despacho tendría un papel determinante para el correcto funcionamiento de la banca de pobres y se deberá ajustar a los principios y finalidades propios de este sistema. Dentro de sus funciones, tendría a su cargo i) Dirigir el Registro Nacional de las FM y ED; ii) la administración de la base de datos de los clientes de las FM y ED; y iii) la certificación de las tasas de interés para el crédito otorgado por estas entidades.

En el Registro Nacional de FM y ED se encargaría de recopilar, sistematizar y guardar toda la información de las entidades dedicadas al negocio de banca de pobres desde su constitución, incluyendo los documentos requeridos para obtener la autorización de funcionamiento, hasta su eventual desaparición. El registro realizado por dichas entidades

evitará aquel que deben hacer los establecimientos de comercio en las cámaras de comercio de su domicilio. Sin embargo, si los estudios financieros y de gestión así lo aconsejan, se podrá contratar con las cámaras de comercio la administración de este sistema en el caso en que su manejo se torne demasiado costoso y difícil para este despacho.

Además del Registro, el despacho estaría encargado de diseñar, dirigir y administrar una base de datos de los clientes de las FM y de los ED. Esta base de datos se registraría bajo los principios de la Ley Estatutaria de Habeas Data. Ésta contendría la información básica de los clientes de las entidades, incluyendo su correcta identificación, su endeudamiento total, y el cumplimiento de sus obligaciones con el sistema de la banca de pobres. Este mecanismo tendría dos propósitos principales: en primer lugar, permitir a las entidades conocer la capacidad real de endeudamiento de sus clientes con el fin de asegurar que a una persona no se le preste más de la cantidad que realmente va a poder pagar. En segundo lugar, permitir a los clientes empezar a constituir una historia crediticia que les sirva en el momento que quieran acceder al sistema financiero tradicional.

La administración de la base de datos podrá ser contratada con empresas privadas expertas si se estima conveniente. De todos modos, se deberá garantizar que los costos de la administración de la base de datos no se trasladen al consumidor final, con el fin de evitar el incremento de los costos de los servicios financieros del sistema de la banca de pobres.

Por otro lado, con respecto a las tasas de interés, el Superintendente Delegado para el Desarrollo debería ser quien tenga a su cargo la certificación de las tasas de interés para los

créditos de la banca de pobres. Así como deben ser certificadas las tasas de crédito comercial, de consumo y de microcrédito otorgados por establecimientos de crédito del sistema tradicional, tal y como se explicó en el capítulo 5 del presente trabajo, este despacho debería ser responsable de la certificación periódica de las tasas de interés y de las comisiones que cobren las entidades por él vigiladas.

7.1.6. Proceso de Constitución

Dentro del Despacho del Superintendente Delegado para el Desarrollo, habría una oficina encargada de atender y apoyar el proceso de constitución de las empresas, el cual sería expedito y simplificado en comparación con el que debe surtirse al interior del sistema financiero tradicional.

Se sugiere que el procedimiento de constitución comience con una solicitud de funcionamiento, la cual se considera deberá contener: i) proyecto de estatutos sociales que deberá ser elevado a escritura pública el cual será automáticamente registrado en el registro del Superintendente delegado para el desarrollo; ii) monto de capital y certificación del origen de los fondos; iii) hojas de vida de los administradores haciendo énfasis en los requisitos morales y de habilidad o experiencia para el negocio; y iv) un estudio de factibilidad donde se demuestre que cuentan con una infraestructura tecnológica y administrativa para el buen funcionamiento del negocio, y que tienen identificadas las zonas donde pretenden operar, pues debe procurarse la mayor cobertura posible.

Esta solicitud se radicaría en el Despacho del Superintendente Delegado para el Desarrollo, quien tendría un tiempo de no más de dos meses para tomar una decisión y otorgar la autorización de funcionamiento. El registro de las entidades creadas lo haría el Despacho del Superintendente de manera automática.

Esta simplificación del proceso haría posible que más entidades que se dedican al negocio de los microcréditos se puedan convertir en verdaderas instituciones dedicadas al negocio de banca de pobres, y generen un mayor impacto con la prestación de sus servicios.

7.1.7. Garantías grupales para asegurar cumplimiento sin restringir el acceso al crédito

Ya se ha analizado cómo las garantías exigidas por la banca tradicional se convierten en obstáculos para que muchas personas puedan acceder al crédito, por esta razón es necesario crear nuevos mecanismos que no constituyan impedimentos para quienes desean obtener préstamos de las entidades dedicadas a este negocio, pero que ayuden a asegurar el cumplimiento de las obligaciones. Para poder conseguir estos objetivos, se considera que se debe adoptar un sistema de garantías grupales⁸⁴ en la misma línea que fue ideada por Muhammad Yunus para el Grameen Bank. Como se observó en el capítulo tres del presente trabajo, alrededor del mundo hay diferentes instituciones que han adoptado este sistema con éxito.

⁸⁴ Estas garantías grupales no se deben confundir con garantías solidarias ni con garantías conjuntas.

El mecanismo de la garantía grupal sería el siguiente: aproximadamente cinco personas que se conocen entre sí, como vecinos o amigos, y que están interesadas en obtener créditos, más o menos del mismo tipo se unen formando un grupo. Es importante que estas personas se conozcan muy bien y que haya una gran confianza entre ellas. A cada una de ellas se le haría el préstamo si cumple con los requisitos básicos exigidos. Cada cual sería responsable del pago de su obligación; sin embargo, si una de las personas se atrasa en el pago de las cuotas, al resto del grupo se le suspenderían los créditos o los desembolsos de dinero hasta que la persona que no ha cumplido pague su obligación. El grupo no sería responsable de pagar la deuda de aquel miembro que no cumplió, pero por el hecho de la amistad y de la necesidad, se espera que busquen la forma para ayudar a su amigo que no ha podido cumplir. La presión de grupo se constituirá en un factor determinante para el cumplimiento.

Sobre este sistema de garantías grupales, el Nobel de Paz Muhammad Yunus comenta:

“Cuando nos dimos cuenta de lo cruciales que resultaban los grupos de apoyo para el éxito de nuestras actividades, convertimos en requisito obligatorio que toda persona solicitante se uniera a un grupo de otras personas de ideas afines que vivieran en condiciones económicas y sociales similares a las suyas.

(...) Si una prestataria no puede (o no quiere) pagar su préstamo, su grupo puede perder todo derecho a obtener mayores empréstitos en los años siguientes hasta que el problema de reintegro vuelva a estar bajo control. Esto genera entre las prestatarias un poderoso incentivo para ayudarse mutuamente a resolver y (lo que es aún más importante) a *prevenir* problemas.⁸⁵”

7.1.8. Tasas de interés

En el capítulo 6 del presente trabajo se vio cómo las tasas de interés y el límite de usura pueden llegar a constituir un problema para las entidades que actúan como bancas de

⁸⁵ Yunus, *El Banquero de los Pobres*, 64, 67.

pobres. Para evitar este inconveniente, se debería utilizar el sistema de comisiones y honorarios como el que establece el artículo 39 de la Ley 590 que permitan sufragar los mayores costos en que incurran las FM y los ED. Adicionalmente, se debería permitir que las FM y las ED tengan acceso a préstamos de entidades de la banca tradicional, y a los servicios que el Banco de la República presta al resto de las instituciones financieras tradicionales pero a tasas preferenciales.

Además, debe reconocerse que el costo para las entidades al realizar este tipo de préstamos, puede ser más elevado en comparación con el costo asumido al otorgar un crédito de consumo ordinario. De hecho, ya existe una tasa diferencial para el microcrédito, la cual es un poco más alta en comparación a la de crédito de consumo por las razones anteriormente expuestas.⁸⁶

Ahora bien, para que estas altas tasas, junto con las comisiones y honorarios no se transformen en altos costos y, en consecuencia en un desincentivo para acudir al sistema, sería ideal que el Estado subsidiara parte de la tasa de interés. De este modo, además del impacto real que este subsidio tendría en los costos para el usuario, habría una percepción positiva de la población frente a la ayuda que el Estado da a las personas necesitadas. Dicho subsidio se podría otorgar a través del descuento que las entidades dedicadas a la banca de pobres harían de los impuestos a que haya lugar. Aunado a lo anterior, sería de mucha ayuda para dichas entidades poder acceder a préstamos y servicios del Banco de la

⁸⁶ Durante el periodo de enero 01 a marzo 31 de 2011, la tasa de usura en el crédito de consumo ordinario es de 23.24% mientras que la del microcrédito es del 39.89%. Superintendencia Financiera de Colombia, “Certificación Tasas de Interés Bancario Corriente. Efectivas Anuales”.

República y de los bancos tradicionales para obtener recursos, en caso de requerirlos, pero a unas tasas menores a la de intervención y a la interbancaria.

7.2. Incentivos Tributarios

Además de la propuesta normativa, y con el fin de promover la inversión y desarrollo de la banca de pobres en el país, se utilizarán incentivos tributarios que hagan atractivo este negocio para potenciales inversionistas. En primer lugar, así como se ha hecho para sectores como el turismo, se establecerá una reducción en la tarifa del impuesto de renta para las FM y para los ED. Adicionalmente, independientemente de los montos de las operaciones realizadas, los movimientos financieros efectuados dentro de este sistema estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros (GMF), conocido popularmente como “4 por 1000”.

7.2.1. Exención del impuesto de renta de las FM y ED por diez años

De acuerdo con el artículo 240 del Estatuto Tributario actual, la tarifa del impuesto de renta para las sociedades nacionales y extranjeras es del treinta y tres por ciento. Con el fin de hacer promover un sistema de banca de pobres y establecerla como una banca de fomento, se debería reformar el Estatuto Tributario y establecer que en los primeros diez años de funcionamiento o de transformación, las FM y los ED estén exentos del impuesto de renta, con el fin de que tengan unos menores costos que puedan ser trasladados a los usuarios.

Adicionalmente, con el mismo propósito de incentivar el desarrollo del sistema de banca de pobres, para los siguientes años de funcionamiento, la tarifa de dicho impuesto debería ser del cincuenta por ciento de la tarifa que se le cobra a los establecimientos bancarios tradicionales. Además no les deberá aplicar el artículo 188 del Estatuto Tributario, el cual establece la base y el porcentaje de renta presuntiva para los contribuyentes del impuesto de renta. Para esto se deberá hacer también una reforma legal; se recomienda que sea mediante adición de un numeral al artículo 189 en el que se excluyan de esta presunción a las FM y a los ED.

7.2.2. Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)

Aparte de de los beneficios tributarios del impuesto de renta a que tendrán derecho las FM y los ED, se les debería excluir del pago del gravamen a los movimientos financieros. Para esto se debe introducir un artículo en el Estatuto Tributario que indique que las transacciones financieras realizadas en el marco de la banca de pobres no son hechos generadores de este impuesto, y que las FM y los ED y sus clientes, no son sujetos pasivos del mismo.

La finalidad de esta medida es eliminar el costo efectivo que tendría para el usuario hacer movimientos financieros dentro del sistema de banca de pobres. Adicionalmente se conseguiría mejorar la percepción que las personas comunes tienen sobre los sistemas financieros, en este caso, por considerarse que es un sistema más simple y con menos impuestos.

7.3. Mecanismos alternativos de atención al cliente

Finalmente, se considera relevante proponer mecanismos alternativos de atención al cliente, con la finalidad de dar solución a los obstáculos culturales y de orden público que también tienen gran incidencia a la hora de poder implementar la banca de pobres en Colombia.

A lo largo de este trabajo, se ha reiterado la importancia de la bancarización de la población, lo cual implica que cada vez más personas tengan acceso a los servicios financieros, sobre todo aquellas que viven en altos niveles de pobreza. Sin embargo, también se ha evidenciado que muchas de estas personas no acceden al sistema financiero tradicional debido a que apenas hasta ahora los bancos tradicionales están logrando hacer presencia en los municipios por medio de los corresponsales no bancarios, ya que el establecimiento de oficinas en los municipios alejados es muy difícil y costoso; o también por razones de seguridad, haciendo que les resulte muy riesgoso tener cobertura en ciertos municipios del país.

Así las cosas, vale la pena resaltar el papel de los Corresponsales No Bancarios, ya que, según el Reporte de Bancarización de Asobancaria de septiembre de 2010, “gracias a la implementación de Corresponsales No Bancarios, hay un aumento significativo en el número de municipios con presencia bancaria en los últimos cuatro años. En efecto, en julio de 2006, el 70%, de un total de 1132 municipios, tenía una oficina bancaria; a septiembre de 2010 esta cifra alcanza un 97%.”⁸⁷.

⁸⁷ “Reporte de Bancarización,” Cifras a septiembre de 2010, Asobancaria.

Es pertinente reconocer que la figura de una oficina tradicional en las grandes ciudades, no ha sido suficiente para asegurar la cobertura de los servicios financieros. Por esta razón los Corresponsales No Bancarios serán un instrumento esencial para prestar los servicios financieros de la banca de pobres.

Asimismo, existen otras herramientas que se han ido implementando en el sistema financiero para ofrecer servicios, las cuales también serán útiles a la banca de pobres, como por ejemplo, las cuentas de ahorro electrónicas, contempladas en los artículos 2.25.1.1.1 a 2.25.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010. Estas cuentas están especialmente dirigidas a “las personas pertenecientes al nivel 1 del Sistema de Identificaciones de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN-, y desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada”. Se preverá que este mecanismo también aplique para la banca de pobres, pues lo que finalmente buscan este tipo de cuentas de ahorro, es beneficiar a los usuarios finales para que no se les traslade los costos de los servicios financieros, o simplemente reducir cobros por llamadas, transferencias, retiros, entre otros.

En general, la idea es que los servicios de la banca de pobres se presten de una forma más directa y sencilla para los clientes, para que así estos no la vean como unas operaciones complicadas y engorrosas para ellos. Así, prestar el servicio en supermercados o incluso en llegando a casa de cada cliente, también va a asegurar que la bancarización pueda aumentar.

De esta forma, este sería el contenido de la propuesta que da respuesta a la necesidad de regular de manera integral la banca de pobres en Colombia, sin perjuicio de más cuestiones que deban ser incluidas teniendo en cuenta la importancia de este tema para el desarrollo económico del país, y las dificultades encontradas en el marco legal del sistema financiero tradicional, además de los factores económicos, sociales y culturales, que se tomaron en cuenta. Se reitera que es una propuesta base, de la cual se pueden desprender otras regulaciones, según como sea considerado por el Gobierno Nacional basado en estudios económicos y financieros a la hora de regular materia.

8. Conclusiones

Teniendo en cuenta el estudio realizado, se observa que la normatividad vigente del sistema financiero, y en general, el ordenamiento jurídico colombiano, no son adecuados para regular el negocio de la banca de pobres, y por el contrario, terminan convirtiéndose en una limitación para su desarrollo y evolución. Por esta razón, se considera necesaria una normatividad específica, autónoma e integral para que el sistema de la banca de pobres logre un verdadero impacto social y económico; y de este modo, sea una herramienta que permita que una mayor parte de la población tenga acceso a los servicios financieros, cree su propio negocio y de esta manera, se potencialice el desarrollo económico en Colombia.

Tal como se pudo demostrar en este trabajo, lograr que mayor cantidad de la población tenga acceso a los servicios financieros, especialmente al crédito, es un tema que ha ido adquiriendo mayor fuerza, sobre todo desde la experiencia del Grameen Bank y los planteamientos de Muhammad Yunus. Estos, en su momento parecieron incompatibles con el sistema existente, pero que hoy en día son prácticamente un tema obligado cuando se tratan temas de desarrollo económico y lucha contra la pobreza, sobre todo en países en vía de desarrollo.

En el caso particular de Colombia, se encontró que el país no ha sido ajeno a esta idea de servicios financieros al servicio de la población más necesitada y la democratización del crédito; esto se evidencia a través del surgimiento de entidades sin ánimo de lucro, ONG, cooperativas, y unas pocas entidades financieras que, a través de fundaciones, se han

interesado por prestar servicios de crédito propios del negocio de la banca de los pobres, incluso aplicando el modelo de Yunus como es el caso del Grameen Aval. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, también puede afirmarse que solamente un establecimiento bancario –Bancamía-, presta directamente el servicio de microcrédito en Colombia, por lo que se evidencia que el sistema financiero tradicional no ha sido precisamente el espacio en el que la banca de pobres se ha desarrollado; por el contrario, el análisis realizado en este trabajo muestra cómo la normatividad existente que regula el sistema financiero, no es un marco legal adecuado para la banca de los pobres.

Esta conclusión se ve reforzada en tanto que, al hacer un estudio sobre las diferentes normas de creación, constitución y funcionamiento de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, fue posible demostrar que éstas no son adecuadas para permitir el impulso y desarrollo de la banca de pobres en Colombia, y por el contrario, terminan siendo un conjunto de limitaciones y dificultades para que este negocio crezca y pueda llegar a beneficiar a más población que la necesita.

A manera de ilustración, los requisitos mínimos de capital para la constitución de estas entidades, los requerimientos económicos y patrimoniales de los socios, el objeto social exclusivo y excluyente que permite que sólo estos establecimientos puedan captar recursos del público, los toques de tasas de interés, o los requisitos de solvencia, hacen que sea prácticamente imposible a las personas que se dedican al negocio de la banca de pobres ser parte del sistema financiero tradicional. Además, no permiten que el Estado colombiano

impulse este tema dentro de sus políticas de gobierno, como una herramienta para combatir la pobreza y propender por el desarrollo económico del país.

Ahora, si se reconoce que el gobierno nacional ha hecho un gran esfuerzo para impulsar los sistemas de crédito a las pequeñas y medianas empresas a través del programa de Banca de las Oportunidades, se evidencia que todavía queda mucho por hacer, y el hecho de impulsar la red de instituciones que se dedican a la banca de pobres, por medio de este programa, es sólo un primer paso.

Se considera fundamental y necesario, la creación de un marco legal especial para que la bancarización de los colombianos sea una realidad tangible y logre llegar verdaderamente a las personas más necesitadas. Adicionalmente, el programa de la Banca de las Oportunidades no tiene los mismos objetivos y finalidades de la banca de pobres, porque la normatividad existente está destinada a pequeños y medianos empresarios, y no a personas que no cuenten con activos y patrimonio suficiente para ser objetivo de los servicios que ofrece el sistema financiero tradicional.

La necesidad de una nueva normatividad se fundamenta, además, en que el sistema financiero colombiano no está diseñado para llegar a toda la población colombiana, en especial la de los estratos más bajos. La bancarización en el país no alcanza niveles satisfactorios que permita a personas de bajos recursos acceder a los servicios financieros, crear nuevas empresas e ideas sostenibles que contribuyan a la generación de autoempleo, reduciendo así los niveles de pobreza.

Como ha sido reiterativo a lo largo de esta monografía, la banca de pobres no pretende ser la única solución a esta problemática pero se ha demostrado, en diferentes lugares del mundo, que es una herramienta útil para aumentar el desarrollo, trabajando de la mano, por ejemplo, con políticas de creación de empleo, educación, salud, entre otros.

En este orden de ideas, el hecho de crear una normatividad especial, autónoma e integral para la banca de pobres en Colombia, permitiría que, desde el Derecho, se reconozca la importancia que merece esta herramienta que ayuda a la disminución de la pobreza y al desarrollo económico, dado que el sistema financiero tradicional no está diseñado o encaminado hacia estos fines. De igual manera, dicha regulación permitiría que este modelo se institucionalizara, impulsando aún más la inmensa red de personas y entidades que se dedican a la prestación de estos servicios que ya existe, la cual se ha tratado de realzar por medio de la Banca de las Oportunidades.

Es así como la principal conclusión del estudio realizado en esta monografía, la cual es la necesidad de la creación de un marco legal específico y autónomo para la banca de pobres, desemboca en el resultado propositivo de este trabajo, el cual se traduce en una primera idea concreta sobre el contenido de esta regulación normativa, que permitiría dar un mayor desarrollo a la banca de los pobres en Colombia, logrando así que el Derecho tenga una trascendencia en la sociedad, especialmente en las personas más necesitadas a través de un sistema que propende por el desarrollo económico de este país.

9. Bibliografía

LIBROS

- Conamutual, Federación de Mutuales de Antioquia y Confiar Cooperativa Financiera, *Mutualismo en Colombia. De las carabelas al decreto 1480 de 1989*. (Sin ciudad: sin editorial, sin año)
- Federación de Mutuales de Antioquia-Fedemutuales, *La Nueva Agenda del Mutualismo Colombiano*, (Medellín: sin editorial, 2010)
- Garrigues, Joaquín, *Contratos Bancarios*, (Madrid: Imprenta Aguirre, 1975).
- Rodríguez Azuero, Sergio, *Contratos Bancarios: su significación en América Latina*, (Bogotá: Legis, quinta edición, 2002).
- Sachs, Jeffrey, *El Fin de la Pobreza: Cómo Conseguirlo en Nuestro Tiempo*, Traducido por Ricardo García Pérez y Ricard Martínez i Muntada, (México: Random House, 2006)
- United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) and Microcredit Summit Campaign, *Caminos para Salir de la Pobreza. Innovaciones en microfinanzas para las familias más pobres*, Traducido por Elena del Castillo de Gottochalck, Leslie Hatton y Martha Martínez. (Sin ciudad: Harris, sin año)
- Villegas, Carlos Gilberto, *Operaciones Bancarias*, (Buenos Aires: Rubinzal-Culzioni Editores, 1996).
- Yunus, Muhammad, *El Banquero de los Pobres: Los Microcréditos y la Batalla Contra la Pobreza en el Mundo*, Traducido por Albino Santos Mosquera (Barcelona: Paidós Ibérica, 2006)

NORMATIVIDAD

- Constitución Política de Colombia
- República de Colombia. Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano.
- República de Colombia. Ley 1328 de 2009.
- Decreto 1480 de 1989.
- Decreto 663 de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- Decreto Nacional 2555 de 2010.
- Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Externa 007 de 1996.
- Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Externa 100 de 1995.
- Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Contable y Financiera.
- Superintendencia Financiera de Colombia, “Actividad Financiera – Captación Masiva y Habitual Concepto 2006056363-002 del 8 de noviembre de 2006.”
- Superintendencia Financiera de Colombia, “Captación Masiva y Habitual – Configuración y Normativa- Medidas Cautelares. Concepto 2006068741-001 del 29 de enero de 2007.”
- Superintendencia Financiera de Colombia, “Certificación Tasas de Interés Bancario Corriente. Efectivas Anuales”.
- Superintendencia Financiera de Colombia, “Tarifas servicios Financieros, Establecimientos bancarios, período de consulta 31/01/11”.

REVISTAS Y ARTÍCULOS

- Barona, Bernardo, “Microcrédito en Colombia”, *Estudios Gerenciales Revista Facultad Ciencias Administrativas y Económicas Universidad ICESI* 090 (2004): 79-102
- Beck, Thorsten; Demirgük-Kunt, Asli; y Martínez Peria, Maria Soledad, “Reaching out: Access to and use of banking services across countries”, *World Bank* (2006)
- Demirgüç-Kunt, Asli; Levine, Ross, “Finance and Inequality. Theory and Evidence”, *The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Team* (2009)
- Redacción Negocios, “Costos Financieros, tema por saldar”, *ElEspectador.com*, enero 14, 2011, consultado marzo 18, 2011, <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-245013-costos-financieros-tema-saldar>
- Restrepo Bernal, Marcela, “John Hatch Lucha Contra la Pobreza. La Banca Comunal: el Propósito de mi Vida”. *UPIU*, Agosto 13 de 2009, consultado febrero 4, 2011, <http://espanol.upiu.com/view/post/1250194170489/>.
- Sin autor, “Bancamía remplazará al Banco Mundial de la Mujer, a partir del tercer trimestre de 2008”, *Portafolio.com.co*, marzo 5, 2008, consultado febrero 2, 2011, <http://www.portafolio.com.co/archivo/documento/CMS-3988197>.
- Sin autor, “Corporación Grameen Aval Colombia es la primera entidad en Suramérica operada directamente por Grameen Trust”, *Portafolio.com.co*, noviembre 23, 2009, consultado febrero 2, 2011, <http://www.portafolio.com.co/archivo/documento/CMS-6651467>

- Sin autor, “Minhacienda regaña a los bancos por abuso”, *El Herald*o, diciembre 31, 1969 (sic) consultado marzo 18, 2011 <http://www.elheraldo.co/nacional/minhacienda-regana-los-bancos-por-abuso>
- Soler Castelló, Marc, “Del Grameen Bank a los Bancomunales: Revolución y evolución de los microcréditos”, *Gestiópolis.com*, consultado marzo 17, 2011, <http://www.gestiopolis1.com/recursos7/Docs/fin/finanzas-y-los-microcreditos.htm>

PÁGINAS WEB

- “2009 MIX Global 100: Ranking of Microfinance Institutions,” Microfinance Information Exchange, consultado febrero 9, 2011, <http://www.themix.org/sites/default/files/2009%20MIX%20Global%20100%20Composi%20site.pdf>
- “About Microfinance,” consultado febrero 3, 2011, <http://www.kiva.org/about/microfinance>
- “About Us: History of the Campaign,” The Microcredit Summit Campaign, consultado febrero 4, 2011, [http://www.microcreditsummit.org/about/about the microcredit summit campaign /](http://www.microcreditsummit.org/about/about%20the%20microcredit%20summit%20campaign/)
- “About Us: What are the core themes of the Microcredit Summit Campaign,” The Microcredit Summit Campaign, consultado febrero 4, 2011, [http://www.microcreditsummit.org/about/about the microcredit summit campaign /](http://www.microcreditsummit.org/about/about%20the%20microcredit%20summit%20campaign/)

- “Banca de las Oportunidades,” Banca de las Oportunidades, consultado febrero 8, 2011,
http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/resultados_busqueda.aspx?b=servicios&catID=-1
- “Business Model,” FINCA International, consultado febrero 4, 2011.
http://www.finca.org/site/c.6fIGIXMFJnJ0H/b.6088439/k.9CE9/Business_Model.htm
- “Cooperativa Semilla de Mostaza,” Fundación Alvaralice, consultado febrero 4, 2011,
http://www.alvaralice.org/wsite/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=72&lang=es
- “Field Partners,” Kiva, consultado en febrero 3, 2011, www.kiva.org/partners
- “FINCA Country Programs,” FINCA International, consultado febrero 4, 2011
http://www.finca.org/site/c.6fIGIXMFJnJ0H/b.6088411/k.6749/FINCA_Country_Programs.htm
- “Frequently Asked Questions,” FINCA International, consultado febrero 4, 2011.
http://www.finca.org/site/c.6fIGIXMFJnJ0H/b.6088223/k.802B/Frequently_Asked_Questions.htm
- “Grameen Bank: Bank for the Poor,” Grameen Bank, consultado febrero 3, 2011,
http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=175
- “Grameen en el Mundo,” Grameen Aval Colombia, consultado febrero 3, 2011,
http://www.grameenavalcolombia.org/qsomos_grameenmundo.html

- “Historia,” Finamérica Compañía de Financiamiento, consultado marzo 7, 2001, <http://www.finamerica.com.co/historia.html>
- “Informações Gerais,” Banco Sol, Angola, consultado febrero 2, 2011, <http://www.bancosol.ao/Conteudos/Artigos/detalhe.aspx?idc=1641&idsc=1657&idl=1>
- “Kiva,” consultado febrero 3, 2011, www.kiva.org
- “Nuestra Historia,” Bancamía, consultado enero 29, 2001, http://www.bancamia.com.co/compania_historia.php
- “Nuestra Historia,” Banco Sol Bolivia, consultado febrero 2, 2011, <http://www.bancosol.com.bo/es/historia.html>.
- “Nuestros Productos,” Bancamía, consultado febrero 1, 2001, http://www.bancamia.com.co/credimia_lineas.php
- “Productos: Muy Pequeña Empresa. Crédito para Muy pequeña empresa,” Banco ProCredit Colombia, consultado febrero 4, 2011, http://www.bancoprocredit.com.co/Inicio/Productos_Micro/tabid/71/language/es-CO/Default.aspx
- “Quem Somos,” Banco Sol, Angola, consultado febrero 2, 2011, <http://www.bancosol.ao/Conteudos/Artigos/detalhe.aspx?idc=335&idsc=1661&idl=1>
- “Quiénes somos,” Banca de las Oportunidades, consultado febrero 4, 2011, <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=298&conID=673>

- “Quiénes Somos,” Banco ProCredit Colombia, consultado febrero 4, 2011, <http://www.bancoprocredit.com.co/Inicio/Quienes/tabid/73/language/es-CO/Default.aspx>
- “Reporte de Bancarización,” Cifras a septiembre de 2010, Asobancaria, consultado marzo 18 de 2010, <http://www.asobancaria.com/categorias.jsp?id=227&sup=1>
- “The Nobel Peace Prize 2006,” Nobelprize.org, consultado febrero 4, 2011, http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/