



Microfinance Research Paper

Abril 2007

DESARROLLO EFECTIVO DE LAS MICROFINANZAS EN COLOMBIA

Daniel Meléndez Rodríguez

Secretario general de Finamerica, Colombia
daniel.melendez@finamerica.com.co

INDICE

<i>Introducción</i>	3
Antecedentes	4
Situación de Colombia en El Proceso de Bancarización	8
Principales Obstáculos en El Desarrollo de Las Microfinanzas en Colombia	9

"... Ahora hemos puesto la vara más alta. Ahora hemos puesto el dulce a mordiscos. Ahora la meta es lograr cinco millones de microcréditos de la Banca de Oportunidades. Por eso vamos a tener que hacer un esfuerzo enorme entre todos..."

Álvaro Uribe Vélez - Presidente de la República de Colombia, Bucaramanga, Santander, abril 3 de 2007- Lanzamiento Banca de las Oportunidades.

Introducción

Desde hace aproximadamente 40 años, para combatir la pobreza en los países en vías de desarrollo, se han implementado planes gubernamentales a través de los cuales se ha buscado irrigar recursos a las clases menos favorecidas, con el objeto primordial de mejorar su calidad de vida, propósito fundamental de los estados de derecho del siglo XXI.

Uno de los mecanismos para combatir la pobreza ha consistido en la prestación de servicios financieros adecuados y a la medida de las necesidades de todas las personas que integran una sociedad debidamente organizada. En ese sentido, es evidente que en la medida en que una persona, mediante la constitución de una microempresa, obtenga los recursos que requiera del sistema financiero, podrá desarrollar una actividad económica lícita, mejorando su calidad de vida así como la de quienes constituyen su núcleo familiar más cercano.

Este escrito pretende presentar, de manera sucinta, la evolución y el desarrollo en Colombia de las microfinanzas, las políticas que se han planteado durante el actual Gobierno y visualizar el futuro cercano de las microfinanzas.

Antecedentes

En Colombia uno de los elementos para mitigar la pobreza utilizados durante los últimos 50 años se construyó sobre el vehículo de suministrar recursos a ciertos sectores de la economía a través del otorgamiento de subsidios, bien a través de la tasa de interés, con el objeto primordial de buscar su desarrollo, vgr. Crédito de fomento al agro.

Sin embargo, la intervención del Estado en muchos casos se desvirtuó, por cuanto los destinatarios de las operaciones activas de crédito aplicaban los recursos a otras actividades o no cumplían con el pago de sus obligaciones, o como consecuencia de la corrupción los créditos otorgados tenían visos netamente políticos, con el fin de fortalecer los feudos regionales.

Como consecuencia de lo expuesto, en Colombia, durante la década de los años 80, se observó un desarrollo, paralelo al explicado, a través de organizaciones no gubernamentales, constituidas como fundaciones, las cuales tenían por objeto apoyar el desarrollo efectivo de las microempresas, como sector que no era atendido por el sistema financiero tradicional. Durante esta primera etapa, se tiene que tales organismos reciben donaciones de organismos internacionales para tal fin; no obstante, esta forma de organización dificultó el desarrollo del sector microfinanciero, entre otras razones, por las siguientes causas:

- (i) Por parte del deudor, que recibía los recursos, sin tener claridad respecto de la obligatoriedad de restituirlos. Esto es que confundía el tipo de contrato que celebraba (donación/mutuo).
- (ii) Frente a las organizaciones que desarrollaron la operación microcrediticia, se apreció que no contaban con la experiencia y el conocimiento necesario para desarrollar esta clase de productos.
- (iii) El Estado no contaba con una política de apoyo al sector microempresarial.

Ahora bien, sólo a finales de la década de los noventa se presentó el primer desarrollo legislativo sobre el tema de la microempresa, como plan individual. Es así, como se

produce la promulgación de la Ley 590 de 2000, mediante la cual se reguló el tema y se fijó una serie de definiciones de orden legal sobre el presente asunto.

En tal sentido, en el artículo 2^o¹ define lo que se entiende por microempresa en los siguientes términos:

"... Para todos los efectos, se entiende por micro, incluidas las Famiempresas, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a dos (2) de los siguientes parámetros:

...3. Microempresa:

a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o,

b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes o,

A su vez, el artículo 39 de la citada ley estableció el concepto de microcrédito en los siguientes términos:

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

Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación..."
(subrayado fuera de texto).

¹ Modificado por el artículo 2° de la Ley 905 de 2004.

Como consecuencia de lo anterior, la Superintendencia Financiera de Colombia en 2001, mediante la expedición de una Circular Externa, acogió la definición legal y estableció una nueva modalidad de crédito diferente a las tradicionales, esto es: (i) consumo; (ii) comercial; (iii) vivienda; y, (iv) microcrédito.

Igualmente, el Consejo Superior de la Microempresa², mediante la Resolución N°001 de 2001, autorizó el cobro de la comisión establecida en el referido artículo 39 de la Ley 590, fijándola en el 7.5% sobre el valor del desembolso.

En consecuencia, se puede afirmar que a raíz del reconocimiento legal del microcrédito es como el Estado emprende un proceso de concientización de apoyo decidido al desarrollo de las microfinanzas en Colombia.

Igualmente, estos esfuerzos legislativos se ven acogidos por la política del actual Gobierno, denominada "**Banca de las Oportunidades**", como un dispositivo que busca aumentar los niveles de profundización financiera, no sólo en los lugares apartados del país, sino como un mecanismo a través del cual se pueda atender a las personas que no cuentan con servicios financieros.

Esta política gubernamental se encuentra contenida en el Documento **CONPES 3424**³, en el cual se definen los elementos e instrumentos para la ejecución de tal política. Es así como el Estado busca propiciar un marco legal que facilite el acceso de la población de bajos ingresos al sistema financiero, para lo que se ha creado un fondo de promoción a la bancarización, el cual ha sido denominado "**Fondo de las Oportunidades**".

La política denominada "**Banca de las Oportunidades**" ha sido desarrollada, entre otros, a través del Decreto 2233 de 2006, mediante el cual se faculta a las entidades financieras para prestar servicios financieros por medio de "**Corresponsales No Bancarios**", esquema bajo el cual se prestan servicios financieros a través de

² Organo creado por el artículo 5° de la Ley 590 de 2000.

³ Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. La Banca de las Oportunidades una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social. Mayo 16 de 2006.

personas, no profesionales, escogidas por la institución, bajo la entera responsabilidad de la misma, proceso que va acompañado del uso de la tecnología, de la mano de un proceso de análisis y verificación de las operaciones de crédito.

En conclusión, se puede afirmar que el establecimiento de los referidos mecanismos legislativos debe permitir en un futuro próximo a las entidades financieras formales un mayor compromiso y profundización en el desarrollo efectivo de las microfinanzas en Colombia, por cuanto se han dispuesto las herramientas necesarias para atender adecuadamente a este segmento del mercado.

Situación de Colombia en El Proceso de Bancarización

En Colombia por cada 100 colombianos sólo 26 personas tienen acceso al menos a un producto del sistema financiero, lo cual implica que el nivel de cobertura es bajo y por tanto el segmento de mercado hacia el cual se debe orientar el sector financiero tradicional.

La Asociación Bancaria y de Instituciones Financieras de Colombia – Asobancaria, en un estudio reciente, concluyó que 12.1 millones de colombianos tienen relación con el sistema financiero, a través de sus diferentes productos, de una población cercana a los 48 millones de habitantes.

En ese sentido, el proceso de bancarización se debe entender como *“el grado de acceso que tiene la población a cualquiera de los productos y servicios que ofrece el sistema financiero”*⁴. Es así como el 27.15% de la población en Colombia, esto es 12.257.400 personas, tienen cuentas de ahorro, 1.340.128 cuentas corrientes, 2.774.361 tienen tarjeta de crédito y aproximadamente 4.6 millones cuentan con al menos un (1) crédito otorgado por el sector financiero, es decir el 11.4% de la población en total. En ese mismo sentido, tal como se cita en el artículo *“Bancarización; ampliación de cobertura y más servicios integrales”*⁵, en la actualidad hay 483.000 personas que poseen microcrédito con las entidades financieras.

Por su parte, el Gobierno Nacional ha expresado que en los primeros seis meses del segundo mandato, esto es agosto 2006 – febrero de 2007, el saldo de la cartera de microcrédito vigente llegó a 4.2 billones de pesos, mostrando un crecimiento del 22.4%⁶, con lo cual se busca generar equidad social y crecimiento económico. Señala la Presidencia de la República que del saldo total la banca comercial tiene 3 billones 270 mil 607 millones de pesos. Indica igualmente que la meta es que a 2010 llegar a 5.000.000 millones de operaciones a los sectores más vulnerables socialmente y que a junio de 2007 se cuente con 1.250.000 operaciones de crédito desembolsadas.

⁴ Página 6, Artículo “Bancarización: Ampliación de cobertura y más servicios integrales, Revista Guía Financiera 2006.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Ver www.presidencia.gov.co, Nota “Cartera de microcrédito ha crecido 22% en seis meses”.

Principales Obstáculos en El Desarrollo de Las Microfinanzas en Colombia

En Colombia el desarrollo de las microfinanzas se encuentra abocado a la siguiente problemática: (i) Definición legal de microcrédito; (ii) Tasa máxima de interés; (iii) Mejoramiento en la supervisión del negocio de las microfinanzas.

En desarrollo de lo anterior, procedemos a analizar la problemática indicada en el mismo orden:

Definición Legal de Microcrédito

Como se indicó anteriormente, el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 definió el término microcrédito, es así como del mismo se puede inferir que es aquella operación de crédito dirigida al microempresario⁷, cuyo monto global no exceda de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes (25 SMLMV)⁸.

Es evidente que de conformidad con la definición se establece un “techo” a las operaciones de microcrédito, el cual permite atender sólo a aquellas personas que se están introduciendo en el sistema financiero formal, es decir que se está bancarizando. Sin embargo, en la medida en que el microempresario cumple oportunamente con sus obligaciones y su microempresa crece y requiere de mayor apoyo crediticio, la definición se queda corta, puesto que el microempresario mantiene su calidad y sus operaciones no se pueden enmarcar como tal, desconociendo que el deudor conserva su nivel de riesgo y que a pesar del monto es necesario hacer seguimiento y control de forma relacional, esto es uno a uno. La situación actual conlleva a que la cartera sea clasificada como comercial, desconociendo su origen verdadero, con lo cual se afecta al microempresario y a la entidad financiera en temas como la tasa de interés y las comisiones a cobrar, las provisiones en caso de incumplimiento, el seguimiento a la operación de crédito, entre otras.

En tal sentido, tenemos que la definición legal debe ser objeto de una revisión en lo referente a la cuantía de las operaciones que se consideran como microcrédito,

⁷ Ver definición legal de microempresa. Artículo 2° Ley 590, modificado por el artículo 2° Ley 905 de 2004.

⁸ En pesos colombianos asciende a \$10.800.000, en dólares a aproximadamente a US\$4.988.

acercándola a estándares utilizados en otros países Latinoamericanos, que se ubican cerca de los US\$20.000. Esta labor la ha venido adelantando y liderando la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. Sin embargo, a la fecha tales proyectos no son objeto de estudio por parte del Congreso de la República.

Tasa Máxima de Interés

Hasta noviembre de 2006 la Superintendencia Financiera de Colombia certificaba bimestralmente una sola tasa de interés remuneratorio⁹, con base en cual se fijaba la tasa máxima de interés, que correspondía a la vez a la tasa máxima del delito de usura¹⁰. Este mecanismo establecía un límite que no reconocía el riesgo, el costo administrativo y de cobranza de la cartera de microcrédito.

Este tema se ajustó en noviembre de 2006 como consecuencia de la expedición del decreto 4090¹¹, en virtud del cual se estableció que la tasa de interés se certificaba por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, por la modalidad de crédito, esto es cartera comercial, de consumo y de microcrédito.

En desarrollo de lo anterior, se reconoció una tasa de interés remuneratoria para la modalidad de microcrédito, con lo cual la Superintendencia Financiera certificó una tasa para esta modalidad para el trimestre enero – marzo de 2007 y posteriormente por un (1) año a partir del mes de abril del presente año¹².

⁹ Tasa máxima de interés remuneratorio: Debe responder a lo pactado libremente por las partes, teniendo en cuenta que en todo caso no pueden superar la tasa constitutiva del delito de usura, es decir aquella que exceda en la mitad el interés bancario corriente.

¹⁰ Artículo 305 Código Penal.—**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. El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de cien (100) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes¹⁰.

¹¹ Modificado por el Decreto N°18 y 519 de 2007.

¹² Mediante la Resolución 0428 de marzo 30 de 2007 de la Superintendencia Financiera de Colombia fija la tasa para microcrédito, con base en la cual se establece el límite máximo para ésta modalidad de crédito en el 33.93% efectivo anual.

En adición a lo anterior, el acreedor financiero se encuentra facultado para cobrar una comisión del 7.5% sobre el valor del desembolso del crédito, la cual no computa como tasa de interés.

Esta última situación ha venido siendo revisada por el Gobierno Nacional, por cuanto se ha considerado que corresponderá al mercado establecer el costo real de una operación de microcrédito, a través de la tasa de interés que se pacte entre los diferentes actores. No obstante, a la fecha se encuentra vigente la Resolución N°01 del Consejo Superior de la Microempresa, la cual autoriza el cobro de la comisión en los términos autorizados por el Consejo Superior de la Microempresa.

En todo caso, es claro que en Colombia el debate sobre la tasa máxima de interés, con o sin comisión, para operaciones apenas inicia y se debe decantar en los próximos meses. Lo importante es que el Estado ha reconocido expresamente que la tasa de interés y las comisiones del tema del microcrédito requiere de un tratamiento especial.

Mejoramiento en La Supervisión del Negocio de Las Microfinanzas

Las microfinanzas se constituyen en un negocio especial por cuanto es claro que el cliente que se está bancarizando no posee información financiera (vgr. Balances certificados por un contador, declaraciones de renta, certificaciones de ingresos laborales), esto es que son personas que hacen parte del sector informal de la economía y por tanto sus operaciones activas y pasivas requieren de un tratamiento especial y diferente al de un cliente empresarial o de consumo.

Es así como los requerimientos de vinculación no pueden equiparse en uno y otro caso, esto es un empresario con un microempresario. Pretender asimilarlos en cuanto a los documentos de vinculación implicaría desconocer la naturaleza real del negocio que se pretende atender por parte del Estado.

En uno y otro caso corresponde a los entes de supervisión registrar ésta situación, entenderla y adoptar todos los mecanismos que sean consecuentes con esta clase de operación financiera.

En ese mismo sentido, es claro que los funcionarios que evalúen este tipo de operaciones, conozcan las características de modalidad de negocio, con el fin de que puedan examinar adecuadamente el negocio microfinanciero dentro del contexto que corresponde, de otra manera se desconocerá una realidad del negocio que el Gobierno Nacional está apoyando.

IDLO seeks to further knowledge sharing among professionals from developing and transitional countries.

The IDLO Microfinance Research Papers seek to foster discussion on current and emerging legal and regulatory challenges of the microfinance industry.

The views expressed in this document are those of the author(s), and do not necessarily reflect those of IDLO.

IDLO Headquarters

Viale Vaticano, 10600165 Rome, Italy

Tel: +39 06 40403200

Fax: +39 06 40403232

www.idlo.int

microfinance@idlo.int

The partial or total reproduction of this paper, in electronic form or otherwise, is consented for non-commercial purposes, provided that the original copyright notice is included and the publisher and source are clearly acknowledged.

© IDLO, 2007