

Del microcrédito a las microfinanzas en Colombia

Beatriz Marulanda P.¹

I. LA HISTORIA DEL MICROCRÉDITO EN COLOMBIA

A finales de los setenta se empezó a reconocer la importancia creciente del sector informal de la economía en los países en desarrollo, identificado en unidades empresariales muy pequeñas, la mayoría de ellas unipersonales, para las cuales se comenzó a acuñar el nombre de "microempresa".

El fortalecimiento de dichas unidades se convirtió en meta de política económica, estableciéndose como prioridad el acercamiento de las fuentes de financiación a los microempresarios, elemento crítico para garantizar su sostenibilidad y capacidad de crecimiento. Se aplicó, sin embargo, un enfoque paternalista donde lo importante era hacer llegar el crédito en condiciones financieras favorables con el fin de "aliviar la pobreza". Ante la inexistencia de instituciones con clara vocación hacia la financia-

ción de este segmento de la población, los organismos donantes y las instituciones multilaterales utilizaron fondos rotatorios canalizados a través de ONGS, cooperativas o asociaciones con el único objetivo de hacer llegar estos recursos a una comunidad en particular. Este esquema fracasó rápidamente ante la baja recuperación de los créditos, los altos costos de los programas y las tasas de interés subsidiadas que no permitían mantener el valor real del capital. Los programas no eran sostenibles y no tenían continuidad pues una vez se acababan los recursos de una línea específica, el suministro de recursos hacia la respectiva entidad se suspendía. Un ejemplo de estos fondos rotatorios en Colombia fueron los creados a través del Programa DRI (Desarrollo Rural Integrado), varios de los cuales fueron administrados por Corfas, una ONG con presencia en varias zonas rurales del país, la cual tuvo que asumir las consecuencias de una elevada mora que casi la lleva a la desaparición en los años noventa.

La Fundación Carvajal, encabezando un grupo de ONGS en Colombia, lideró un movimiento que en los ochenta se apartó de los fondos rotatorios, enfatizando la importancia de la capacitación de los

¹ Actualmente se desempeña como directora de Marulanda Consultores. Ha estado vinculada a Fedesarrollo desde 1998 en diversas investigaciones.

microempresarios como elemento fundamental para su desarrollo, bajo la premisa que ésta permitiría no solo mejorar sus ingresos sino proyectarlos como clientes aceptables al sector financiero formal. Bajo ese enfoque, para acceder al crédito era obligatorio realizar un ciclo mínimo de cursos, y el crédito se otorgaba a una tasa de interés "subsidiada" pues aunque era positiva en términos reales, todavía no permitía cubrir los costos de intermediación. Por esta razón, el principal intermediario de los recursos que se canalizaron bajo este esquema fue la Corporación Financiera Popular, de propiedad estatal, utilizando convenios con ONGs que capacitaban a los microempresarios y los asesoraban con el fin, supuestamente, de asegurar el repago de los créditos, contando en todo caso con la garantía del Fondo Nacional de Garantías. A pesar de estos esfuerzos, el resultado de esa etapa fue una alta morosidad de los programas, sin que se lograra ampliar la red de instituciones dispuestas a financiar a este tipo de empresarios.

La experiencia de las ONGs permitió convencer al gobierno de la importancia de este sector en la economía del país, lo que dio lugar a su incorporación como parte del Plan de Desarrollo llevando a la expedición del Primer "Plan Nacional de la Microempresa" en 1984², el cual fue seguido por otros programas a lo largo de la década, siendo el último el de 1994-1998.

Crédito solidario: el crédito se otorga a un grupo personas (3 a 5) que es responsable por el crédito, siendo los miembros del grupo los encargados de evaluar y asegurar la calidad crediticia de cada individuo.

Crédito individual: el crédito se otorga a una persona que es la responsable del crédito y la entidad crediticia debe encargarse de recoger la información y hacer el seguimiento de la calidad crediticia del deudor.

Como parte de la segunda línea de crédito con el BID para financiar el Plan de la Microempresa se le permitió el acceso a los recursos a unas ONGs que utilizaban lo que en ese momento se llamaba "crédito solidario". A través de este, se introdujo un esquema que le restaba importancia a la capacitación a cambio de un acceso ágil al crédito, suministrado directamente por ellas³.

Tecnología microcrediticia: actividades ejecutadas por una entidad financiera dirigidas al otorgamiento del crédito (en este caso microcrédito). Incluyen criterios de elegibilidad de los prestatarios, la determinación de los préstamos a conceder, el monto, el plazo del crédito, las exigencias de garantía, así como el monitoreo y recuperación del mismo.

Paralelamente y especialmente a partir de los noventa, ciertas ONGs en Latinoamérica, cada vez más especializadas en el crédito, comenzaron a mostrar éxitos con programas dirigidos a la financiación de familias de menores ingresos y microempresas. Esto se logró a través de la adaptación de procedimientos, metodologías de análisis y sistemas de control de calidad de la cartera especialmente diseñados para realizar eficientemente operaciones de muy baja cuantía. De esta forma demostraron que sí era posible financiar a los más pobres con esquemas no solo autosostenibles sino rentables, algo que a través de la década de los noventa se vino a conocer como las "tecnologías microcrediticias". En Co-

² La política de apoyo se formuló en el documento CONPES DNP-2069-UDS, marzo 8 de 1984.

³ En otros países de Latinoamérica esta metodología no era nada novedosa sino la única, pues no se contaba con ONGs capacitadoras y solo habían recibido la influencia de la ONG norteamericana Acción Internacional, la cual había impulsado el crédito solidario en Latinoamérica.

Colombia solo algunas ONGS que mencionaremos más adelante incursionaron por este camino, mientras que el tema del microcrédito iba perdiendo relevancia dentro de la política pública para finales de los noventa.

La etapa más difícil del microcrédito en Colombia, se dio a raíz de la redefinición de los parámetros de cálculo de la tasa de usura hacia el final de la década de los noventa, lo cual provocó un desplome de la tasa límite autorizada y la aplicación de un tope efectivo a las tasas de interés de colocación. Si bien esta situación tuvo repercusiones importantes en todos los productos de crédito del sistema financiero, en el caso de las operaciones crediticias de bajo monto, especialmente en el caso del microcrédito, provocó serias dificultades pues los costos de administración en estos créditos son mucho más altos. Esto tuvo un impacto considerable sobre las instituciones que ya estaban en operación al tiempo que desestimuló totalmente la incursión de nuevas entidades en el negocio del microcrédito.

Este problema se trató de corregir a través de la Ley 590 de 2000 (Ley Mipyme⁴), que introdujo la posibilidad de cobrar honorarios y comisiones para remunerar la asesoría especializada al microempresario, el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias y la cobranza especializada del crédito, sin que se consideraran como costo del crédito para efectos del cumplimiento del límite de usura⁵. Posteriormente, luego de diversos estudios dirigidos a cuantificar los costos de otorga-

miento, administración y recuperación del microcrédito, se estableció en un 7,5%, cifra aún por debajo de lo arrojado por dichos estudios.

A pesar de la posibilidad de incluir ciertos costos dentro de esta comisión, el límite efectivo impuesto por la tasa de usura se tradujo en la práctica en la imposición de un piso al monto del crédito que puede ser otorgado. En efecto, la imposibilidad de recuperar la totalidad de los costos operativos implícitos en las operaciones de crédito de bajo monto, simplemente obligó a las entidades financieras a aumentar el monto mínimo de crédito, restringiendo el acceso de personas de bajos ingresos. Claramente, esta situación ha impedido una mayor profundización financiera tanto por parte de las instituciones financieras como por parte de las ONGS microfinancieras, y continúa siendo un problema sin resolver.

Durante el actual gobierno el tema de la necesidad de canalizar recursos de financiación hacia la microempresa volvió a tomar relevancia, al punto que se celebró un convenio con la banca dirigido a asegurar el suministro de este tipo de crédito. Dentro del convenio se trató de utilizar nuevamente el esquema de alianza entre bancos y ONGS microfinancieras, con el apoyo de garantías estatales a través del FNG. Sin embargo, rápidamente la mora creciente de muchos de estos programas llevó al gobierno a cerrar varias de estas iniciativas.

No obstante, es indudable que como resultado del cumplimiento del convenio las colocaciones del sistema financiero formal hacia la microempresa han crecido. Pero el logro más importante es que la necesidad de cumplir el convenio se convirtió en un estímulo para que los intermediarios financieros formales (establecimientos de crédito y otros vigilados por la Superintendencia de Economía Solida-

⁴ Esta Ley representó un esfuerzo importante en la generación de una política clara y estable de fomento a la micro y pequeña empresa del país desde varios aspectos, no solo del financiero que es el que nos incumbe en este artículo.

⁵ Ley 45 de 1990.

ria) miraran con otros ojos un segmento de mercado hasta el momento desatendido por ellos. Es importante en todo caso tener en cuenta, que el convenio coincidió además con un momento de cambio en las condiciones de competencia en el sistema financiero colombiano, en dónde el proceso de consolidación de la banca múltiple y la consecuente necesidad de expandir los nichos de mercado atendidos ha conducido a algunas entidades a incursionar en sectores nuevos como la microempresa.

De allí se derivaron procesos claros de *downscaling*⁶ con tres experiencias específicas de bancos grandes que iniciaron el desarrollo de proyectos dirigidos a introducir las mejores prácticas en tecnología microcrediticia para la atención del sector microempresarial, dentro de parámetros adecuados de prudencia financiera y control de riesgos.

II. ¿QUIENES SON LOS OFERENTES?

El acercamiento de las instituciones financieras y ONGS a la población de menores recursos se ha dado fundamentalmente a través de productos de crédito. Inicialmente los recursos se canalizaron a través de ONGS que prestaban servicios financieros y no financieros a la microempresa, las cuales desarrollaron un proceso de aprendizaje que demostró no solo la rentabilidad del negocio sino su sostenibilidad. En la década de los noventa se inició una tímida participación de un par de intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Bancaria, pero fue solo recientemente cuando la banca comercial mostró interés en atender el nicho microempresarial.

⁶ Proceso de acercamiento de las entidades financieras formales a las tecnologías microcrediticias, para promover y facilitar la realización de operaciones de microcrédito dentro de su estructura financiera, y así canalizar el ahorro del público.

Los primeros ejemplos de instituciones microfinancieras en Colombia surgieron con la creación de entidades como Actuar Bogotá (también conocida como Corposol), que se creó en 1987 como una entidad financiera no regulada con el apoyo técnico de Acción Internacional. A pesar de contar con apoyo de fuentes de recursos externas, su patrimonio fue insuficiente para sostener sus necesidades de crecimiento, lo cual la llevó a buscar mayores recursos para fortalecer su patrimonio. Logró vincular capital nacional e internacional y se convirtió en una compañía de financiamiento comercial regulada denominada Finansol, que posteriormente, ante un quebranto patrimonial severo y con la participación del IFI (Instituto de Fomento Industrial) y de nuevos accionistas internacionales capitalizando sus acreencias, cambió su nombre por el de Finamérica con el cual funciona actualmente. Este modelo de transformación de ONG a institución financiera regulada, conocido como *upgrading*, muy común en países como Bolivia o Perú, es el único caso que se ha dado en Colombia. De hecho las 5 ONGS afiliadas a la red mundial de bancos de la mujer (WWB) que operan en Colombia, aún no se deciden a buscar la formalización como mecanismos de expansión crediticia.

El caso de Financiera Compartir es diferente pues es una Compañía de Financiamiento Comercial creada para atender a microempresarios pero que hasta ahora está iniciando la implementación de tecnologías microcrediticias con el fin de poder profundizar su atención a sectores de ingresos aún menores. Las ONGS afiliadas a la red del *Women's World Banking* se crearon con el fin de apoyar con recursos de crédito principalmente a mujeres micro y pequeñas empresarias de bajos recursos. El modelo se inició en Cali en 1982, y se replicó con personerías jurídicas independientes en Medellín y Popayán en 1985, Bucaramanga en 1986, y en Bogotá en 1989. Recibieron la asesoría de la firma alemana IPC GMBH⁷, a

partir de lo cual lograron consolidarse, crecer y ser rentables. Actualmente estas organizaciones continúan especializadas en el sector de la microempresa y han desarrollado muy exitosamente la tecnología microcrediticia ampliando su radio de acción a muchas otras ciudades de Colombia. De hecho, estas entidades son ejemplo a nivel latinoamericano de aplicación de las mejores prácticas en tecnología microcrediticia, al tiempo que han contribuido a demostrarle a la banca local que es posible canalizar crédito al sector microempresarial dentro de parámetros de control de mora muy superiores a los que se observan en el crédito bancario tradicional.

Además de estas entidades, hay otras fundaciones sin ánimo de lucro que ofrecen tanto servicios de desarrollo empresarial como de crédito, siendo tal vez la más importante, en términos de volumen de cartera, la Fundación Santodomingo, la cual opera fundamentalmente en la Costa Atlántica del país.

Las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia también han sido instituciones financiadoras de personas en la escala de ingresos medios hacia abajo entre los que seguramente hay un porcentaje importante de microempresas. Si bien la información disponible no permite determinar la participación de la microempresa dentro de su portafolio de productos, al tiempo que la cobertura física es similar a la del sistema financiero, tienen un impacto importante a nivel de acceso a servicios financieros. Es de destacar que ofrecen un portafolio de servicios financieros más amplio que las ONGs, pues ofrecen facilidades de ahorro y de seguros.

⁷ Esta firma apoyo varios procesos de transformación en Latinoamérica, tomando la decisión de apoyarlas con aportes a su patrimonio, lográndose consolidar como un grupo financiero especializado en microfinanzas y pymes con presencia en Europa (en las antiguas repúblicas del este), en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Haití, con sus filiales bajo el nombre de Pro-Credit.

La reciente incursión de los bancos comerciales en este segmento del mercado también está produciendo cambios importantes en el entorno competitivo, pues éstos están en capacidad de ofrecer servicios financieros integrales a la población de bajos recursos tanto rural como urbana. En este sentido es de particular importancia la decisión tomada por Bancolombia, el Banco Caja Social y el Banco Agrario en el sentido de iniciar el proceso de introducción de las mejores prácticas en tecnología crediticia para la atención del mercado de bajos recursos. La participación de los bancos permitirá no solo canalizar un mayor volumen de recursos de ahorro hacia la financiación de las actividades productivas realizadas por la población de bajos ingresos, sino que su universalidad como banca permitirá la prestación de servicios financieros integrales a la población de bajos recursos "no bancarizada", a través de la realización de ventas cruzadas, la posibilidad de utilizar productos de captación tanto para ahorrar como para realizar transacciones, y el acceso a productos que les permitan asegurarse contra ciertos riesgos.

Como resultado de lo anterior, con la información disponible a diciembre de 2004 podemos identificar en Colombia cerca de 35 instituciones con programas de microcrédito⁸, las cuales atienden más de 500 mil clientes y tienen cartera por un valor superior a US\$700 millones.

⁸ De acuerdo con los criterios de calificación y clasificación de cartera definidos por la Superintendencia Bancaria de Colombia, que adoptaron los parámetros definidos por la Ley 590 de 2000 para definir los créditos a la microempresa. Esta ley definió la microempresa como toda unidad de explotación económica realizada por persona natural o jurídica en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere 10 trabajadores y sus activos totales sean inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Los microcréditos corresponden a todas las operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo nivel de endeudamiento no supere 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLV).

III. ¿CUALES SON LOS RETOS HACIA EL FUTURO?

Diferentes autores en los últimos años han puesto de relieve el impacto benéfico que tiene el hecho de que la mayor parte de la población pueda acceder a créditos sobre la distribución del ingreso de un país, sobre la pobreza y sobre su potencial de desarrollo. Más recientemente, a medida que la frontera de los créditos se ha movido, se ha enfatizado también la necesidad de ofrecer amplios servicios de ahorro y seguros, conceptos todos englobados hoy en día bajo la noción de las "microfinanzas".

El reto de la próxima década es lograr que la "profundización financiera" beneficie a todas las capas de la población. Se requiere que los servicios financieros de ahorro y crédito lleguen a los segmentos de la población de más bajos ingresos en una magnitud adecuada a su tamaño e importancia dentro de la economía nacional. Para ello, es necesario tanto que las entidades financieras formales atiendan ese mercado como que las entidades microfinancieras no formales movilicen un mayor volumen de recursos.

Para lograrlo es necesario ampliar el concepto de microcrédito hacia las microfinanzas, con el fin de incorporar un concepto más amplio que debe convertirse en la meta de política pública: incrementar el suministro de servicios financieros a las familias de bajos ingresos. Esto implica no solo la participación de entidades financieras reguladas sino también el desarrollo de productos que permitan realizar pagos y transferencias, tener ahorro, acceso al crédito, y productos que permitan asegurar la atención en salud y educación, lo mismo que la pensión de vejez, invalidez y muerte.

Esto requiere la participación de todos los oferentes actuales, regulados y no regulados, lo mismo que la política decidida del Estado para incentivar la pro-

fundización financiera hacia las capas de más bajos ingresos de la población. Las entidades financieras formales que ya iniciaron el proceso de acercarse a este nicho de mercado deben hacer grandes esfuerzos para penetrar el mercado en segmentos de cada vez más bajos ingresos, sin olvidar las zonas rurales.

Las ONGs microcrediticias existentes deben insistir en buscar mecanismos que les permitan aumentar su cobertura, aunque esto implique en algunos casos realizar un proceso de formalización y conversión hacia un intermediario vigilado por la Superintendencia Bancaria.

Todo esto implica la necesidad de contar con un entorno regulatorio claro y estable que no introduzca distorsiones y facilite verdaderamente el desarrollo de las microfinanzas dentro de parámetros de prudencia financiera y control del riesgo. Se requiere crear las condiciones para el diseño de productos financieros activos y pasivos que se ajusten a las necesidades y condiciones de la población de bajos ingresos, y sobretodo, se requiere permitir que los intermediarios financieros puedan ofrecer estos productos en condiciones de sostenibilidad financiera.

Alcanzar estos objetivos implica contar con un marco regulatorio que promueva la competencia entre instituciones financieras dentro de normas estrictas de supervisión y de control de riesgos, ofreciendo estímulos para quienes desarrollen productos para estos segmentos, lo cual puede ser una alternativa con enorme impacto social. Igualmente, el marco normativo debe ser favorable a la realización de las operaciones financieras seguras. Para ello se requiere, entre otros elementos, un apoyo legislativo que permita retribuir adecuadamente esta función, que elimine los techos a las tasas de interés de usura, que a los únicos que no les aplica es a los usuarios y agiotistas.