

ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS DE  
MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTOS MUNDIALES PARA SUPERAR LA  
CONDICIÓN DE POBREZA. CASO DE ESTUDIO: APLICACIÓN DE LA  
METODOLOGÍA DEL BANCO GRAMEEN EN COLOMBIA.

SEBASTIÁN GIRALDO MEJÍA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C  
2009

“Análisis de los alcances y limitaciones de los programas de microcrédito como instrumentos mundiales para superar la condición de pobreza. Caso de estudio: aplicación de la metodología del Banco Grameen en Colombia.

Monografía de Grado  
Presentada como requisito para optar al título de  
Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:  
Sebastián Giraldo Mejía

Dirigida por:  
Adriana Otálora Buitrago

Semestre II, 2009

*A Dios por permitirme salir ganador en la lotería de la vida.  
A mi papá por su incondicional apoyo, buen ejemplo y constancia  
A mi mamá por su gran amor, cariño y palabras*

## **AGRADECIMIENTOS**

Mis más sinceros agradecimientos a mis padres por su total confianza y apoyo, a mi familia y buenos amigos por los momentos especiales y por su compañía. Igualmente, agradezco a mi directora de monografía por sus consejos oportunos, y en general a cada persona que soñó alguna vez con que esto fuera posible.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DEL BANCO GRAMEEN IMPLEMENTADO EN BANGLADESH Y LA POLÍTICA DE LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES	10
1.1. EL BANCO GRAMEEN	11
1.2. LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES	18
2. ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTOS MUNDIALES PARA EN LA SUPERACIÓN DE LA CONDICIÓN DE POBREZA EN CUMPLIMIENTO DEL PRIMER OBJETIVO DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS.	25
3. LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA SUPERAR LA CONDICIÓN DE POBREZA A PARTIR DE SU IMPLEMENTACIÓN EN BANGLADESH Y EN COLOMBIA	33
3.1 LIMITACIONES	36
4. CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## **LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS**

	Pág.
Cuadro 1. Programas de Microcrédito en Colombia	23
Gráfico 1. Distribución geográfica de los Microcréditos en Colombia de la Agencia Española de Cooperación Internacional.	37

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Esquema “Autopista de Pagos” Banco Grameen.

Anexo 2. Gráfico de la relación entre Pobreza y Crecimiento 1995-2005 del Departamento de Planeación Nacional.

Anexo 3. Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años. Características y visión.

Anexo 4. Entrevista Semiestructurada al Dr. Carlos Alberto Moya Franco. Director del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. República de Colombia, Bogotá D.C.

Anexo 5. Decreto 3078 de 2006.

Anexo 6. Documento CONPES 3424 de Mayo de 2006.

## **LISTA DE SIGLAS**

AECI: Agencia Española para la Cooperación Internacional

BANCOLDEX: Banco Colombiano de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior de Colombia

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

CAF: Corporación Andina de Fomento

FMI: Fondo Monetario Internacional

FUNDES: Fundación para el Desarrollo Sustentable

IFI: Instituto de Fomento Industrial

IMF: Instituciones de Microfinanzas

ONG: Organización No Gubernamental

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

WWB: Woman World Banking



## INTRODUCCIÓN

La presente monografía tiene por objeto realizar un análisis respecto a los alcances y las limitaciones de los programas de microcrédito, desde la teoría institucionalista neoliberal y teniendo presente la cooperación internacional Sur – Sur, como instrumentos para superar la condición de pobreza en cumplimiento del Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Esta cooperación internacional mencionada anteriormente, caracterizada por darse entre países en vías de desarrollo, se entiende desde la óptica del institucionalismo neoliberal a partir del establecimiento de pautas comunes de comportamiento estatal en el sistema internacional, las cuales se basan en la preocupación generalizada en torno al fenómeno de la pobreza en el mundo, y en los compromisos adquiridos en la Cumbre del Milenio<sup>1</sup>. Siguiendo a Joseph Nye y a Robert Keohane, la cooperación internacional figura dentro de las motivaciones de los Estados y surge a partir del reconocimiento de la necesidad de la misma por parte de Estados, ONG y Organizaciones Internacionales, con el fin de garantizar el bienestar general de la población<sup>2</sup>.

Siguiendo con los principales aportes teóricos del neoliberalismo institucional, la cooperación internacional se entiende como una *responsabilidad*

---

<sup>1</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son fruto de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas celebrada en Nueva York en el 2000. Se constituyen como metas de carácter social encaminadas a garantizar niveles de desarrollo mínimos. El Primer Objetivo está encaminado a reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

<sup>2</sup> La institucionalización de la Cooperación Internacional se da luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, la creación de organismos como Naciones Unidas, y el proceso de reconstrucción de Europa a partir del Plan Marshall. Con estos hechos se empieza a fortalecer un discurso que propicia la diferenciación entre los países del primer mundo (los vencedores de la guerra), segundo mundo (los regímenes socialistas) y tercer mundo (países en vías de desarrollo)<sup>2</sup>. A partir de lo anterior, se crean unas políticas de cooperación y ayuda al desarrollo que promovían la asimilación por parte del tercer mundo de las condiciones que le habían permitido a las "sociedades avanzadas" alcanzar altos niveles de desarrollo. Así, se diseñaron planes de desarrollo derivados de un marco teórico creado para el contexto específico de las naciones industrializadas, pero no para los países en vías desarrollo, partiendo del temor de que estos últimos cayeran en manos de la amenaza comunista de aquel entonces. Comparar Escobar, Arturo. "La invención del tercer mundo". p 23-24. *Construcción y reconstrucción del desarrollo*. p 23-24. Grupo Editorial Norma, Colección Vitral, Bogotá, 1996.

*estatal* clave dentro de la agenda política.<sup>3</sup> Y según Kenneth Oye, como un régimen internacional, es decir “una serie de normas, reglas y procedimientos acordados entre los Estados, o entre éstos y las Organizaciones Internacionales y ONG con el fin de regular algunas áreas a nivel internacional”<sup>4</sup>. Dichos regímenes impulsarán aún más la cooperación internacional al reforzar e institucionalizar la reciprocidad entre los actores internacionales<sup>5</sup>. Así, el proceso de “institucionalización” consiste en establecer patrones de práctica reconocidos donde las expectativas convergen<sup>6</sup>.

Para Nye y Keohane, la cooperación internacional es una de las manifestaciones del fenómeno de la globalización y de las relaciones de interdependencia de los actores internacionales, así como la evidencia de la dinámica de la teoría de juegos, que en el caso de los programas de microcrédito se refleja en un juego de suma positiva.<sup>7</sup>

Las relaciones entre actores de diferentes características propuestas por el neoliberalismo, y la forma como éstos mismos buscan de manera armonizada alcanzar objetivos comunes, se pueden ver a través de los programas de microcrédito. Dichos programas permiten, entre otras cosas, la coordinación de políticas entre actores locales (como la sociedad civil organizada), actores estatales, en el caso Colombiano a través de la Política de la Banca de las Oportunidades, la cual se explicará más adelante, agencias de cooperación, e IMF (como Bancos, ONG de carácter financiero, cooperativas de ahorro y crédito, etc. que articulan el otorgamiento de dichos préstamos de menor cuantía), alrededor de las microfinanzas como instrumento para la superación de la condición de pobreza.

Conociendo estos postulados, la monografía se centra en desarrollar una exploración de las particularidades del modelo de microcrédito implementado en

---

<sup>3</sup> Comparar Nye, Joseph y Keohane, Robert, *Power and interdependence*, pp, 34-35. Tercera edición Editorial Longman, Washington, 2000. Traducción libre del Autor

<sup>4</sup> Ver Oye, Kenneth. *Explaining cooperation Under anarchy: Hypothesis and Strategies*, 2000, p 7. Documento electrónico. Ed Longman Traducción libre del Autor

<sup>5</sup> Comparar Nye, Joseph and Keohane, Robert, *Power and interdependence*, 1941, pp, 34-35

<sup>6</sup> Ver, Keohane Robert, “*Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*” Grupo editor latinoamericano, colección estudios internacionales, Buenos Aires 1985, pp 20

<sup>7</sup> Comparar Nye, Joseph y Keohane, Robert, *Power and interdependence*, pp, 34-35. Editorial Longman, Washington, 2000. Traducción libre del Autor

Bangladesh, conocido como Grameen Bank, estandarte del sistema microfinanciero y herramienta de un modelo de desarrollo desde lo local, y su implementación en Colombia. A partir de lo anterior, se busca enfatizar en las relaciones de cooperación, y en el papel de la institucionalidad tanto interna como internacional en la implementación de herramientas de desarrollo para hacer frente a fenómenos como la pobreza.

Resulta necesario exponer que en Colombia, debido a las circunstancias contextuales y sociales, y a que el Banco Grameen aún no existe como una entidad independiente propiamente dicha en razón a ser un proyecto muy reciente<sup>8</sup>, las ideas propuestas por Muhammad Yunus el fundador del Banco Grameen, se materializan en lo que se conoce como la Banca de las Oportunidades, iniciativa que impulsa los principios del microcrédito en Colombia y que será materia de esta investigación. La Banca de las Oportunidades, en el marco del cumplimiento del Primer Objetivo del Milenio, sigue los mismos lineamientos del Banco Grameen, tiene los mismos objetivos pero opera de manera diferente.

Entre otras cosas, dentro de este programa se puede apreciar el apoyo, que en materia de cooperación internacional específicamente de carácter financiero, brindan agentes internacionales como la AECI, la cual dentro de sus líneas de acción, destinó importantes recursos a BANCOLDEX<sup>9</sup>, entidad que se constituye como el soporte financiero y administrador de los recursos del programa Banca de las Oportunidades.

---

<sup>8</sup> El Banco Grameen aún no existe en Colombia como entidad bancaria independiente registrada ante la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia Financiera, ni como cooperativa registrada ante la Superintendencia de la Economía Solidaria; tampoco representa una persona jurídica. Sin embargo, el Banco Grameen apadrinó un programa de la fundación Alvaralice en Cali la cual está implementando un proyecto piloto que presta pequeños montos de dinero en el distrito de Aguablanca, a partir del programa “Semillas de Mostaza”. Por ser una iniciativa muy reciente, por poseer un marco de acción muy limitado, y por las diferentes dificultades que existen para acceder a la información, el análisis de este programa es exiguo desde el punto de vista metodológico e investigativo, y se queda corto a la hora de cumplir con los objetivos de esta investigación.

<sup>9</sup> A partir del I Acuerdo Específico del 20 de octubre de 2000 y del 26 de diciembre del mismo año, y el II Acuerdo Específico de Diciembre de 2001, para el año 2003 el Gobierno Español a través de su Agencia de Cooperación Internacional, ha desembolsado 60,769 millones de pesos (US \$26.38 millones) en el marco del Programa de Microcrédito con Colombia. De este monto aproximadamente 15.000 millones de pesos se destinaron a la capitalización de BANCOLDEX. Comparar Agencia Española de Cooperación Internacional, “Microfinanzas y Cooperación Española”, 2008. Documento electrónico.

Asimismo, se destaca el apoyo brindado por organizaciones como la Corporación Financiera Internacional<sup>10</sup>, o de agencias de cooperación estatales como USAID a través de su Oficina de Agricultura y Desarrollo Alternativo la cual brinda apoyo a personas en condición de pobreza, y fomenta los microcréditos a través de la financiación de programas desarrollados por la organización CHF Internacional, la Fundación Panamericana para el desarrollo FUPAD y la Cooperativa Servimicros Cali<sup>11</sup>. Además, es importante destacar los aportes financieros a la política de la Banca de las Oportunidades de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo a través de su Fondo Multilateral de Inversiones, la CAF y el BIRF<sup>12</sup>.

De igual forma, se observa la activa participación de distintas instituciones internacionales y ONG en el tema de los microcréditos a partir de la transferencia de capital humano o de técnicas y tecnología (Know How).<sup>13</sup> En el diseño de la política de la Banca de las Oportunidades se tomaron elementos claves del modelo del Banco Grameen tales como los lineamientos y articulación de los créditos y los esquemas de recaudo y pagos. Para Sharam Ram esta transferencia de Know How o “saber cómo” se define como el traspaso de las habilidades o aptitudes particularmente distintivas para desempeñar una tarea o lograr un objetivo de la manera más eficiente<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> La Corporación Financiera Internacional es la institución afiliada del Grupo del Banco Mundial que se ocupa del sector privado. Su misión consiste en fomentar la inversión sostenible del sector privado en los países en desarrollo, para así ayudar a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

<sup>11</sup> Microcréditos dirigidos principalmente a microempresas textiles. Se realiza a través de la entrega de insumos para la producción con proveedores que ofrecen mejores precios.

<sup>12</sup> Estas instituciones realizaron, entre otras cosas transferencias de recursos financieros por más de \$US 2 millones a la Organización Woman World Banking, importante ONG enmarcada en la política de la Banca de las Oportunidades, y que se enfoca en el otorgamiento de microcréditos a mujeres en condiciones de vulnerabilidad en Colombia y otros países latinoamericanos. Ver Barona, Bernardo “El Microcrédito en Colombia”, 2004. Pp 85. Documento electrónico.

<sup>13</sup> Se destacan los programas de la red de la Cooperativas Emprender, la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria, el programa de Microcréditos de la Fundación Carvajal y el Programa de Crédito para la Microempresa auspiciado por el BID. De la misma forma, se puede mencionar el programa de Acción Internacional y su organización Actuar Bogotá la cual recibió apoyo de la Action Bridge Fund y de FUNDES. Ver Barona, Bernardo “El Microcrédito en Colombia”, 2004. Pp 85-87. Documento electrónico.

<sup>14</sup> Ram, Sharam, “Know How y las 8 habilidades que distinguen el buen desempeño”. Grupo Ed Norma, pg 34

En el caso del Grameen Bank y de la Banca de las Oportunidades el objetivo que se pretende alcanzar consiste en lograr ampliar el acceso de las personas menos favorecidas a los distintos servicios bancarios. En el caso de Bangladesh ésto se logra a través de cuatro programas que serán mencionados más adelante y en el caso colombiano, pese a que se toma la misma estructura del modelo bengalí, se presenta un problema en cuanto al enfoque que se le está dando a la política y consecuentemente respecto a la población a la que se está llegando.

En este sentido, el presente trabajo investigativo se centra en realizar una presentación del Banco Grameen como patrón de referencia para la Banca de las Oportunidades, en el marco de la transferencia metodológica de una herramienta de desarrollo propia de un país del Sur. Lo último a partir de la realización de un paralelo entre las dos propuestas teniendo presente los aportes de la teoría del neoliberalismo institucional, y realzando el papel de la cooperación internacional, así como los contextos en que se desarrollan, las condiciones financieras de los distintos tipos de microcrédito que otorgan, los proyectos que financian, la población objetivo a la que se dirigen, etc<sup>15</sup>. A partir de lo anterior, se podrán establecer y comprender los alcances y las limitaciones de los programas de microcrédito particularmente de la Banca de las Oportunidades en tanto herramienta de un modelo de desarrollo alternativo.

De la mano con los postulados de la teoría de la Acción Colectiva de Mancur Olson, la cual explica la consolidación de redes sociales o de un conjunto de organizaciones cívicas que forman la base de una sociedad activa, y que permiten facilitar el alcance de metas comunes<sup>16</sup>, y de la teoría del neoliberalismo institucional, se entrará de lleno a determinar la relación existente entre los microcréditos otorgados en el marco del programa Banca de las Oportunidades, la bancarización de la población menos favorecida, y la superación de la condición de pobreza.

---

<sup>15</sup> En el caso colombiano, se entiende el microcrédito a partir de la definición planteada por la ley 590 del 2000 como “el sistema de financiamiento dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de 25 salarios mínimos mensuales vigentes sin que, el saldo para un solo deudor pueda superar esa cuantía” Ver Congreso de la República “Ley 590 de 2000”. Documento electrónico

<sup>16</sup> Comparar Olson, Mancur “Una teoría de los grupos y organizaciones” En *La lógica de la acción colectiva Bienes públicos y la teoría de grupos*. pp 17-19

La teoría del neoliberalismo institucional permite, entre otras cosas, entender las dinámicas de la cooperación internacional, el papel de las instituciones internas e internacionales como el Banco Mundial y el FMI que históricamente han dictado políticas surgidas desde las esferas altas siguiendo el acercamiento top down (de arriba hacia abajo) de las problemáticas, sin apreciar el impacto que pueden tener iniciativas surgidas desde lo local o “desde la base” para hacer frente a problemas como el de la pobreza, como se ejemplifica a través del modelo del Banco Grameen en Bangladesh. Asimismo, expone la conformación de redes sociales interestatales particularmente entre países en vías de desarrollo, que buscan objetivos comunes a partir de la transferencia de técnicas y modelos de desarrollo, y de redes transnacionales entre otras cosas, alrededor del tema de las microfinanzas.<sup>17</sup>

Por su parte, la teoría de la Acción Colectiva resalta el papel de la sociedad civil en la creación de dichas redes y complementa la visión muchas veces estatocéntrica del neoliberalismo institucional. Vale la pena destacar que desde el fin de la Guerra Fría la sociedad civil a nivel local, nacional e internacional se ha convertido en un actor importante en el escenario mundial. La movilización social en el seno de la sociedad civil busca cubrir aquellos espacios o problemas que no son abordados por el Estado debido a su incapacidad institucional<sup>18</sup>.

A partir de esta aproximación teórica, resulta necesario plantear un marco conceptual para el término “pobreza”. Para efectos de esta investigación la pobreza se delimitará a partir de una definición cualitativa que tiene en cuenta las percepciones y comportamientos de las personas frente a la misma, y que se construye a partir de los aportes de Amartya Sen, quién la concibe como una cuestión de privación de capacidades básicas<sup>19</sup>. En este punto de la presentación de la investigación resulta pertinente recalcar que por la magnitud y las características complejas de la categoría,

---

<sup>17</sup> Comparar Nye, Joseph y Keohane, Robert, *Power and interdependence*, pp, 34-38

<sup>18</sup> Comparar Navarro, Roberto: "Estado, Democracia, Sociedad Civil y Desarrollo", 2004. p 16 Documento Electrónico

<sup>19</sup> Economista bengalí premio Nobel de Economía en 1998 por sus trabajos en el campo de la matemática económica. Para Amartya Sen la pobreza es "...un universo complejo, una privación multidimensional de las libertades personales, que varía de acuerdo a distintas características y contextos económicos, biológicos y sociales...". Ver Sen, Amartya "Poverty and Famines: and essay on Entitlement and Deprivation", 1982. Pp 40. Traducción libre del Autor

además del carácter difuso y limitado de los estudios estadísticos relativos al concepto “pobreza”, la investigación se centrará en hacer un acercamiento cualitativo<sup>20</sup>.

A propósito de esto, es necesario destacar que la pobreza es un fenómeno dinámico, heterogéneo y complejo que no se puede capturar con una sola variable cuantitativa como el ingreso. La medición cuantitativa es una forma más de aproximación al fenómeno la cual no excluye automáticamente un acercamiento cualitativo. De hecho, el discurso de desarrollo de instituciones internacionales ha venido evolucionando en cuanto al acercamiento que se hace a temas como la pobreza, y se ha orientado hacia un enfoque basado en el desarrollo de las capacidades y la libertad humana, sin dejar de lado las mediciones cuantitativas las cuales pueden exponer la evolución del fenómeno en el tiempo, entre otras cosas.

Antes de iniciar la presentación de esta investigación es necesario exponer tres elementos fundamentales que explican el origen y la justificación de la misma. El primero se relaciona con el contexto en que se desarrolló y particularmente con la coyuntura mundial caracterizada por una recesión económica acompañada por el fenómeno de la pobreza que ha venido creciendo con el correr de las décadas y que se prevé aumentará debido al mal comportamiento de la economía<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> La diferencia entre el método cuantitativo y cualitativo es que el primero “parte de los cuerpos teóricos lo que permite formular hipótesis sobre relaciones entre las variables. Se continúa con el proceso de recolección de información basado en conceptos empíricos medibles, y se concluye con el análisis, presentación de los resultados y la determinación de las relaciones entre las variables.” Por otra parte, la investigación cualitativa, eje metodológico de esta investigación, se centra en captar la realidad social a través “de los ojos” de la gente que está siendo estudiada, es decir a partir de la percepción que tiene el sujeto de su propio contexto. Así, “el investigador induce las propiedades del problema estudiado a partir de la forma como orientan e interpretan su mundo los individuos que se desenvuelven en la realidad que se examina”. Por lo tanto “este método no parte de supuestos teóricos sino del comportamiento, actitudes y valores que guían el comportamiento de las personas” Ver Rodríguez, Penélope, “Mas allá del dilema de los métodos”, 2005, Pp 22-23.

<sup>21</sup> Según el Banco Mundial la crisis financiera llevará a que más de 57 millones de personas caigan en la trampa de la pobreza. Se afirma que los países en vía de desarrollo están “altamente expuestos” a que sus niveles de pobreza se incrementen a causa de la crisis. La actual coyuntura económica llevará a que se eleve en 46 millones el número de personas que viven con menos de \$1 dólar diario, y a más de 7.6 millones las que lo hacen con sólo \$2 dólares por día. Este Organismo afirma que de seis regiones evaluadas, en tres aumentará la pobreza. Así, en el África Subsahariana la pobreza crecerá 3,2% a 385 millones de personas, América Latina y el Caribe tendrá 40,3 millones de pobres, 2,7% más que en 2008 y en Europa y Asia Central el aumento será de 0,4% es decir 15,5 millones. Particularmente, y en relación a las dinámicas de los microcréditos en América Latina, cabe destacar

La actual crisis financiera, refleja entre otras cosas, el grado de interdependencia e interconexión del sistema internacional propuesto por Keohane y Nye particularmente a partir de la globalización de los mercados financieros. Además, evidencia la forma como se pueden llegar a acrecentar los niveles de pobreza de las naciones con economías en desarrollo, además de la generación de un recorte drástico en los programas de cooperación de los países más ricos.

El segundo elemento se relaciona con el compromiso adquirido por todos los gobiernos, incluyendo el de Colombia, en el marco de la Cumbre del Milenio, y mediante el cual los países signatarios se comprometían a alcanzar distintas metas de carácter social.

El tercer elemento hace referencia a las críticas que se hacen a los modelos de desarrollo que siguen el esquema “top - down” o de arriba hacia abajo, a partir de los cuales las personas encargadas del diseño de las políticas, se encuentran alejadas de la realidad social de las comunidades afectadas directamente por los problemas, e intentan contrariamente homogeneizar modelos que en muchos casos son exógenos y que no tienen en cuenta las condiciones propias del lugar donde se piensan implementar. Este panorama pone en duda el pilar fundamental de la teoría neoliberal que da énfasis al papel del institucionalismo y de las instituciones internacionales para lograr metas comunes, y que contrariamente, deja de lado el surgimiento de iniciativas y propuestas de desarrollo desde lo local.

Por tanto resulta necesario fomentar herramientas alternativas a los modelos clásicos de desarrollo, que a su vez ayuden a amortiguar los efectos negativos que la crisis financiera pueda generar en la población más vulnerable, y que se ajusten a las condiciones económicas coyunturales. Asimismo, resulta necesario tener en cuenta que nos encontramos a más de la mitad del plazo máximo fijado para el cumplimiento

---

que, pese a que los microempresarios más humildes no tienen inversiones en los sistemas de capital, afectados fuertemente por la crisis, y a que no se vinculan con la banca tradicional ya que se mueven a un nivel muy local, han sentido el apretón en el número de préstamos y las cantidades que antes le eran otorgados. Ver Banco Mundial, “La crisis financiera y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, 2009. Documento electrónico

de las Metas del Milenio, y que los resultados hasta ahora alcanzados son bastante desalentadores<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>Trascurridos ocho años desde la proclamación de los Objetivos, y a mitad del periodo de tiempo determinado para alcanzar los mismos, los resultados no son alentadores. El fenómeno de la pobreza es cada vez más escandaloso: para 2007 más de 1200 millones de personas vivían con menos de un dólar diario, y 854 millones de personas pasaban hambre; 114 millones de niños en edad escolar no acudían a la escuela primaria. Anualmente 11 millones de menores de cinco años pierden la vida por enfermedades como la malaria, y en cuanto a las madres, medio millón perece cada año durante el parto o maternidad. De la misma forma, la propagación del SIDA entre las generaciones más jóvenes es preocupante (esta enfermedad cobra la vida de más 11 millones de personas al año). Comparar Shaohua, Chen, y Ravallion, Martin, *How have the world's poorest fared since the early 1980s?* Development Research Group, 2004. Documento electrónico

## **1. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DEL BANCO GRAMEEN IMPLEMENTADO EN BANGLADESH Y LA POLÍTICA DE LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES.**

Antes de describir las dos propuestas es necesario entender que las condiciones económicas y sociales de Colombia y Bangladesh son distintas, y por tanto el contexto influye de manera determinante en el diseño, implementación e impacto de un programa o una política. Así, es necesario mencionar que la población rural en Bangladesh, para 2005, alcanzaba el 79.1%<sup>23</sup>, mientras en Colombia esta apenas superaba el 25%<sup>24</sup>. De igual forma las tasas de alfabetismo también son distintas. Para el año 2003 la alfabetización en Bangladesh alcanzaba el 43% de la población, mientras que Colombia llegaba al 93%<sup>25</sup>. Lo anterior sin dejar de mencionar las diferencias culturales y religiosas que entre otras cosas, dan roles sociales diferentes a las mujeres, y tienen sentidos diferentes en cuanto al manejo del dinero<sup>26</sup>.

De la misma manera, cabe destacar que el acceso al sistema financiero para la población bengalí para 2006 no alcanzaba el 17% siendo mucho más limitado que en el caso colombiano el cuál, según Asobancaria alcanzaba para 2008 un 22% de cubrimiento<sup>27</sup>. Finalmente es necesario aclarar que el Banco Grameen, surge en un contexto inmediatamente posterior al proceso de independencia, como un instrumento para superar la escandalosa condición de pobreza, consecuencia de la guerra independentista; mientras que en Colombia las políticas e instituciones para facilitar

---

<sup>23</sup> Comparar Ranjan, Satya. “Alleviation of Rural Poverty in Bangladesh: A Success Story”, 2005. p. 167.

<sup>24</sup> Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística “Resultados del Censo General 2005”. Documento electrónico

<sup>25</sup> Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística “Resultados del Censo General 2005”. Documento electrónico

<sup>26</sup> Estas diferencias culturales se relacionan, entre otras cosas, con el sistema de creencias religiosas musulmanes. Dentro de Bangladesh existen sectores musulmanes radicales que prohíben el préstamo a usura. Asimismo la mujer tiene un rol social y económico diferente e incluso inferior al del hombre.

<sup>27</sup> Colombia es un país rezagado en términos de bancarización. Mientras en economías como la norteamericana el 87% de la población tiene por lo menos un servicio financiero, en Bogotá este porcentaje llega sólo a 40% (2004). Lo anterior resulta preocupante si se tiene en cuenta que el grado de bancarización de Bogotá debe ser superior al del resto del país<sup>27</sup>. Ver Asobancaria “Reporte de Bancarización Cifras a Junio de 2008”, 2008.

el acceso al crédito para los colombianos más pobres tienen un desarrollo histórico mucho mayor.

## 1.1 EL BANCO GRAMEEN

Para entender el origen del Banco Grameen impulsado por Muhammad Yunus<sup>28</sup> es necesario exponer el contexto por el que atravesaba Bangladesh en el momento de su creación, especialmente sus condiciones sociales. Así pues, posteriormente al proceso de independencia, mediante el cual obtuvo la autonomía política del antiguo Imperio Británico, la economía de este país se encontraba prácticamente destruida. Los habitantes de Pakistán Oriental, hoy Bangladesh, enfrentaban una hambruna considerada como consecuencia directa de la Guerra de Independencia y de diversos desastres naturales. Dichos eventos destruyeron la ya precaria infraestructura física incluyendo los sistemas de transporte, y provocaron una drástica subida del costo de los alimentos, la cual se agravó debido a la recesión económica traducida en un aumento del desempleo y una pérdida del poder adquisitivo.

De esta manera, la población en general, y especialmente los habitantes de áreas rurales pobres, no tenían acceso a los medios de producción, además las oportunidades de desarrollo económico del país eran prácticamente nulas. De la misma forma, la situación de analfabetismo, exclusión, y pobreza se convertían en importantes agravantes del fenómeno<sup>29</sup>.

Bajo este marco y según estudios realizados de la OIT, para 1970 dos tercios de la población total de Bangladesh vivía en condiciones de pobreza, es decir que de

---

<sup>28</sup> Bengalí Premio Nobel de paz 2006 por su proyecto conocido como Banco Grameen y por sus esfuerzos para incentivar el desarrollo social y económico.

<sup>29</sup>Entre otras cosas, la tasa de analfabetismo de Bangladesh inmediatamente después al proceso de independencia era del 48% para los hombres y el 68.2% para las mujeres. Comparar Jhonson, Susan "Microfinances pathway" En Jhonson, Susan *Microfinance and Poverty Reduction*, 2002. Pp 39-40. Traducción libre del autor

los 80 millones de habitantes de aquel entonces, más de 52 millones no vivían en condiciones dignas<sup>30</sup>.

Además de plantear las anteriores circunstancias, y teniendo presente que más del 79% de la población de Bangladesh vive en el campo y que el 63% de la fuerza laboral se emplea en la agricultura, es preciso exponer que este país se caracterizaba por su excluyente sistema financiero. Así pues sólo la clase alta, concentrada en los centros urbanos y poseedora de historias crediticias formidables, propiedades y tierras, además de solvencia económica, era la única con acceso y por tanto única beneficiaria del sistema crediticio. La población rural pobre, debido a los exigentes e inalcanzables requisitos que debían cumplir para acceder a un crédito, era excluida del sistema financiero por antonomasia<sup>31</sup>.

En este punto es conveniente explicar por qué la oferta bancaria y el acceso a la misma es tan limitado para la población pobre en general tanto en Bangladesh como en Colombia. En primer lugar, se explica a partir del elevado costo que representa para los bancos e instituciones financieras llevar sus oficinas y personal hasta poblaciones muy alejadas, pobres y de difícil orden social<sup>32</sup>. En segundo lugar, este tipo de clientes no tienen ningún respaldo financiero que asegure el retorno del dinero, además de solicitar montos muy pequeños dificultando por tanto su cobro o retorno. De esta forma, los costos operativos originados por el dinero prestado son muy elevados disminuyendo la rentabilidad del negocio. Además de esto, existe una percepción de que ciertos grupos de la población son especialmente riesgosos en cuanto al cumplimiento crediticio por lo que es necesario realizar costosos estudios de crédito que encarecen el mismo.

---

<sup>30</sup> Comparar OIT “Estadísticas sobre pobreza y distribución de ingresos. Un compendio de datos de la OIT”, 1996 p 13 Documento electrónico.

<sup>31</sup> Comparar Mahbubur, Rahman “Micro Credit in Poverty Eradication and Achievement of MDGs”, 2005. P. 44-47. Documento Electrónico

<sup>32</sup> Existen condiciones geográficas y sociales compartidas entre Colombia y Bangladesh que dificultan el proceso de bancarización o acceso a servicios financieros para la población más pobre. Entre otras cosas, se destacan problemas de orden público relacionados con grupos armados al margen de la ley principalmente el brazo armado del Partido popular de Chittantong en Bangladesh y las guerrillas colombianas respectivamente. De la misma forma se destacan las características de la escarpada geografía de Colombia, así como de algunas aldeas bengalíes muy apartadas donde históricamente no ha habido presencia estatal.

Así pues, el sistema bancario tradicional considera que prestar dinero a los pobres no es económicamente rentable. Todo lo anterior sin olvidar los dispendiosos procesos para abrir cuentas bancarias, la cantidad de documentos y garantías legales exigidas a los prestatarios además de los distintos impuestos que existen sobre las transacciones financieras los cuales desincentivan el acceso al sistema bancario<sup>33</sup>.

En medio del desolador panorama descrito anteriormente para la clase desfavorecida, Muhammad Yunus, quien se desenvolvía como profesor de economía y que se convertiría en el creador de la iniciativa Grameen, decide abandonar la academia y aventurarse en la realidad de las clases sociales más pobres. Resuelve dejar de lado las teorías económicas que enseñaba, las cuales se quedaban cortas al explicar la realidad social, y dar vida a un experimento de tipo social para tratar de paliar el preocupante fenómeno de pobreza.

Así pues, dialogando con las personas en la calle y conociendo su situación financiera, decide tomar 30 dólares de su bolsillo y prestárselos de la manera más flexible, sin ningún tipo de obligación contractual y a un plazo indeterminado, a un grupo de 42 personas para que compraran los productos o materias primas que comercializaban regularmente.<sup>34</sup> De esta manera, les evitó a estos individuos volver a recurrir a usureros o prestamistas agiotistas a través de los cuales se financiaban, y que se caracterizaban por fijar plazos de pago muy cortos y condiciones financieras socialmente insostenibles<sup>35</sup>.

Yunus se empeñó en el crecimiento de este sistema, y consiguió posicionarlo dentro de la sociedad bengalí inicialmente en la aldea de Jobra, foco del proyecto.

---

<sup>33</sup> El Cuatro por Mil en el caso colombiano, un gravamen temporal que se convirtió en permanente tras haberse superado los problemas fiscales que conllevaron a la adopción del mismo, además de desmotivar a las personas humildes a acceder al sistema financiero “le restan a la economía, a la industria, al comercio y al sector real, dinamismo y mayores márgenes de rentabilidad y crecimiento” Ver Consejo Privado de Competitividad “Informe de Competitividad”, 2008. p 34.

<sup>34</sup> Comparar Yunus, Muhammad “El banquero de los pobres”, 2006. Pp 32-33

<sup>35</sup> Los “prestamistas gota a gota” o agiotistas también se conocen como “Loan Sharks” figura que aparece en el siglo XIX en Estados Unidos. Se caracterizan por cobrar tasas de interés consideradas como usura por las leyes de comercio internacional, es decir llegan a cobrar tasas de 5% semanales o 30% mensuales. En Colombia el delito de la usura está reglamentado en el artículo 305 de la ley 599 de 2000. Según Alberto Martínez, las tasas de intereses anuales a las que prestan los agiotistas pueden llegar a alcanzar rangos del 1.100% al 2.200%. Comparar Martínez, Alberto “Microcrédito, Pobreza y el Desarrollo de las Comunidades Rurales Pobres”, 2004. Pp 23-24 Documento Electrónico

Posteriormente fue ampliándose por toda la Provincia y en 1979 recibió el apoyo del Banco Central de Bangladesh. Este sería un fuerte respaldo por parte del Gobierno Central ya que a partir de este momento, el Banco entró de lleno en el distrito de Tangail y rápidamente tomó un carácter nacional<sup>36</sup>. En octubre de 1983, el Grameen se convirtió en un Banco independiente, los pequeños prestatarios se convirtieron en los accionistas del mismo y la institución pudo acercarse más a su misión social a partir de la cual fue fundada. Cada vez más personas accedieron a más microcréditos y éstos se convirtieron en herramientas de apoyo para superar la condición de pobreza tanto en Bangladesh como en Malasia y Filipinas países en donde el modelo llegó a replicarse.

Con ésto resulta evidente la institucionalización del Grameen. Entre otras cosas, el modelo pasó de ser una iniciativa individual caracterizada por su contexto local a convertirse en una política de exportación que se expandía rápidamente por países de similares características, y que incluso recibía apoyo financiero de instituciones como el Banco Mundial y de distintos donantes privados principalmente de Europa y Norteamérica<sup>37</sup>.

La expansión del modelo de microcrédito a otros países de la región hace evidente la consolidación de los “regímenes” planteados por Keohane y por Nye. Asimismo, permite ver la magnitud de las redes sociales que se han consolidado por fuera de la esfera estatal en un mundo cada vez más interdependiente. Distintas ONG han replicado el modelo financiero de Bangladesh reflejando la capacidad que tienen para impulsar iniciativas y diseñar soluciones a los problemas mundiales.

El Grameen, como banco de primer piso, tiene como propósito el desembolso de pequeños montos de dinero a grupos de 5 personas que responden de

---

<sup>36</sup> Tangail, considerado como uno de los distritos más pobres del centro de Bangladesh, fue el primer distrito donde Yunus implementó su proyecto y desde donde se empezó a expandir por todo el país. La aldea de Jobra hace es parte de Tangail.

<sup>37</sup> El Banco Mundial hizo una primera donación de \$200 millones de dólares a la fundación Grameen Trust en la década de los años 80. De igual forma, donantes europeos y norteamericanos organizados a través de las filiales del Grameen en sus respectivos países otorgaban cuotas mensuales para financiar las actividades del Banco. Comparar Yunus, Muhammad “El banquero de los pobres”, 2006. Pp 114

manera solidaria por los préstamos<sup>38</sup>. A partir de esto, tiene un portafolio de microcrédito que abarca cuatro grandes programas: Préstamo Básico, Préstamo para Vivienda, Préstamo para Educación Superior y el Programa para “Miembros Luchadores”

El Préstamo Básico es el principal producto crediticio del Banco Grameen representando al 98% de sus clientes, y está destinado a elevar los ingresos de sus beneficiarios. Se caracteriza por un desembolso base de US \$14.61 con un interés anual de US \$1.46 equivalente a una tasa de 10% anual. Vale la pena mencionar que los periodos de pago son semanales, y que éstos pueden ser pre-pagados. De la misma manera, si está dentro de las capacidades del usuario, se puede hacer la cancelación total de la deuda de manera anticipada. Este tipo de préstamo se caracteriza por su flexibilidad ya que el usuario que se vea imposibilitado a pagar su cuota puede refinanciar y reprogramar su esquema de pagos. El anterior esquema funciona como una “autopista del crédito”, expuesta en los anexos de esta investigación, en la cual los usuarios que, por distintos motivos tales como dificultades económicas, enfermedades del prestatario, inundaciones y sequías que afectan sus cosechas etc, se vean obligados a disminuir su velocidad de desembolso deben tomar “desvíos” reprogramando sus cuotas para poder así facilitar su pago. Lo anterior, con el fin de volver lo más pronto posible “al carril más rápido de la autopista” y seguir acrecentando su capacidad crediticia.<sup>39</sup>

El Préstamo para Vivienda, otro de los productos de mejor acogida del Banco, se caracteriza por manejar una tasa de interés anual del 8% y un periodo de reintegro de 5 años. En sólo Bangladesh al año 2002 se habían construido más de 700.000 nuevos hogares gracias a los recursos otorgados por el Banco.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> A diferencia de los bancos de segundo piso que no operan directamente con particulares, sino que utilizan otras instituciones financieras para canalizar recursos financieros al mercado, los bancos de primer piso son Instituciones que están legalmente autorizadas para realizar operaciones de ahorro, financieras, hipotecarias etc, a partir de una relación directa con los clientes. Comparar Asobancaria “Reporte de Bancarización Cifras a Junio de 2008”, 2008. Documento electrónico.

<sup>39</sup> Comparar Yunus, “El Banquero de los pobres”, 2006. Pp 117

<sup>40</sup> Comparar Yunus, “El Banquero de los pobres”, 2006. Pp 119

Por otra parte, el Banco Grameen ofrece el Préstamo para Educación Superior el cuál está destinado a patrocinar los estudios de Educación Superior de los hijos de los prestatarios<sup>41</sup>. La duración de los préstamos para educación suele ser de 5 años, aunque también puede ampliarse a 2 años más. La cantidad que se concede es progresiva, según aprueben los exámenes y se demuestre un buen desempeño académico. Los préstamos educativos se caracterizan por manejar una tasa de interés del 0%. Sin embargo, al finalizar los estudios, el prestatario debe cancelar una tasa de interés del 5% que corresponde a los gastos administrativos<sup>42</sup>.

Finalmente el Grameen Bank ofrece el Programa para “Miembros Luchadores”, el cual se constituye como un programa especial dirigido a personas mendicantes y que refleja la idea de inclusión financiera impulsada por la institución. Este programa está dirigido a todas las personas en condición de indigencia, y busca facilitar su acceso a un lugar de vivienda digno, matricular a los niños en las escuelas, permitir el acceso a servicios básicos de salud y lograr el acceso a los créditos básicos ofrecidos a un cliente regular del Banco. El “Programa para Miembros Luchadores” maneja una tasa de interés del 0% y se caracteriza, entre otras cosas, por la libertad que tienen sus usuarios de fijar sus propias reglas y condiciones de pago. Además de esto, los prestatarios están amparados por un seguro de vida totalmente gratuito. Cabe destacar que las personas que entran a formar parte de este programa son apadrinadas por otros miembros regulares del banco quienes los motivan a desarrollar actividades que les permitan aumentar sus niveles de ingreso<sup>43</sup>.

Siguiendo estos lineamientos, para el año 2007 el Banco Grameen contaba con 7.34 millones de clientes de los cuales 97% eran mujeres<sup>44</sup>. De igual forma, el Banco empleaba a más de 25.000 personas en sus 2,648 sucursales que cubrían

---

<sup>41</sup> Vale la pena mencionar los elevados costos de la educación en Bangladesh que se reflejan en sostenidas tasas de deserción escolar y un nivel de educación máximo de 10 años. De la misma manera, los institutos educativos suelen estar en las ciudades dificultando la posibilidad de estudiar de aquellos que viven en zonas rurales.

<sup>42</sup> Comparar Yunus, “El Banquero de los pobres”, 2006. Pp 119

<sup>43</sup> Comparar Yunus, “El Banquero de los pobres”, 2006. Pp 120-121

<sup>44</sup> Ver Khandker, Shahidur “Poverty reduction strategy : the Grameen Bank strategy” World Bank, Education and Social Policy Department, Washington, D.C. Documento electrónico

80.000 aldeas de Bangladesh. Desde su apertura el Grameen ha desembolsado USD \$6.55 billones en préstamos y de estos USD \$5.87 billones han sido devueltos<sup>45</sup>.

El Banco Grameen ha revertido la práctica convencional bancaria al eliminar la necesidad de un respaldo financiero, creando un sistema basado en la confianza mutua, la responsabilidad solidaria, y la participación de sus miembros”<sup>46</sup>. A partir de dichos lineamientos, se crea un sistema de desembolso de crédito enfocado exclusivamente en los más pobres y dándole prioridad a las mujeres.

Partiendo de lo anterior, los prestatarios forman grupos pequeños y homogéneos lo que según Muhammad Yunus facilita la solidaridad grupal, la interacción participativa y la recolección de las cuotas de pago. Ésto último se destaca como un punto clave dentro del programa, el cual evidencia el carácter institucional del que se ha venido hablando, y materializa los principales postulados de la Teoría de la Acción Colectiva en el marco de esta investigación.

Siguiendo los aportes de Olson respecto a los intereses comunes que se crean en torno a las organizaciones, se puede evidenciar la forma como los microcréditos logran la agrupación de personas que buscan reducir el riesgo crediticio frente a las IMF, y llegar a consolidar la figura de una garantía solidaria que les permita facilitar el acceso a un crédito. En el marco de estas redes también se consolida la “presión grupal” que, entre otras cosas, obliga a un cumplimiento estricto de los repagos por parte de los miembros del grupo.<sup>47</sup>

Así, siguiendo a León Festinger, el atractivo de la membresía a dichos grupos no está en el hecho de pertenecer al mismo, sino más bien en lograr algo con esta membresía.<sup>48</sup> Dicho tipo de asociaciones permiten distribuir arbitrariamente la carga de proporcionar el bien colectivo, es decir los recursos financieros. En el caso de los microcréditos asociativos, que por lo general son otorgados a un grupo de un tamaño reducido, y por tanto se facilita la toma decisiones y una utilización más

---

<sup>45</sup> Ver Khandker, Shahidur “Poverty reduction strategy : the Grameen Bank strategy” World Bank, Education and Social Policy Department, Washington, D.C. Documento electrónico

<sup>46</sup>Ver Grameen Bank. “Metodología de acción Banco Grameen”, 2008, p. 23 Consulta electrónica

<sup>47</sup> Comparar Olson “Una teoría de los grupos y organizaciones” pp 17-18

<sup>48</sup> Comparar Festinger, León, “Group Attraction and Membership” En *Group Dynamics*, 1953. p. 53. Documento electrónico.

eficiente de los recursos, la responsabilidad del pago de la obligación se encuentra repartida entre los diferentes miembros dicho grupo.<sup>49</sup>

De esta forma como lo plantea Yunus, “desde el primer momento en que se entrega el préstamo se enfatiza en el fortalecimiento organizacional e institucional de los usuarios quienes crean redes intergrupales que funcionan como el mejor aval para acceder a un préstamo”<sup>50</sup>, y como el mayor impulso a la economía solidaria<sup>51</sup>.

Los préstamos del Grameen se caracterizan por ser otorgados bajo pocas garantías, por sus periodos de pago a plazos cortos que varían entre semanales, quincenales o mensuales, y por estar destinados a actividades productivas principalmente agropecuarias como la compra de insumos agrícolas o para cultivos estacionales como semillas o abonos, además de la compra de animales.

## **1.2 LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES**

La Banca de las Oportunidades, materialización de los principios del Banco Grameen en Colombia, es una política pública que nace a partir de una propuesta para hacer frente al fenómeno de pobreza que para el año 2005 alcanzaba el 49.2% de la población colombiana mientras que la indigencia llegaba al 14%<sup>52</sup>. Lo anterior logrando facilitar el acceso a los servicios financieros<sup>53</sup> de las personas menos favorecidas generalmente alejadas de los cascos urbanos.

La Banca de las Oportunidades no es una institución financiera per se, sino una política enmarcada alrededor del modelo Grameen y del impulso que instituciones internacionales le han venido dando a las herramientas de modelos de

---

<sup>49</sup> Comparar Festinger, “Group Attraction and Membership” p. 53. Documento electrónico.

<sup>50</sup> Ver Yunus, “El banquero de los pobres”, 2006. Pp 117

<sup>51</sup> El elemento que caracteriza a la Economía Solidaria es la “pretensión de darle un marco humano, económico y científico a las relaciones sociales que generan las diversas formas de trabajo y producción fundamentadas en la ayuda mutua entre y para las personas” Ver Razeto, Luis “Desarrollo, Transformación y Perfeccionamiento de la Economía en el Tiempo”, 2002. p 11. Documento electrónico

<sup>52</sup> Ver Planeación Nacional, “Estimaciones de pobreza e indigencia en Colombia, tercer trimestre 2005”, 2005 Pp, 5. Documento electrónico

<sup>53</sup> Dentro de la lista de servicios financieros se incluye el acceso a microcréditos, apertura de cuentas de ahorro, tarjetas de crédito, leasing, seguros de vida, etc.

desarrollo alternativo como los programas de microcrédito. Partiendo de ésto la Banca de las Oportunidades se centra en crear las condiciones jurídicas y financieras necesarias, e instar a un grupo de organizaciones para que desarrollen programas idóneos de microfinanzas dirigidos a la población menos favorecida.

La necesidad de crear un programa que permitiera masificar el acceso al sistema financiero a las personas que por su condición económica no pueden acceder a líneas de crédito, avales, etc. por parte de la banca tradicional, va de la mano con el Programa Red Juntos<sup>54</sup>, y se basó en un análisis económico y una serie de estudios desarrollados por entidades de carácter internacional como el FMI y el Banco Mundial<sup>55</sup>, así como por entidades nacionales como la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y el Fondo Nacional de Garantías. Los estudios en cuestión encontraron que:

El acceso a diferentes servicios financieros tiene efectos benéficos como estrategia para combatir la pobreza y generar equidad, puesto que acceder a productos de ahorro, crédito y seguros permite la compensación de choques económicos en la población pobre que afectan el ingreso, evitando así que caigan en condiciones de mayor pobreza<sup>56</sup>.

Partiendo de dichos supuestos, y conociendo que en Colombia la bancarización medida como porcentaje del PIB es cercana al 22% de la población siendo más limitada en los grupos poblacionales de menores ingresos y una de las más bajas de América Latina, y que en cuanto a cobertura geográfica tan sólo el 25% de los municipios contaba con acceso a la banca privada<sup>57</sup>, se decide poner en marcha la Banca de las Oportunidades.

---

<sup>54</sup> La Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema, como se plantea en la página Web de la Agencia de la Presidencia para la Acción Social, se consolida como la estrategia del Gobierno de Álvaro Uribe de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, y que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza

<sup>55</sup> Dichos estudios encontraron que “los servicios financieros son el canal para acceder a la financiación gracias al suministro de información, que es quizá una de las principales barreras que tienen los hogares de menores ingresos para el acceso al crédito” Ver Banco Mundial “Finance for growth, policy choice in a volatile world” 2001. Documento Electrónico. Traducción Libre del Autor

<sup>56</sup> Ver Banca de las Oportunidades. “Antecedentes Banca Oportunidades”. Consulta electrónica.

<sup>57</sup> En cuanto a la cobertura geográfica del sistema bancario en Colombia, a septiembre de 2008 existía una sucursal financiera en el 71% de los municipios. Sin incluir el Banco Agrario, la cobertura de la banca privada sólo llega al 25% de los municipios, cubriendo al 73% de la población. Ver Asobancaria “Reporte de Bancarización Cifras a Junio de 2008”, 2008. Documento electrónico.

Cabe destacar el desarrollo histórico del sector microfinanciero en Colombia. Dichos programas de microfinanzas empiezan a surgir a mediados del siglo XX a través del otorgamiento de microcréditos subsidiados a la agricultura. Así, entidades públicas se constituían como las principales proveedoras de servicios financieros a campesinos pobres. Posteriormente en los años 80's y 90's se entró en una era de financiamiento microempresarial a partir del surgimiento de entidades microfinancieras especializadas y particularmente a través del Programa de Crédito para la Microempresa del BID<sup>58</sup> que se enfocó en la capacitación de los microempresarios a la vez que otorgaba recursos financieros. Finalmente el desarrollo de las microfinanzas y particularmente de los microcréditos en Colombia, entra a la era de los servicios microfinancieros a partir de la incapacidad del mercado de satisfacer las exigencias financieras de una clientela que históricamente había sido excluida del sistema económico tradicional. Las entidades que se empiezan a constituir otorgan préstamos de menor cuantía a personas con un débil perfil y pocas garantías financieras.

El programa de la Banca de las Oportunidades surge en el año 2006 en el contexto de un mundo globalizado caracterizado por conflictos sociales generados, entre otras cosas, por el fenómeno de la pobreza. Como lo expone Keohane, este fenómeno exige el establecimiento de instituciones efectivas basadas en el criterio de la “gobernanza” que permita hacer frente a estos conflictos. Esta “gobernanza” debe asegurar el desarrollo pleno de las capacidades y libertades de los individuos.<sup>59</sup>

La creación de la Banca de las Oportunidades refleja asimismo la diversificación de la agenda planteada por las teorías neoliberales, y la inclusión de la cooperación internacional como herramienta del Estado para hacer frente a un problema que, puede llegar a amenazar la seguridad estatal como lo es el fenómeno

---

<sup>58</sup> El BID fue pionero en el apoyo a las microfinanzas en la región. Desde 1978 ha dedicado más de 800 millones de dólares para financiar más de 500 proyectos relacionados con la microempresa Ver BID “El BID y la Microempresa”. Documento electrónico

<sup>59</sup> Comparar Keohane, Robert “Interdependence and Institutions” En *Power and Governance in a partially globalized world*, 2002. Pp 33-34. Traducción libre del Autor

de la pobreza. Además responde a presiones de instituciones internacionales como la ejercida por Naciones Unidas en cuanto al cumplimiento de los Objetivos del Milenio

El proyecto de la Banca de las Oportunidades se convertiría en una política encaminada a estimular el acceso al crédito a personas con un perfil crediticio que no era atendido por las entidades financieras tradicionales. Esta misión se concretaría a partir de la aprobación del decreto 3078 sancionado en septiembre de 2006 a propósito del Documento 3424 presentado por el, CONPES el 16 de Mayo de 2006<sup>60</sup>.

De esta manera, los actores que prestan los servicios financieros y llegan a desembolsar directamente los recursos a las personas son distintas entidades de carácter internacional como Bancos, ONG de carácter financiero y algunas cooperativas de ahorro y crédito<sup>61</sup>. Para términos de esta investigación se tomaron 3 entidades, ejemplos relevantes de cada una de estas categorías, y así detallar las condiciones financieras de los microcréditos en Colombia, las tasas de interés a las que prestan, los montos otorgados, las personas a quién van dirigidas y los proyectos productivos que financian.

En el siguiente cuadro se puede apreciar los Programas de Microcrédito ofrecidos por el Banco Agrario de Colombia<sup>62</sup>, la ONG Oportunidad Latinoamérica y la Cooperativa Corporación Minuto de Dios<sup>63</sup>. Se puede entrever entre otras cosas,

---

<sup>60</sup> A partir del Documento del CONPES 3424 de Mayo de 2006, la Banca de las Oportunidades se origina como una política pública en el marco del Plan de Desarrollo 2006- 2010 del Gobierno de Álvaro Uribe titulado “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, destinada a promover el acceso a los servicios financieros para la población de menores recursos, y así aliviar la condición de pobreza.

<sup>61</sup> Dentro de los mismos se encuentran los programas fomentados por la Organización Woman World Banking (WWB) la cual dio apoyo a 5 ONG’s en Colombia conocidas como Banco de la Mujer Colombia, hoy Bancamía. Asimismo, se destacan los programas de la red de la Cooperativas Emprender, la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria, el programa de Microcréditos de la Fundación Carvajal y el Programa de Crédito para la Microempresa. De la misma forma, se puede mencionar el programa de Acción Internacional y su organización Actuar Bogotá así como programas com de Action Bridge Fund y de FUNDES. Ver Barona, Bernardo “El Microcrédito en Colombia”, 2004. Pp 85-87. Documento electrónico.

<sup>62</sup> El Banco Agrario de Colombia S.A. es una entidad financiera estatal creada con el objetivo principal de prestar servicios bancarios al sector rural. Es una sociedad de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura. Ver, Banco Agrario. “Información general”, 2009. Consulta electrónica.

<sup>63</sup> El Minuto de Dios, una obra de carácter social desarrollada en Colombia debe su origen a la iniciativa del sacerdote Rafael García Herreros en 1950

que, en términos generales los préstamos no superan los 6 millones de pesos y que se encuentran dirigidos a ampliar o conseguir Capital de trabajo o Capital de inversión<sup>64</sup>.

De igual forma, se exponen las tasas de interés de los préstamos las cuales varían de acuerdo a la entidad que ofrezca el microcrédito siendo el tope la tasa máxima legal permitida. Se evidencia que los plazos no superan los 36 meses y en promedio son de un año. Igualmente, se pueden ver los distintos requisitos necesarios para acceder a un crédito, desde pagarés, seguros de vida y fianzas solidarias hasta la necesidad de que el prestatario tenga un fiador con finca raíz.

Dentro de este marco, se destaca el Programa Mujer Cabeza de Familia del Banco Agrario, que está dirigido a las mujeres solteras o separadas que tengan bajo su cargo económico o social en forma permanente hijos menores propios u otras personas incapacitadas para trabajar. Los recursos son destinados al desarrollo de actividades no agropecuarias en las áreas urbanas de las ciudades y municipios, con negocios en marcha que tengan como mínimo 12 meses de experiencia en la actividad a financiar. Con lo anterior se evidencia la forma como las mujeres que habitan en el campo y/o que no tienen mínimo un año de experiencia en alguna actividad, se ven excluidas de los programas de microcrédito de la entidad. Asimismo, se demuestra las limitaciones en cuanto al fomento de los microcréditos de carácter asociativo. De las tres entidades tan solo una, el Banagrario, cuenta con un programa de microcrédito asociativo dentro de su portafolio.

Este capítulo permite realizar un primer acercamiento a la forma como funciona la Banca de las Oportunidades, la cual falla en su tarea de garantizar las condiciones para que las personas menos favorecidas accedan a los servicios financieros, y se caracteriza principalmente por valerse de una institucionalidad ajena para corregir problemas económicos y sociales cuya solución debe ser dada por el Estado.

---

<sup>64</sup> Se entiende por Capital de trabajo “la adquisición de materia prima, insumos, inventarios y demás gastos operativos y de funcionamiento que requiere el negocio, y se entiende por Capital de inversión “la compra de maquinaria, equipos nuevos, vehículos (nuevos o usados hasta con cinco años de antigüedad), herramientas, adecuaciones locativas, y demás activos fijos que se requieran para el funcionamiento del negocio” Ver, Banco Agrario. “Información general”, 2009. Consulta electrónica.

Tipo de Microcrédito	Entidad	Programa	Montos	Intereses	Plazos	Condiciones	Destinatarios	Destino de los recursos
Microcrédito a través de la Banca tradicional	BAN-AGRARIO	Fortalecimiento	1 a 2 SMLV.	Máxima Legal Permitida	De 3 a 24 meses para capital de Trabajo. De 3 a 36 meses para Inversión.	Firma del cliente no requiere avalista	Línea dirigida a las personas naturales con negocios en marcha que tengan como mínimo 12 meses de experiencia como microempresarios en la actividad a financiar y seis meses en el local actual, si atienden público.	Capital de Trabajo e Inversión.
			2 a 7 SMLV			Garantía idónea o Fondo Nacional de Garantías (cobertura 50%) No requiere aval.		
			7 a 15 SMLV			Garantía idónea o Fondo Nacional de Garantías (cobertura 50% ) Con avalista solvente.		
			15 a 25 SMLV			Garantía idónea o Fondo Nacional de Garantías (cobertura 50% Capital) Con avalista solvente. El cliente o el avalista debe ser propietario de finca raíz.		
	Mujer Cabeza de Familia no Agropecuaria	\$ 550.000 hasta \$ 2.000.000	DTF + 6 A.T.A.	3 a 12 Meses	Mínimo 12 meses de experiencia en la actividad a financiar deben residir en estrato 1 o 2.	Toda mujer que desarrolle actividades no agropecuarias en áreas urbanas, y que tenga bajo su cargo hijos menores propios u otras personas discapacitadas ya se por ausencia de su cónyuge o compañero permanente	Capital de trabajo	
				3 a 24 meses			Inversión	
	Núcleo solidario	\$350.000 persona	DTF + 6 A.T.A.	De 3 a 24 meses para capital de Trabajo. De 3 a 36 meses para Inversión	Microcrédito asociativo reesponsabilidad asociativa 5 personas	Línea dirigida a las personas naturales con negocios en marcha que tengan como mínimo 12 meses de experiencia como microempresarios en la actividad a financiar y seis meses en el local actual, si atienden público.	Capital de Trabajo e Inversión.	

\*Continúa

Tipo de Microcrédito	Entidad	Programa	Montos	Intereses	Plazos	Condiciones	Destinatarios	Destino de los recursos
Microcrédito a través de ONG prestadora de servicios financieros	Oportunidad Latinoamerica	Grupos de confianza	\$200.000 - \$800.000	DTF E.A. + 12% E.A	4 Meses	Seguro de Vida, 50% Prima del Seguro de Vida, Pagaré y Fianza Solidaria. En Grupos de confianza o	Personas de la población objetivo con mínimo 6 meses de experiencia en la actividad productiva.	Capital de Trabajo, Materia prima, Insumos. Activos fijos como maquinaria,
			Hasta \$1.200.000		6 Meses			
			Hasta \$1.600.000		8 Meses			
		Emprendimiento	Hasta \$ 3.000.000	12% E.A.Periodo Vencido	Hasta 12 Meses	Seguro de Vida, Pagaré y Fianza Solidaria.	Personas de la población oobjetivo con o sin historial crediticio con o sin experiencia	Capital de Trabajo, Materia prima, Insumos. Activos fijos como maquinaria,
Fortalecimiento empresarial	\$500.000 - \$3.000.000	12% E.A.Periodo Vencido	Hasta 12 Meses	Seguro de Vida, Pagaré y Fianza Solidaria.	Personas de la población oobjetivo con un mínimo de 1 año de experiencia en la actividad productiva.	Capital de Trabajo, Materia prima, Insumos. Activos fijos como maquinaria,		
Microcrédito a través de cooperativas	Corporación Minuto de Dios	Programa Contigo	Hasta \$1.000.000	Máxima Legal Permitida	Hasta 18 meses	Mayor de edad, tener microempresa, experiencia mínima de 1 año en el manejo de la misma, demostrar continuidad en la actividad de su negocio, no estar reportado en las centrales de riesgo, pagar el valor del estudio de crédito y tener un codeudor con excepción de créditos hasta \$1.000.000.	Personas naturales o jurídicas.	Compra de activos fijos y/o capital de trabajo.
			\$1.000.001 a \$1.500.000		Hasta 24 meses			
			\$1.500.001 a \$2.500.000		Hasta 36 Meses			
			\$2.500.001 a \$3.500.000					
			\$3.500.001 a \$4.000.000					
			\$4.000.001 a \$5.000.000					
			\$5.000.001 a \$6.000.000					

Fuente: Cuadro elaborado por el Autor de la presente Monografía con base en la información de las Entidades dedicadas a las microfinanzas.

## **2. ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTOS MUNDIALES PARA EN LA SUPERACIÓN DE LA CONDICIÓN DE POBREZA EN CUMPLIMIENTO DEL PRIMER OBJETIVO DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS.**

Luego de haber descrito el origen, contexto, destinatarios y las características generales de los programas de microcrédito tanto en Colombia, a través de la Banca de las Oportunidades, como del Banco Grameen, es necesario establecer de qué forma este tipo de programas pueden llegar a superar la condición de pobreza, y cómo las instituciones determinan el desarrollo de dichos programas. Para ésto, se considera indispensable delimitar el concepto “pobreza” a partir de un enfoque netamente cualitativo que se basa en los aportes del economista Amartya Sen.

Como ya se había introducido anteriormente, Amartya Sen relaciona la pobreza con la condición de privación a la que se encuentra sometida una persona la cual le impide desarrollar plenamente sus capacidades<sup>65</sup> y en última instancia su libertad<sup>66</sup>. En este orden de ideas, este economista relaciona la calidad de vida con “lo que el sujeto sea capaz de conseguir, y de las maneras en que sea capaz de vivir”<sup>67</sup>.

La superación de esta condición de privación se relaciona estrechamente con los ingresos de los individuos. Sin embargo, Sen no supedita la pobreza a definiciones monetarias. Tan sólo considera los ingresos de una persona en tanto éstos puedan garantizarle su libertad real de ser o hacer algo. Para Sen los ingresos son tan sólo una

---

<sup>65</sup>Para Amartya Sen las “capacidades” de una persona comprenden “todo aquello que le permite estar bien alimentada y vestida, y de gozar de una buena salud, además de poder escribir, leer y comunicarse. Igualmente, de hacer parte de la vida comunitaria, y de la toma y ejecución de decisiones”. Comparar Bexter, Deymor “Informe de la Pobreza Humana 2006”, 2006. p 23-24. Documento electrónico

<sup>66</sup> Amartya Sen hace referencia a “la libertad que tiene una persona de participar en la economía, a la libertad de expresión y participación política, a las oportunidades sociales, al derecho a exigir educación, a la existencia de mecanismos de protección social, garantizados por redes de seguridad como el seguro de desempleo y ayudas contra el hambre, entre otras cosas”. Ver Sen, “Poverty and Famines: and essay on Entitlement and Deprivation”, p 120. Traducción libre del Autor

<sup>67</sup> Ver Sen, “Poverty and Famines: and essay on Entitlement and Deprivation”, p 120 Traducción libre del Autor

de las dimensiones o uno de los medios para alcanzar lo que realmente importa que es el ejercicio de las libertades básicas, más no el fin último<sup>68</sup>.

Vale la pena destacar que la condición de pobreza tiene que ver con qué tanto un nivel de ingreso puede satisfacer las necesidades básicas de una persona o un grupo de personas teniendo en cuenta las circunstancias y los requerimientos sociales del contexto en que se encuentre, ya que como lo plantea este mismo autor en su artículo “From Poverty to Power” no es lo mismo ser pobre en los suburbios de una ciudad como Milwaukee que en una aldea rural pobre de Bangladesh.<sup>69</sup>

En este orden de ideas, Sen expone las limitaciones de los tradicionales indicadores de desarrollo económico medidos a partir del ingreso per cápita como los planteados en el marco de modelos de desarrollo propuestos por el Banco Mundial o el FMI. Según Sen, “además de los bienes básicos para la subsistencia fisiológica, las personas necesitan otros factores para llevar vidas valiosas alejadas de la pobreza: educación, acceso a la cultura, oportunidades de participación política, confianza en las relaciones familiares y sociales, entre otros. Y, precisamente, el enfoque del PBI per cápita falla a la hora de incluir éstos factores fundamentales del desarrollo.”<sup>70</sup>.

Por lo tanto, advierte Sen, el enfoque de las instituciones internacionales y de las políticas gubernamentales para lograr el desarrollo, debe estar dirigido a mejorar las posibilidades de acceso y el desarrollo de las capacidades de cada una de las personas, las cuales varían de individuo a individuo y de contexto a contexto y no centrarse únicamente en la medición cuantitativa del fenómeno<sup>71</sup>. Bajo este marco conceptual, los programas de microcrédito en tanto medio para elevar los ingresos de sus beneficiarios, se constituyen como herramientas para la superación de la pobreza.

Siguiendo estas ideas, en el caso colombiano la Política de la Banca de las Oportunidades busca facilitar el acceso a los servicios financieros de la población

---

<sup>68</sup> Comparar Sen, “Poverty and Famines: and essay on Entitlement and Deprivation”, p 121 Traducción libre del Autor

<sup>69</sup> Comparar Green, Duncan “From Poverty to Power”, 2002, p 39. Documento electrónico Traducción libre del Autor

<sup>70</sup> Ver Sen, “Poverty and Famines: and essay on Entitlement and Deprivation”, p 120 Traducción libre del Autor

<sup>71</sup> Comparar Sen, “Poverty and Famines: and essay on Entitlement and Deprivation”, p 120-121 Traducción libre del autor

más pobre, y de esta forma crear las condiciones para que puedan empezar a desarrollar sus capacidades, elevar sus ingresos y garantizar su libertad. Bajo este contexto, es necesario exponer los alcances reales de los microcréditos y de la “bancarización” de la población menos favorecida para lograr lo anterior.

Ahora bien, como se verá en el tercer capítulo de esta monografía, en el caso colombiano existen limitaciones temporales, casuísticas y estadísticas que impiden analizar ampliamente los programas de microcréditos desde una óptica cuantitativa. Sin embargo, los microcréditos y más ampliamente las microfinanzas, pueden llegar a ser los canales para corregir las fallas del mercado, y para superar las limitaciones financieras de las personas en condición de pobreza. Limitaciones que impiden el pleno desarrollo e inclusión de los menos favorecidos al sistema económico. De la misma forma, como lo destaca Hege Gulli, la profundización financiera de una sociedad lleva a un mayor crecimiento económico de la misma,<sup>72</sup> como se verá en este capítulo.

Antes de abordar los principales alcances de estos programas, resulta preciso manifestar que dentro de los programas de microfinanzas se destacan dos tipos de microcrédito que pueden clasificarse en razón a su finalidad: de consumo y manejo del riesgo familiar, y de producción e inversiones. El primer tipo de crédito se caracteriza por ser a un corto o mediano plazo, pagarse en cuotas normalmente iguales, y que sirve para obtener dinero de libre disposición. Por otro lado, el microcrédito productivo se centra en la disposición de recursos en alguna actividad que significará retornos posteriores.<sup>73</sup>

El principal aporte de los programas de microcrédito de consumo, como lo plantea Frederic Bastiat, se relaciona con la reducción de la vulnerabilidad de las familias más pobres en situaciones de emergencia o crisis.<sup>74</sup> De esta forma, los recursos otorgados a partir de los microcréditos de consumo son utilizados en

---

<sup>72</sup> Comparar Gulli, Hege “Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?”, 2002, p 13

<sup>73</sup> Comparar Bastiat, Frédéric “The impact of microcredit programs on self-employment profits: do noncredit program aspects matter?”, 2004. Pp 65-66 Documento electrónico

<sup>74</sup> Comparar Bastiat “The impact of microcredit programs on self-employment profits: do noncredit program aspects matter?”. Pp 65-66. Documento electrónico

contextos de hambrunas, pérdida de cosechas, desastres naturales tales como inundaciones, incendios, terremotos, o en caso de crisis médicas (para la compra de medicamentos), entre otras cosas.

Hege Gulli asocia a los microcréditos de consumo con “la protección de los ingresos contra choques externos”<sup>75</sup>. El autor en cuestión afirma que este tipo de préstamos evitan que las familias tengan que vender sus activos en situaciones de crisis, o retirar a un miembro de la familia, generalmente en edad escolar, de las actividades educativas para que ingrese a la vida laboral y compense el descenso en los niveles de ingreso. Este tipo de préstamos también impiden que se presente una disminución abrupta del gasto, particularmente del gasto en alimentación lo que pondría en riesgo la seguridad alimentaria de estos grupos poblacionales.<sup>76</sup>

Según Bernardo Barona en su estudio sobre el microcrédito en Colombia, las familias recurren a este tipo de préstamos cuando sus ingresos no resultan suficientes para cubrir las necesidades básicas tales como alimentación o el pago del servicio de arriendo del lugar de habitación, o cuándo su estabilidad económica se ve afectada por eventos de fuerza mayor tales como enfermedades, muertes repentinas de alguno de los miembros de la familia, entre otras cosas. En muchos casos, los microcréditos de consumo se utilizan para subsanar el vacío financiero dejado luego de la pérdida del empleo particularmente de los jefes de las familias, y en muchos otros para cubrir deudas anteriores que se vieron imposibilitados de pagar<sup>77</sup>.

De una u otra forma, el microfinanciamiento para el consumo permite garantizar la seguridad económica de la familia pero de manera temporal, como se verá más adelante en esta investigación, y sin llegar solucionar la condición de pobreza desde un punto de vista sostenible.

Por otra parte, se encuentran los microcréditos dirigidos a financiar proyectos productivos o de inversión, dentro de los que se incluye el financiamiento de microproyectos comerciales o de microempresas, o la adquisición o mejora del

---

<sup>75</sup> Ver Gulli, Hege “Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?”, 2002 pp 14-15

<sup>76</sup> Comparar Gulli, Hege “Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?”, 2002 pp 14-15

<sup>77</sup> Comparar Barona, Bernardo “El microcrédito en Colombia”, 2004. p 31. Documento electrónico.

Capital de Trabajo o de Inversión. Básicamente este tipo de microcréditos permiten una movilización de recursos hacia las personas en condición de pobreza que por sus condiciones económicas han sido tradicionalmente excluidas del sistema financiero. Esta movilización de recursos permite, entre otras cosas, el financiamiento de proyectos de pequeña envergadura que se basan en actividades productivas caracterizadas por estar limitadas al ámbito local, tener un carácter artesanal o tradicional (venta de alimentos y bebidas, costurería, peluquerías, panaderías etc.), y en muchos casos, desarrollarse a partir de el conocimiento previo no calificado de las personas prestatarias<sup>78</sup>.

A través de la continuidad de estas actividades, se espera un aumento progresivo en los ingresos de los prestatarios y la consolidación de una fuente sostenible de empleo. El otorgamiento de recursos financieros a personas que han estado históricamente excluidas de los sistemas crediticios y financieros, permitirá, entre otras cosas, el acceso a bienes o servicios que por dificultades monetarias eran económicamente inalcanzables. Así pues, las mujeres cabezas de familia, la población rural, los desplazados entre otros grupos de personas caracterizados por su situación de vulnerabilidad, que en muchos casos son los beneficiarios directos de este tipo de programas, han logrado matricular a sus hijos en las escuelas, aumentar y mejorar sus regímenes de alimentación incrementando el consumo de calorías, proveerse de mejor vestimenta, hacer mejoras estructurales a sus casas o lugares de habitación, mejorar el acceso a facilidades sanitarias, entre otras cosas.<sup>79</sup>

Este tipo de microcréditos de carácter productivo como los otorgados por la Fundación Alvaralice en Cali, permiten ampliar el capital de trabajo o inversión, comprar insumos o mejorar los procesos de producción. Aunque los préstamos de la Fundación no se constituyen como capitales semilla, y por tanto los que deseen acceder a los mismos deben contar una actividad económica estable previa,

---

<sup>78</sup> En muchos casos este conocimiento no es calificado ni certificado, y por el contrario, se trasmite de generación en generación como es el caso de la sastrería, las actividades mecánicas básicas, la pesca, entre otras cosas. Comparar Barona, Bernardo “El microcrédito en Colombia”, 2004. p 21. Documento electrónico.

<sup>79</sup> Comparar Carbonetto, Sergio y Coronel, Marcelo “Microcrédito: Alcances y Perspectivas”, 2001. p. 4 Documento electrónico

permitieron mejorar las condiciones de negocios ya establecidos como los distintos puestos de venta de frutas del centro de la ciudad. Además lograron aumentar el inventario de varias tiendas de barrio, e incluso facilitaron la compra de un equino para el transporte de trasteos o escombros, actividad económica de una familia completa de la capital del Valle del Cauca.<sup>80</sup>

De esta forma, y retomando los aportes de Amartya Sen, se logra mejorar la condición de privación de estas personas y de sus familias, permitiendo el desarrollo de las capacidades y en última instancia de su libertad. Se refleja entonces la relación entre el otorgamiento de microcréditos de producción o inversión, la financiación de proyectos productivos, el aumento de los ingresos y la superación de la condición de pobreza desde la concepción de Sen.

Bajo esta dinámica, el otorgamiento de microcréditos productivos acompañado de una buena gestión de los mismos, permite una mejor administración de los recursos financieros entre las personas en condición de pobreza, permitiendo un mayor control de las decisiones que afectan sus vidas. La anterior situación se refleja en un mayor poder de decisión, mejores niveles de confianza y de empoderamiento y por tanto de libertad.<sup>81</sup>

Colateralmente, un aumento en los ingresos puede permitir un excedente financiero que podrá destinarse al ahorro. Los recursos ahorrados podrán garantizar más préstamos, diversificar el acceso a servicios financieros, o apalancar a las familias en épocas de crisis económicas sin necesidad que afecten su patrimonio o que se reduzca de forma drástica su consumo. El acceso a los microcréditos puede por tanto romper el ciclo vicioso bajos ingresos, bajo ahorro, baja inversión, bajos ingresos. Así, en la medida en que sea mayor el número de habitantes que hace uso del sistema financiero, igualmente lo será el “apalancamiento crediticio” y las posibilidades de mejorar los índices de crecimiento macroeconómico.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Comparar Fundación Alvaralice “Microfinanzas y generación de Ingresos”, 2007. Documento Electrónico

<sup>81</sup> Comparar Green, Duncan “From Poverty to Power”, p 39 Traducción libre del Autor

<sup>82</sup> Comparar Gulli “Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?” 2002. p 13-14

De la misma forma, los microcréditos también permiten la formación de capital social y el fortalecimiento de las instituciones<sup>83</sup>, además se convierten en agentes de promoción de nuevas y variadas formas de vinculación entre las organizaciones que promocionan el microcrédito, los gobiernos locales, las organizaciones gremiales, las cámaras de comercio, los centros de capacitación públicos (como el SENA en el caso colombiano) y privados, las cooperativas de trabajo, etc.<sup>84</sup>. Asimismo, pueden constituirse como modelos de desarrollo alternativo que integran a la totalidad de los actores participantes en el diseño y ejecución de las políticas, y partiendo de la importancia que se le da a iniciativas locales o “de la base” como es el financiamiento de proyectos productivos de las personas menos favorecidas.

Los microcréditos pueden entonces afianzar las relaciones de interdependencia de los actores internacionales y nacionales desde una perspectiva positiva como herramienta para la superación de la pobreza. Keohane y Nye entienden la interdependencia como “la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar, y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades buscando solución a problemas comunes”<sup>85</sup>.

Según Sergio Carbonetto Kolln y Marcelo Coronel,

Los vínculos que se generan entre las instituciones que trabajan con población económicamente excluida con instituciones del sector formal de la economía y el Estado, pueden dar lugar a la generación de diversos proyectos e iniciativas que enriquezcan los planes estratégicos de desarrollo.<sup>86</sup>

Dichos vínculos potencializan la generación de lazos entre los actores, y la transferencia de recursos, metodología, e información, mejorando así la calidad de las

---

<sup>83</sup>El Capital Social es considerada la variable que mide la colaboración social entre los grupos de un colectivo humano, y el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de ello, a partir de tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales. El Capital Social siempre apunta hacia aquellos factores que nos acercan como individuos y a cómo este acercamiento se traduce en oportunidades para la acción colectiva y el bienestar del grupo. Ver Bourdieu, Pierre “Actes de la recherche en sciences sociales” pp. 2-3

<sup>84</sup> Comparar Carbonetto, Sergio y Coronel, Marcelo “Microcrédito: Alcances y Perspectivas” 2001 p 4 Documento electrónico

<sup>85</sup> Ver Nye y Keohane *¿Power and interdependence*, 1941, pp, 34-38

<sup>86</sup> Ver Carbonetto, Sergio y Coronel, Marcelo “Microcrédito: Alcances y Perspectivas”. 2001 p 4 Documento Electrónico

distintas propuestas y programas para hacer frente al fenómeno de pobreza y logrando a través de esto la inclusión social de los actores menos favorecidos quienes ya no participan como sujetos pasivos de políticas, sino como sujetos activos de las mismas<sup>87</sup>.

Finalmente el acceso a los programas de microcrédito y el otorgamiento de recursos que permitan financiar actividades productivas, promueve las inversiones en activos como la compra de vivienda propia, y así permite acelerar la acumulación de bienes, que entre otras cosas, facilita romper el círculo de pobreza.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Comparar Carbonetto, Sergio y Coronel, Marcelo “Microcrédito: Alcances y Perspectivas”, 2001. p 4 Documento electrónico

<sup>88</sup> Comparar Carbonetto, Sergio y Coronel, Marcelo “Microcrédito: Alcances y Perspectivas”, 2001. p 4 Documento electrónico

### **3. LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA SUPERAR LA CONDICIÓN DE POBREZA A PARTIR DE SU IMPLEMENTACIÓN EN BANGLADESH Y EN COLOMBIA**

Es claro el boom de los microcréditos a nivel internacional. Así, se puede destacar que la Campaña de la Cumbre del Microcrédito registra en su informe de 2009 más de 3000 instituciones microfinancieras dedicadas al tema las cuales atienden a más de 92 millones de personas en el mundo. Esta misma campaña resalta el impresionante crecimiento de este sector. Así, para el momento de su creación en la década de los 70's, las IMF no tenían más de 8 millones de clientes; hoy se estima que pueden atender una demanda potencial de 500 millones de personas<sup>89</sup>. Con esto se puede ver el entusiasmo generalizado alrededor de la forma como el acceso al microcrédito, puede constituirse como un instrumento para superar la condición de pobreza.

Sin embargo, vale la pena preguntarse por qué, entre otras cosas, países como Bangladesh, que se constituye como la cuna y el referente del éxito de los proyectos de microcrédito, presenta elevadas cifras de pobreza y llega a consolidarse como el tercer país con el mayor número de pobres por habitante en el mundo<sup>90</sup>. Además de esto, llega a ocupar escalafones bajos dentro del Índice de Desarrollo Humano<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Comparar Microcredit Summit Campaign “Microcredit Summit Campaign Report 2009”. Documento electrónico

<sup>90</sup> Bangladesh registra el nivel más alto de pobreza de Asia Meridional y es el país a nivel mundial con mayor número de pobres por habitante después de China e India. Comparar Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, “Informe de Desarrollo Humano 2006”, 2006, p. 23. Documento electrónico.

<sup>91</sup> Según datos del PNUD para 2006 Bangladesh ocupaba el puesto 147 de 153 en el ranking de desarrollo medio. Entre otras cosas representa las tasas de desnutrición más altas del mundo donde alrededor de 2 millones de niños menores de cinco años mueren al año por falta de alimento. Igualmente, presenta grandes retos frente a las tasas de analfabetismo, acceso a los servicios de salud y mejora de la calidad de las viviendas. Cabe destacar que Bangladesh es vulnerable a desastres naturales como inundaciones, ciclones y crecidas marítimas asociados al cambio climático. En cuanto al Índice de Pobreza Humana, indicador del PNUD que mide la longevidad, las tasas de alfabetismo y el acceso a la salud y al agua potable por parte de una población, para el año 2006 Bangladesh ocupaba el puesto 86 de 103 países evaluados. Comparar Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “Informe de Desarrollo Humano 2006” 2006. Documento electrónico

En el caso colombiano el panorama no es nada diferente, y pese a que el Gobierno Nacional plantea una reducción sostenida de las cifras de pobreza<sup>92</sup>, se puede afirmar que el crecimiento económico medido en el aumento sostenido del Producto Interno Bruto PIB del país en los últimos años, no significa necesariamente una mejora en la condición de pobreza de la población. Así, el crecimiento en Colombia no ha sido pro-pobres, y ni siquiera ha sido neutral. Por el contrario, benefició más a la población no pobre que a la pobre<sup>93</sup>.

Este fenómeno se ve reflejado en el Informe de Desarrollo Humano expuesto por el PNUD para el año 2006, en el cual se refleja la inequidad en los niveles de desarrollo, y el alto nivel de personas en condición de pobreza<sup>94</sup>. Entre otras cosas, el IDH en cuanto a la distribución de ingresos, se redujo en 13 puntos es decir un retroceso de más de 15 años<sup>95</sup>.

En este orden de ideas, y como también lo evidencia el Informe de Seguimiento de la Sociedad civil al Cumplimiento de los ODM del año 2005, se presentan regiones particularmente rezagadas en cuanto a niveles de desarrollo

---

<sup>92</sup> En la presentación del Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” el Gobierno expone los avances más significativos tanto en materia económica como social, alcanzados en el marco del anterior Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Así, se resalta la recuperación económica, mostrando una tasa de crecimiento de 3.95% en el PIB en 2003 y en 2004 además de un crecimiento del PIB per cápita que superó los tres mil dólares. Lo más importante durante este periodo es que “el crecimiento económico promedio del año 2003 al año 2006 alcanzó el 5%; es decir que duplicó el de toda la década de los noventa, que fue del orden del 2.8%” Resalta asimismo que entre 2002 y 2005, gracias a este mayor crecimiento y a la implementación de políticas sociales idóneas, “se logró reducir la pobreza de 58% a 49%”. Ver Departamento Nacional de Planeación, “Plan de Desarrollo 2006-2010 - Estado Comunitario: Desarrollo para todos” Pp 106. Documento electrónico

<sup>93</sup> Ver Misión contra la Pobreza y Desigualdad en Colombia 1997-2004 “Determinantes de la Pobreza y la Desigualdad 1997-2004”. Pp 72. Documento electrónico

<sup>94</sup> El informe señala que Colombia está situada en el puesto 69, entre los países de desarrollo humano "medio" alejada de otros países de la región como Argentina, Chile o Cuba, que se encuentran entre los de "alto" desarrollo humano. El Informe señala que Colombia ha mejorado en los tres aspectos fundamentales del IDH: para el año 2006 la esperanza de vida aumentó a 72,4 años, la tasa de alfabetización se elevó al 94,2 por ciento y la de matriculación en primaria, secundaria y terciaria al 71%. Sin embargo, este informe constata que para el 2005 el umbral de la pobreza nacional es del 64 % de la población, de la que un 22,6 % sobrevive con dos dólares diarios y un 8,2 por ciento con un dólar. Ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe de Desarrollo Humano 2006”, 2006, pp 56-57 Documento electrónico

<sup>95</sup> Colombia es el onceavo país más desigual del mundo, de acuerdo con el IDH del año 2006. Según este documento los más ricos ganan en promedio 20 veces más que los más pobres y existe una clase media bastante disminuida en cuanto a su capacidad adquisitiva. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe de Desarrollo Humano 2006” Documento electrónico.

humano y consecuentemente frente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>96</sup>. Así, “el desarrollo colombiano se caracteriza por la presencia de grandes diferencias económicas y sociales entre las zonas urbana y rural, entre departamentos y entre grupos de ingreso”<sup>97</sup>. Como se verá más adelante, estas regiones y grupos sociales marginados presentan el porcentaje más bajo en el acceso a los microcréditos.

Dicho Informe, también señala que en los primeros cinco años desde la Declaración del Milenio (2000) Colombia ha hecho poco en cuanto a la reducción de la pobreza, y que por el contrario los indicadores evidencian retrocesos y con ellos un deterioro en la calidad de vida. Así,

Para el año 2005 puede haber entre 6 y 7 millones de hogares que viven en la pobreza, de los cuales entre 2 millones y casi 2,5 millones de hogares sufren la miseria o indigencia. Esto significa que entre 24 millones y casi 29 millones de personas están en la pobreza, de las cuales entre 8 y casi 10 millones de personas viven en la indigencia o miseria. Es decir, entre el 55% y cerca del 70% de la población sigue siendo pobre o se ha empobrecido (aproximadamente 3,5 personas de cada cinco).<sup>98</sup>

Bajo este contexto, y teniendo claro que la pobreza se constituye como un fenómeno multidimensional, y que por lo tanto es necesario la implementación de distintas políticas articuladas para hacerle frente, resulta preciso analizar las falencias de los programas de microcrédito como instrumentos para la superación de la condición de pobreza, en el marco los programas de cooperación, las fallas de las instituciones y del modelo de desarrollo que representan.

---

<sup>96</sup> Como se expone en el Informe de Seguimiento 2006-2007 respecto a los Objetivos del Milenio, Chocó, Cauca y Nariño se mantienen como los departamentos con menor desarrollo humano en los últimos catorce años y en el extremo opuesto se encuentran Bogotá y Atlántico. Como un ejercicio puramente ilustrativo del IDH propuesto por el PNUD, si se considerase al Chocó en la clasificación de 175 países del mundo respecto a niveles de desarrollo, ocuparía el puesto 113 mientras que Colombia ocupa el 64. Comparar Departamento de Planeación Nacional DNP “Informe de Seguimiento 2006-2007 respecto a los Objetivos del Milenio realizado” 2008, Documento electrónico

<sup>97</sup> Para ilustrar lo anterior, el Informe menciona que en el área rural se presenta un IDH similar al que tenía el país en 1985. Pese a las mejoras en cuanto a cubrimiento educativo, aún persisten altas tasas de analfabetismo particularmente dentro de la población más pobre. Ver Departamento de Planeación Nacional DNP “Informe de Seguimiento 2006-2007 respecto a los Objetivos del Milenio” 2008 pp 36, Documento electrónico

<sup>98</sup> Ver Departamento de Planeación Nacional DNP “Informe de Seguimiento 2006-2007 respecto a los Objetivos del Milenio” 2008 pp 36, Documento electrónico

### 3.1 LIMITACIONES

La primera y gran limitación de los programas de microcrédito tanto en Bangladesh como en Colombia, se relaciona estrechamente con los verdaderos beneficiarios del acceso a los recursos financieros. Como lo plantea Thilo Kunzemann “la forma como están planteados los programas de microfinanzas o microcrédito, conlleva a que se beneficie tan solo a los más ricos entre los pobres”<sup>99</sup>. Así, debido a distintas condiciones financieras, legales y sociales, o al contexto económico o político mismo, un segmento importante de la población menos favorecida que se considera “la más pobre entre los pobres” se ve automáticamente excluida.

Paradójicamente los programas de microcrédito dirigidos a superar la condición de pobreza se concentran en las zonas con los niveles más altos de desarrollo humano, y dejan de lado las regiones económicamente atrasadas.

En el caso colombiano, como se puede apreciar en el Gráfico 1, los microcréditos se concentran en Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico. Pese a estar dentro de las prioridades de programas de microcréditos financiados por entidades como la Agencia Española de Cooperación Internacional o de la agencia para el desarrollo internacional de Estados Unidos USAID, departamentos como Chocó, Huila, Cesar, Boyacá, Nariño, entre otros, caracterizados todos por sus elevadas cifras de pobreza, se ven rezagados en cuanto acceso al microcrédito.

Se puede ver con esto una falla en la institucionalidad interna en la política de bancarización de los menos favorecidos, ya que pese a que desde la cooperación internacional existen prioridades en cuanto a la distribución geográfica, el Estado no garantiza las condiciones necesarias para que las entidades financieras se establezcan en dichas zonas. El problema radica en la forma cómo se están implementando los modelos de desarrollo como el del Banco Grameen en Colombia. En el país, a diferencia de Bangladesh en donde existe un banco de carácter social dedicado a la bancarización de los más pobres, las actividades financieras están en manos de

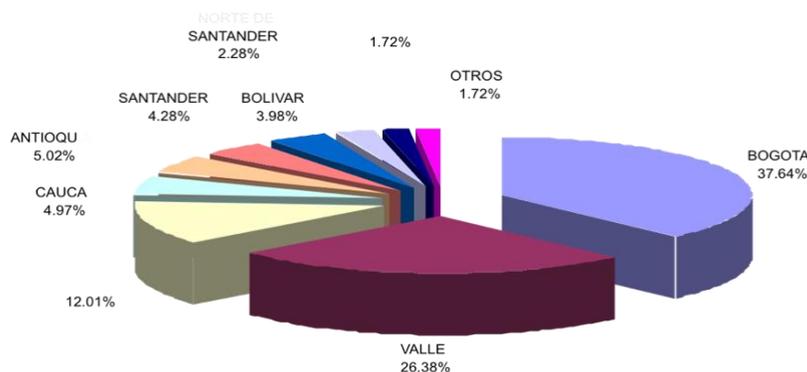
---

<sup>99</sup> Ver Kunzemann, Thilo. “Microfinance: The Micro-Credit Crunch?” 2008. p 17-18. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

actores privados. El Estado falla al incitar a estos grupos para que hagan presencia en regiones económicamente rezagadas y sin presencia de una institucionalidad financiera.

Las fallas también se presentan en la forma como las instituciones internacionales pretenden imponer los mismos modelos de desarrollo en contextos totalmente diferentes desconociendo las realidades políticas, sociales y culturales, e incluso sin tener en cuenta que la concepción de pobreza como bien lo expone Sen, varía en el tiempo y de acuerdo al contexto.

**Gráfico 1. Distribución geográfica de los Microcréditos en Colombia a Mayo 31 de 2007**



**OTROS:** Quindío, Tolima, Risaralda, Boyaca, Nariño, Magdalena, Meta y Caldas

Fuente: Agencia Española De Cooperación Internacional (AECI) “Microfinanzas y Cooperación Española”, 2007. p 7 Documento electrónico

De la misma manera, las IMF exigen condiciones financieras inalcanzables para las personas más pobres, quienes además no cuentan con ningún respaldo financiero o historia crediticia. Tampoco cuentan con fiadores o propiedades, ni mucho menos con experiencia económica o contratos laborales. Dentro de las condiciones o requisitos para acceder a un crédito se exigen, entre otras cosas, pagarés, codeudor(es), fianzas solidarias, fotocopias de servicios públicos, cartas

laborales, experiencia mínima de 12 meses en la actividad que se va a financiar, permanencia mínima de 6 meses en el local de trabajo (si la actividad se relaciona con la atención de público), etc<sup>100</sup>. Con esto se evidencia la falla de la Banca de las Oportunidades a la hora de garantizar las condiciones jurídicas y financieras para que las personas menos favorecidas accedan a los microcréditos.

En otros casos se exige que la persona que va a acceder a un crédito se acerque a una IMF con un proyecto productivo o de emprendimiento empresarial en mente, y que tan sólo sea cuestión de desembolsar los recursos financieros para que este se ponga en marcha. Cabe destacar que por lo general los más pobres entre los pobres carecen de estas iniciativas por su grado de mendicidad y, en muchos casos, la falta de oportunidades para explotar sus capacidades personales. Igualmente, las personas menos favorecidas, además de no contar con una cultura empresarial emprendedora, no cuentan con el respaldo financiero grupal que les permitiría disfrutar de las ventajas de los microcréditos asociativos.

En el caso del Banco Grameen, y según un estudio realizado por Mark Schreiner en 2003, más de la mitad de población pobre que habita en zonas rurales del Bangladesh se encuentra en condición de pobreza extrema.<sup>101</sup> Sin embargo, los programas implementados por el Grameen Bank, y el Comité para el Avance Rural de Bangladesh BRAC<sup>102</sup>(por sus siglas en inglés), entre otras IMF, no han logrado atender este mercado y han enfocado sus actividades en la población que vive en condiciones de pobreza moderada.<sup>103</sup>

Bajo este marco y en relación a política de la Banca de las Oportunidades, se evidencia que los programas de microcrédito se encuentran enfocados a los

---

<sup>100</sup> Esto ocurre en Programas de Microcrédito tales como los ofrecidos por el Banco Agrario, la Corporación Minuto de Dios, o por Fundaciones como Oportunidad Latinoamérica Colombia

<sup>101</sup> Comparar Schreiner, Mark. "A Cost-Effectiveness Analysis of the Grameen Bank of Bangladesh", 2001, p. 16 Documento electrónico. Traducción libre del autor

<sup>102</sup> Bangladesh Rural Advancement Committee BRAC es una ONG bengalí establecida en 1972 y dedicada a prestar servicios financieros a la población en condición de pobreza en Bangladesh

<sup>103</sup> Se entiende la pobreza moderada como "aquella situación en que se encuentran los hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas" Mientras que la pobreza extrema se plantea como aquella en la que se ubican "los hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima que aun cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitirá satisfacer sus requerimientos nutricionales". Ver Hernández, Enrique "Retos para la medición de la pobreza en México" 1990. Documento electrónico

moderadamente pobres o también llamados “pobres emprendedores”<sup>104</sup>, y no a “los más pobres entre los pobres”, carentes de iniciativas de emprendimiento empresarial, ajenos a la cultura de la inversión y del ahorro, y con dificultades para constituir redes de respaldo financiero que les permitan acceder a microcréditos asociativos. Esto plantea una falla desde la institucionalidad y por tanto desde el diseño e implementación de la política. El Estado colombiano está reinterpretaendo y enfocando de manera errónea el modelo de microcrédito del Grameen. No existe una institucionalidad propia para la implementación de la política, tan sólo existen los distintos agentes financieros que responden a intereses privados que llevan a cabo el proceso de bancarización.

En este orden de ideas, la política que busca superar la condición de pobreza a través del fomento del microcrédito, se aleja del contexto del Primer Objetivo del Milenio de Naciones Unidas ratificado por Colombia: la reducción de la pobreza extrema.

A partir de lo anterior se plantean una serie de desigualdades entre los más pobres y los moderadamente pobres. Así, como lo expone Purusottam Nayak, “aquellos con ingresos un poco más altos tienen oportunidades de inversión mucho mejores y pueden asumir riesgos financieros mayores lo cual les permite obtener mejores retornos económicos”<sup>105</sup>. Igualmente las IMF prefieren enfocarse en este mercado ya que representa un riesgo crediticio mucho menor y por tanto puede garantizar condiciones de sostenibilidad más favorables<sup>106</sup>.

La anterior situación se relaciona con los estudios de Joseph Stiglitz alrededor de las asimetrías de la información que se presentan a la hora de otorgar

---

<sup>104</sup> Concepto planteado por Aneel Karnani en su obra “Microfinance Misses its Mark” quién diferencia a los pobres emprendedores del resto de los pobres como “aquellas personas que han identificado una oportunidad económica, y quienes buscan una posibilidad de capitalización de la misma a partir del acceso a un pequeño monto de efectivo”. Ver Karnani, Aneel, “Microfinance Misses its Mark”, 2007p 34-38 Documento electrónico. Traducción libre del Autor

<sup>105</sup> Ver Nayak, Purusottam “Limits of MicroCredit for Rural Development: A cursory Look”. North Eastern Hill University. 2005, pp 11. Documento electrónico. Traducción libre del autor

<sup>106</sup> El riesgo crediticio se relaciona con la posibilidad de que una entidad financiera incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, como consecuencia de que sus deudores fallen en el cumplimiento oportuno o cumplan imperfectamente los términos acordados en los contratos de crédito. Comparar FOGACOP “Riesgo de Crédito”, 2005 Pp 3. Documento electrónico.

préstamos. La asimetría de la información:

se basa en la idea de que uno de los 2 actores involucrados desconoce información relevante que el otro actor si posee, de tal forma que esta falta de información implica obstáculos para que el mercado del bien o servicio trabaje eficientemente, y en consecuencia se generan costos adicionales, insuficiencias o racionamientos.<sup>107</sup>

En el caso de los programas de microcrédito, las IMF desconocen o tienen una información limitada respecto a la realidad financiera de las personas más pobres, y por tanto deben recurrir a dispendiosos estudios crediticios antes de otorgar los recursos, estudios que llegan a encarecer significativamente los préstamos.

De la misma manera, dentro de las limitaciones del los programas de microcrédito se puede mencionar el problema del riesgo moral el cual hace referencia a una etapa posterior al otorgamiento del crédito. En este caso, la IMF, corre el riesgo de que su cliente una vez ha recibido el crédito, tome decisiones diferentes a las pactadas previamente y decida utilizar el dinero otorgado en algo diferente. Ante esta situación las IMF deciden no realizar los préstamos o racionar el crédito.<sup>108</sup>

Bajo el contexto de la Globalización las instituciones internacionales se quedan cortas a la hora de corregir estas fallas del mercado, por tanto resulta necesario que el Estado entre a corregirlas y así permitir el acceso al sistema financiero a la población menos favorecida bajo condiciones justas, y reduciendo las brechas sociales. La teoría del Neoliberalismo institucional propone que las instituciones se basan en procedimientos y normas acordadas entre los actores internacionales especialmente los Estados. Sin embargo no existe ningún actor de carácter internacional o nacional que entre a regular esta asimetría de la información y el problema del riesgo moral.

La segunda limitación que plantea el programa de microcréditos como instrumento para superar la pobreza tiene que ver con la dependencia económica que los microcréditos de consumo per sé pueden llegar a generar. De esta forma, como lo

---

<sup>107</sup> Joseph Stiglitz establece que “la asimetría de la información financiera afecta negativamente la eficiencia de los mercados crediticios y conduce a que los intermediarios bancarios racionen el crédito” Ver Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss. “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, 1981.Pp. 393.

<sup>108</sup> Comparar Chablé, Juan “Las Teorías de la Información y el Funcionamiento del Mercado del Crédito” 2006, p. 5. Documento electrónico.

plantea Juan Chablé, los microcréditos destinados al consumo, generan en sus prestatarios la dependencia de más crédito, consolidando una trampa o círculo de la deuda.<sup>109</sup> Dicha trampa se evidencia en situaciones de emergencia económica, en las cuales los prestatarios se ven imposibilitados para pagar sus cuotas o tienen necesidades básicas que satisfacer, y se ven en la obligación de recurrir a nuevos préstamos para cubrir deudas anteriores. La situación se agrava particularmente cuando los recursos financieros son destinados al consumo y no a la financiación de proyectos productivos<sup>110</sup>.

Con el anterior fenómeno se generan marcadas relaciones de dependencia entre la población pobre y las IMF, y se llega a afectar negativamente la “libertad positiva” o la capacidad real de una persona de ser o de hacer algo, pilar conceptual de Amartya Sen dentro de su definición de pobreza. En este sentido, podría afirmarse que en muchos casos los microcréditos atentan contra las capacidades y libertades individuales de las personas.

De la mano con esta limitación, se pueden mencionar los aportes de Hege Gulli del Banco Interamericano de Desarrollo, quién expresa que la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población pobre incrementa esta dependencia y genera distintos tipos de problemáticas sociales.<sup>111</sup> Así, en el caso de Bangladesh, los corresponsales encargados del cobro de los dineros se aprovechaban de su situación de superioridad, y a partir del uso de la fuerza o de la coerción, presionaban a los clientes o prestatarios para que pagaran sus cuotas<sup>112</sup>. En este sentido, dicho tipo de

---

<sup>109</sup> Comparar Gulli, “Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?”2002. p 30

<sup>110</sup> Los microcréditos asociativos de consumo se constituyen como medidas temporales para la superación de la condición de pobreza más no como una solución sostenible. Las personas en condición de pobreza recurren en épocas de crisis a los microcréditos para comprar alimentos o medicinas, y así satisfacer necesidades inmediatas. Pero en el largo plazo este tipo de préstamos no se constituyen como una opción que les ayude a salir de la trampa de pobreza en que se encuentran.

<sup>111</sup> Comparar Gulli, “Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?”, 2002, pp 21

<sup>112</sup> Una investigación realizada en el año 2008 titulada “Los Límites del Microcrédito, el caso de Bangladesh” revela la forma como el maltrato físico o el abuso sexual, particularmente de las mujeres, se convierten en la “garantía” financiera de las personas menos favorecidas. Diferentes testimonios de mujeres en la aldea de Arampur fueron presionadas a través del uso o amenaza del uso de la fuerza para que pagaran sus cuotas. La violencia sexual, la intimidación, el miedo, entre otras cosas, llevaban a que estas mujeres prefirieran pagar sus cuotas mensuales o quincenales que comprar mercado, pagar las escuelas de sus hijos, comprar medicamentos, etc. Comparar Cons, Jason y Paprocki, Kasia “ The Limits of Microcredit, a Bangladesh Case”2008. Documento Electrónico. Traducción libre del autor

prácticas atentan contra las libertades y capacidades humanas pregonadas por Amartya Sen dentro de su concepto de pobreza.

Igualmente y aunque no es la regla general, este fenómeno explicaría en parte la relación de causalidad entre los microcréditos y las elevadas tasas de retorno de los mismos (98% según la página oficial del Banco Grameen). Luego, la tasa de retorno no responde a una correcta estructuración del microcrédito ni a la consolidación de una cultura crediticia estricta, sino a métodos violentos de presión para el repago. Se presenta así una incoherencia entre los objetivos del Banco, enfocados en buscar la garantía de las capacidades y la libertad humana, y la superación de la condición de pobreza.

En este punto, resulta interesante analizar el concepto de Capital Social, el cual en muchas ocasiones no tiene connotaciones positivas. Estas redes sociales formadas entorno a los microcréditos asociativos, puede llegar a ser excluyente, e incluso a atizar situaciones de violencia dentro de los miembros de las mismas. Cabe destacar el caso del Grameen en Bangladesh, en que en repetidas oportunidades los mismos miembros del grupo solidario que accedieron a un préstamo asociativo, presionaban violentamente a aquella persona dentro del grupo que se había retrasado en el pago de la cuota para que cumpliera con sus obligaciones.

Dentro de las limitaciones presentadas por los programas de microcrédito, no puede dejar de mencionarse la sobresaturación que las IMF han generado en el mercado microfinanciero, especialmente en el caso de Bangladesh. Con la popularidad y la explosión de entidades financieras, ONG y fundaciones que se han dedicado al préstamo de dinero a personas pobres, la oferta existente ha sobrepasado la demanda<sup>113</sup>. Así, Anel Karnani releva el caso de la aldea bengalí de Karampur en donde existen más de 8 instituciones de microfinanzas en una población de menos de 1000 habitantes.

Se puede afirmar que los microcréditos dejaron de ser una herramienta para la lucha contra la pobreza y se convirtieron en un negocio lucrativo. Este fenómeno

---

<sup>113</sup>Karnani, Aneel, “Microfinance Misses its Mark”, 2007, Stanford Social Innovation. Documento Electrónico

entre otras cosas, ha afectado a la banca tradicional y a la diversidad del mercado financiero. Igualmente ha desincentivado la generación de economías de escala al fomentar el surgimiento de unidades económicas de producción limitada<sup>114</sup>.

De la mano con ésto, los microcréditos mal estructurados pueden llegar a impedir el desarrollo macroeconómico al impulsar el sector económico informal relacionado con la prevalencia de microempresas poco productivas e incompetentes, la reducción de la recaudación fiscal, la desaparición de los beneficios laborales, la violación de los derechos de propiedad, los estándares de calidad, y por último, el fomento de la competencia desleal a las empresas formales.<sup>115</sup>

Cabe mencionar las falencias en cuanto al seguimiento que se le hace a los proyectos productivos financiados a partir de los programas de microcrédito. En este orden de ideas, se puede mencionar la ausencia de técnicas de medición y monitoreo que reflejen la realidad de las microfinanzas tanto en Colombia como en Bangladesh, y las falencias institucionales que se presentan.

Una debilidad importante de debate respecto a las microfinanzas como herramienta para lucha contra la pobreza, es que aún no existe un número significativo de estudios de tipo empírico, quizás porque el fenómeno es aún demasiado reciente como para que puedan considerarse sus efectos a largo plazo, y sin duda también por las dificultades de diversa que se presentan a la hora de emprender tal tipo de análisis, sobre todo en el caso del estudio de los efectos sobre la lucha contra la pobreza<sup>116</sup>

En el caso colombiano y luego de 3 años de operación, aún no existen evaluaciones detalladas de tipo cuantitativo ni cualitativo sobre el verdadero impacto de la bancarización de la población menos favorecida a través de la Banca de las Oportunidades, en relación al fenómeno de la pobreza. En muchos casos, las entidades encargadas del desembolso de los dineros no llevan a cabo ningún tipo de estudio respecto a la sostenibilidad de los proyectos a financiar, no realizan una evaluación posterior al otorgamiento del préstamo y mucho menos de la incidencia en la calidad de vida de las personas que accedieron al mismo.

---

<sup>114</sup> Las economías de escala permiten, entre otras cosas, el aprovechamiento de la disminución de los costos de producción en la medida en que aumenta el volumen de la misma.

<sup>115</sup> Comparar Vives, Antonio “Más allá de las microfinanzas: Darle pescado, enseñarle a pescar y mejorar la pesca”, 2006. Documento electrónico.

<sup>116</sup> Ver Gulli, “Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?” Banco Interamericano de Desarrollo Washington, 2002

Finalmente, es necesario exponer los excesivos costos de los microcréditos tanto en Bangladesh como en Colombia. Además de las tasas de interés, el prestatario debe pagar costos extras por comisiones y honorarios, el costo de los fondos de Garantía, impuestos bancarios, etc. Como lo plantea Hernán Avendaño “existe una contradicción entre el propósito de reducción de la pobreza y una realidad que ubica los costos financieros de los microcréditos como los más altos del mercado”<sup>117</sup>. Lo anterior provoca que la tasa de interés sea más alta que en los préstamos normales y que se le reste competitividad a los proyectos financiados. Así, se va en contravía del fin último con que fueron creados los programas de microcrédito que es superar la condición de pobreza.

A partir de ésto, es evidente que los dichos programas no son la solución definitiva al fenómeno de la pobreza. Analistas como Thilo Kunzemann ponen en duda su sostenibilidad, y a raíz del análisis de contexto en donde se desarrollan, cuestiona la capacidad que tienen los mismos de garantizar la inclusión económica de la población menos favorecida.<sup>118</sup>

De la misma forma, son claras las limitaciones institucionales de los programas de microcrédito y la ruptura que se presenta en los canales de cooperación. En el caso colombiano no existe una institución que desarrolle la política de bancarización sino que por el contrario, la tarea es delegada en instituciones microfinancieras que responden a intereses privados. Las ideas de los modelos de desarrollo y los canales de cooperación sufren una ruptura al entrar en contacto con la estructura institucional. Las fallas institucionales también se relacionan con la ausencia de técnicas de monitoreo de la política y de los programas que fomentan, la falta de regulación que evite la sobresaturación del mercado, así como no lograr que los beneficiarios de este tipo de instrumentos sean las personas realmente pobres.

---

<sup>117</sup>Hernán Avendaño Cruz es el Jefe de la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio. Ver Avendaño, Hernán “Es demasiado costoso el Microcrédito en Colombia ? ”, 2007. Pp 17. Documento electrónico

<sup>118</sup> Comparar Kunzemann, Thilo “Microfinance: The Micro-Credit Crunch?” 2008. Pp 17-18. Documento electrónico

#### 4. CONCLUSIONES

Como se puede apreciar a través del desarrollo de esta investigación, y particularmente a partir de la forma como están enfocados los programas de microcrédito, se evidencian las grandes limitaciones de los mismos como herramienta para la superación de la condición de pobreza, en el marco de unas instituciones que presentan graves fallas para su implementación. Ahora bien, como se planteó en el segundo capítulo de la monografía, desde la teoría, y a partir de algunos casos exitosos particularmente en el marco del Grameen Bank, los microcréditos podrían llegar a perfilarse como una solución a la superación de la condición de pobreza

Sin embargo, a partir del análisis tanto del Grameen en Bangladesh como de la Banca de las Oportunidades, se puede afirmar que los microcréditos no benefician directamente a las personas en condición de pobreza extrema sino que por el contrario, están dirigidos a la atención de los “menos pobres entre los pobres”. Por tanto, el fomento de los microcréditos se aleja sustancialmente del cumplimiento del Primer Objetivo de Desarrollo de Naciones Unidas.

En la práctica, el proceso de bancarización y en especial los programas de microcrédito dirigidos a las personas menos favorecidas, se enfocan particularmente en atender a la población considerada en condición de “pobreza moderada”. Debido a las características de dichos programas, a sus limitadas áreas de cobertura, principalmente ciudades grandes e intermedias así como departamentos con altos grados de desarrollo humano, y a las inalcanzables condiciones financieras exigidas para poder tener acceso a dichos préstamos, no se logra la cobertura de un gran segmento de la población realmente pobre. Esta población en cuestión no dispone de la “libertad” planteada por Amartya Sen, y por tanto no puede desarrollar sus capacidades básicas.

En este orden de ideas, los programas de microcrédito se concentran principalmente en el otorgamiento de préstamos a aquel segmento de la población, ubicado generalmente en zonas urbanas, que cuente con una iniciativa empresarial y que por tanto pueda catalogarse como “emprendedora”.

Así, a causa de las circunstancias sociales, y en el marco de un mundo globalizado, que, según Keohane y Nye “está caracterizado por crecientes brechas en muchos aspectos, entre ricos y pobres”<sup>119</sup>, entre las que se encuentra las dificultades para el acceso a la educación, la enorme brecha de desarrollo entre el campo y la ciudad y, en términos generales, la falta de oportunidades, impiden que las personas realmente pobres cuenten con algún tipo de iniciativa empresarial que les abra las puertas a los microcréditos.

De igual forma, esta investigación permite entrever entre otras cosas, que la Banca de las Oportunidades en el caso colombiano, se aleja de uno de los pilares para el buen funcionamiento del modelo de desarrollo que se basa en el fomento de los microcréditos: no está centrada en el fomento de los microcréditos asociativos de carácter productivo, los cuales entre otras cosas, permiten la reducción del riesgo crediticio y el fomento del capital social, y contrariamente, se enmarca en la promoción de los préstamos de consumo de carácter individual.

Asimismo, se evidencian las fallas en cuanto al diseño e implementación de los programas de microcrédito. Además de ser proyectos muy recientes, de manera especial la Banca de las Oportunidades, estos programas se caracterizan por la inexistencia de técnicas de medición concretas que permitan ver el impacto real de los mismos. Tampoco existe una metodología definida que permita hacer seguimiento de los recursos otorgados, o al éxito o fracaso de los proyectos financiados. En muchos casos esta limitación no se debe únicamente a la falta de métodos, sino a restricciones en cuanto a recursos financieros o humanos, o a conveniencias políticas<sup>120</sup>.

Es importante destacar que según Robert Keohane y Joseph Nye,

En el contexto de interdependencia compleja en que vivimos muchas actividades pueden llegar a estar politizadas, por lo menos en un mínimo grado. Por tanto la colaboración

---

<sup>119</sup> Ver Keohane, Robert y Nye, Joseph, “Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?)”, 2000, pp. 104. Traducción libre del autor.

<sup>120</sup> En muchos casos la divulgación de los resultados reales de las políticas públicas es restringida. En muchos otros, estos resultados son manipulados de tal forma que se legitime el accionar de un gobierno o para que, entre otras cosas, no se afecten los índices de popularidad del mismo. De una u otra forma se busca llegar a influir en las percepciones y necesidades de los ciudadanos especialmente en periodos preelectorales.

institucional a pesar de ser en beneficio de la sociedad en general, no escapa de poder tener una connotación política.<sup>121</sup>

El problema radica en la ausencia de un seguimiento a los recursos otorgados que se traduce en riesgo moral. Como no existe un control sobre los préstamos otorgados, muchas veces estos se convierten en préstamos de consumo o “dinero de bolsillo”. La situación se complica aún más porque como lo plantea Asher K. y Sampathkumar los microcréditos de consumo no garantizan la superación de la pobreza a largo plazo sino que se constituyen como una medida temporal para hacerle frente. Los mismos autores destacan la diferencia existente entre la aspirina y la operación para curar una enfermedad.<sup>122</sup>

La investigación también pone en evidencia graves fallas institucionales como la falta de coordinación entre los gobiernos, las IMF, el sector privado, y los centros de capacitación alrededor de los programas de microcrédito, las necesidades de las personas en condición de pobreza y las demandas del mercado. Las IMF no actúan en sintonía con incubadoras de empresa o instituciones como el SENA, en el caso colombiano, el cual se consolida como un servicio establecido para la capacitación técnica de la población, lo que permitiría una mejor capacitación de las personas que recurren a los microcréditos, y a la consolidación de proyectos más competitivos.

De igual forma, no existen políticas claras de los gobiernos de la mano con el sector privado, para orientar las actividades comerciales financiadas a partir de los programas de microcrédito. En el caso colombiano se puede correr el riesgo de que se presenten situaciones tales como la ocurrida en la aldea de Tangail en Bangladesh, en donde una sucursal del Grameen Bank otorgó microcréditos a 20 mujeres cabezas de familia para que realizaran la misma actividad: confección. Lo anterior generó un exceso de oferta en una población de menos de 1000 habitantes, donde las mujeres empezaron a competir entre ellas mismas y contra las grandes textileras en un nicho

---

<sup>121</sup> Ver Keohane y Nye “Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?)”, 2000, pp. 104. Traducción libre del autor.

<sup>122</sup> Comparar Asher Kaine, Sampathkumar V en “Possibilities and limits of microfinance as a development strategy: An evolving conversation”, 2004. p. 9. Traducción libre del autor. Documento electrónico

de mercado muy limitado. Este fenómeno redujo sus ventas y por tanto sus ingresos. Finalmente no pudieron cumplir con el calendario de pagos previamente establecido con el Banco.<sup>123</sup> Dentro de las críticas que se hace a los programas de microcrédito se destaca que estos no se enfocan en darle respuesta a las demandas y condiciones del mercado. Este exceso de oferta del que se habló anteriormente, se traduce en menores ingresos, mayor competencia pero menores índices de competitividad.

En términos generales, a partir de todas estas limitaciones se pone en duda la eficiencia de las instituciones tanto internas como internacionales las cuales no han logrado la inclusión definitiva de la población más pobre al sistema económico, a su vez que se permiten evidenciar las fallas en la implementación del modelo de microcréditos. Parte de estas fallas se debe, entre otras cosas, a la tendencia homogeneizante del desarrollo que pretende establecer políticas de desarrollo iguales para contextos diferentes, y que desconoce las iniciativas locales.

De la misma manera, dichas limitaciones respecto a los programas de microcrédito, les restan eficacia como herramientas para la superación de la condición de pobreza de los más desfavorecidos. Este análisis entre los dos casos estudiados, permite, entre otras cosas, identificar elementos de contextos diferentes y ver la forma cómo el canal de la cooperación internacional sufre una ruptura al entrar en contacto con la institucionalidad interna en el caso colombiano, donde la idea original del Banco Grameen se encuentra mal enfocada.

Cabe destacar que durante los últimos años, el tema sobre el impacto de dichos programas, en el marco de la cooperación internacional ha tomado mucho auge dentro de las agencias cooperantes. A partir de esto vale la pena afirmar que, a partir de un análisis de la Banca de las Oportunidades y del Banco Grameen, la cooperación internacional, puede llegar a fomentar la creación de una industria microfinanciera a través de donaciones o préstamos con condiciones blandas, sin que

---

<sup>123</sup>Comparar Cons, Jason y Paprocki, Kasia “The Limits of Microcredit, a Bangladesh Case”, 2008. Documento electrónico.

ésta llegue a atender directamente a la población de menores ingresos y por tanto, sin mejorar sus condiciones de vida.<sup>124</sup>

La cooperación dirigida al fomento de programas de microcrédito, puede llegar a ser infructuosa si no se replantea la forma en que están enfocados los programas que promueve, y la forma como se encuentra institucionalmente estructurada, ya que en muchos casos “las instituciones a través de las cuales se gestionan las microfinanzas es inefectivo y está dirigido a sectores reducidos.”<sup>125</sup> Este tipo de ayuda, como lo plantean Asher K y Sampathkumar, puede llevar a una desactivación de las políticas de cooperación internacional las cuales se pueden transformar en simples políticas de bancarización de la pobreza, sin que realmente se llegue a beneficiar a las personas más desfavorecidas<sup>126</sup>.

Vale la pena retomar las ideas de Kenneth Oye a propósito de un análisis de los aportes de Robert Keohane y Joseph Nye, quién afirma que “la cooperación requiere la identificación correcta y el reconocimiento de oportunidades para el avance de los intereses mutuos y la coordinación de políticas”<sup>127</sup>.

Es necesario resaltar que los programas de microcrédito por sí mismos, no garantizan la inclusión definitiva de las clases menos favorecidas al sistema económico. Puede llegar a ser cierto que el acceso a microcréditos y una buena gestión de los mismos influye notablemente en la consolidación de un perfil crediticio confiable para las personas más pobres, el cual les servirá para una posterior inclusión al sistema financiero formal. Sin embargo, el acceso a los microcréditos tan sólo debe servir como trampolín para acceder al sistema bancario y no convertirse en el sistema de financiación permanente que entre a competir contra el sistema tradicional, como ocurre hoy en día en Bangladesh y como puede llegar a ocurrir en Colombia.

---

<sup>124</sup> Comparar Kaine y Sampathkumar V en “Possibilities and limits of microfinance as a development strategy: An evolving conversation”, 2004. p. 9. Traducción libre del autor. Documento electrónico

<sup>125</sup> Ver Kaine y Sampathkumar en “Possibilities and limits of microfinance as a development strategy: An evolving conversation”, 2004. p. 9. Traducción libre del autor. Documento electrónico

<sup>126</sup> Comparar Kaine y Sampathkumar en “Possibilities and limits of microfinance as a development strategy: An evolving conversation”, 2004. p.10. Traducción libre del autor. Documento electrónico

<sup>127</sup> Ver Oye, Kenneth “Explaining cooperation Under anarchy: Hypothesis and Strategies” 1985, p 7 Documento electrónico

Finalmente es menester destacar el carácter multidimensional de la pobreza y la forma como se determina dependiendo del contexto y del tiempo. A partir de lo anterior, es necesario crear políticas coordinadas que permitan atacar al fenómeno de la pobreza desde todos sus frentes, por lo que los programas de microcrédito per sé no son suficientes. Igualmente es necesario resaltar que los modelos de desarrollo como los programas de microcrédito, y las políticas de cooperación no pueden ser homogeneizantes y deben responder a las condiciones sociales, culturales y económicas en dónde se implementen. Así, resulta necesario el redireccionamiento de dichos programas para superar las limitaciones anteriormente planteadas, y lograr el acceso a los servicios financieros de la población realmente pobre en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## BIBLIOGRAFÍA

Gulli, Hege. *Microfinanzas y pobreza: Son válidas las ideas preconcebidas?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

Olson, Mancur. *La Lógica de la Acción Colectiva*, Ciudad de México: Megabyte, 1992.

Yunus, Muhammad. *El Banquero de los pobres los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Barcelona: Paidós, 2006.

### Capítulos o Artículos en Libros

Bourdieu, Pierre “A Sociological Workshop in Action”. En: Bourdieu, Pierre. *Actes de la recherche en sciences sociales*, París: Seuil, 1980. 41 – 57

Dengolb, Martinuessuen y Engberg-Pedersen Joul. “International Cooperation”. En: Dengolb, Martinuessuen y Engberg-Pedersen Joul. *Understanding International Development Cooperation*, Londres: Zed Books, 2003. 53 – 69

Jhonson, Susan “Microfinances pathway” En: Jhonson, Susan. *Microfinance and Poverty Reduction*, Londres: Oxfam Publications, 2002. 39 – 52

Keohane, Robert “Interdependence and Institutions” En: Keohane, Robert. *Power and Governance in a partially globalized world*, Londres: Ed. Routledge, 2002. 46- 63

Nye, Joseph y Keohane, Robert. “Interdependence in World Politics”. En: Nye, Joseph y Keohane, Robert. *Power and interdependence*, Washington: Coral Graphic 1941. 34-51

Oye, Kenneth “Explaining Cooperation under anarchy: Hypothesis and Strategies”. En:  
Oye, Kenneth. *Cooperation under Anarchy*, Princeton: Princeton University  
Press., 1986. 7 – 21

Sen, Amartya “Pobreza y hambruna” En: Sen, Amartya. *Pobreza y hambruna: un ensayo  
sobre el derecho y la privación*, Oxford: Editorial Clarendon, 1982. 14 – 32

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Razeto, Luis “Desarrollo, Transformación y Perfeccionamiento de la Economía en el  
Tiempo” *Revista Académica Universidad Bolivariana*, No 14 (2002) Santiago de  
Chile, 2002. 11 – 16. Consulta realizada el 2 de mayo de 2009. Disponible en en la  
página Web <http://www.revistapolis.cl/4/resveg.pdf>

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss. “Credit Rationing in Markets with Imperfect  
Information”, *The American Economic Review*, (Junio, 1981): 393-394.

Yunus, Muhammad, “Atacando a la pobreza con microcrédito” *Revista trimestral  
Latinoamericana de desarrollo sustentable*, (2000): 3 - 17. Consulta realizada el  
23 de septiembre de 2009 disponible en la página Web  
<http://fudece.org/content/blogcategory18>

### **Otros documentos**

Asher, Keane y Sampathkumar Veron. “Possibilities and limits of microfinance as a  
development strategy: An evolving conversation”, 2004. Consulta realizada el 14  
de Mayo de 2009. Disponible en la página Web  
[www.popline.org/docs/1744/316569.html](http://www.popline.org/docs/1744/316569.html)

Asobancaria “Reporte de Bancarización Cifras a Junio de 2008”, 2008. Consulta realizada el 24 de marzo de 2009. Disponible en la página Web <http://www.asobancaria.com/categorias.jsp?id=227&sup=1>

Agencia Española de Cooperación Internacional, “Microfinanzas y Cooperación Española”. Consulta realizada el 23 de Marzo de 2009. Disponible en la página Web [http://www.comfama.com/contenidos/bdd/4024/11.5%20Cooper%20Intern\\_AECI.ppt#263,1](http://www.comfama.com/contenidos/bdd/4024/11.5%20Cooper%20Intern_AECI.ppt#263,1)

Avendaño, Hernán, “Es demasiado Costoso el Microcrédito en Colombia” Carta Finiciera de ANIF Edición 133 abril- mayo 2007. Consulta realizada el 21 de mayo de 2009. Disponible en la página Web [www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/EstudiosEconomicos/documentos/EsCostosoMicrocreditoenColombia.pdf](http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/EstudiosEconomicos/documentos/EsCostosoMicrocreditoenColombia.pdf)

Banco Agrario. “Información general”, 2009. Consulta realizada el día 11 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.bancoagrario.gov.co/webapp/jsp/paint?node=003005&treeId=1&treeManagerId=1](http://www.bancoagrario.gov.co/webapp/jsp/paint?node=003005&treeId=1&treeManagerId=1)

Banco de Desarrollo de Asia “Poverty in Bangladesh : Building on Progress”, 2002. Consulta realizada el 10 de abril de 2009 Disponible en la página Web [www.mdgbangla.org/report\\_publication/povertyin\\_bangladesh.pdf](http://www.mdgbangla.org/report_publication/povertyin_bangladesh.pdf)

Banca de las Oportunidades. “Antecedentes Banca Oportunidades”, 2009. Consulta realizada el 21 de marzo de 2009. Disponible en la página Web <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/>

Banco Mundial. “La crisis financiera y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, 2009. Consulta realizada el 10 de Abril de 2009. Disponible en el página Web

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:22155863%7EpagePK:64165401%7EpiPK:64165026%7EtheSitePK:469372,00.html>

Banco Mundial. “Finance for growth, policy choice in a volatile world”, 2001. Oxford University press. Consulta realizada el 10 de abril de 2009. Disponible en el página Web [www1.worldbank.org/finance/assets/images/caprio.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/caprio.pdf)

Banco Mundial “Informe sobre Desarrollo Mundial 1990”, 1990. Consulta realizada el 2 de Mayo de 2009. Disponible en la página Web [www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/infordesmundial.htm](http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/infordesmundial.htm)

Barona, Bernardo *El microcrédito en Colombia*, 2004. Consulta realizada el 23 de abril de 2009. Disponible en la página Web [http://www.redcamif.org/uploads/tx\\_rtgfiles/1337.pdf](http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtgfiles/1337.pdf)

Bastiat, Frédéric “The impact of microcredit programs on self-employment profits: do noncredit program aspects matter?”, 2004. Consulta realizada el 12 de abril de 2009. disponible en la página Web [www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/003465302317331946](http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/003465302317331946)

Bexter, Deymor “Informe de la Pobreza Humana de Arequipa Metropolitana 2006”, 2006. Consulta realizada el 2 de Mayo de 2009. Disponible en la página Web <http://www.eumed.net/libros/2008c/425/index.htm>

BRC Investor Services S.A, “Banco Agrario Revisión Anual”, 2007. Consulta realizada el 10 de abril de 2009. Disponible en la página Web <http://www.mipagina.net/~brccom/ar%20Banco%20Agrario%20RA.pdf>

Carbonetto, Sergio y Coronel, Marcelo “Microcrédito: Alcances y Perspectivas”, 2001. Consulta realizada el 12 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.pjgrupomayo.com.ar/documentos/documentos\\_home.php](http://www.pjgrupomayo.com.ar/documentos/documentos_home.php)

Chablé, Juan José “Las Teorías de la Información y el Funcionamiento del Mercado del Crédito” 2006, Consulta realizada el 23 de marzo de 2009. Disponible en la página Web <http://www.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/34/finanzas.pdf>

Congreso de la Republica “Ley 590 de 2000”, 2000. Consulta realizada el 21 de febrero de 2009. Disponible en la página Web [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley\\_0590\\_2000](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0590_2000)

Cons, Jason y Paprocki, Kasia “The Limits of Microcredit. A Bangladesh Case”, 2008. Goldin Institute for Food and Development Policy. Volume 14. Number 4. Consulta realizada el 12 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.foodfirst.org/files/pdf/bgr%20microcredit%20winter%202008.pdf](http://www.foodfirst.org/files/pdf/bgr%20microcredit%20winter%202008.pdf)

Consejo Privado de Competitividad “Infome de Competitividad 2008”, 2008. p. 34. Disponible en la página Web [www.compitemw.com/spccompitem/content/page.aspx?ID=34](http://www.compitemw.com/spccompitem/content/page.aspx?ID=34)

Daley, Harris “Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito 2009” 2009, Consulta realizada el 13 de febrero de 2009. Disponible en la página Web [http://www.microcreditsummit.org/uploads/socrs/SOCR2009\\_Spanish.pdf](http://www.microcreditsummit.org/uploads/socrs/SOCR2009_Spanish.pdf)

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social “Estado de avance en el cumplimiento de los ODM” 2006, Consulta realizada el 10 de abril de 2009. Disponible en la página Web [http://www.rgs.gov.co/img\\_upload/a6760b33a0b37cbd6231b2518c38c335/Informe\\_20de\\_20seguimiento\\_202006\\_20\\_\\_202007.pdf](http://www.rgs.gov.co/img_upload/a6760b33a0b37cbd6231b2518c38c335/Informe_20de_20seguimiento_202006_20__202007.pdf)

Departamento Nacional de Planeación, “Estimaciones de pobreza e indigencia en Colombia, tercer trimestre 2005”, 2005. Consulta realizada el 14 de octubre de 2008. Disponible en la página web

[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_Otros/Presentaci%C3%B3n\\_cifras\\_pobreza\\_2005.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Otros/Presentaci%C3%B3n_cifras_pobreza_2005.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. “Resultados Censo General 2005”  
Consulta realizada el 11 de junio de 2009. Disponible en la página Web  
<http://190.25.231.236/Visores/cen05visor.asp>

Festinger, León. “Group Attraction and Membership” En: Festinger, León *Group Dynamics*, 1953. Consulta realizada el 11 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.content.apa.org/journals/abn/51/2/308](http://www.content.apa.org/journals/abn/51/2/308)

FOGACOP “Riesgo de Crédito”, 2005. Consulta realizada el 24 de abril de 2009.  
Disponible en la página Web  
[www.fogacoop.gov.co/documentos/PRESENTACION%20RIESGO%20DE%20OCR%C9DT](http://www.fogacoop.gov.co/documentos/PRESENTACION%20RIESGO%20DE%20OCR%C9DT)

Comparar Fundación Alvaralice “Microfinanzas y generación de Ingresos”, 2007. Consulta realizada el 22 de Mayo de 2009. Disponible en la página Web  
<http://www.alvaralice.com/press766g/microfinzasingreso3%5/>

Grameen Bank. “Metodología de acción Banco Grameen”, 2008, Consulta realizada el 11 de abril de 2009. Disponible en la página Web  
[http://www.grameeninfo.org/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=6&Itemid=169](http://www.grameeninfo.org/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=6&Itemid=169)

Green, Duncan “From Poverty to Power”, Londres, Oxfam International, 2002.

Hernández, Enrique “Retos para la medición de la pobreza en México” 1990. Consulta realizada el 14 de febrero de 2009. Disponible en la página Web  
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/31/2/HdzLaos.pdf>

- Kaine, Asher y Sampathkumar V “Possibilities and limits of microfinance as a development strategy: An evolving conversation”, 2004. Consulta realizada el 11 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.ponline.org/docs/1744/316569.html](http://www.ponline.org/docs/1744/316569.html)
- Karnani, Aneel, “Microfinance Misses its Mark”, 2007, Stanford Social Innovation. Consulta realizada el 23 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.ssireview.org/articles/entry/microfinance\\_misses\\_its\\_mark/](http://www.ssireview.org/articles/entry/microfinance_misses_its_mark/)
- Keohane, Robert, Nye, Joseph, "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)", Foreign Policy. (Spring 2000): 104-119. Consulta realizada el 11 de abril de 2009. Disponible en [http://web.nps.navy.mil/~relooney/3040\\_386.pdf](http://web.nps.navy.mil/~relooney/3040_386.pdf)
- Kunzemann, Thilo “Microfinance: The Micro-Credit Crunch?”, 2008. Consulta realizada el 11 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.knowledge.allianz.com/en/globalissues/microfinance/microcredit/financial\\_crisis\\_credit\\_crunch.html](http://www.knowledge.allianz.com/en/globalissues/microfinance/microcredit/financial_crisis_credit_crunch.html).
- Mahbubur, Rahman. “Micro Credit in Poverty Eradication and Achievement of MDGs”, 2005. Consulta realizada el 12 de abril de 2009. Disponible en la página Web [www.un.org/esa/socdev/social/papers/paper-rahman.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/social/papers/paper-rahman.pdf)
- Manzoor, Ahmed y Nath, Samir “Literacy in Bangladesh: Need for a New Vision”, 2003. Campaign for Popular Education. Consulta realizada el 24 de abril de 2009. Disponible en [www.campebd.org/download/PopularEW2002English.pdf](http://www.campebd.org/download/PopularEW2002English.pdf)
- Martinez, Alberto “Microcrédito, Pobreza y el Desarrollo de las Comunidades Rurales Pobres”, 2004. Consulta realizada el 21 de Mayo de 2009. Disponible en la página Web [www.eumed.net/tesis/amc/index.htm](http://www.eumed.net/tesis/amc/index.htm)

Microcredit Summit Campaign “Microcredit Summit Campaign Report 2009”, 2009. Consulta realizada el 21 de Mayo de 2009. Disponible en la página Web [www.microcreditsummit.org/index.php?/en/state\\_of\\_the\\_campaign\\_report](http://www.microcreditsummit.org/index.php?/en/state_of_the_campaign_report)

Misión contra la Pobreza y Desigualdad en Colombia 1997-2004 “Determinantes de la Pobreza y la Desigualdad 1997-2004”. 2004. Consulta realizada el 11 de abril de 2008. Disponible en la página Web [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP\\_En\\_Que\\_Vamos/Dets\\_pobreza\\_y\\_vulnerabilidad\\_DOC.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP_En_Que_Vamos/Dets_pobreza_y_vulnerabilidad_DOC.pdf)

Navarro, Roberto: "Estado, Democracia, Sociedad Civil y Desarrollo". *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. N° 30 (Septiembre de 2004) Consulta realizada el 2 de Mayo de 2009. Disponible en la página Web <http://www.eumed.net/cursecon/ecolatc/co/>

Nayak, Purusottam “Limits Of Micro Credit For Rural Development: A Cursory Look”. North Eastern Hill University. 2005, 11. Consulta realizada el 23 de abril de 2009. Disponible en la página Web <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpgt/0509021.html>

Organización de Naciones Unidas “Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, 1995. Consulta realizada el 28 de febrero de 2009 Disponible en la página Web [www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/copenhage.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/copenhage.htm)

Organización Internacional del Trabajo “Estadísticas sobre pobreza y distribución de ingresos. Un compendio de datos de la OIT”, 1996. Consulta realizada el 04 de Marzo de 2009 Disponible en la página Web <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/magazine/1/21poverty.htm>

Departamento Nacional de Planeación, “Plan de Desarrollo 2006-2010 - Estado Comunitario: Desarrollo para todos”. Consulta realizada el 10 de abril de 2009 Disponible en la página Web

[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND\\_2006\\_2010/Capi\\_3\\_FINAL.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/Capi_3_FINAL.pdf)

Pollin, Robert, “Possibilities and False Hopes The Realities of Microlending”, 2007  
Consulta realizada el 10 de abril de 2009. Disponible en la página Web  
<http://www.counterpunch.org/pollin06252007.html>

Presidencia de la República, “Estrategia de cooperación internacional en Colombia”, 2008,  
Consulta realizada el 23 febrero de 2009, disponible en la página web  
<http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/febrero/04/estrategiadecooperacion04.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe de Desarrollo Humano”. 2006,  
Consulta realizada el 24 de marzo de 2009. Disponible en la página Web  
[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_summary\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_summary_spanish.pdf)

Ravallion, M “Poverty and a Policy”, 2004. Consulta realizada el 25 de mayo de 2009  
disponible en la página Web <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/1130.html>

Rnjan Satya, “Alleviation of Rural Poverty In Bangladesh: A Success Story”, 2004.  
University of Guelph. Consulta realizada el 23 de abril de 2009 Disponible en la  
página Web <http://www.rimisp.org/ifsa/php/simposio/documentos/122.pdf>

Rodríguez, Penélope. “Más allá del dilema de los métodos”, 2005. Consulta realizada el 2  
de Mayo de 2009. Disponible en la página Web  
[http://books.google.com.co/books?id=REOIWoQuAL4C&dq=M%C3%A1s+all%C3%A1+del+dilema+de+los+m%C3%A9todos&printsec=frontcover&source=bn&hl=es&ei=I9svSpKPMaTYyqXDqeX2Cw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=4](http://books.google.com.co/books?id=REOIWoQuAL4C&dq=M%C3%A1s+all%C3%A1+del+dilema+de+los+m%C3%A9todos&printsec=frontcover&source=bn&hl=es&ei=I9svSpKPMaTYyqXDqeX2Cw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4)

Shaohua Chen, y Ravallion Martin. “How have the world’s poorest fared since the early  
1980s?”, 2004. Consulta realizada el 11 de abril de 2009. Disponible en la página

Web [www.wbro.oxfordjournals.org/ cgi/reprint/19/2/141 ?maxtoshow ...](http://www.wbro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/19/2/141?maxtoshow...) Have ...  
World's+Poorest+Fared+since...Early+1980s

Schreiner, Mark “A Cost-Effectiveness Analysis of the Grameen Bank of Bangladesh”,  
Development and Comp Systems 2001, Consulta realizada el 10 de Mayo de 2009  
Disponibile en la página Web  
[http://www.microfinance.com/English/Papers/Grameen\\_CEA.pdf](http://www.microfinance.com/English/Papers/Grameen_CEA.pdf)

Vives, Antonio “Más allá de las microfinanzas: Darle pescado, enseñarle a pescar y mejorar  
la pesca”, 2006. Disponible en la página Web  
<http://cumpetere.com/Documents/Microfinanzas%20y%20Desarrollo%20Paper%20XP.pdf>

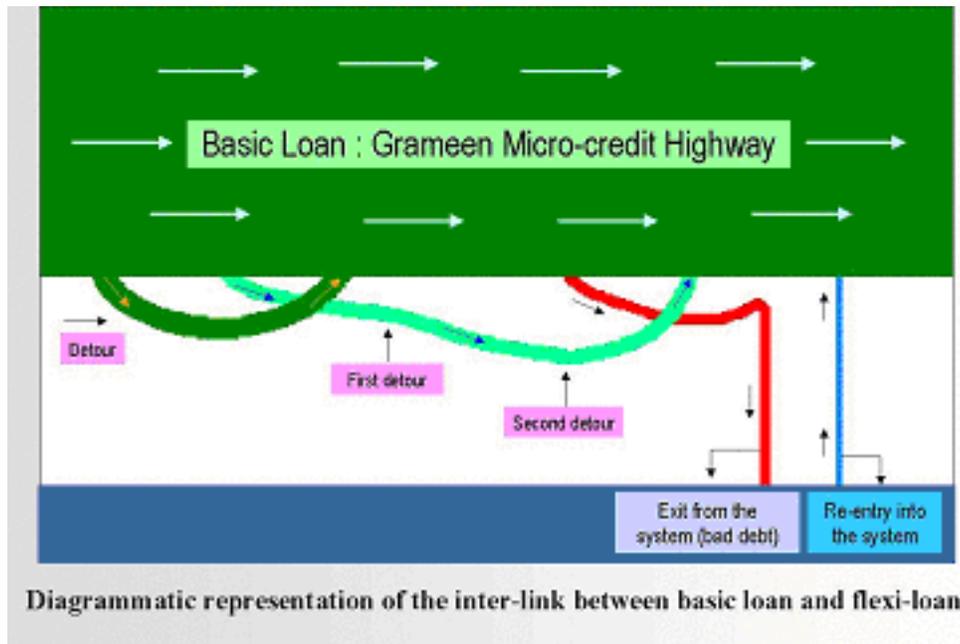
Yunnus, Muhammad. “Expanding Microcredit Outreach to Reach the Millenium  
Development Goal”. Consulta realizada el 24 de octubre de 2008 disponible en la  
página web [http://www.grameen-  
info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=52&Itemid=168&limit=  
1&limitstart=3](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=168&limit=1&limitstart=3)

## **Entrevistas**

Entrevista realizada al Dr. Carlos Moya, Director de la Banca de las Oportunidades  
Gobierno Nacional, Realizada en Bogotá el 5 de Marzo de 2009

Entrevista realizada a Jesús Antonio Vargas. Director Programa Banca de las  
Oportunidades del Banco Agrario de Colombia, Realizada en Bogotá el 25 de  
febrero de 2009

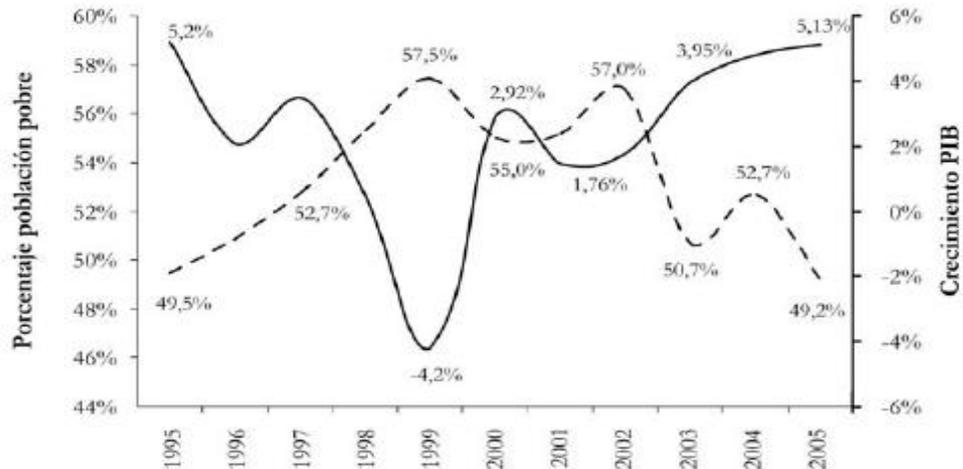
**Anexo 1. Esquema “Autopista de Pagos” Banco Grameen.**



Fuente: Grameen Bank “Grameen Microcredit Highway”2006, p 13 Consulta realizada el 23 de abril de 2009. Documento electrónico

**Anexo 2. Gráfico de la relación entre Pobreza y Crecimiento 1995-2005 del Departamento de Planeación Nacional.**

**Gráfico 1.1**  
**Relación entre pobreza y crecimiento**



Fuente: DNP-MERPD-Dane.

Gráfico disponible en el Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” Pp 110. Consulta realizada el 10 de abril de 2009 Documento electrónico

**Anexo 3. Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años. Características y visión**

<b>País</b>	<b>Tamaño mercado 1.999 (1)</b>	<b>Mercado atendido 2004 (2)</b>	<b>Cobertura (%)</b>
Bolivia	681,160	379,713	55.7%
Chile	603,590	168,799	28.0%
El Salvador	333,590	89,427	26.8%
Paraguay	493,660	82,658	16.7%
Peru	3,433,095	642,560	18.7%
Colombia	3,250,900	442,109	13.6%
Mexico	5,136,950	347,874	6.8%
Rep. Dominicana	696,090	70,602	10.1%
Honduras	445,590	17,356	3.9%
Venezuela	1,623,635	13,368	0.8%
Guatemala	710,855	42,491	6.0%
<b>Total</b>	<b>17,617,900</b>	<b>2,502,521</b>	<b>14.2%</b>

Fuente: Marulanda, Beatriz y Otero María,  
 “Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 Años: Características y Visión”  
 2005, p 4. Consulta realizada el 2 de Mayo de 2009. Documento electrónico

**Anexo 4. Entrevista Semiestructurada al Dr. Carlos Alberto Moya Franco  
Director Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. República de Colombia,  
Bogotá D.C.**

Datos de identificación

Nombre: Dr. Carlos Alberto Moya Franco

Director Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. República de Colombia,  
Bogotá D.C.

Teléfono: 6497080

Lugar: Calle 28 No. 13 a 15 piso 38. Bogotá D.C

Fecha: Marzo 10 de 2009

Hora de inicio 10:00hrs

Hora de finalización: 11.00hrs

Nombre entrevistador: Sebastián Giraldo

Tema: Alcances y limitaciones del modelo de Microcrédito del Banco Grameen en Colombia a partir de la implementación de la Banca de las Oportunidades como instrumento para superar la condición de pobreza.

Objetivo: A partir del conocimiento del entrevistado, buscar una aproximación al modelo de microcrédito del Banco Grameen, y analizar los alcances y limitaciones en cuanto a su aplicación en Colombia a partir de la implementación del Programa la Banca de las Oportunidades como instrumento para superar la condición de pobreza.

Temas desarrollados

- a. Experiencia del Banco en Bangladesh y propuesta para Colombia: objetivos, modo de operar, ámbitos de aplicación, población a la que va dirigida
- b. Análisis e impacto social del Microcrédito
- c. Apoyo institucional y políticas del gobierno para impulsar los proyectos de microcrédito tanto en Bangladesh como en Colombia
- d. Alcances y limitaciones del proyecto de microcrédito del Banco Grameen, y la relación existente con la superación de la condición de pobreza en Colombia en el marco del Primer Objetivo del Milenio de Naciones Unidas.

Principales puntos tratados en la entrevista

1. El Gobierno Nacional en cumplimiento de los Objetivos del Milenio particularmente el relacionado con la reducción de la pobreza extrema, y entendiendo la Pobreza como un fenómeno multidimensional, toma el modelo de microcréditos impulsado por Muhammad Yunus quién, entre otras cosas, estuvo presidiendo una conferencia sobre el tema en la ciudad de Cali en el año 2005, como una herramienta para mejorar las condiciones de vida de las personas y romper una de las trampas de la pobreza.
2. El director del programa Banca de las Oportunidades hace énfasis en el problema de las trampas de la Pobreza y en las correspondientes estrategias planteadas por el

Gobierno para contrarrestarlas. Asegura que el difícil acceso al crédito es una de ellas, así como la exclusión del sistema económico. Bajo este marco, se constituye el Programa Red Juntos, política gubernamental que busca la reducción de la pobreza extrema a partir de la coordinación interinstitucional y multidimensional, siendo la bancarización de los más pobres uno de sus ejes fundamentales.

3. El Gobierno Nacional en el marco de dicho programa, lanza en febrero de 2006 la Política de la Banca de las Oportunidades como una herramienta para permitir que la población colombiana menos favorecida acceda a servicios financieros particularmente microcréditos de carácter productivo.
4. La Política de la Banca de las Oportunidades se esfuerza por que la Banca tradicional “crea en el pobre” y financie sus iniciativas de emprendimiento empresarial.
5. La Banca de las Oportunidades tiene como objetivo principal garantizar las condiciones tanto jurídicas como financieras para que distintas entidades financieras ya establecidas otorguen préstamos a tasas competitivas y bajo condiciones financieras muy flexibles.
6. El acceso al crédito permite una movilización de recursos para la financiación de proyectos de pequeña envergadura basados en los conocimientos previos de negocio de las personas menos favorecidas. Así, a través de la continuidad de estas actividades se espera un aumento progresivo de los ingresos de las personas y una fuente sostenible de empleo. A largo plazo, esto permitirá el acceso a diferentes bienes y servicios que antes eran inalcanzables tales como educación para los hijos, mejoras a los sitios de vivienda, mejora de los regímenes alimentarios e incluso acceso a la cultura y medios de diversión.
7. Desde el lanzamiento de la política de la Banca de las Oportunidades se han desembolsado alrededor de 2.5 millones de microcréditos y unas 700 mil familias se han visto beneficiadas. Lo anterior según el Dr, Carlos Moya, ha evitado que las personas pobres sigan recurriendo a “prestamistas gota a gota” o agiotistas que le restan productividad a las actividades de las personas menos favorecidas
8. El Dr. Moya resalta que a partir del lanzamiento de la Banca de las Oportunidades se ha logrado mejorar la cobertura en cuanto a servicios financieros en el país. Así, menciona el papel del Banco Agrario que a través de la figura de corresponsales no bancarios ha logrado ampliar sus servicios a municipios de pocos habitantes, además de destacar la labor de ONG de carácter financiero y de cooperativas de ahorro que han ampliado este cubrimiento.

Anexo 5. Decreto 3078 de 2006.

REPUBLICA DE COLOMBIA



**MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO  
DECRETO NÚMERO 3078 DE 2006**

**08 SEP 2006**

Por el cual se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confieren los artículos 2, 189, numerales 11 y 25 Y 334 de la Constitución Política, el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 4 y 8 de la Ley 812 de 2003.

**DECRETA:**

**Artículo 1.- Programa de Inversión "Banca de las Oportunidades".**

Créase el programa de Inversión denominado "Banca de las Oportunidades", con el objeto de promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá suscribir un contrato con el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex, para la administración de los recursos que se destinen para el financiamiento del programa de Inversión Banca de las Oportunidades. La ejecución de dicho contrato, respecto de las funciones señaladas expresamente en el presente Decreto, no generará comisión alguna en favor del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA -Bancóldex, quien con cargo a los recursos a administrar cubrirá la totalidad de los costos en que incurra.

**Parágrafo.-**Los recursos que se destinen para estos efectos, se mantendrán en una cuenta de orden, separada del patrimonio del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex.

**Artículo 2.- Régimen legal y contractual.** Las actividades, los actos y contratos celebrados por el Banco de Comercio Exterior de Colombia SA -Bancóldex con recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se regirán por el derecho privado, y se someterán a los procedimientos y requerimientos internos establecidos para los actos y

contratos del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA - Bancoldex.

**Artículo 3.-** Comisión Intersectorial para la Banca de las Oportunidades. Créase una Comisión Intersectorial encargada de ejercer la coordinación y seguimiento de las actividades que se pretendan financiar con los recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, así como de formular las recomendaciones a que haya lugar a las distintas entidades públicas en relación con temas vinculados a dicho programa. La Comisión estará conformada de la siguiente manera:

El Ministro Consejero de la Presidencia de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, y el Director del Departamento Nacional de

2

DECRETO NUMERO 3078 DE 2006 HOJA No.\_\_\_\_ Continuación del  
Decreto "Por el cual se crea el Programa de Inversión  
Banca de las Oportunidades"

Planeación. El Presidente del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA -Bancóldex-, asistirá a las sesiones y contará con voz pero sin voto en las deliberaciones. Los miembros de la Comisión Intersectorial podrán delegar su asistencia exclusivamente en funcionarios del nivel directivo o asesor.

Parágrafo 1º, \_ La Comisión Intersectorial será presidida por el Ministro Consejero de la Presidencia de la República o su delegado y la secretaría estará a cargo del funcionario del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA -Bancóldex - designado para el efecto.

Parágrafo 2º, \_ La Comisión Intersectorial podrá invitar a expertos en las materias relacionadas con microfinanzas y en general, en materias afines al programa Banca de las Oportunidades, a funcionarios del sector financiero, y en general, a personas vinculadas a los proyectos que se pretenda adelantar para el desarrollo del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

**Artículo 4.-** Consejo Asesor para el Programa Banca de las Oportunidades. Créase un Consejo Asesor como instancia participativa que formula recomendaciones a la Comisión Intersectorial del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

El Consejo Asesor estará conformado por siete (7) miembros, designados mediante Resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y propuestos por la Comisión Intersectorial previo el proceso de selección que para el efecto esta determine. Dichos miembros

deberán representar a los segmentos de la población a los cuales está dirigido el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, entidades especializadas en microfinanzas, entidades del sector financiero y de la economía solidaria, ONG's, Universidades o Entidades Territoriales que desarrollen programas de microfinanzas. El Consejo Asesor se reunirá en la sede del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa convocatoria de la Comisión Intersectorial de manera ordinaria tres (3) veces al año y de manera extraordinaria cuando se requiera.

La secretaría técnica del Consejo Asesor la ejercerá quien ejerza la de la Comisión Intersectorial.

Artículo 5,- Actividades financiables con recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. Los recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se podrán destinar para la financiación de las siguientes actividades:

- 1 Estudios de reformas al marco regulatorio en los temas que se identifiquen como barreras de acceso al sistema financiero y de financiamiento en general.
- 2 Celebración de convenios con entidades que realizan actividades de microfinanzas para apoyar e incentivar la ampliación de cobertura, el diseño e introducción de nuevos productos financieros para los segmentos de la población a los cuales está dirigido el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. En desarrollo de dichos convenios se podrá prever la compensación de costos y gastos asociados a la actividad microfinanciera y otras actividades que sean definidas por la Comisión Intersectorial. Para el efecto, se deberá diseñar un sistema de asignación y ejecución de los apoyos e incentivos que permita el uso eficiente de los recursos. En ningún caso, tales apoyos e incentivos podrán tener carácter permanente. El monto total de los

3

DECRETO NUMERO 3078 DE 2006 HOJA No.\_\_\_\_ Continuación  
del Decreto "Por el cual se crea el Programa de  
Inversión Banca de las Oportunidades"

apoyos e incentivos no podrá superar anualmente el cincuenta (50%) del total del presupuesto a ejecutar en el respectivo año.

- 1 Promoción de estrategias e instrumentos adecuados para el suministro suficiente, oportuno y pertinente de información a las autoridades y al público en general en los temas de microfinanzas.

- 2 Promoción de programas de educación financiera a la oferta y a la demanda.
- 3 Diseño de estrategias para hacer efectivo el acceso a garantías a los segmentos de la población a quienes va dirigido el Programa de Inversión Banca de Oportunidades, sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 8 del presente Decreto.
- 4 Apoyo a instituciones que tengan como objeto prestar servicios de soporte técnico, tecnológico y operativo a entidades que adelanten actividades relacionadas con microfinanzas.
- 5 Promoción del diseño de nuevos productos financieros masivos para los segmentos de la población a quienes va dirigida el Programa de Inversión Banca de Oportunidades.
- 6 Promoción y diseño de instrumentos que faciliten el acceso a recursos de capital de riesgo.
- 7 Promoción y diseño de instrumentos para emprendedores que faciliten el acceso a recursos de tal forma que complemente y no duplique las actividades realizadas por el Fondo Emprender del SENA y otros instrumentos públicos.
- 8 Promoción de la celebración de acuerdos con entidades dedicadas a las microfinanzas, que establezcan objetivos y metas relacionados con la mencionada política y seguimiento a los acuerdos que se celebren.
- 9 Las demás que determine la Comisión Intersectorial y que guarden relación con la política de la "Banca de las Oportunidades".

**Parágrafo.**-Para todas las actividades del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades y, en especial, aquellas que impliquen la asignación y entrega de recursos, se observarán los principios de transparencia, equidad y libre concurrencia de los beneficiarios.

**Artículo 6. Actividades de la Comisión Intersectorial.** La Comisión Intersectorial prevista en el presente Decreto, tendrá a su cargo las siguientes actividades:

- 1) Aprobar la política general, los instrumentos y las metodologías que rijan las actividades del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.
- 2) Aprobar las propuestas relacionadas con la financiación de las actividades previstas en el Artículo 5 del presente Decreto.
- 3) Dar concepto sobre los convenios que vayan a celebrarse con entidades públicas del orden nacional o territorial, organismos multilaterales, organismos de cooperación y donantes

DECRETO NUMERO 3078 DE 2006 HOJA No.\_\_\_\_ Continuación del  
Decreto "Por el cual se crea el Programa de Inversión  
Banca de las Oportunidades"

nacionales e internacionales, para la realización de aportes al Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

- 4) Velar por el cumplimiento de las actividades, actos y contratos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.
- 5) Dictarse su propio reglamento de funcionamiento.
  - 6) Aprobar el presupuesto anual del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades y hacer el seguimiento de su ejecución.
  - 7) Recibir al menos una vez al año la rendición de cuentas presentada por el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -Bancóldex. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones de control de ejecución contractual a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
  - 8) Establecer el procedimiento para la selección de los miembros del Consejo Asesorprevisto en este decreto, adelantar la convocatoria correspondiente y dictar las pautas para su funcionamiento.
  - 9) Las demás que le sean propias para el funcionamiento del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

**Parágrafo:** La Junta Directiva del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex - en lo de su competencia, tendrá a su cargo la supervisión de la gestión del Banco como administrador de los recursos.

**Artículo 7.- Recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.** El Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se financiará con los siguientes recursos:

- 1) Recursos del Presupuesto Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo siguiente.
- 2) Recursos obtenidos de entidades públicas del orden nacional o territorial, organismos multilaterales, organismos de cooperación y donantes nacionales e internacionales.
- 3) Los rendimientos producidos por la inversión de los recursos aportados.

**Parágrafo.-**Los recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se invertirán de conformidad con la política de inversiones definida para los recursos del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex y tendrá en cuenta las condiciones de liquidez necesarias para la adecuada y oportuna financiación de las

actividades a realizar con dichos recursos.

**Artículo 8.- Recursos aportados por el Gobierno Nacional.** El Gobierno Nacional incorporará en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2007 los recursos que como gastos de inversión se entregarán al Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex en el mes de enero de dicho año.

**Parágrafo primero.-**Para la ejecución de las actividades del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades únicamente se podrán emplear los rendimientos financieros reales de la inversión de los aportes efectuados por el Gobierno Nacional. Excepcionalmente, previa aprobación del

5

DECRETO NUMERO 3078 DE 2006 HOJA No.\_\_\_\_ Continuación del Decreto  
"Por el cual se crea el Programa de Inversión Banca de las  
Oportunidades"

Ministro de Hacienda y Crédito Público, podrán utilizarse partidas correspondientes a tales aportes.

Parágrafo segundo.- Con los recursos aportados por el Gobierno Nacional o sus rendimientos no se podrán otorgar créditos, emitir garantías, invertir en proyectos de capital de riesgo, asumir gastos de la Nación u otras entidades públicas o hacer inversiones de capital en empresas. Excepcionalmente, con el cumplimiento de los requisitos de ley y previa autorización de la Comisión Intersectorial, podrán destinarse recursos a la compra o suscripción de títulos subordinados emitidos por la Sociedad Integral de Apoyo a las Microfinanzas SA.

Parágrafo tercero.- Los rendimientos que produzcan los recursos asignados al Programa de Inversión Banca de las Oportunidades serán reinvertidos para el desarrollo de las actividades y actos del Programa.

Artículo 9.- Seguimiento. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siguiendo las metodologías y lineamientos definidos por el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión y los Resultados -Sinergia, hará seguimiento a los resultados de la implementación del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. Para ello deberá definir junto con la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación indicadores de resultado en materia de bancarización y profundización financiera, entre otros.

Artículo 10.- Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en Bogotá, D.C., a los 08 SEP 2006

**ALVARO URIBE VELEZ**  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
**JORGE HUMBERTO BOTERO ANGULO**  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

DECRETO NUMERO 3078 DE 2006 HOJA No.\_\_\_\_ Continuación del Decreto  
**CAROLINA RENTERIA**

Directora Departamento Nacional de Plantación

**Anexo 6. Documento Conpes 3424. Consejo Nacional de Política Económica y Social.  
Departamento Nacional de Planeación**

# **Documento Conpes**

---

**Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación**

**3424**

**LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES  
UNA POLÍTICA PARA PROMOVER EL ACCESO AL CRÉDITO Y A LOS DEMÁS  
SERVICIOS FINANCIEROS BUSCANDO EQUIDAD SOCIAL**

**DNP: DDE-DEE-DDS-PRAP  
MHCP  
FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS: FOGAFIN  
DAPRE: ALTA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., Mayo 16 de 2006**

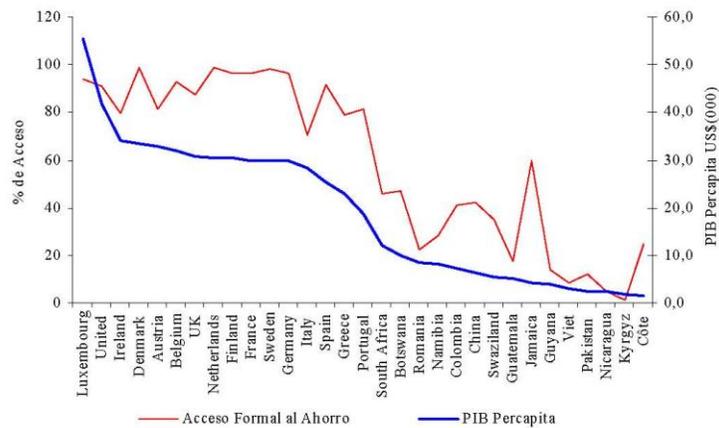
## I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES la política denominada La Banca de las Oportunidades que busca promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando la equidad social en Colombia.

## II. JUSTIFICACION

Uno de los factores de vital importancia para promover el desarrollo económico es el acceso a los servicios financieros. En las últimas décadas los cambios en las economías, la mayor liberalización y los cambios en tecnologías de producción, han encontrado barreras de financiación.

Gráfico 1. Relación entre el acceso formal al ahorro y el PIB per cápita



Fuente: Access to Financial Services: A review of the issues and public policy objectives by World Bank, Stijin Claessens.

Muchos estudios evidencian la causalidad entre el acceso a la financiación y el crecimiento económico. Este argumento ha sido demostrado con diferentes metodologías tanto para el caso de los países, como de las firmas y también de los hogares utilizando datos de encuestas<sup>1</sup>. Los principales argumentos a favor de estas conclusiones se pueden sintetizar en que hay mayor crecimiento cuando hay menos dispersión de recursos de ahorro, pues ello permite un mejor manejo del riesgo y facilita las inversiones en proyectos más eficientes, gracias al mejor ambiente institucional y competitivo en la asignación y uso de los recursos.

Aunque es difícil probar cual de los distintos tipos de financiamiento facilita más el crecimiento, hay una tendencia a que entre más formalizados estén los canales tanto de acceso al crédito como a los demás servicios financieros, se aumenta la probabilidad de un crecimiento económico más alto.

La profundización financiera entendida como el acceso a diversos servicios financieros tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza. Estudios recientes del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial<sup>2</sup>, han mostrado que los servicios financieros son el canal para acceder a la financiación directa gracias al suministro de información, que es quizá una de las principales barreras que tienen los hogares de menores ingresos y las pequeñas empresas para el acceso al crédito. Experiencias en Sudáfrica y algunos países de Asia, muestran que las mejoras tecnológicas son un vehículo para que las instituciones financieras amplíen su cobertura.

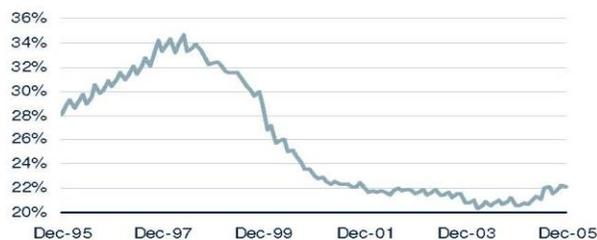
En Colombia, la bancarización, medida por la cartera como porcentaje del Producto Interno Bruto-PIB- es cercana al 22%, siendo aún más limitada en los sectores de la economía informal y en los grupos poblacionales de menores ingresos (Gráfico 2). No obstante lo anterior, en 2005 los desembolsos de microcrédito aumentaron 39% con respecto a 2004 y 96% frente a 2003, incluyendo recursos del sector bancario, Organizaciones No Gubernamentales –ONG’s- y otros de redescuento otorgados por Bancoldex y Finagro (Gráfico 3).

---

<sup>1</sup> Ver los estudios de Rajan Raghuram y Luigi Zingales :“Financial development and growth”, en American Economic Review, 1998; Demirgüç-Kunt, Asli y Vojislav Maksimovic: “Financial Structure and Economic Growth: A cross-country comparison of banks” en Markets, and development, Cambridge, M.A: MIT Press.

<sup>2</sup> World Bank 2001 Finance for growth, policy choice in a volatile world, Oxford University press and Washington D.C. ; World Bank, 2005 Access to financial services in Brazil, a study led by Anjali Kumar, Directions in Development World Bank.

**Gráfico 2. Bancarización en Colombia (Cartera/PIB)**



Fuente: Informe financiero. Fogafin.

En cuanto a la cobertura geográfica del sistema bancario en Colombia, a septiembre de 2005 existía una sucursal financiera en el 71% de los municipios equivalente a una cobertura del 92% de la población del país (Cuadro 1). Sin incluir el Banco Agrario, la cobertura de la banca privada sólo llega la 25% de los municipios, cubriendo al 73% de la población.

**Cuadro 1. Cobertura de la banca en Colombia**

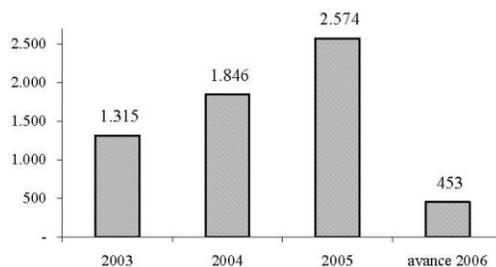
Categoría (No. de habitantes)	No. Sucursales Bancarias	No. Municipios con sucursales	Población con acceso a sucursales según categoría	% Municipios con presencia del sistema financiero	% población con acceso a sucursales por categoría
0-10.000	218	194	1.294.137	49,1%	55,2%
10.000-50.000	681	474	10.859.629	79,8%	84,1%
50.000-100.000	265	68	4.642.866	93,2%	93,6%
Más de 100.000	2.791	53	25.832.475	100,0%	100,0%
<b>Total</b>	<b>3.955</b>	<b>789</b>	<b>42.629.107</b>	<b>70,6%</b>	<b>92,6%</b>

Fuente: Cálculos con base en DANE y Superintendencia Financiera, 2006

Es de anotar, que aunque en términos de número de sucursales, su ubicación está donde se concentra la población, el acceso a los servicios financieros ofrecidos a través de esas sucursales no está disponible para todos los grupos y depende esencialmente de la oferta que provee el Banco Agrario.

A partir de la invitación que hiciera el gobierno nacional en 2003, al sector financiero formal de vincular activamente al sector microempresarial, éste avanzó en la colocación de crédito a este segmento. Mientras en 2003 las colocaciones ascendían a \$1.315 mil millones, en 2005 esta cifra se ha duplicado (Gráfico 3).

**Grafico 3. Total recursos de crédito desembolsados a microempresarios**  
Cifras en miles de millones de \$



Fuente: Ministerio de Comercio Industria y Turismo SIGOB

Desde el punto de vista de la oferta, se han identificado varios elementos que dificultan una mayor profundización de las entidades financieras en segmentos hasta ahora no atendidos. En primer lugar se destaca el costo de su expansión geográfica, que se explica por los costos fijos de ampliar cobertura a través de oficinas o personal propio frente a la rentabilidad del negocio potencial. Esta situación es especialmente crítica en Colombia, dado que la situación de orden público incrementa el costo del traslado y manejo del efectivo.

En segundo lugar, existen altos costos operativos por peso captado o prestado en operaciones de bajo monto que disminuyen su rentabilidad. En cuanto al crédito, existe una percepción por parte de los intermediarios formales de que ciertos grupos de población son especialmente riesgosos. Implementar procedimientos de análisis y recuperación de información para evaluar el riesgo de este tipo de operaciones incrementa aún más el costo de las mismas.

A su vez, se han identificado elementos que alejan a la demanda del sistema financiero. El primero de ellos son los costos que deben pagar los usuarios por comisiones cobradas por el sistema financiero para el manejo de cuentas y transacciones, a lo que se suma el impacto causado por el Gravamen a las Transacciones Financieras (4 por mil), fomentado el uso del efectivo, uno de los elementos que más encarece las operaciones pasivas de una institución financiera (Anexo 1).

Por otra parte, se continúan utilizando procesos dispendiosos para abrir cuentas y se exigen múltiples requisitos para acceder a un crédito, difíciles de cumplir para un gran sector de la población. Así

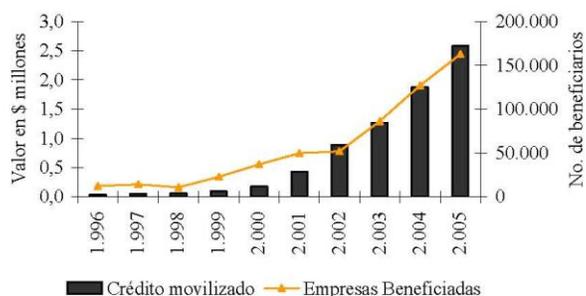
mismo, la falta de adecuación de los productos, tanto activos como pasivos, especialmente evidente en entornos rurales donde se ofrecen los mismos productos diseñados para áreas urbanas, a lo cual se agrega el fenómeno de autoexclusión en los segmentos de menores ingresos.

En materia de garantías la incertidumbre o dificultad para hacer efectivos los derechos de los acreedores genera efectos negativos sobre el crédito al existir un riesgo legal alto sobre la eficacia de los contratos financieros y sus garantías, incrementando excesivamente el costo de los créditos.

En ausencia de claridad legal sobre el valor efectivo de las garantías,<sup>3</sup> el sistema opta por una desmesurada exigencia de documentos que muchos usuarios no pueden satisfacer o, lo que es peor, impide que diversos activos que podrían estar disponibles para ejercer la función de garantía y que permitirían el acceso al crédito, sean aceptados por los acreedores. Todo esto conduce a que se imposibiliten o se disminuyan sensiblemente los préstamos a la mayor parte de las micro, pequeñas empresas y hogares.

Desde el punto de vista de la garantía como requisito para acceder al crédito, el Fondo Nacional de Garantías –FNG-, ha apoyado a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas –Mipymes- avalando operaciones de crédito que facilitan la consecución de recursos. Es así como pasó de otorgar cerca de 30 mil garantías en 2001 a más 162 mil en 2005.

**Gráfico 4. Evolución del crédito movilizado con garantía del FNG**



Fuente: FNG 2005

<sup>3</sup> En particular sobre los procesos de insolvencia, el proyecto de ley radicado en el Congreso por el Gobierno Nacional, supera en buena medida los problemas de la legislación concursal vigente (Ley 550 de 1999), expedida en el marco de una crisis ya superada, y prevé un modelo más balanceado frente a los intereses de los acreedores.

El índice de siniestralidad del FNG ha disminuido como resultado del cambio estructural, según el cual, el Fondo pasó de garantizar hasta el 80% del monto de los créditos a avalar en promedio el 50%, siendo el 70% el máximo permitido. La experiencia histórica pone de manifiesto la necesidad de mantener esquemas de garantías que no generen comportamientos adversos en los cuales se aminore el compromiso tanto del prestatario para amortizar la deuda de forma cumplida, como del prestamista para exigir el pago de la misma.

Otro factor determinante para el otorgamiento de crédito y abaratar el acceso al mismo, es la existencia de información positiva. Los antecedentes crediticios y en general el comportamiento financiero constituyen en la mayoría de los casos la principal fuente de información para que los acreedores puedan medir adecuadamente los riesgos que asumen, la capacidad de endeudamiento del deudor y su posibilidad de pago. En el caso particular de la población de bajos ingresos, la carencia de este tipo de información se convierte en una barrera de ingreso al sistema de financiero.

Con respecto a la rentabilidad de los créditos de menor cuantía, el tope máximo autorizado para las tasas interés y las comisiones de administración no es suficiente para que la actividad sea rentable, lo que genera que los sectores de más bajos ingresos continúen por fuera del mercado formal, recurriendo al crédito informal (prestamistas, casas de empeño, proveedores, etc.) donde pagan tasas de interés muy superiores a las permitidas, pues en la práctica estos actores no tienen ningún control.

Dadas las características de estos grupos de población, como la baja capacidad de pago, inexistencia de garantías sólidas fácilmente ejecutables, vacíos de información personal y comercial confiable, se requiere la utilización de métodos especiales que suplan estas deficiencias, tales como la recopilación de información de campo, las visitas de cobro frecuentes, la capacitación a las entidades financieras para el adecuado registro de las operaciones de los pequeños negocios y otra serie de medidas que, por su gran demanda de recursos humanos y técnicos, resultan altamente costosos. Es por esto, que los costos del microcrédito son más elevados que los del crédito tradicional, lo cual implica considerar tasas de interés y comisiones mayores.

Adicionalmente, la prudencia financiera y las normas que rigen la actividad de las entidades vigiladas, las obliga a evitar operaciones que se pueden traducir en pérdidas afectando la solidez patrimonial, toda vez que los recursos con los cuales fondean las operaciones activas están constituidos en su inmensa mayoría por depósitos captados del público. Por lo demás, los sistemas de subsidios cruzados, perfectamente posibles en otros mercados, no resultan viables en el financiero debido a la competencia

entre entidades y al acceso de los deudores con mayor capacidad de pago a otras alternativas de financiación (crédito externo o mercados de valores).

El resultado es que las actividades que implican mayor riesgo de crédito y costos operativos más elevados quedan marginadas del sector financiero formal y terminan pagando altísimos costos a otros proveedores de financiación.

El racionamiento del crédito formal que provoca el control a las tasas de interés evita que muchas de las personas y actividades que necesitan crédito lo reciban a costos razonables. En este sentido, el control de tasas de interés, que pretende proteger a la población de cobros excesivos por el uso del dinero, paradójicamente termina excluyendo del crédito formal justamente a la población de bajos ingresos y sectores económicos informales, obligándolos a buscar otras fuentes de financiación con los problemas ya anotados.

En consecuencia, si se desea estimular el acceso al crédito y el suministro de servicios financieros formales, viables a largo plazo, a gran escala y sin dependencia de subsidios estatales, es indispensable que las tasas de interés y las comisiones permitan a los acreedores cubrir los costos operativos y financieros asociados a los pequeños créditos y soportar los riesgos inherentes a dicha actividad.

Para el caso particular de los proyectos de emprendedores y creadores de empresas, éstos contribuyen no sólo a generar empleo sino también a impulsar el crecimiento económico del país. Este tipo de proyectos enfrentan aún mayores dificultades que otros segmentos de la economía para financiarse, dado que el nivel de riesgo involucrado en el desarrollo de nuevas empresas es elevado.

Reconociendo esta dinámica, el gobierno puso en funcionamiento el Fondo Emprender administrado por el SENA, el cual apoya con recursos de capital semilla proyectos productivos que integren al desarrollo de nuevas empresas los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación. Durante su funcionamiento, ha estudiado 3.158, de los cuales ha apoyado 439 iniciativas de negocios, comprometiendo recursos por \$25.887 millones. Es de anotar que los recursos totales asignados a este fondo han sido de \$30 mil millones para la vigencia 2005 y de \$49 mil millones para la vigencia 2006.

En concordancia con lo expuesto anteriormente, se hace urgente promover una política de promoción que estimule el acceso al crédito y a los demás servicios financieros, dirigida a la población hasta hoy no atendida por las entidades financieras, la cual se describe a continuación.

### III. PROPUESTA DE POLÍTICA : LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

#### A. OBJETIVO GENERAL

El objetivo de la política de La Banca de las Oportunidades es crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión de crédito y otros servicios financieros, a las poblaciones que generalmente han sido excluidas de los mismos.

Los segmentos de población a los que va dirigida esta política son: familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores.

En este documento se consideran servicios financieros aplicables a las microfinanzas, todos aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las empresas para la realización de transacciones financieras o económicas, incluyendo pagos y transferencias, remesas del exterior, ahorro, crédito, seguros y pensiones.

#### B. COMPONENTES DE LA POLÍTICA

##### 1. Reformas al Marco Regulatorio:

Dentro de las reformas al marco regulatorio necesarias para incentivar el acceso a servicios financieros se han identificado entre otras las siguientes:

- Corresponsales no bancarios: Autorización a los establecimiento de crédito para la realización de contratos de corresponsalía con terceros no necesariamente de carácter financiero con el fin de prestar sus servicios a través de éstos.
- Cuenta de ahorro de bajo monto:
  - Exenta del 4 por mil
  - Exenta de inversiones forzosas

- Con requisitos simplificados de Sistema integral en la prevención del lavado de activos para la apertura.
- Reforma al régimen de garantías: Subsisten grandes deficiencias en materia de registro, prelación entre los derechos de diversas clases de acreedores y, sobre todo, sistemas de cobro y ejecución, tanto individual como en escenarios de insolvencia.

La regulación debe mejorarse establecer un marco más apropiado que asegure que los créditos pueden ser cobrados de forma segura, predecible y transparente, elemento indispensable para crear un ambiente favorable a la ampliación de la cobertura de créditos y para la disminución de sus costos.

- Regulación y fortalecimiento de las centrales de riesgo: Además de lograr que se expida la Ley Estatutaria sobre *Habeas Data*, los esfuerzos del Gobierno Nacional en esta materia deben encaminarse a la construcción de bases de datos nutridas de fuentes adicionales al sector financiero, y que al mismo tiempo sean una clara señal de la moralidad comercial de los solicitantes de crédito. Para el efecto, se vienen adelantando gestiones dirigidas a incorporar a estas bases de datos información sobre pago de servicios públicos y arriendos, entre otros, que en la mayoría de los casos es positiva y constituye la puerta de acceso al crédito de población no bancarizada.
- Régimen de las tasas de interés y comisiones de administración: En el marco de una política de acceso a servicios financieros, este tema debe necesariamente ser tratado a profundidad para buscar mecanismos que permitan a la población de bajos ingresos acceder a crédito de forma efectiva. Se estudiarán mecanismos que permitan la implementación de comisiones diferenciadas de acuerdo al monto de los créditos y las características de los beneficiarios; utilizando por ejemplo mecanismos como el de subastas para hacer competitiva la asignación de las comisiones.

## 2. Estrategia de promoción e incentivos

Las reformas al marco regulatorio no son suficientes para lograr efectos en la ampliación de la cobertura y de servicios en el corto plazo dados los riesgos involucrados y los elevados costos para un negocio con una rentabilidad potencial desconocida para el sector financiero. Por tal razón, se requiere de la promoción y el desarrollo de incentivos por parte del Estado.

En este sentido, el apoyo del Estado debe estar orientado a promocionar esquemas ó instituciones que faciliten el otorgamiento de créditos de menor cuantía de forma eficiente y a menor costo, fomentar la ampliación de la cobertura e incursión en nuevos segmentos de mercado, brindar asistencia técnica a las instituciones interesadas en desarrollar servicios de microfinanzas utilizando soluciones tecnológicas de punta, y promover el suministro de información suficiente y pertinente que genere confianza y permita el acercamiento entre oferta y demanda.

### 3. Acuerdo con los intermediarios financieros

Con el fin de asegurar el logro de los objetivos de la política, es importante estimular la participación activa de las instituciones financieras, aprovechando el interés demostrado recientemente por algunos bancos en realizar procesos de bancarización para vincular a la población que no tiene acceso al sistema financiero, con el objeto de contribuir al desarrollo económico.

Igualmente importante es el compromiso de la banca, las ONG's, las cooperativas y las Cajas de Compensación Familiar con el propósito de promover un mayor acceso a servicios financieros en el país. En el marco de esta iniciativa, serán de especial importancia los mecanismos que propicien un mayor acercamiento hacia los nuevos y antiguos clientes, en especial a usuarios de menores de ingresos, mediante una mayor divulgación de información sobre tasas y comisiones en productos de colocación y captación.

Con el fin de combatir la autoexclusión y propiciar unas relaciones respetuosas pero también responsables entre el sistema financiero y sus usuarios, se buscará definir una estrategia en materia de educación financiera hacia la población no bancarizada, comprometiendo al sector financiero en dicho proceso.

## IV. ESTRATEGIA

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se propone la creación de un fondo de promoción para el acceso al crédito y las microfinanzas denominado Fondo de las Oportunidades sobre el cual se soportará la política La Banca de las Oportunidades.

## 1. Institucionalidad

El Fondo de las Oportunidades operará por mandato del Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP-, con personal especializado y altamente calificado, con una infraestructura mínima, que gestionará y coordinará esfuerzos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política.

Este fondo desarrollará, entre otras, las siguientes funciones:

- Proponer al MHCP reformas al marco regulatorio en los temas de esta política y en aquellos que se identifiquen como barreras de acceso al sistema financiero y de financiamiento en general.
- Diseñar y proponer al MHCP incentivos para promover el acceso al crédito de poblaciones de bajos ingresos, en especial para mujeres cabeza de familia y emprendedores cuando éstos comprometan recursos del Presupuesto General de la Nación, para incentivos como subsidios a la tasa de interés, o a los costos de administración, entre otros.
- Diseñar y proponer al MHCP incentivos para promover servicios financieros tanto para la oferta como para la demanda.
- Diseñar incentivos para ser ejecutados con cargo a los recursos asignados a este Fondo en programas de asistencia técnica y asesoría, programas de fortalecimiento institucional, cubrimiento de garantías, y subsidios a los costos de administración, entre otros.
- Desarrollar y promover programas de educación financiera a la oferta y a la demanda.
- Promover y diseñar instrumentos para emprendedores que faciliten el acceso a recursos de tal forma que complemente y no duplique las actividades realizadas por el Fondo Emprender del SENA y otros instrumentos públicos.
- Promover la generación, difusión y uso de información suficiente, oportuna y confiable sobre los temas de microfinanzas.
- Diseñar estrategias para aprovechar las líneas de redescuento, las redes existentes y la institucionalidad para ampliar acceso.
- Celebrar convenios con entes territoriales, organismos multilaterales de cooperación, donantes internacionales, con el fin de apalancar recursos que permitan potenciar sus acciones.
- Celebrar convenios con el FNG para hacer efectivo el acceso a garantías, a las poblaciones de más bajos ingresos, en especial a mujeres cabeza de familia y emprendedores.
- Celebrar convenios con las entidades del sector financiero, cooperativas, cajas de compensación familiar, ONG's con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo plasmado en esta política.

Por otra parte, previo análisis técnico y de viabilidad, será necesario implementar una estructura organizacional que permita alcanzar economías de escala en los procesos de *Back Office* (bancario y no bancario), red transaccional e inteligencia de negocios, para superar las barreras de costos que limitan la oferta de microfinanzas.

## 2. Recursos

Las acciones del Gobierno Nacional implementadas a corto y largo plazo prevén tanto la reorganización (supresión, fusión o escisión de entidades), como la reestructuración de algunas entidades del orden nacional, aplicando criterios tendientes a fortalecer a aquellas que se consideren indispensables, con el propósito de mejorar la eficacia de la administración y obtener economías de escala en los componentes administrativos y de apoyo.

En desarrollo de este objetivo, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –Fogafin- dada su participación accionaria en Granbanco S.A. realizó la contratación de una firma de banca de inversión para que identificara, evaluara, recomendara alternativas y apoyara la ejecución de la misma. El resultado de este estudio recomienda que Fogafin inicie a la brevedad la venta de su participación accionaria en Granbanco S.A.

Fogafin estableció que existe un exceso patrimonial en Granbanco S.A. reflejado en una relación de solvencia del 16.3% a febrero de 2006, que permite redireccionar recursos para el financiamiento de la política de la Banca de las Oportunidades, a través de la escisión de la entidad,<sup>4</sup> optimizando el precio de venta.

Asimismo, toda vez que se encuentra pendiente la distribución de las utilidades del ejercicio de 2005 de Granbanco S.A. y que se plantea el retiro de su capital excedentario, se considera conveniente la constitución de una reserva ocasional a disposición de los accionistas, la cual será distributable de acuerdo a las necesidades que proyecte Fogafin dentro del plan de venta de Granbanco S.A.

---

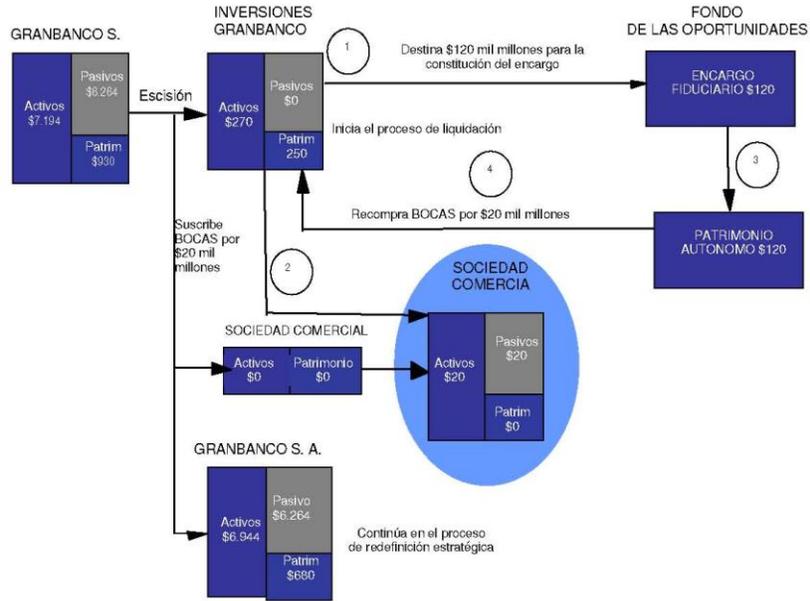
<sup>4</sup> Figuras prevista en el EOSF

## V. PLAN DE ACCION

De acuerdo con el esquema plasmado en el gráfico 5, los recursos tendientes a apoyar la estrategia de la Banca de las Oportunidades provendrán de la escisión de Granbanco S.A. retirando de su patrimonio hasta \$270 mil millones, acompañado del mismo monto de activos, los cuales serán distribuidos de la siguiente manera:

- Granbanco S.A. como entidad escidente mantiene sin modificación alguna, su naturaleza y los actuales negocios con un capital acorde para soportar el reto comercial de los próximos años.
- Se crea Inversiones Gran S.A. como una sociedad de economía mixta que contendrá el patrimonio excedentario de Granbanco S.A., acompañado de una parte de sus activos de rápida realización y que, al no recibir ningún pasivo, le permita devolver a los accionistas en el menor tiempo posible los recursos allí representados. Dicha entidad mantiene la composición accionaria del banco escidente.
- Inversiones Gran S.A. destinará hasta \$120 mil millones para la creación del Fondo de las Oportunidades y el desarrollo de programas impulsados por este, de estos podrá destinar hasta \$20 mil millones para la suscripción de Bonos Opcionalmente Convertibles en Acciones –BOCA- que le darán los recursos necesarios para el inicio de operaciones de la estructura organizacional que se asemeje a una sociedad de servicios técnicos o administrativos. La suma restante se destinará a cubrir el déficit pensional que se presenta en Bancafé en Liquidación.
- En la última etapa, se recomprará el BOCA a Inversiones Gran S.A. con los recursos asignados al Fondo, con el objeto de que tanto el desarrollo de la política descrita como los recursos de apoyo, se concentren en las dos entidades creadas para tal fin.

Gráfico 5. Esquema general



<sup>v</sup> Fuente: Balance transmitido Superintendencia Bancaria a diciembre de 2005

La estrategia descrita, no solamente brinda un vehículo para la creación de estructura organizacional propicia para alcanzar economías de escala en la oferta de microfinanzas con participación privada, sino que también optimiza el patrimonio excedentario existente en Granbanco S.A. destinando parte de dichos recursos al apoyo de la política de La Banca de las Oportunidades.

## VI. RECOMENDACIONES

La Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y Fogafin recomiendan al CONPES:

1. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a Fogafin de adelantar el proceso de escisión de Granbanco S.A.
2. Aprobar la política de La Banca de las Oportunidades, las estrategias y plan de acción definidos en este documento.
3. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a Fogafin votar en la Asamblea de Accionistas por la constitución de una reserva ocasional a disposición de los accionistas con las utilidades de 2005 de Granbanco S.A., la cual será distribuible de acuerdo a las necesidades que proyecte Fogafin dentro del plan de venta de Granbanco S.A.
4. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República, conformen y lideren el equipo que implemente y haga el seguimiento de la estrategia propuesta en este documento. Este equipo deberá estar conformado antes del 30 de junio de 2006.
5. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que siguiendo las metodologías y lineamientos definidos por el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión y los Resultados – Sinergia-, haga seguimiento a los resultados de la implementación de esta política. Para ello deberá definir junto con la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación indicadores de resultado en materia de bancarización y profundización financiera, entre otros, antes del 31 de julio de 2006.
6. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar hasta \$120 mil millones para la creación del Fondo de las Oportunidades en desarrollo de la política de La Banca de las Oportunidades.
7. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparar y tramitar las propuestas al Marco Regulatorio contenidas en este documento.
8. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el DNP, de elaborar el diseño operativo del Fondo de las Oportunidades, garantizando su autonomía, gobernabilidad y rendición de cuentas frente a las funciones asignadas. Este diseño deberá asegurar la responsabilidad financiera a través de la gestión eficiente de los recursos asignados, cuyo uso podrá incluir la asignación de subsidios o incentivos para hacer efectivo el acceso al crédito y otros servicios

financieros a las familias de menores ingresos, a las micro, pequeñas y medianas empresas y a los emprendedores. Este fondo cumplirá al menos con las funciones definidas en este documento. Las condiciones para el uso eficiente de los recursos deberán quedar plasmadas en el contrato que se realice.

9. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el DNP realizar los estudios técnicos y financieros necesarios para determinar la viabilidad de la estructura organizacional propicia para alcanzar economías de escala en la oferta de microfinanzas. Para tal efecto, analizarán como mínimo la figura de una sociedad de servicios técnicos o administrativos con participación privada.
10. Proponer al SENA articular los proyectos del Fondo Emprender con los instrumentos diseñados dentro de la política de La Banca de las Oportunidades para apoyar el emprendimiento.

**ANEXO 1**

**Análisis de los costos de las transacciones a través de una cuenta de ahorro**

CONCEPTOS	Dic-2003 Costos promedio bancos	Opciones de cuenta de ahorro y movimientos			
		1	2	3	4
		Con talonario 2 movimientos	Con T. débito 2 movimientos	Con T. débito 2 movimientos- 3 pago serv. públ. x cajero	Con T. débito 2 movimientos- 3 pago serv. públ. x audio
INGRESO MENSUAL MÍNIMO SUPUESTO		400.000	400.000	400.000	400.000
No. de movimientos de mantenimiento		2	2	2	2
No. de movimientos por pago de servicios				3	3
<b>Costos en cuenta de ahorro</b>					
Valor talonario (20 volantes)	29.082	29.082			
Valor cuota mensual de manejo o administración	4.808		4.808	4.808	4.808
Valor expedición Tarjeta débito	5.563		5.563	5.563	5.563
Tarifa mensual imppto. 4x1000	0,004	1.600	1.600	1.600	1.600
<b>Cajero automático</b>					
Costo retiro clientes propios	1.532		3.065	3.065	3.065
<b>Otros servicios</b>					
Costo pago servicios públicos por cajero automático	1.949			5.848	
Costo pago servicios públicos por Audioconsulta	575				1.725
Total costo primer mes		30.682	15.035	20.883	16.760
Total costo mensual		1.600	9.473	15.321	11.108
<b>Costo promedio primeros 10 meses (1)</b>		<b>4508</b>	<b>10029</b>	<b>15877</b>	<b>11754</b>
<b>Valor relativo del costo promedio sobre el ingreso</b>		<b>1,13%</b>	<b>2,51%</b>	<b>3,97%</b>	<b>2,94%</b>
<b>Valor relativo del costo promedio sobre el ingreso SIN 4X1000</b>		<b>0,73%</b>	<b>2,11%</b>	<b>3,57%</b>	<b>2,54%</b>
<b>Tasa efectiva anual depósitos de ahorro ordinario (2)</b>		<b>3,91%</b>	<b>3,91%</b>	<b>3,91%</b>	<b>3,91%</b>
<b>Tasa depósitos de ahorro ordinario equivalente mes vencido</b>		<b>0,32%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,32%</b>

Cálculos con base en el informe: Bancos-Costos de los servicios financieros.

Fuente: Superintendencia Bancaria. Elaborado Dirección Técnica con base en el formato 268 remitido por las entidades. Abril 28 de 2004.

(1) El costo promedio se calcula para los primeros 10 meses, cuando se supone se agotan los volantes de talonario.

(2) Fuente: cálculos Banco de la República, formato 088 de la Superintendencia Bancaria- 22/12/2003 hasta 26/12/2003.