

Bogotá, 19 de agosto de 2022

Respetado

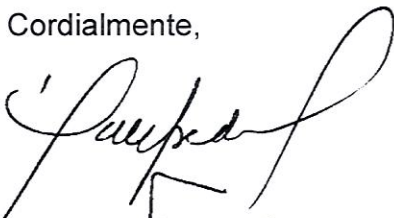
**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario general  
Senado de la República  
Ciudad

Cordial saludo,

En cumplimiento de mis funciones como Senador de la República, me permito presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de ley *"Por medio de la cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos con el debido acompañamiento en materia de educación financiera"*, el anterior de mi autoría, con coautoría de la bancada del Partido Conservador.

Cordialmente,



**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Honorable Senador de la República

## ARTICULADO

*Por medio de la cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos con el debido acompañamiento en materia de educación financiera.*

El Congreso de la República

## DECRETA:

**Artículo 1º.** Con el fin de estimular el acceso al crédito de la población de escasos recursos para que sirva como generador de empleo, los establecimientos bancarios facultados para adelantar la actividad financiera deberán ofrecer microcréditos preferenciales para la creación y/o mejora de pequeñas empresas.

**Artículo 2º.** Los establecimientos bancarios deberán destinar no menos del cinco por ciento (5%) del total de su presupuesto de colocación para microcréditos, y de este porcentaje al menos el cincuenta por ciento (50%) deberá ser destinado a los estratos uno, dos y tres (1,2 y 3) de la población.

**Parágrafo 1º.** Los establecimientos bancarios podrán colocar ese porcentaje directamente o a través de instituciones, establecimientos, organizaciones y/o similares especializadas en microfinanzas. Evento en el cual se deberá acreditar el desembolso total de los recursos bajo la modalidad de microcréditos.

**Parágrafo 2º.** El porcentaje de colocación bajo la modalidad de microcréditos de que habla el presente artículo deberá incrementarse gradualmente durante los tres (3) años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, de la siguiente manera:

- ✓ En uno por ciento (1%) adicional durante el primer año.
- ✓ En un dos por ciento (2%) adicional durante el segundo año.
- ✓ En un dos por ciento (2%) adicional durante el tercer año.

**Artículo 3º.** Los deudores amparados por la presente ley tienen el derecho a efectuar en cualquier momento abonos al capital adeudado.

**Parágrafo.** No serán objeto de cláusula penal, ni cobro de comisiones, los abonos anticipados al capital adeudado efectuados por los deudores de los microcréditos a que se hace mención en esta ley.

**Artículo 4º.** Los trámites para el otorgamiento de los microcréditos no tendrán ningún costo para quien lo solicite.

**Artículo 5º.** El Gobierno nacional por medio de la Superintendencia Financiera hará un seguimiento al crecimiento de la cartera de microcréditos, y garantizará, mediante mecanismos de intervención apropiados, que su crecimiento anual real sea el correspondiente con los porcentajes indicados en el parágrafo segundo del artículo segundo de la presente ley.

**Artículo 6º.** El otorgamiento del microcrédito deberá ir acompañado del servicio de educación financiera y asistencia técnica, con el fin de garantizar que los recursos del crédito son invertidos de manera eficiente.

**Parágrafo.** Se contará con el apoyo de técnicos del SENA y de las demás entidades pertinentes para prestar la asistencia técnica a los microempresarios en materia de Educación financiera: finanzas, inversión de capital físico y humano, competitividad, entre otros.

**Artículo 7º.** El Gobierno nacional deberá formular políticas que promuevan el crecimiento sostenible del microcrédito para el establecimiento de nuevas empresas, fomentar la competencia entre los intermediarios financieros, determinar la presencia de fallas de mercado que obstaculicen el acceso al mercado financiero y adoptar los correctivos pertinentes, dentro del marco de sus competencias.

**Parágrafo.** Para tal fin, el Gobierno nacional reglamentará la incorporación de estímulos e incentivos, para que el sistema financiero coloque recursos importantes en la modalidad de microcrédito.

**Artículo 8º.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación podrá promover la Educación Económica y Financiera en todos los niveles de educación de primaria, secundaria y media, y superior.

**Parágrafo.** Para tal fin, la implementación de la Educación Económica y Financiera será obligatoria y transversal en el pensum de los colegios y universidades del país.

**Artículo 9º.** Los establecimientos financieros privados estarán obligados a desarrollar y ofertar anualmente un *Programa de Educación Económica y*

*Financiera*, con el propósito de facilitar información previa, veraz y suficiente a todos los posibles clientes de los servicios financieros con dichas entidades y como requisito antes de la contratación de cualquier producto o servicio.

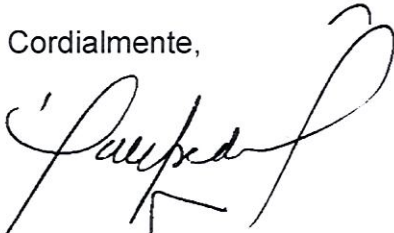
**Artículo 10°.** En aras de impulsar la inclusión financiera de las Mipymes se crearán Centros de Dinamización Financiera para Mipymes.

**Parágrafo 1°.** La dirección del programa estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien reglamentará la composición de los Centros de Dinamización, los cuales proveerán servicios y contemplarán en su capital humano la vinculación de practicantes universitarios.

**Parágrafo 2°.** Los Centros de Dinamización Financiera para Mipymes brindarán asesoría y acompañamiento en temas de bancarización, formalización e inserción productiva.

**Artículo 11°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Honorable Senador de la República

**ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE**

Honorable Representante a la Cámara

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Representante a la Cámara

**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**

Representante Cundinamarca

**NADIA BLEL SCAFF**

Senadora de la República

**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**

Senadora de la República

**LILIANA BITAR CASTILLA**

Senadora de la República

**MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA**

Senador de la República

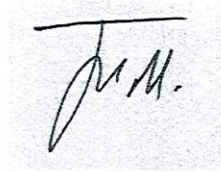
**Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán**

Senador de la República



**YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI**

Representante a la Cámara



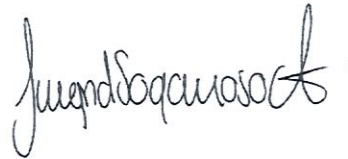
**JOSÉ ALFREDO MARÍN**

Representante a la Cámara



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**

Representante Cámara



**INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO**

Representante a la Cámara



**JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA**

Representante a la Cámara por el Guaviare



**NICOLAS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS**

Representante a la Cámara por Córdoba

---

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA OFERTA DE MICROCRÉDITO EN COLOMBIA

Diversos estudios han analizado la incidencia de la inclusión financiera sobre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la equidad. Dentro de estos documentos se destacan algunos canales determinantes en la reducción de la pobreza y una mayor equidad de género. Por ejemplo, tener acceso a servicios financieros formales mejora las capacidades de las personas, en especial de las mujeres, para invertir en actividades productivas, en salud, en educación, y a través de estas inversiones salir de la pobreza.

En el caso de nuestros campesinos, la relación de la inclusión financiera tiene que ver con las mayores posibilidades de los agricultores y productores rurales para invertir, mejorar su producción y utilidades cuando tienen acceso a cuentas, créditos y seguros.

En el contexto de los retos de la política de inclusión y educación financiera de Colombia, la modalidad del microcrédito está dirigida a personas de bajos ingresos, que buscan iniciar o reforzar su microempresa. Por lo general, el acceso de estas personas a los créditos formales es limitado, puesto que no cumplen con los requisitos establecidos por las entidades bancarias, lo cual en la práctica desvirtúa el objetivo de la colocación de este servicio financiero.

A partir del año 2006 el Gobierno Nacional creó el programa Banca de Oportunidades y bajo el acompañamiento del Partido Conservador Colombiano, su objetivo consiste en promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, microempresarios, pequeña y mediana empresa, con el fin de promover la igualdad y estimular el desarrollo económico del país. Actualmente la Banca de las Oportunidades es Administrada por Bancoldex y con la participación de bancos, compañías de financiamiento, cooperativas financieras y ONG microcrediticias, las

cuales conforman la “Red de Banca de las Oportunidades”<sup>1</sup>. Del mismo modo, el programa ofrece a aquellos clientes que cumplan de manera oportuna con el pago de las cuotas de sus préstamos.

El programa Banca de las Oportunidades junto con la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) elabora anualmente el reporte de **Inclusión Financiera** para analizar y hacer seguimiento al estado de la inclusión financiera en el país. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) define la inclusión financiera como un proceso de promoción del acceso oportuno y adecuado a un rango de productos y servicios financieros regulados y a la ampliación del uso por parte de todos los segmentos de la sociedad a través de la implementación de enfoques existentes innovadores y adaptados, incluyendo la sensibilización y educación financiera que promueva el bienestar financiero, así como la inclusión social y económica<sup>2</sup>.

Uno de los factores que es tenido en cuenta cuando se evalúa la inclusión financiera es el **acceso y uso del crédito**. En el caso del último reporte de inclusión financiera, con corte al año 2021 (publicado en el año 2022) y elaborado por Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera, se analizan los indicadores relacionados con la tenencia y uso de los productos de crédito por parte de los adultos y empresas en Colombia, así como la evolución de los saldos de cartera y los desembolsos para los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, las cooperativas con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y las ONG microcrediticias. El reporte muestra que el indicador de acceso a nivel nacional, definido como el porcentaje de adultos que tenía por lo menos un producto financiero, subió de 64,6% en 2011 a 90,5% al cierre de 2021. Es decir, más de 13 millones de personas accedieron por primera vez al sistema financiero durante este periodo<sup>3</sup>.

*Gráfico 1. Número de adultos con al menos un producto activo o vigente*

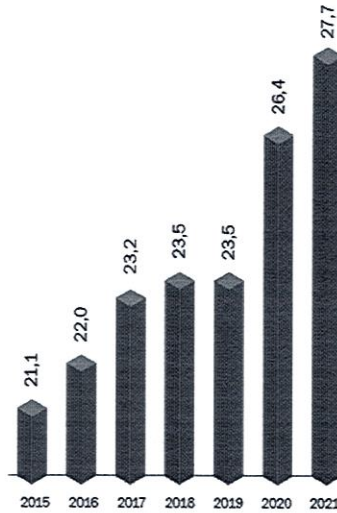
---

1 Consultar: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/quienes-somos>

2 OECD “Financial Literacy and Inclusion” (2013).

<sup>3</sup> Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2022). Reporte de Inclusión Financiera 2021. Bogotá D.C., Colombia.

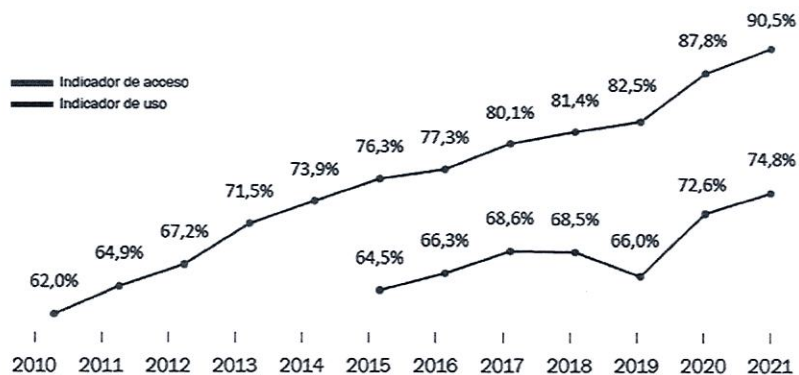




Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022.

El anterior gráfico muestra el indicador de uso, que mide el número de adultos con algún producto financiero activo o vigente sobre la población mayor de edad, tuvo un crecimiento importante entre 2019 y 2020, año en el cual se logró que el 72,6 %, lo que representó unos 26,4 millones de personas, cifra que aumentó a 27,7 millones de los adultos del país tenía al menos un producto financiero activo en el 2021.

Gráfico 2. Evolución del indicador de acceso y uso 2010-2020



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022.

Con relación a la evolución de ambos indicadores tratados anteriormente, se obtiene que el indicador de acceso obtiene un dato mayor en 2,7 pp en el 2021 al observado en el mismo mes de 2020 (87,8 %). De esta manera, el indicador mantuvo la tendencia creciente que ha exhibido durante los últimos años (Gráfico

2). Así, 33,5 millones de adultos colombianos contaban con por lo menos un producto financiero al finalizar 2021 y, se convalida con el uso que se ha venido incrementando de igual manera.

Tabla 1. Indicador de acceso y uso por Región en Colombia.

Región	dic-20		dic-21	
	Acceso	Uso	Acceso	Uso
Caribe	75,3%	60,5%	77,7%	61,2%
Centro Oriente	95,7%	81,4%	94,3%	81,6%
Centro Sur	86,1%	70,6%	88,3%	71,8%
Eje cafetero	94,7%	79,1%	*	86,2%
Llano	80,2%	66,0%	82,6%	68,1%
Pacífico	81,3%	64,3%	83,0%	65,1%
Total general	87,8%	72,6%	90,5%	74,8%

\*Dato en revisión

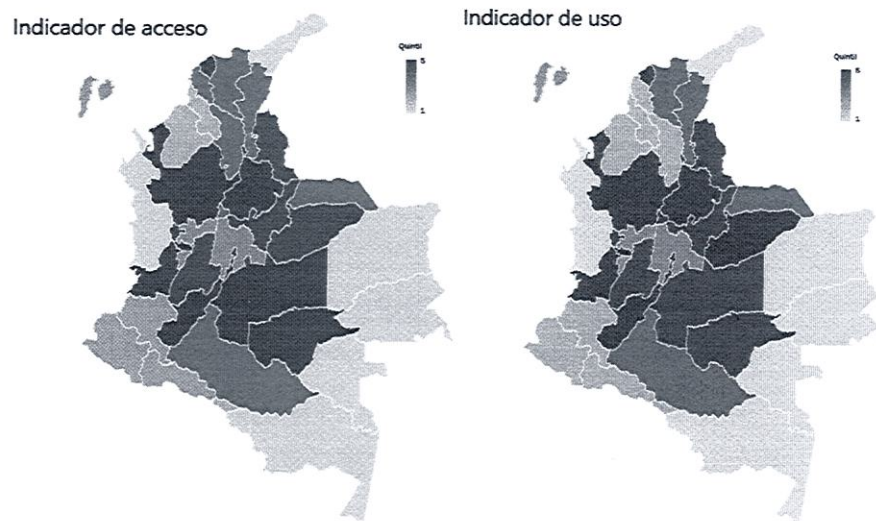
Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022.

Sin embargo, al observar los indicadores a nivel regional los resultados presentan diferencias entré sí, siendo heterogéneos. Así las cosas, se encuentra que la región Centro Oriente, Eje Cafetero se encuentran en ambos indicadores superando la media nacional. No obstante, regiones como Caribe, se evidencian con una diferencia significativa con las demás regiones.

Lo anterior se resalta con mayor ahínco al determinar los indicadores, en este caso de acceso por departamentos, lo cual da luces de los departamentos que necesitan una profundización del crédito y microcréditos, como solución para apalancar proyectos, inversiones y demás aspectos financieros. Bogotá, Antioquia, Huila y Valle alcanzaron los registros más altos en el indicador de acceso en 2021 con registros que fueron superiores al 96,0 %. En contraste, Vaupés, Vichada y Guainía presentaron los desempeños más bajos es este indicador, con datos inferiores del 45,0 %<sup>4</sup>, resultados concordantes con relación al uso, mostrando que los departamentos de la zona Andina se desempeñan superior a las costas y el suroriente del país.

<sup>4</sup> Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2022). Reporte de Inclusión Financiera 2021. Bogotá D.C., Colombia.

Mapa 1. Indicador de uso y acceso por departamentos 2021.



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022.

En relación con el crédito vigente disminuyó de 13,0 millones a 12,8 millones de adultos con algún tipo de crédito del 2019 al 2020, tendencia que se ratificó en el 2021 al reducirse hasta unos 12,6 millones. La anterior disminución se vio reflejada en las modalidades de tarjeta de crédito y microcrédito, con lo que se realiza la excepción de la de vivienda y los créditos de consumos los cuales se mantuvieron igual y aumentaron, respectivamente. En el caso del microcrédito, este tuvo un importante decrecimiento, mientras que en el 2019 se calculó que 2,5 millones de adultos tuvieron acceso al microcrédito, en el 2020 esta cifra pasó a 2,4 millones, es decir, entre año y año tuvo una disminución de 134.945 adultos menos, análoga con la reducción que tuvo en el 2021 que llegó a 2,3 millones, con una reducción de aproximadamente 100.000 personas. A continuación, se presenta la información de manera detallada.

Al analizar, de manera agregada la dinámica determina que se ha avanzado en indicadores de número de desembolsos por modalidad de crédito por cada 100.000 adultos, esto demuestra que el potencial de crecimiento aún está latente y, en adición, el mercado que impacta rápidamente, con mayor claridad se podría

observar en la siguiente tabla.

Tabla 2. Número y monto de desembolsos por modalidad de crédito, años 2020-2021.

Producto	Indicador	2020	2021
<b>Microcrédito</b>	Número de desembolsos por 100.000 adultos	4.119	4.980
	Monto promedio por desembolso (\$)	5.588.188	5.976.167
<b>Consumo</b>	Número de desembolsos por 100.000 adultos	294.010	354.931
	Monto promedio por desembolso (\$)	992.244	1.123.740
<b>Vivienda</b>	Número de desembolsos por 100.000 adultos	468	671
	Monto promedio por desembolsos (\$)	110.465.610	119.571.242
<b>Consumo Bajo Monto</b>	Número de desembolsos por 100.000 adultos	330	796
	Monto promedio por desembolsos (\$)	581.191	931.598

Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022.

### Nivel empresa

El número de empresas con acceso al crédito en las distintas modalidades analizadas también disminuyó entre los años 2019 y 2021, se encontró que 284.206 personas jurídicas contaban con al menos un producto de crédito al cierre de 2020, 1.986 menos que en 2019, cuando se registraron 286.192 y 3977 menos empresas con acceso al crédito se obtuvieron al comparar 2020 con 2021, año en el cual se registraron 280.229 empresas. Sin embargo, se destaca que el efecto de la pandemia es importante ya que se venía observando una tendencia creciente desde el año 2014 hasta el año 2018, con una disminución en el 2019, año en que 289.535 empresas tenían alguno vigente en el sistema financiero formal, siendo 33.570 menos que para el año 2018.

Tabla 3. Número de personas jurídicas con créditos vigentes 2020-2021.

Producto	dic-20	dic-21	Variación % (2020-2021)
Al menos un producto de crédito	284.206	280.229	-1,40%
Crédito comercial	215.104	211.574	-1,64%

Crédito de consumo	79.638	76.252	-4,25%
Microcrédito	11.527	6.514	-43,49%
Tarjeta de crédito	90.185	91.910	1,91%

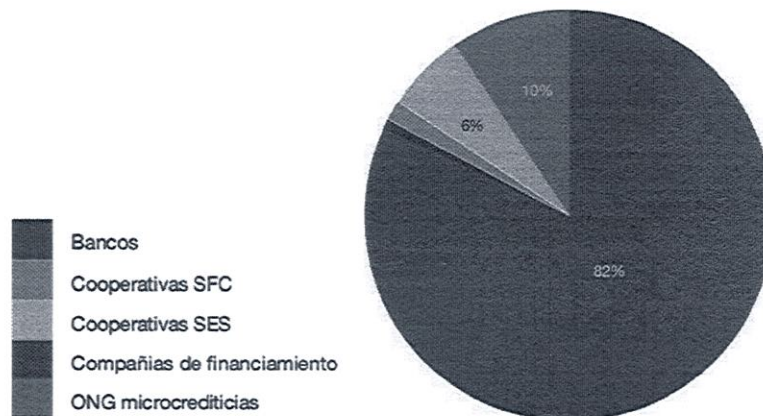
Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022. Cálculos propios.

Se destaca que la mayor disminución del número de personas jurídicas con créditos vigentes entre los años 2020 y 2021 se registró en la modalidad de crédito de microcrédito, demostrando el camino a abrir para lograr que los microcréditos no sufran bajas considerables y logren apalancar a las empresas.

### Saldo de la cartera

El saldo total de la cartera se ubicó en 14 billones al final del 2017, en comparación con el 2016 (13,6 billones) se dio un aumento de 2,1%. Por otra parte, al tener en cuenta el tipo de entidad que oferta el microcrédito, se encontró que los bancos tienen el mayor porcentaje de participación en el saldo de cartera de esta modalidad con 82%, lo que indica que 2,6 millones de adultos tenían un microcrédito vigente en estos establecimientos, seguido por las ONG microcrediticias (10%) que ofertaron 801.000 microcréditos y por las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (6) con 155 microcréditos.

Gráfico 3. Participación por entidad en el saldo de cartera de microcrédito.

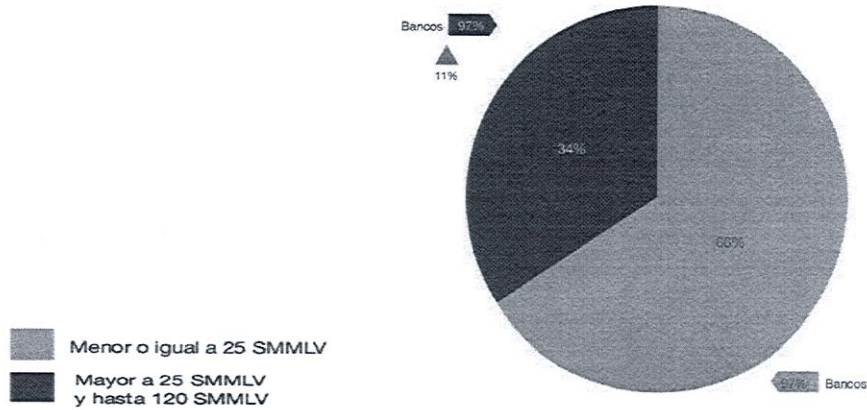


Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

El 66% del total del saldo de los establecimientos vigilados por la SFC correspondió a microcréditos de montos inferiores a 25 SMMLV. El porcentaje restante del saldo de cartera correspondió a microcréditos de montos iguales o superiores a 25

SMMLV y de hasta 120 SMMLV, con incremento del 11% real entre el 2016 y 2017.

Gráfico 4. Participación por saldo en la cartera de microcrédito de entidades vigiladas por SFC.



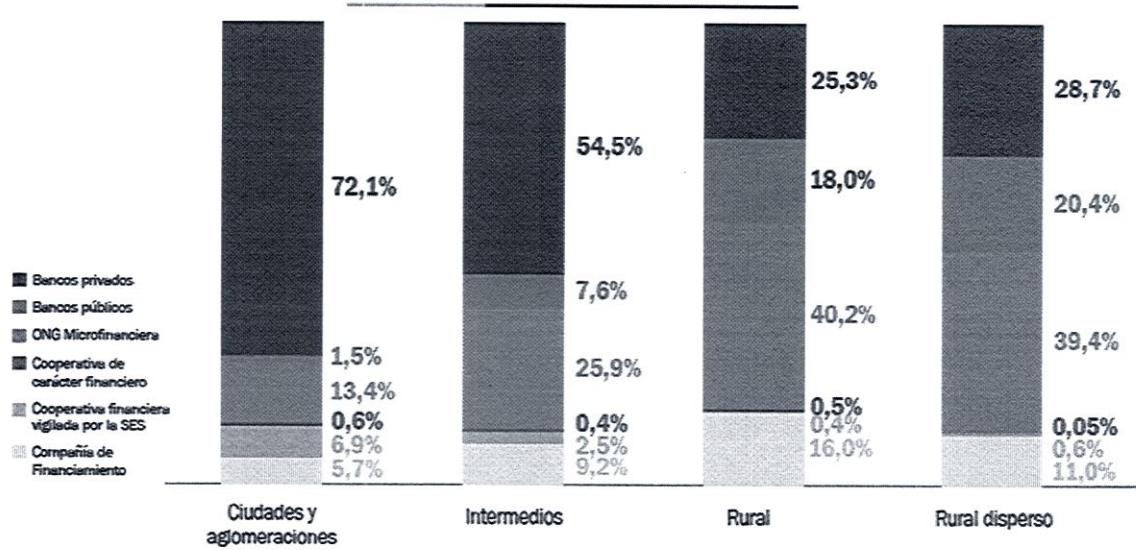
Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

### Desembolsos microcréditos

El acumulado en doce meses del número de desembolsos de microcrédito en 2021 exhibió un incremento del 23,0 % a nivel nacional frente al dato observado un año atrás. En relación con esto, las zonas rurales tuvieron una variación mayor a este registro, alcanzando un aumento del 33,5 %.

Del total de desembolsos, 72,1% fueron colocados por bancos y 13,4% por ONG microcrediticias, cuando se observa las ciudades y los microcréditos entre 0 y 4 SMMLV. En cuanto al monto desembolsado, estos dos tipos de entidades aportaron la mayor parte, 70% los bancos y 19% las ONG microcrediticias. Sin embargo, teniendo en cuenta los resultados del 2016, los montos desembolsados por estas entidades disminuyeron en términos reales, 1% y 3%, respectivamente.

Gráfico 5. Distribución del acumulado en doce meses del número de desembolsos de microcrédito de 0 a 4 SMMLV por tipo de entidad (categorías de ruralidad; 2021).



. Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022.

### Participación de los desembolsos de microcrédito por nivel de ruralidad

A nivel de ruralidad, como es de esperarse las ciudades y aglomeraciones concentran el mayor número y monto de los desembolsos de microcrédito, con 58% en ambos casos. Por otro lado, se observa que la participación de los desembolsos de microcrédito en los municipios rurales es de 10% en cuanto a número y de 12% en monto, mientras que, en el caso de las zonas rurales dispersas esta fue de 6% y 8%, respectivamente.

Tabla 4. Número de desembolsos por región por cada mil adultos por rango de montos, 2021.

Región	Número de desembolsos de microcrédito por mil adultos en cada región					
	0 a 1 SMMLV	1 a 2 SMMLV	2 a 3 SMMLV	3 a 4 SMMLV	4 a 10 SMMLV	10 a 25 SMMLV
Caribe	2,6	11,6	8,4	5,0	10,1	4,3
Centro Oriente	1,8	5,9	5,8	4,8	12,4	8,0
Centro Sur	5,9	22,4	19,2	15,0	32,7	14,5
Eje cafetero	2,1	6,1	5,7	4,6	12,3	6,1
Llano	2,4	11,5	10,1	7,8	19,4	12,1
Pacífico	4,4	12,2	9,8	7,1	18,2	9,1

Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022

Ahora bien, a nivel regional, se encontró que, con la excepción de la zona Caribe, el indicador del número de desembolsos por cada 1.000 adultos fue mayor en el segmento de los créditos otorgados entre 4 y 10 SMMLV. Al respecto, Centro Sur y Llano

mostraron los indicadores más altos (Tabla 2.4). En cambio, en la región Caribe, los microcréditos con mayor penetración fueron aquellos que tenía un valor de 1 a 2 SMMLV.

En relación a lo anterior, se destaca el monto de los microcréditos como componente que visibiliza la penetración de los mismos, suele aparecer regiones más pobres del país como predominante de los microcréditos de poco monto.

En el caso de la participación de los desembolsos de microcrédito cuando se tiene en cuenta el género y el nivel de ruralidad, se encuentra que al igual que en el 2016, en el 2017 las mujeres registraron una mayor participación en comparación con los hombres, en las ciudades y aglomeraciones, con 61% del número de los desembolsos y 53% del monto desembolsado. Con respecto a las empresas, se observa que aunque aportaron entre el 1% y el 3% del número de desembolsos, se destaca que en los municipios rurales y rurales dispersos, estas aportaron el 10% del monto desembolsado en el 2017, lo que sugiere que estas empresas estarían dedicadas a actividades agropecuarias dado el nivel de ruralidad.

*Tabla 5. Participación de los desembolsos de microcrédito por nivel de ruralidad*

Nivel de ruralidad	2020		2021	
	Número	Monto promedio (COP)	Número	Monto promedio (COP)
Ciudades y aglomeraciones	879.232	5.777.197	1.050.659	6.066.231
Intermedio	388.855	4.819.464	494.368	5.276.725
Rural	152.265	5.872.350	203.284	6.619.490
Rural disperso	79.837	6.708.859	97.193	7.214.709
Total	1.500.189	5.588.188	1.845.504	5.976.167

Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022

Cuando se tiene en cuenta la ruralidad de los territorios, esta modalidad de crédito exhibió una mayor concentración de sus desembolsos en las ciudades, en comparación con las zonas rurales. Sin embargo, se destaca que, entre 2020 y 2021, el número de colocaciones aumentó en todos los niveles de ruralidad, con crecimientos que tuvieron



tasas superiores al 20 %.

## 2. POSICIÓN DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

De acuerdo con el Reporte de la situación actual del microcrédito en Colombia de septiembre de 2018, emitido por el Banco de la República, entre los principales factores que impiden a los **intermediarios financieros** aumentar la oferta de microcrédito se encuentran la capacidad de pago de los clientes (29,5%), el sobreendeudamiento de los deudores (28,8%) y el historial crediticio (13,6%). No obstante, el mismo informe muestra que, en caso de que llegara a presentarse un crecimiento acelerado de la demanda de microcrédito, el 31,1% de las entidades financieras manifestaron que podrían atender esta demanda sin mayores traumatismos.

Por otro lado, cabe resaltar que, en el informe trimestral, el 26,1% de los intermediarios revelaron que un mayor crecimiento de la economía es el factor que influiría en el incremento de la oferta de microcrédito. De igual forma, en informes pasados, las entidades financieras encuestadas han manifestado que se necesitan políticas de inversión orientadas a la inclusión de personas de menores recursos y de aquellas que viven en zonas rurales (Reporte septiembre de 2017). Esta última afirmación, muestra que existe cierto interés por parte de los intermediarios financieros para facilitar el acceso de la población de menores ingresos al microcrédito. Por lo tanto, dicho interés debería ser aprovechado para que entre el Gobierno Nacional y el sector privado se genere una política que contribuya a que un mayor número de colombianos tenga acceso al microcrédito.

## 3. ASOMICROFINANZAS

La Asociación colombiana de Instituciones Microfinancieras creada en el 2009, representa al gremio de las entidades Microfinancieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria y las ONG. La labor de estas entidades es fundamental, porque su misión es la de promover la inclusión financiera de las personas de menores ingresos del país.

De acuerdo con cifras presentadas por Aso microfinanzas, su cartera bruta de microcrédito es de 13,55 billones de pesos, que corresponde al 95% del volumen de microcrédito en el país. Del mismo modo, desde su creación se han atendido 2.943.828 microempresarios; siendo 1.313.500 mujeres, esta última cifra resulta relevante por los esfuerzos en el tema de equidad de género en el país. Por último, se calcula que Aso microfinanzas ha contribuido en la creación de 107.218 empleos en Colombia<sup>5</sup>. Según María Clara Hoyos, Presidenta Ejecutiva de Aso microfinanzas en 2018 los desembolsos por microcréditos tuvieron un crecimiento de 3,5%. Este dinero fue destinado a 3'148.880 proyectos productivos, especialmente en cabeza de personas que pertenecen a estratos 2 y 3.

Por otro lado, Aso microfinanzas busca conectar a las entidades del gremio con el Gobierno, con organismos reguladores y cuerpos legislativos, así como también, con otras asociaciones gremiales del país y con entidades de cooperación internacional.

Entre las entidades asociadas en Aso microfinanzas tenemos:

- Bancamía
- Banco Mundo Mujer
- Bancompartir
- Crezcamos
- Banco W

---

<sup>5</sup> Para más información consultar: <http://www.asomicrofinanzas.com.co/cifras>

#### 4. PROPUESTA PARA GENERAR UNA POLÍTICA DE MAYOR COBERTURA, COLOCACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE MICROCRÉDITOS

##### a) Población

Con esta propuesta se busca beneficiar a la población perteneciente a los estratos 1, 2 y 3 debido a que cuando estas personas necesitan recursos para iniciar o mejorar su negocio y acuden a las entidades financieras, se les niega las oportunidades de financiamiento, en la mayoría de los casos por su **escasa capacidad de endeudamiento, falta de antigüedad en el sistema financiero y antecedentes negativos de comportamiento frente al uso de productos financieros.**

Una de las principales determinantes de la dificultad de acceso al sistema financiero para los colombianos emprendedores deriva de la **falta de colateral para respaldar el préstamo**; las entidades financieras lo establecen como una forma de seleccionar a los clientes del crédito, y a su vez, para disminuir el riesgo de no pago por parte de estos últimos. Del mismo modo, los costos operativos en los que incurre el banco al otorgar microcréditos a las personas de bajos ingresos son muy altos, de manera que este sector de la población no resulta atractivo para las entidades.

Otra problemática que se ha identificado y que se busca solucionar es que **el dinamismo en la oferta y colocación de microcréditos, parecería estar asociado al empeoramiento de indicadores macroeconómicos del país**: “En la medida en que el desempleo aumenta, también sube el saldo de microcrédito, porque precisamente todos estas personas se acercan a la industria para solicitar apoyo y compensar esa disminución de ingresos” según expresó Dairo Estrada, investigador principal del Banco de la República en entrevista concedida a la revista

Dinero<sup>6</sup>. Esta situación estaría generando una aparente “Oferta suficiente”, en materia de acceso, sin estimar los resultados en materia de estabilidad, buen manejo de los recursos, proyectos productivos de alto impacto, generación de empleo, y permanencia en el sistema financiero de quienes acceden al producto microcrediticio, entre otros problemas.

#### ***b) Problemática del Gota a Gota***

Del mismo modo, con este Proyecto de Ley se busca que estas personas que no pueden acceder a un crédito formal, no terminen recurriendo a los préstamos informales, conocidos como “gota a gota”, que manejan tasas de interés mucho más altas en comparación con las de los créditos formales. De hecho, Andrés Mauricio Ramírez, director de Transformación Digital e Inclusión Financiera de Asobancaria afirma que los préstamos gota a gota pueden otorgarse con tasas que van desde 700% efectivo anual. De igual forma, Ramírez sostiene que las personas optan por este tipo de créditos debido al alto nivel de informalidad en la economía colombiana; de acuerdo con el DANE, el porcentaje de la población que trabajó de manera informal en 23 ciudades del país durante el último trimestre del 2018 se ubicó en 48.1%. Sumado a esto, Alejandro Vera, vicepresidente técnico de Asobancaria manifiesta que el problema de los préstamos gota a gota también se relaciona con la baja inclusión financiera y la falta de educación financiera en el país; en la mayoría de casos, las personas desconocen que la Superintendencia Financiera establece porcentajes máximos que pueden cobrar los establecimientos de crédito que conceden préstamos, lo que se conoce como Tasa de Usura. Para el mes de marzo de 2019, la tasa de usura establecida para los microcréditos es de 54.98%, mientras que para los créditos de consumo esta se ubica en 29.06%. No obstante, las tasas de interés que manejan los créditos gota a gota superan los topes establecidos por la Superintendencia Financiera debido a que las estructuras que los ofrecen no se encuentran reguladas por dicha entidad y, por lo tanto, la modalidad de estos créditos es una actividad ilegal.

---

<sup>6</sup> <https://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/entidades-de-microcredito-combaten-prestamos-ilegales/256345>

Por otro lado, quienes acceden a este tipo de créditos son principalmente mujeres cabeza de familia, comerciantes, taxistas y campesinos, y es común que estos sean ofrecidos en centrales de abasto, plazas de mercados y los denominados sanandresitos (Semana, 2019). Sin embargo, en las diversas regiones del país es usual que las personas encargadas de cobrar las cuotas de los créditos vayan directamente a los lugares de residencia de los clientes. En la mayoría de los casos ante el incumplimiento del pago se hace uso de la violencia por medio de amenazas y lesiones personales, asimismo, se presentan casos de estafa y homicidios.

Según la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, la modalidad del gota a gota pone en circulación entre 2.500 y 3.000 millones de pesos cada día en por lo menos 181 municipios del país. Lo más grave es que son las bandas criminales quienes tienen el control de este negocio en las principales ciudades del país. De hecho, se ha encontrado que son colombianos quienes se han encargado de extender el negocio de los préstamos gota a gota a otros países latinoamericanos como Argentina, Chile, Perú, Brasil, Bolivia, Panamá y México, a través de redes de las mismas bandas criminales que controlan los negocios de narcotráfico.

### **c) Sector**

Por otro lado, se debe priorizar la oferta de microcréditos en las zonas donde podrían generar un mayor impacto en la población, es el caso del sector rural. Gran parte de la población en estas zonas es de escasos recursos y no tienen acceso al sistema financiero, de manera que, mediante el aumento de la oferta de microcréditos se pueden generar oportunidades para el pequeño campesino del país, y a su vez, se contribuya a aumentar el potencial de la actividad agropecuaria, objetivo fundamental de la nación en los últimos años y en especial, en el marco de la recuperación social y económica de territorios antiguamente victimizados por el conflicto armado.

#### **d) Vacío legal**

Por otro lado, se habla de microempresas en general, y de acuerdo a la definición que de ellas hace la ley 590 de 2000 en su artículo 2, modificada por la Ley 590 de 2004, Artículo 2o. Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros: (...) Microempresa: a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores; b) Activos totales por valor inferior a quinientos uno (501) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Así mismo, el Artículo 39 de la citada ley establece: Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Actualmente los recursos destinados a la colocación de microcréditos no están claramente delimitados a personas en condiciones de pobreza, por lo que no se cumpliría con el objetivo de erradicación de la miseria y mejoramiento de la calidad de vida de las personas menos favorecidas, quienes engrosan las filas de la alta tasa de informalidad laboral en el país y acuden al *Gota a Gota* para suplir los vacíos del sector financiero en materia de educación e inclusión financiera, todo lo cual nos lleva a diseñar un nuevo marco normativo que disminuya los obstáculos de acceso al microcrédito en el sector formal para las personas de estrato 1, 2 y 3 en Colombia y quienes actualmente.

#### **e) Nuestra Propuesta frente a entidades bancarias del sector privado**

Las utilidades de las entidades bancarias privadas en el 2021 ascendieron a 11,7 billones de pesos (Informe de la Superintendencia Financiera, noviembre 2021). Este hecho y la Responsabilidad Social Empresarial deberían ser incentivos para que dichas entidades diseñen estrategias para disminuir los costos operativos que

recaen sobre el cliente de bajos recursos, es decir, que este último asuma el costo del microcrédito a la tasa de interés fijada, pero se le exonere del pago de los costos de comisiones o el IVA, y sea la entidad bancaria la que los asuma.

La propuesta del presente Proyecto de Ley busca imponer la obligación a las entidades bancarias de destinar al menos 5% del total de su presupuesto de colocación, para otorgar microcréditos para las personas de estratos 1, 2 y 3 y zonas rurales que tengan ideas de emprendimiento claras y viables, y para aquellas que buscan invertir en su negocio. En ese sentido, la oferta de microcréditos debe realizarse de manera responsable y estableciendo ciertos criterios de selección; como un estudio previo del proyecto en el cual se destinarán los recursos del crédito. Del mismo modo, con el apoyo del SENA y entidades como la Banca de las Oportunidades se debería complementar el financiamiento con acompañamiento técnico en Educación Financiera y uso eficiente de los recursos para maximizar la inversión.

#### **f) Bondades del Microcrédito**

Se ha comprobado que los microcréditos tienen un impacto positivo, Fernández (2014), encontró que las utilidades de las empresas del 32.6% de los dueños que adquirieron un microcrédito, aumentaron aproximadamente 103%. Igualmente, muestra que los negocios de menor ingreso aumentaron sus ganancias a una tasa más rápida, en comparación con los de ingresos más altos, es decir, el microcrédito tuvo un efecto progresivo, lo que beneficiaría a los dueños de las pequeñas empresas.

De igual manera, el microcrédito puede ayudar a que la pequeña empresa genere trabajo formal en un entorno donde la tasa de desempleo e informalidad en Colombia se ubica alrededor del 11,8 % y 47,7%, respectivamente (DANE, 2019). En ese sentido, este Proyecto de Ley busca que el microcrédito sea una herramienta

mediante la cual se generen incentivos para crear condiciones que permitan a los colombianos ingresar al sector formal, ya sea para crear empresa, fortalecerla y generar empleo a través de la misma, impactando así la mejora en el nivel de ingresos de las personas, al igual que su calidad de vida al tener la oportunidad de acceder a los recursos del sistema financiero, todo lo cual tendría un impacto directo en la productividad general del país.

### Antecedentes normativos

El Congreso de la República ha legislado en aras de diseñar normas para la formalización y generación del empleo de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Así mismo, el Ministerio del trabajo ha formulado estrategias para solucionar el problema de informalidad. Lo anterior, se evidencia en el siguiente cuadro:

Tabla 6. Antecedentes.

NORMA	DESCRIPCIÓN
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Competitividad y crecimiento de la productividad a través de la formalización
Ley 1429 de 2010	Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
Decreto 489 de 2013	Pequeñas empresas pueden renunciar al beneficio de no aportar a las cajas de compensación
Decreto 721 de 2013	"Por medio del cual se reglamenta el numeral 4° del artículo 7° de la Ley 21 de 1982 y se regula la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar"
Decreto 2616 de 2013	Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Objetivo 3. Aumentar la formalización y generación de empleo



Decreto 567 de 2014	Por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones.
Red Nacional de formalización laboral	Estrategia de coordinación institucional, que tiene por finalidad garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y el desarrollo de las políticas activas de empleo, a través de la promoción, capacitación, orientación, acompañamiento, seguimiento y control de los proyectos y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores en Colombia.
Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	<p>Artículo 252 OPERACIONES FINAGRO.</p> <p>Adiciónese los numerales 6 y 7 al artículo 10 de la Ley 16 de 1990 modificado por el artículo 4° del decreto 2371 de 2015 e incorporado en el artículo 230 del estatuto orgánico del sistema financiero, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 10. OPERACIONES FINAGRO.</p> <p>6. Transferir recursos al fondo de microfinanzas rurales hasta en un 20% de su patrimonio técnico conforme a las directrices de su junta directiva.</p> <p>7. Realizar operaciones de redescuento con entidades microfinancieras no vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia, sujeto a los límites aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la superintendencia de economía solidaria y a los límites aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y a las operaciones que en desarrollo de este artículo reglamente la Comisión nacional de crédito agropecuario. La junta directiva de Finagro autorizará los cupos a cada entidad previo estudios de riesgos realizados por Finagro a cada entidad no vigilada.</p>

Un antecedente normativo muy importante cuyos resultados fueron exitosos e inspiran el presente proyecto de ley, es el consagrado en la Ley 546 de 1999, en particular la obligación establecida en el artículo 28 de la mencionada Ley, en el siguiente sentido: “OBLIGACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO DE DESTINAR RECURSOS A LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS

SOCIAL. Las entidades financieras deberán destinar anualmente, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, como mínimo el veinticinco por ciento (25%) del incremento de la cartera bruta de vivienda, al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social.”

Vemos como a través de una Ley de la República se establece una obligatoriedad a las entidades financieras de destinar determinado porcentaje para el financiamiento de la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social. Lo cual en principio generó malestar dentro del sistema financiero, pero al final tuvo resultados positivos para el país.

#### Referencias

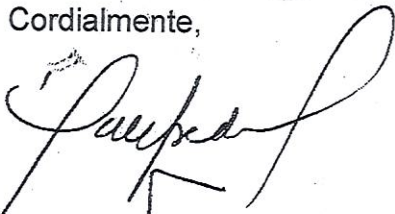
Banca de las Oportunidades (2022). Reporte de Inclusión Financiera 2021. Disponible en: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/publicaciones/reportes-anuales>

Banca de las Oportunidades (2018). Reporte de Inclusión Financiera 2017. Disponible en: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/publicaciones/reportes-anuales>

OECD: “Financial Literacy and Inclusion” (2013).

Zuleta, J., & Alberto, L. (2018). Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en Colombia. *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*. Santiago: CEPAL, 2018. LC/PUB. 2018/18-P. p. 169-188.

Cordialmente,

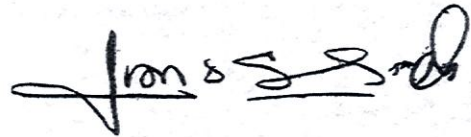


**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Honorable Senador de la República



**ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE**

Honorable Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Representante a la Cámara



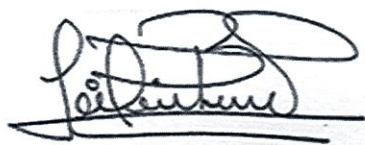
**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**

Representante Cundinamarca



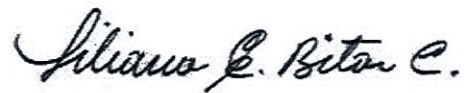
**NADIA BLEL SCAFF**

Senadora de la República



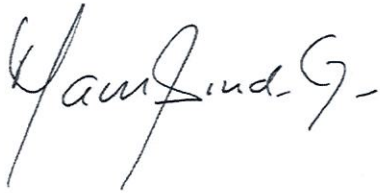
**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**

Senadora de la República



**LILIANA BITAR CASTILLA**

Senadora de la República



**MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA**

Senador de la República



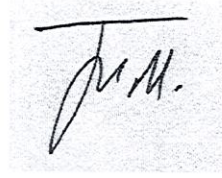
**Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán**

Senador de la República



**YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI**

Representante a la Cámara



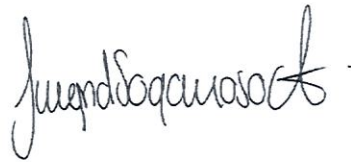
**JOSÉ ALFREDO MARÍN**

Representante a la Cámara



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**

Representante Cámara



**INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO**

Representante a la Cámara

JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA

NICOLAS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Representante a la Cámara por el Guaviare

Representante a la Cámara por Córdoba

Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.