

# INNOVACIÓN SOCIAL Y MICROCRÉDITO: ¿ESTAMOS FINANCIANDO EL STATUS QUO DE LA POBREZA?

Santiago Espinosa Moyano<sup>1</sup>

Nicolás Eduardo Fajardo Acosta<sup>2</sup>

Daniela Gantiva Parada<sup>3\*</sup>

## Resumen

Este documento busca identificar el papel de las políticas públicas que fomentan el microcrédito en Colombia mediante el estudio del caso de la Banca de las oportunidades. Para este fin, se relacionan los conceptos *innovación social* y *microcrédito* en cuanto a concepción y objetivo a partir de una visión crítica que incluya perspectivas tanto ortodoxas como alternativas que permitan ampliar la capacidad de análisis del problema. Así también, se explica, por medio de una descripción histórica de las políticas que fomentan el microcrédito, si el camino seguido por este en Colombia ha mantenido la propuesta original de ser una herramienta de lucha contra la pobreza. Posteriormente, se hace un breve análisis cualitativo de dichas políticas para evaluar la política de microcrédito en general empleada por el gobierno nacional. Finalmente, al evaluar la política implementada por la B.O. y entendiendo al *microcrédito* como *innovación social* sugerimos que el gobierno, lejos de fomentar la innovación social, está financiando el status quo de la pobreza.

**Palabras clave:** Innovación social, microcrédito, política pública, desarrollo económico

**Clasificación JEL:** I38 L31 O22 O35 Z18

---

<sup>1</sup> Estudiante de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, saespinosamo@unal.edu.co

<sup>2</sup> Estudiante de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, nefajardoa@unal.edu.co

<sup>3</sup> Estudiante de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, dgantivap@unal.edu.co

\* Con el apoyo de la profesora Luz Ángela Rodríguez Escobar. Sus ideas y comentarios fueron muy importantes para terminar este artículo.

# **SOCIAL INNOVATION AND MICROCREDIT: ARE WE FINANCING THE STATUS QUO OF POVERTY?**

## **Abstract**

This document reviews the role of public policies promoting microcredit in Colombia using the case of "*Banca de las Oportunidades*" as an example. For this purpose, the concepts of *social innovation* and *microcredit* are linked together regarding their conception and goals through a critical revision including both orthodox and alternative perspectives, which in turn allows to analyze the problem in a wider form. Additionally, the paper explains, through a historical description of policies promoting microcredit in Colombia, whether it has maintained the original objective as a tool for fighting poverty. Afterwards, a brief qualitative analysis of these policies is made in order to conclude on the microcredit policy introduced by the national government. Finally, after evaluating the policy implemented by B.O. and understanding „microcredit" as a „social innovation“, we suggest that the government, far from enhancing the environment for social innovation, is financing the status quo of poverty.

**Key words:** Social Innovation, microcredit, public policy, economic development.

**JEL classification:** I38 L31 O22 O35 Z18

## 1. Introducción

Poco a poco la sociedad ha comprendido el serio obstáculo que representa la pobreza y los altos niveles de desigualdad para la consolidación del desarrollo, problemas que retan los valores sociales, políticos y económicos de las distintas comunidades que enfrentan este flagelo. Bajo este escenario, se han propuesto diversas soluciones que en muy pocas excepciones han tenido el resultado esperado, pues se ha logrado disminuir la condición de pobreza, pero no eliminarla por completo. Esto ha provocado que la población, en especial la de los países más pobres y desiguales, mantengan sombras de duda sobre los gobiernos, viendo como se hace inviable el mejoramiento del bienestar de sus familias a largo plazo, lo que a su vez genera problemas de gobernabilidad, exacerba los conflictos sociales y dificulta la implementación efectiva de otras políticas públicas.

Dado lo anterior, es posible preguntarse si quizá los esfuerzos institucionales no sean lo suficientemente efectivos para solucionar estos problemas tan complejos. Esto tiene especial relevancia dentro del contexto colombiano, pues la pobreza y los altos niveles de desigualdad son los principales causantes de los conflictos armados y sociales a lo largo y ancho del país. Por ello, un estudio acerca de procesos innovadores alternativos (aquellos dirigidos por las mismas comunidades) puede dar luces acerca de lo que se podría realizar en un futuro cercano en el marco de la implementación de los acuerdos de paz, firmados entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, por supuesto, sin olvidar que, más allá de la coyuntura, es necesaria la existencia de políticas explícitas dirigidas específicamente hacia la lucha contra la pobreza y el desarrollo multidimensional de las comunidades.

El éxito de los procesos de innovación anteriormente mencionados depende de la existencia de soporte y sostenibilidad financiera, pues las comunidades afectadas, *per se*, no cuentan con los recursos para generar la estabilidad necesaria para su ejecución. Dentro de este panorama, entran en juego los mecanismos crediticios, no solo como catalizadores sino también como instrumentos propios de innovación.

En este sentido, el primer objetivo de este documento es relacionar los conceptos de *innovación social* y *microcrédito*, tanto en la manera como se conciben como en el objetivo que ambos establecen en torno a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Se pretende entonces, abordar el vínculo entre innovación social y microcrédito desde una visión crítica, tanto desde perspectivas ortodoxas como alternativas, lo cual permite mejorar la capacidad

de análisis del problema, enriqueciendo las conclusiones y ampliando el horizonte para plantear propuestas de política más apropiadas.

Entender la razón de ser del microcrédito, y su vínculo con la innovación social, permite evaluar desde una perspectiva más completa las políticas públicas que promueven esta última en Colombia. La Banca de las Oportunidades (B.O.) aparece así como la primera política de gobierno clara para promover el acceso al crédito y demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas. Se toma el caso de la B.O. ya que es de alcance nacional, es decir, es responsabilidad del gobierno central y el tamaño de sus fondos es significativo, haciéndola una política de interés nacional y postulándola como la mejor alternativa para entender si el camino seguido por el microcrédito en Colombia, a través de una política pública, ha mantenido su propuesta original como herramienta de lucha contra la pobreza, así como las características propias de procesos de innovación social. El segundo objetivo de este trabajo es precisamente evaluar la política implementada por la B.O., entendiendo el «microcrédito» como «innovación social».

De esta manera, el documento se presenta en cinco secciones. La primera sección es la presente introducción. La segunda sección intenta sumergirse en el debate entre «innovación social» y «microcrédito» se realiza un análisis crítico al concepto, así como a su contextualización teórica, concluyendo que el microcrédito si puede ser visto como innovación social, y mejor aún, que debe estar vinculado a la política pública. En la tercera parte se introduce el sector microfinanciero colombiano explicando cómo se ha tratado la política de microcrédito a través de los años. En la cuarta parte se explica el surgimiento de la B.O., así como las políticas administradas por ella desde el 2006. En la quinta sección se hace un breve análisis cualitativo de dichas políticas intentando plantear una generalidad en cuanto a la política de microcrédito empleada por el gobierno nacional. Por último, se plantean algunas conclusiones, útiles para generar propuestas de política pertinentes para su implementación en el contexto del postconflicto colombiano.

## **2. El debate “innovación Social” vs “microcrédito”**

### **Análisis crítico al concepto de Innovación Social**

Definir «innovación social» es una tarea ardua, pues es un debate aún vivo dentro de la academia. No obstante, es importante destacar que aunque existen diferentes comunidades científicas, todas estas están interrelacionadas entre sí, al menos marginalmente, lo que podría indicar que un consenso puede alcanzarse en un futuro cercano. Ahora bien, para efectos de este artículo, se toma la definición planteada por Van der Have y Rubalcaba (2016), que definen «innovación social» como aquella capacidad transformadora (de relaciones, estructuras o sistemas sociales) para solucionar problemas socialmente relevantes. Lo interesante de dicha definición es que entiende diferentes niveles de análisis, de forma que se plantea una unificación del término bajo una serie de principios unificadores, reconociendo la interdisciplinariedad y la pluralidad metodológica (no solamente en el campo económico sino de las ciencias sociales en general).

Adicionalmente, Gregoire (2016) destaca que la «innovación social» tiene tres características: en primer lugar, surge en *clusters* o aglomeraciones de personas, empresas o industrias, en segundo lugar, es impredecible y finalmente, es un proceso de bajo nivel, es decir, ocurre al margen de las organizaciones institucionales.

Asimismo, cuando se da cuenta del carácter eminentemente social del término, se encuentra que existen tres perspectivas; la primera hace referencia a un cambio en las relaciones o estructura social, bien sea para lograr la innovación o como producto de esta, pero enmarcadas en un contexto económico. La segunda enfatiza el carácter extraeconómico de la innovación, es decir, que está exenta de motivación económica, y la última recalca el rol social mediante la interacción entre más de una organización para desarrollar la innovación, destacando el sector de los servicios como principal sistema de innovación.

Simultáneamente, otro enfoque considera lo «social» como las necesidades básicas o las condiciones de vida de las personas, generando dos implicaciones importantes: en la política pública, en el sentido de que la innovación social busca compensar la disminución del Estado de bienestar por medio de un apoyo institucional del Estado a los innovadores. Por otro lado, está la implicación en el empresario social, la cual explica que la «innovación social» es desarrollada por empresarios y empresas sin ánimo de lucro y destacando que las dinámicas participativas de la innovación son fundamentales para explicar el proceso en que se llevan a cabo, que es en resumen parte inalienable para su explicación (Gregoire, 2016).

Desde otra perspectiva, varios autores han intentado definir «innovación social» a través de los elementos y agentes principales que la conforman, llevando la transformación asociada de un nivel estático a uno dinámico explicando el proceso y no solo el resultado. Dentro de estos trabajos se encuentra el de Hernández, Tirado y Ariza (2016). En este se enumeran los elementos de la «innovación social» de la siguiente manera: 1. Gestor o actor principal de la innovación (emprendedor social, la sociedad civil organizada o la administración pública), 2. Objeto principal de la innovación social (necesidad de cubrir una necesidad social, dar respuesta a una demanda socialmente definida o posibilitar una transformación social), 3. Capacidad de transformación social (cambios en más de un ámbito social, interconectando diferentes esferas sociales, aumentan la capacidad de innovación), y 4. El ciclo de proceso (sistematización acerca de los diferentes elementos y acciones que intervienen o deben estar presentes en un proceso de innovación social). Además, como mencionan dichos autores:

Se identifica una correspondencia clara entre las definiciones que apuntan a los emprendedores sociales como principales agentes, las que definen su objeto como la cobertura de necesidades sociales, las que tienen una baja capacidad de transformación social y las que conceden mayor importancia a la dimensión económica. Igual correspondencia se encuentra entre los promotores institucionales, la cobertura de demandas sociales, dinámicas de medio impacto y dimensiones gerenciales o políticas... Cuanto mayor peso ocupa la transformación social a la hora de definir procesos de innovación social, mayor va a ser la importancia para que tales procesos sean de amplio impacto aunque se corre el riesgo de que dichas definiciones sean de carácter más difusas y, por ello cuentan con menor capacidad operativa. (Hernández Ascanio, Tirado Valencia , & Ariza Montes, 2016, págs. 182 - 183)

Especial importancia merece la expresión de «contexto de emergencia» dentro del término de «innovación social». A la luz del desarrollo y la riqueza de los países se enfatiza el hecho de que la innovación produce una ruptura con el sistema socioeconómico, generando una ganancia mayor a expensas del orden establecido. Con ello en mente, se cuestiona la pertinencia de la «innovación social» a la hora de resolver los problemas de desigualdad y distribución existentes en la sociedad (Peña Cedillo & Petit, 2013).

Otra parte importante del análisis es el avance tecnológico, ya que este es parte fundamental de los ciclos económicos y por ende de los comportamientos sociales y políticos inscritos

dentro de la «innovación social»<sup>4</sup>. De hecho, un elemento integrante de los procesos de innovación es la cohesión social, pues permite el apoyo en los procesos y las estructuras sociales. Es entonces cuando se puede aseverar que la innovación por sí misma no conduce a un mayor desarrollo *per se*, está enmarcada en un contexto social e institucional muy importante, y sus ganancias no son distribuidas de forma equitativa automáticamente (Peña Cedillo & Petit, 2013).

La «innovación social» en sus primeros estadios de investigación, al estar muy ligada con la tecnología, se vinculó con prosperidad material y mejores condiciones de vida; no obstante, los problemas de distribución no fueron solucionados, relegando la «innovación social» como un instrumento para justificar la perpetuidad del sistema, pues busca mejorar las debilidades del sistema de mercado dejando de lado el debate acerca de la distribución. Ello implica que la «innovación social» es un argumento para aceptar el desvanecimiento del Estado de bienestar, sumado a que su explosión conceptual se acentuó a partir del 2008 con los primeros signos de la crisis social que actualmente atravesamos (Gregoire, 2016). Así, es importante generar políticas que cuenten con los aspectos históricos, geográficos, culturales y sociales determinados para que la innovación, lejos de convertirse en una salida rápida a los problemas de sistema de mercado, sea introducida como un fin en sí mismo para construir una sociedad menos desigual y más próspera.

### **Contextualización teórica y objetivo del microcrédito**

Un primer acercamiento al «microcrédito» lo brinda el Nuevo Diccionario de Economía de Palgrave (2008), en este se introduce el término como una solución a una falla de mercado a través de los artículos académicos que referencia. Específicamente, se define «microcrédito» como un movimiento amplio para suministrar servicios de banca profesional a hogares pobres, donde la innovación se relaciona en la medida de que ofrece nuevas ideas dentro de la Economía de la Información y nuevos mecanismos para reducir la pobreza; así, proveer servicios financieros fiables a precios razonables se convierte en la aspiración de los proveedores de microcrédito.

---

<sup>4</sup> El problema surge cuando la teoría estándar (económica) no tiene en cuenta el contexto social y solo construye sus supuestos a partir de racionalidad perfecta y egoísmo, dejando de lado importantes elementos ontológicos de los procesos sociales.

Con el fin de justificar la existencia del microcrédito, la Economía de la Información expone la carencia de bienes y documentos de propiedad privada por parte de agentes de bajos recursos, esto es solicitado por la banca como colateral con el fin de tener maneras efectivas de monitorear y hacer cumplir los contratos de préstamo; en este sentido, el racionamiento del crédito, que perjudica a las comunidades más vulnerables, puede emerger con la selección adversa y el riesgo moral como culpables. El papel del microcrédito entonces es deshacer la tendencia de pérdida doble de los agentes pobres; por una parte poseen menos ingresos y pocos bienes y además como resultado de esto, tienen peor acceso a instituciones financieras que los pueden alejar de la pobreza.

Por otro lado, en la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales (Darity, 2008) el «microcrédito» se refiere, ante todo, a pequeños préstamos orientados a prestatarios de bajos ingresos con el fin de brindarles ayuda para el desarrollo de actividades comerciales o para emprender negocios. En cuanto a la revisión histórica que realiza la enciclopedia sobre el microcrédito, esta ubica su origen en los esfuerzos encaminados por Muhammad Yunus<sup>5</sup>, quien fundó el Banco Grameen a principios de los años ochenta, como una institución de crédito especializada en préstamos de bajos montos a prestatarios de alto riesgo por su carencia de colateral y experiencia en negocios; esta se convirtió en la primera experiencia microfinanciera con reconocimiento internacional. Actualmente, el microcrédito ha sido ampliamente adoptado por muchas agencias de desarrollo y gobiernos, por ejemplo, la Institución Financiera de Desarrollo Comunitario en los Estados Unidos, iniciada en 1996, es una de las entidades que canaliza el dinero al microcrédito.

La mayoría de los teóricos que se han involucrado en el tema del microcrédito tienden a vincularlo con el desarrollo económico, dado que las actividades microcrediticias conforman un componente activo en el desarrollo de los países, pues representan un servicio y un elemento importante en la lucha contra la pobreza. Académicos como Beatriz Armendáriz de Aghion y Jonathan Morduch (2005) realizan un esfuerzo por explicar la «Revolución de las microfinanzas» de forma tanto teórica como práctica; se parte de la idea de que programas como el microcrédito son una respuesta ante las fallas del mercado financiero que impiden

---

<sup>5</sup> Estas acciones lo hicieron merecedor del Premio Nobel de la Paz en 2006 por “por promover oportunidades económicas y sociales para los pobres, especialmente las mujeres, a través de su proyecto pionero del microcrédito”.

la correcta distribución de préstamos entre la población más vulnerable. El microcrédito aparece como una forma de aliviar las restricciones crediticias, incrementar la eficiencia en la producción y consumo, y reducir la pobreza. En este caso el microcrédito se concibe como una herramienta importante para la reducción de la pobreza, pero no significa que sea una «bala mágica», por lo que no se puede esperar que lleguen a funcionar en todos los lugares y para todos los individuos.

Sin embargo, también se encuentran académicos con una visión más crítica frente al tema. Susan Feiner y Drucilla Barker (2006) critican la adjudicación del premio Nobel de la Paz de 2006 a Muhammad Yunus, a quien las autoras relacionan con la actual fascinación por los mitos individualistas de la riqueza y la pobreza, muy vinculada a la doctrina del «neoliberalismo». De hecho, insisten en que los neoliberales defienden el Grameen Bank e iniciativas similares precisamente porque los programas de microcrédito no cambian las condiciones estructurales de la globalización como la pérdida de derecho a la tierra, la privatización de los servicios públicos esenciales o los recortes en salud y educación. Aunque el microcrédito ha sido presentado como una herramienta de lucha contra la pobreza (que en cierto sentido ha tenido sus resultados positivos), este tipo de política olvida que va dirigido a las personas más pobres de la sociedad por lo que los programas de «emprendimiento» generados con estos recursos, por lo general, están inscritos en el sector informal, este paso a la formalidad y a ser un componente activo en la economía de la comunidad puede ser tortuoso. Esto a su vez relega la política de promoción de crédito a un mero problema individual (Feiner & Barker , 2006)

Ahora, aunque es importante la adjudicación de recursos a dichos grupos vulnerables (con un continuo flujo de caja), las instituciones de microfinanzas no olvidan que su negocio debe ser lucrativo por lo que, generalmente, sus tasas son más altas que las fijadas en el mercado, pero muchísimo más bajas a lo que respecta a prestamistas ilegales. También es importante entender que no solo el crédito hace parte de la promoción de política; aquellos que adquieren microcréditos también requieren apoyo complementario en otras áreas, como capacitación, marketing, alfabetización, movilización social y otros servicios financieros (por ejemplo, préstamos para el consumo, ahorros).

La articulación de las microfinanzas con la pobreza también se ha visto debatida, se ve la pobreza como un problema individual y a partir del individuo es como se debe solucionar; ahora bien, si se provee crédito a alguna persona para que esta pueda realizar un proyecto de emprendimiento y pueda generar un flujo continuo de recurso, la tarea estaría hecha. El problema es que ahora se pasa a ver el sector informal como un aliado para la lucha contra la pobreza, ya que la mayoría de los proyectos resultantes de las microfinanzas estarán inscritos allí, y de hecho, pasaría a ser considerado como «el verdadero bastión del espíritu emprendedor capitalista» (Goldberg, 2006).

### **¿Se puede entender microcrédito como innovación social?**

La concepción del microcrédito es bastante amplia e incluye varias visiones de lo que podría ser sus objetivos principales y su impacto en la población. Una de estas, reconocida por su argumentación crítica, parte de considerar al «microcrédito» como una herramienta más para propender por la expansión del sector financiero convencional, apoyada en que brinda servicios financieros a la población más vulnerable que no cuenta con colaterales para estimular el espíritu emprendedor de aquellos individuos y sus comunidades. Ello desconoce la existencia previa de asociaciones de banca comunitaria y sesga el objetivo de financiar a los más pobres, pues no fomenta su desarrollo y profundiza sus niveles de consumo sin generar nuevos procesos de acumulación o redistribución; en este sentido, sería erróneo considerar al «microcrédito» como una innovación ya que sigue los mismos pilares en los cuales se basan los productos financieros estándar, e incluso se otorgan con los mismos parámetros y por las mismas instituciones.

No obstante, en este caso, lejos de considerarlo como un simple facilitador de los procesos de innovación, es más apropiado hacerlo como una innovación social en sí misma, pues ello implica que es el instrumento que permite realizar la movilidad social y generar nuevos procesos de acumulación y redistribución por fuera de los mercados convencionales. Esto lleva a que el «microcrédito» como «innovación social» debe necesariamente partir de la iniciativa pública, es decir, ser un proceso liderado por el Estado como una política pública con objetivos claros y específicos para resolver los problemas distributivos y de acumulación en las poblaciones vulnerables.

Entendido, entonces, el vínculo entre «innovación Social», «microcrédito» y las políticas públicas, se procede a hacer el análisis de las políticas instauradas por el Estado colombiano entorno a las microfinanzas, no sin antes hacer una contextualización histórica de cómo ha evolucionado este sector en el país.

### **3. Historia y contexto del sector microfinanciero colombiano**

Siguiendo el trabajo del profesor Barona (Barona, 2004), la evolución del sector microfinanciero en Colombia puede periodizarse de la siguiente manera:

#### **La era del microcrédito subsidiado en agricultura <sup>6</sup>**

Entre los años 1950 y 1970, en Colombia, la adjudicación de microcrédito se caracterizó porque varias instituciones formales, principalmente del sector público, fueron las principales proveedoras de servicios financieros a los pobres. El postulado era que la pobreza podría ser superada mediante un incremento en productividad si se les otorgaba crédito a los pequeños agricultores. Dicho crédito se adjudicaba prácticamente sin garantías y a bajas tasas de interés. El sector bancario tradicional se mantenía alejado de este segmento ya que lo consideraba de alto riesgo, sus miembros no disponían de colateral y por los altos costos de transacción relacionados. Sin embargo, la provisión de servicios financieros subsidiados mediante entidades financieras estatales mostró no ser sostenible y finalmente fue abandonada después de perder apoyo político.

Un caso importante de esta etapa fue el de la Caja Agraria; sin embargo con la problemática descrita anteriormente:

Las buenas intenciones que se tuvieron con su creación no se estaban materializando ya que los recursos subsidiados habían ido en su mayor volumen a personas que no los necesitaban

---

<sup>6</sup> Aquí es importante entender el debate de si el origen del microcrédito se encuentra en el cooperativismo o en la economía solidaria; de hecho fue un problema que se encontró al elaborar este documento ya que en cuanto a literatura internacional, se relaciona su origen con el proyecto de Muhammad Yunus con nula mención a otras formas de financiamiento previas, mientras artículos académicos colombianos si relacionan el microcrédito en especial con las cooperativas formadas en los años 30, como es el caso del artículo del profesor Barona.

y los esperados efectos en el incremento en la productividad y mejoramiento tecnológico no se presentaron. (Barona, 2004, pág. 83)

La institución que heredó el legado de la Caja Agraria fue el Banco Agrario de Colombia, institución inscrita en el presupuesto nacional como de economía mixta, por lo que también posee capital privado, aunque no ha dejado de ser una de los grandes articuladores de microcrédito del país, institución que, de hecho, hace parte de los canalizados recursos provistos por la B.O. actualmente.

### **La era de los microempresarios**

Entre los años 1980 y 1990, se consolidaron las llamadas instituciones microfinancieras (IMF) a partir del proyecto desarrollado por Muhammad Yunus en Bangladesh (al asociar la pobreza con mujeres que tenía proyectos productivos, pero no tenían ningún colateral para soportar la deuda):

Estas instituciones se concentraron en prestar pequeñas cantidades a individuos y grupos, empleando técnicas muy básicas de crédito y una variedad de mecanismos para incentivar el pago. El concepto que prevalecía entre estas organizaciones era que a pesar de carecer de colateral, los pobres eran capaces de amortizar los préstamos si se les proveía de incentivos apropiados, tales como acceso a préstamos adicionales a una fecha determinada. (Barona, 2004, pág. 84)

### **La era de los servicios microfinancieros**

Entre el año 2000 y la actualidad, se activa la alarma sobre la incapacidad de las IMF de involucrar al sistema a los más pobres de la sociedad.

Las críticas al modelo de microcrédito que se venía consolidando iban más allá de la no provisión de ciertos servicios diferentes del crédito y cuestionaban uno de los supuestos primarios sobre los cuales se venía promoviendo el microcrédito: su habilidad para reducir la pobreza. (Barona, 2004, pág. 85)

Así también, se generaliza el debate respecto a la autosostenibilidad financiera de las IMF, olvidando el objetivo social del microcrédito e introduciendo la rentabilidad de la organización sobre su objetivo social. Debido a esto, se «introdujo en la agenda

microfinanciera la discusión del rol que debería jugar la regulación en la promoción de IMF más flexibles y con portafolios más diversificados de servicios». (Barona, 2004, pág. 85)

Si hablamos de política institucional, el mayor esfuerzo estatal por promover el microcrédito se efectuó con la Ley 590 del 2000, que además de promover el establecimiento de Mipymes como política social y económica, ascendió el papel del microcrédito como la mejor herramienta para efectuarlo.

Se dice que los mayores avances de esta ley fueron la creación del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas FOMI-PYME, la creación del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales, EMPRENDER, así como el otorgamiento de facultades al gobierno para que, cuando verifique la existencia de fallas del mercado u obstáculos para la democratización del crédito que afecten a las Mipymes, determine temporalmente, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, la proporción mínima de los recursos del sistema financiero que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos de crédito al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas. (Barona, 2004).

Como dato curioso, en esta ley, por primera vez se define el «microcrédito», como un caso especial del crédito donde no se pueden cobrar más honorarios y comisiones que las establecidas por la política correspondiente (honorarios regulados para aquellas instituciones que adjudican el microcrédito):

*Artículo 39:* Sistemas de microcrédito: Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no repuntándose tales cobros como intereses... . (Congreso de Colombia, 2000)

Sin embargo, para comprender aún mejor el sector microfinanciero en Colombia, se debe entender esa dualidad entre el sector solidario y la banca convencional en cuanto a la adjudicación de pequeños créditos.

### **Sector solidario**

Dicho sector tiene una larga data en Colombia, de hecho, a principios del siglo, este se comportaba como una primera aproximación a lo que en la actualidad se considera microcrédito, pues funcionaban con poca regulación, alto riesgo y poca capacidad de pago. Estos eran motivos para que el sector privado no entrara en este negocio considerando que el rendimiento de créditos de consumo, de vivienda o grandes empresas generaba un mayor rendimiento a menor riesgo. Aunque este sistema se sostuvo por casi 70 años, el proceso de apertura y la crisis financiera de los años 90 erosionó su funcionamiento abriéndole las puertas de este servicio a otras instituciones financieras como el de la banca convencional.

A pesar de la contracción experimentada por el sector cooperativo en los últimos años, algunos analistas lo consideran como una de las alternativas más prometedoras para proporcionar servicios financieros a los más necesitados, particularmente en las áreas rurales ... particularmente de aquellas de tamaño pequeño, las cuales son mucho más flexibles y pueden disfrutar de costos menores que las sucursales de los bancos grandes y por estas razones prestar mejores servicios a sus propietarios/clientes. (Barona, 2004, pág. 87)

Aunque se debe mencionar que las ventajas de este sector son enormes, su forma de aplicación como política pública puede no sostener el proyecto a largo plazo, siendo esta un importante punto dentro de la banca convencional.

### **Banca convencional**

Este sector asumió la demanda de microcrédito después de la crisis financiera y el problema del cooperativismo. Sin embargo, varios autores defienden que la entrada de este actor se debió al obstáculo institucional que se presenta en Colombia, dado que los servicios de ahorro sólo lo pueden ofrecer entidades microfinancieras especializadas, y para convertirse en una de éstas se requiere tener mínimo 200.000 clientes y un tamaño promedio en el monto de los préstamos de US\$ 1000. Esto implica que las únicas organizaciones aprobadas para emitir

este tipo de créditos son los bancos de gran superficie (técnica denominada como «Downscaling») (Romero Alvarez, Arenas Sosa, Carrillo Cantillo, & Vergara Bocanument, 2011).

Al final de cuentas, este sector empezó a generar altas rentabilidades con la adjudicación de estos pequeños créditos, se destacan los casos de Bancolombia y el Banco Caja Social, los cuales son líderes en el sector. Sin embargo, esta forma de negocio puede chocar con lo que inicialmente se pedía del microcrédito, ya que aquí se busca rentabilidad financiera, mientras que, si se aplica la vía política social o cooperativismo, se busca un objetivo social. Esta brecha permitiría jugar con las tasas de interés manipulando los ahorros de las familias más pobres.

A pesar de estas críticas, es clave comprender que gran parte de la política pública empleada por el gobierno nacional para promover el microcrédito, sigue los canales propuestos por la banca convencional: se ubican recursos del erario en bancos privados para que ellos sean los que concedan los microcréditos en vez del Estado. Lo anterior se rige con el postulado de que la banca privada son mejores canalizadores de microcrédito, reduciendo los costos incurridos por el Estado para trasladar dichos recursos a las zonas más deprimidas del país.

#### **4. El caso de la Banca de oportunidades**

Después de la Ley 590 del 2000, el mayor esfuerzo institucional para promover el microcrédito es la Banca de las Oportunidades, instaurada con el Decreto presidencial 3878 de 2006, el cual en su primer artículo propone:

*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. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006)*

Otro artículo importante de esta ley es el que respecta al origen de los fondos para su financiamiento, los cuales provenían de recursos del Presupuesto Nacional y de los rendimientos producidos por la inversión de los recursos aportados, hasta que el Decreto 1695 de 2007 cambió dicha estructura. De esta manera, el programa solo depende de los recursos aprobados por el presupuesto anual. Ahora bien, el objetivo de la B.O. es:

Crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a servicios de crédito y otros servicios financieros como ahorro, transferencias, pagos, giros, remesas y seguros, a las poblaciones que no han tenido acceso a los mismos. Los segmentos de población a los que va dirigida esta política son: Familias en pobreza, Hogares no bancarizados, Microempresarios y Pequeñas empresas (Banca de las Oportunidades, 2016).

Entender esta función es lo que brinda una importante conclusión del documento; la B.O. busca el acceso a servicios financieros a aquellos grupos vulnerables del país que debido a su condición de pobreza no pueden acceder a ellos. Esta debería ser entonces el destino de los recursos del programa.

Sin embargo, es importante entender cómo funciona este banco en cuanto a la canalización de recursos de crédito. Los recursos brindados por el Presupuesto General de la Nación son trasladados a la B.O. para que ella los destine a instituciones más pequeñas, las cuales tienen mejor acceso a las comunidades vulnerables; estas instituciones son las que en realidad analizan y adjudican los créditos en cada caso. Las instituciones que pertenecen a esta política por lo general son bancos con capital público, ejemplo el Banco Agrario de Colombia, así como diversas cooperativas y ONG. Es curioso que se mantiene dicha estructura de economía mixta en el sector microfinanciero, la que de cierta manera describe el profesor Barona (2004) en su artículo.

### **Políticas instauradas**

Exceptuando las políticas de acceso al microcrédito, la B.O. destina recursos a los siguientes rubros:

1. Programas de ampliación de cobertura por corresponsales bancarios: se han destinado fondos para ampliar la cobertura de oficinas y cajeros automáticos a aquellas poblaciones a las que por su baja densidad poblacional, así como los bajos ingresos de sus habitantes, la banca convencional no ha podido entrar:

Dentro de la estrategia para promover la ampliación de cobertura, el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades ha destinado un total de \$4.700 millones en los programas de otorgamiento de incentivo y cofinanciación, para la apertura de Corresponsales bancarios; a través de 3 convocatorias: Corresponsales Bancarios en 128 municipios, en 59 Municipios y en 22 barrios marginales (Banca de las Oportunidades, 2017).

2. Programas de asistencia técnica en cuanto a servicios financieros: para la instalación y consolidación de cooperativas de ahorro y crédito, ONG y diversas instituciones que faciliten el acceso a servicios microfinancieros.
3. Programas de emprendimiento: en cuanto a asistencia técnica en formación, acceso a crédito y acompañamiento de emprendedores con ingresos bajos.
4. Programas de educación financiera: como sistema transversal a todas las iniciativas desarrolladas por la B.O. Dicho sistema:

Se desarrolla mediante programas de capacitación presencial, formación de capacitadores, educación virtual, canales masivos y alternativos de comunicación, alianzas estratégicas con entidades privadas a través de los gremios del sector financiero y públicas mediante la Comisión Económica y Financiera (Banca de las Oportunidades, 2017).

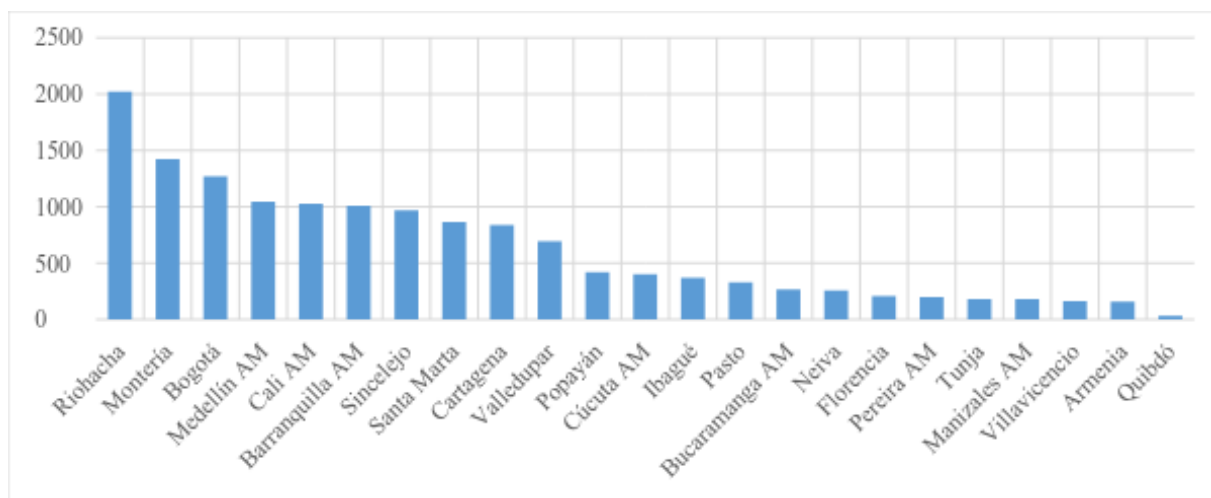
Claramente a cada programa se le destinan fondos para la ejecución de su objetivo particular; sin embargo, la razón de ser de este documento es evaluar solamente su política de microcrédito descrita previamente. El análisis de política, así como evaluaciones preliminares serán descritos en la próxima sección del artículo.

## **5. Análisis de los resultados de la Banca de oportunidades como política pública**

### **Análisis de los proyectos de promoción de crédito de la Banca de las Oportunidades**

La B.O., a través de sus programas de promoción del microcrédito, realizó dos proyectos en pro del acceso a entidades financieras de las comunidades más pobres del país. Dichos proyectos llevan por nombre «Incentivo al microcrédito» e «Incentivo al microcrédito II» (Banca de las Oportunidades, 2017). En cuanto a datos y evaluación de impacto, el organismo solamente presenta el número de desembolsos de su segundo proyecto (gráfico 1). Es interesante hacia donde se destinan estos recursos y determinar si dichos proyectos están siendo enfocados a la población más pobre del país.

**Gráfica 1.** Número de desembolsos de microcrédito por capital departamental en el programa de Incentivo al Microcrédito II (2010 - actualidad).



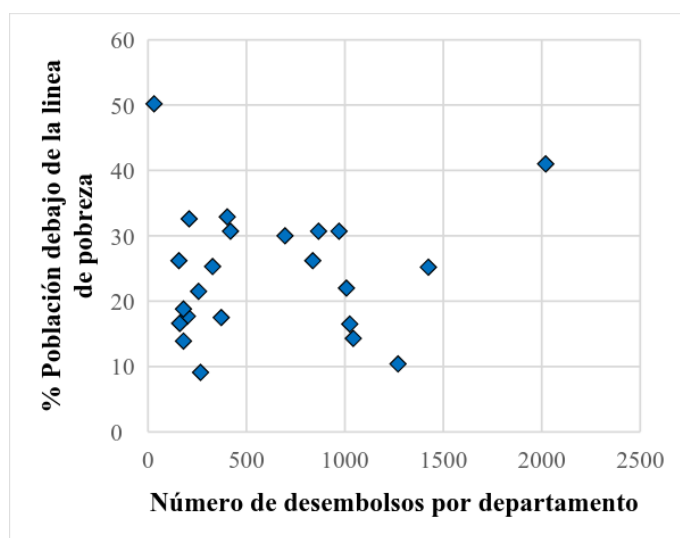
**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Banca de las Oportunidades (2017).

En el anterior gráfico se puede observar que en Riohacha y Montería se entregaron la mayor cantidad de préstamos, condición previsible debido a la vulnerabilidad tanto de La Guajira como de Córdoba. Sin embargo, las poblaciones que siguen son las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, lo cual puede deberse a la gran cantidad de población de estos centros urbanos, lugares en los que se puede encontrar una mayor demanda de crédito. Esto también da cuenta de, que ciudades como Quibdó están rezagadas en cuanto a la destinación de dichos recursos, siendo esta región un gran polo de pobreza en Colombia. El anterior análisis debería ser motivo de alarma, ya en una primera aproximación se encontraría que los microcréditos no se están destinando a las áreas con mayor miseria del país, el objetivo principal tanto como política de lucha contra la pobreza como proceso de innovación social.

Sin embargo, para evitar generar conclusiones tan tajantes, se procedió a evaluar la adjudicación de esos préstamos y su relación respecto a la condición de pobreza y pobreza extrema (por el método de líneas de pobreza) en los distintos departamentos del país. Esto podría brindarnos una hipótesis de que si es válido pensar en que los microcréditos adjudicados vía B.O. no están siendo destinados a las áreas deprimidas del país.

A continuación, se presentan dos gráficos de dispersión en los que se buscan relaciones positivas; en estas, una mayor condición de pobreza va acompañada de una mayor adjudicación de créditos. Si lo dicho se cumple, se puede decir que la política orientada al microcrédito de la B.O si sigue su razón de ser (perseguir la población más pobre)<sup>7</sup>.

**Gráfica 2.** Diagrama de dispersión entre el número de desembolsos por departamento y el % de la población debajo de la línea de pobreza en el 2015.



**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Banca de las Oportunidades (2017) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016).

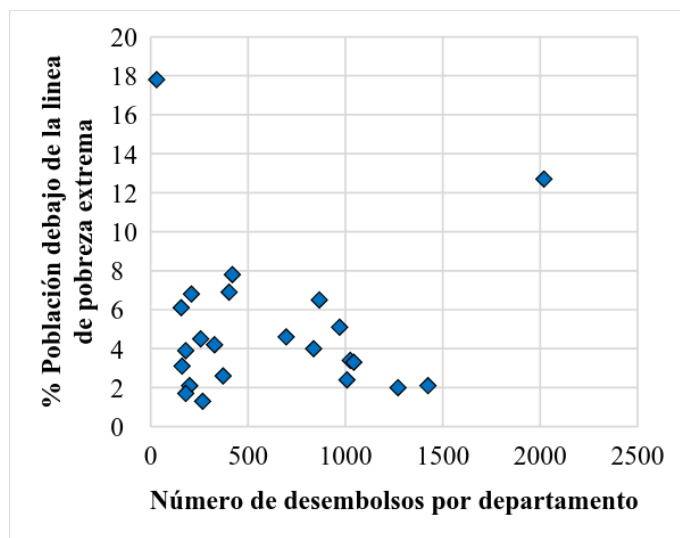
En el gráfico 2, donde se relaciona el número de desembolsos de «Incentivo al microcrédito II» y el porcentaje de la población por departamento debajo de la línea de pobreza, no se encontró ningún tipo de relación que siga la hipótesis anterior, tendiendo a pensar que no hay ninguna condición clara para la destinación del microcrédito en el caso tratado.

Ante el resultado anterior, se procedió a realizar el mismo análisis, pero esta vez con el porcentaje de población que se encuentra debajo de la línea de pobreza extrema (gráfico 3). Fue decepcionante encontrar que tampoco hay ningún tipo de relación positiva visible,

<sup>7</sup> Se debe hacer mención que dicha metodología solo se aplica para plantear hipótesis y no con el objetivo de plantear conclusiones finales ya que para definirlas se debe realizar una investigación más exhaustiva en el que sea posible relacionar otro tipo de variables y relaciones cualitativas, además de analizar el criterio de ubicación de microcréditos implantado por la B.O.

reforzando la idea que no hay ningún tipo de criterio para adjudicar dichos microcréditos en la B.O.

**Gráfica 3.** Diagrama de dispersión entre el número de desembolsos por departamento y el % de la población debajo de la línea de pobreza extrema en el 2015.



**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Banca de las Oportunidades (2017) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016).

Con este análisis cualitativo preliminar se podría decir que *los recursos destinados por la B.O. para la adjudicación de microcréditos no están siendo llevados a las regiones más pobres del país encontrando divergencias en cuanto al objetivo y aplicación de esta política de lucha contra la pobreza.*

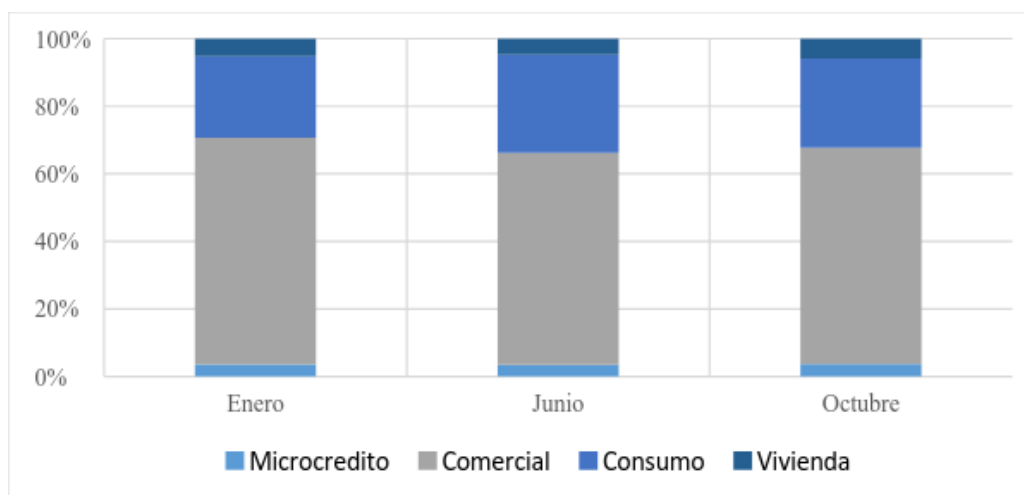
### **El desembolso de cartera y el papel del microcrédito**

Habiendo evaluado el comportamiento del microcrédito a partir del objetivo inicial que se le otorgó como política de lucha contra la pobreza, se procede a evaluar cuál es su peso dentro de la B.O. y del sector financiero colombiano, sabiendo que dicho rubro es reconocido precisamente como política pública. Aquí se pretende evaluar si el microcrédito es un componente importante en cuanto al desembolso de créditos y saldo de cartera entre los

organismos involucrados, especialmente si se considera que el objetivo de la B.O. es promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores, con el fin de, precisamente, sacarlas de su condición de pobreza. Si el microcrédito es usado para este objetivo, entonces debe componer una importante parte dentro de la adjudicación de créditos y préstamos en general.

Al ver el monto atribuido al microcrédito en el caso de la B.O. (gráfico 4), este solo representa cerca del 4% del monto total atribuido al crédito, una muy baja proporción si se le compara con el crédito comercial y el crédito de consumo con el 64% y 26% respectivamente. Aquí si se podría concluir que del total de préstamos, el microcrédito no es representativo y que no hace parte de una política activa en pro del objetivo de la B.O.

**Gráfica 4.** Porcentaje del monto total atribuido a cada tipo de crédito a partir del presupuesto de la Banca de las Oportunidades en el 2016.

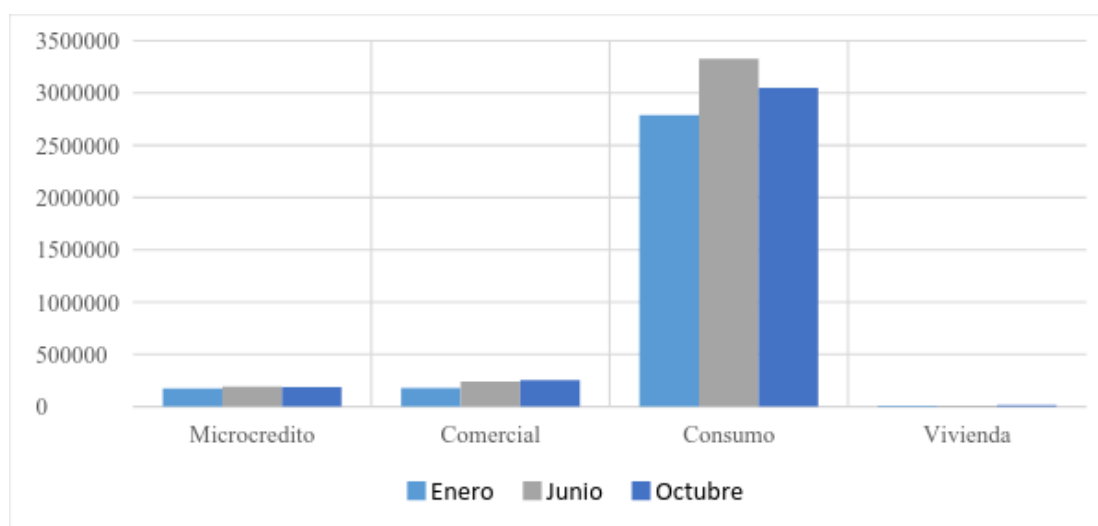


**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Banca de las Oportunidades (2016).

A pesar de ello, es destacable el papel del crédito comercial, es decir, el préstamo destinado a pequeños fabricantes, comerciantes y emprendedores para ampliar la capacidad de sus negocios ya establecidos, préstamos que mantienen una tasa de interés preferencial y flexibilidad en el pago. Obviamente, esto puede ser catalogado como política de lucha contra la pobreza ya que brinda la posibilidad de ampliar actividades productivas en empresas ya establecidas.

Se procedió a evaluar el número de desembolsos en cada tipo de crédito (gráfico 5), pero se encontró una gran sorpresa: una gran parte de los préstamos efectuados por la B.O. son de crédito de consumo.

**Gráfica 5.** Número de desembolsos en cada tipo de crédito a partir del presupuesto de la Banca de las Oportunidades en el 2016.



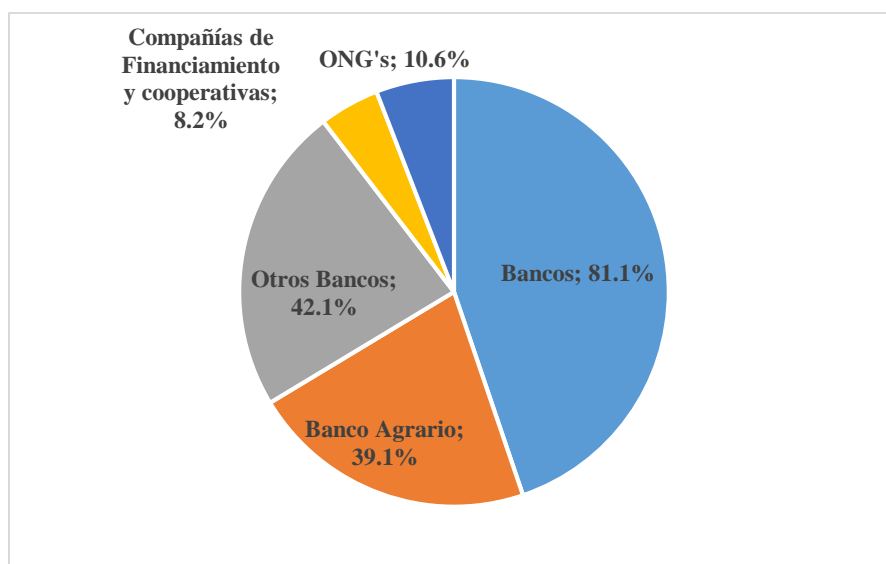
**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Banca de las Oportunidades (2016).

Con esto se podría concluir que la B.O. está promoviendo el consumo entre los más pobres (en contraprestación de una deuda muy riesgosa), mientras la generación de actividades productivas representadas en la adjudicación de microcrédito y crédito comercial es mínima. Aquí surgiría una gran crítica en torno al desempeño de dicha organización ya que pretende luchar contra la pobreza a través del consumo. Sin embargo, esta tesis debe ser validada con otros tipos de análisis, así como por la razón que brinde la B.O. para sustentar dicha destinación de recursos.

Como análisis suplementario, se procedió a evaluar el comportamiento del saldo de cartera de microcrédito de la B.O. a través de la canalización de recursos entre sus distintas organizaciones afiliadas. Esto permitiría evaluar cuál es en realidad el destino del presupuesto

del banco y cuál es el primer contacto de aquellos que demandan crédito, precisamente para recibir el préstamo.

**Gráfica 6.** Porcentaje del saldo de cartera total de microcrédito en los distintos rubros a partir de los recursos destinados por la Banca de las Oportunidades (2016)



**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Banca de las Oportunidades (2016).

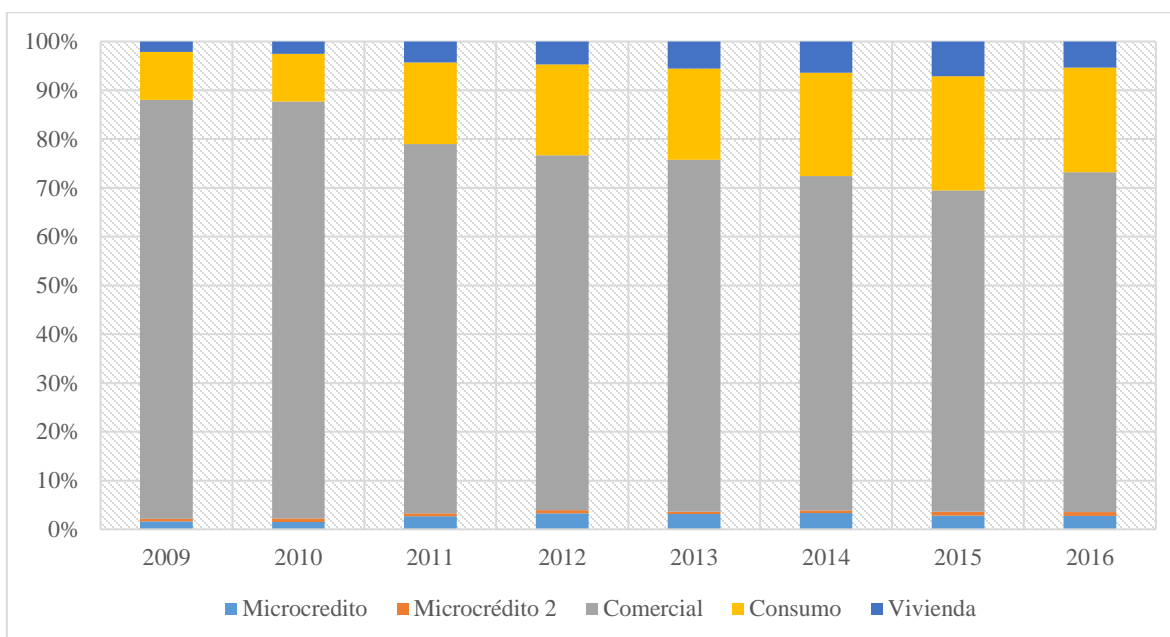
Se encuentra que gran parte de las instituciones que canalizan los recursos de microcrédito son bancos, con una gran importancia en torno al accionar del Banco Agrario de Colombia. Se debe evidenciar que gran parte de estos bancos se caracterizan por ser de «economía mixta» con capital público y capital privado.

En la revisión de literatura inicial se encontró que varios autores discuten sobre el choque de objetivos entre organizaciones que adjudican crédito. Puede que aquellas que son públicas busquen un objetivo social a través de una política pública, mientras las privadas busquen la rentabilidad financiera. Si este tipo de instituciones son de economía mixta, puede que haya choques entre estos objetivos. Es necesario evaluar este aspecto ya que se plantearían los verdaderos objetivos de los recursos públicos canalizados por la B.O. a través del sector financiero: luchar contra la pobreza o brindar rentabilidad.

En adición, se observa que una muy pequeña proporción de los microcréditos se adjudican vía cooperativas y ONG's, importante analizar este punto ya que dichas instituciones hacen parte de la economía solidaria, en donde se supone hay un mayor contacto con las comunidades, sus problemas y las demandas hacia el Estado.

Para establecer si el caso de la B.O. es una excepción a la regla, también se graficaron el porcentaje del monto total de los distintos desembolsos por modalidad de crédito dentro del sector financiero a nivel nacional.

**Gráfica 7.** Porcentaje del monto de los desembolsos por modalidad de crédito a nivel nacional (2009 - 2016)\*



**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Banca de las Oportunidades (2016).\* Por Microcrédito y Microcrédito 2 se pretende separar aquellos que son menores de 25 SMMLV y aquellos que superan este límite de acuerdo a la Ley 590 del 2000.

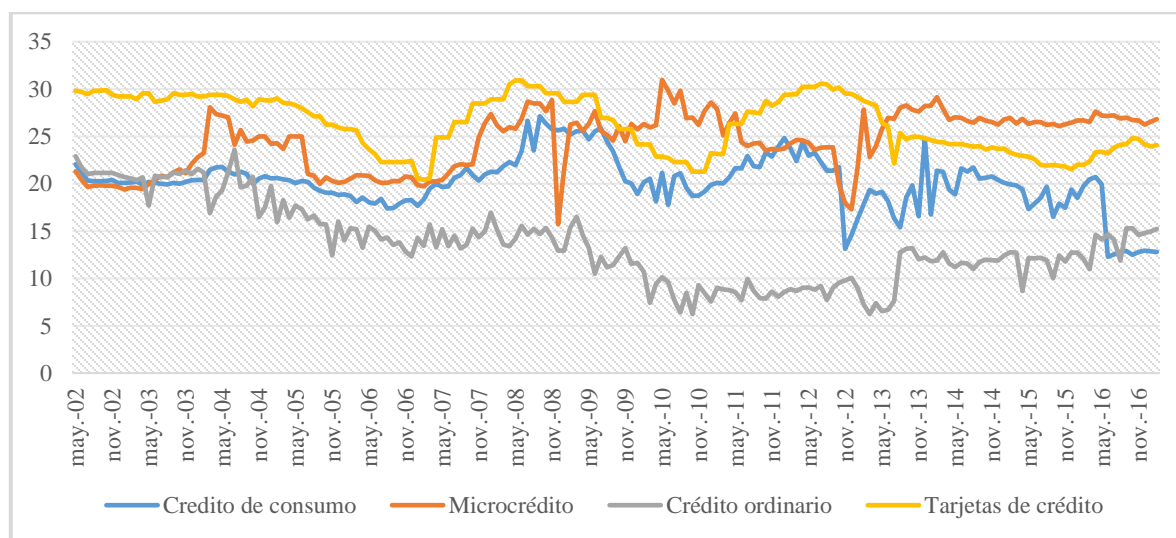
A partir de lo anterior se pueden plantear dos hipótesis: 1) *la destinación de recursos para crédito por parte de la B.O. incentiva el crédito de consumo y no el crédito para la generación de actividades productivas, enfocadas en el microcrédito y crédito comercial.* 2)

*se debe revisar la canalización de recursos por parte de la B.O, ya que los intermediarios entre el Estado colombiano y aquella población que demanda crédito puede que siga objetivos distintos al inicialmente propuesto: la lucha contra la pobreza.*

### **Las tasas de colocación del crédito y otros tipos de préstamos**

Otro componente importante en el análisis es el costo por el cual aquellas personas vulnerables acceden al crédito. Como se vio en la gráfica 6, un actor importante en el entorno de la B.O. es el Banco Agrario. Se procede a evaluar entonces el comportamiento de las tasas de colocación por modalidad de crédito en el Banco Agrario de Colombia entre los años 2002 y 2017, como referente a lo que podría ser el comportamiento de la B.O.

**Gráfica 8.** Historial de las tasas de colocación (%) por modalidad de crédito del Banco Agrario de Colombia (2002 - 2017)



**Fuente:** construcción propia con base en los datos de la Superintendencia Financiera de Colombia (2016).

Se observa que, en gran parte del periodo analizado, las tasas de colocación del microcrédito son superiores a las de otras modalidades de crédito, especialmente a partir del 2013. Esto también debe ser una señal de alarma debido a que un componente, precisamente para

plantear el microcrédito como política contra la lucha de la pobreza, debería ser el acceso con tasas menores y que tampoco se equiparen a las del crédito de consumo y las de tarjetas de crédito. Se debe ser consciente de que la tasa de colocación del microcrédito debe ser tal que compense el riesgo en que incurren las instituciones por adjudicar dicho préstamo a la población con menores de recursos, pero dicha tasa también debe estar a la medida de que a un mediano plazo la deuda acumulada por dicha población vulnerable no sea tal que deteriore la consolidación de sus proyectos productivos. De esta manera, otro tipo de hipótesis que se puede generar es que *las tasas de colocación del microcrédito sobreestiman el riesgo por adjudicar préstamos a la población vulnerable, por lo que ese costo sería tal que dichas comunidades no puedan consolidar sus proyectos productivos y salir exitosamente de la pobreza.*

## **6. Conclusiones.**

La pobreza y los altos niveles de desigualdad ralentizan y eventualmente imposibilitan el desarrollo, de forma que lentamente se han convertido en focos cada vez más importantes de las políticas del gobierno, por tal razón, muchas de estas han buscado generar medios e incentivos para sacar a la población de esta condición y brindar herramientas para que la porción de la sociedad vulnerable, por falta de ingresos, logre obtener oportunidades que no puede brindar el sistema económico convencional —debido a que las características de esta población no se logran alinear con los requisitos de los mercados para la provisión de servicios— y así, integrar a dicha población en procesos productivos o simplemente mejorar sus condiciones de vida en el largo plazo.

Fruto de la falta de eficacia o la simple inexistencia de políticas gubernamentales, la sociedad ha buscado soluciones entendidas como «innovaciones sociales»; aglomeraciones de personas, empresas o industrias capaces de transformar relaciones, estructuras o sistemas sociales y así solucionar problemas que escapen a la intervención de las instituciones, mercados u organizaciones tradicionales. No obstante, los procesos de innovación se soportan en la cohesión social de las comunidades y su naturaleza se enfrenta contra el sistema socioeconómico, de forma que deja de lado la importante cuestión distributiva a nivel macrosocial. Es por ello que para lograr reducir la pobreza o la desigualdad en una nación no

basta con innovar —incluso desde su perspectiva social—, deben existir políticas públicas redistributivas explícitas que complementen las acciones propias de la innovación. Bajo esta definición, el microcrédito puede ser catalogado como una innovación social, debido a que, bajo ciertas condiciones, permite realizar movilidad social y promueve nuevos procesos de acumulación y redistribución fuera de los mercados convencionales.

Dada la importancia del microcrédito para la población vulnerable excluida de servicios financieros y en general de los circuitos económicos convencionales, en Colombia, instituciones públicas se dedicaron a subsidiar actividades agrícolas como primer fenómeno microcrediticio que propendía por un aumento en la productividad otorgando créditos. Como evolución de lo anterior, aparecen las instituciones microcrediticias y los servicios microfinancieros, y que en contraposición al antiguo sector solidario, estos implicaban algún tipo de rentabilidad. Después de la crisis de los años 90, desaparece en gran medida el sector solidario y la banca convencional ocupa su lugar. Solo en la última década se propone la política de La Banca de las Oportunidades y se consolida como el mayor esfuerzo por parte del gobierno para promover el microcrédito y demás servicios financieros.

Siendo la Banca de las Oportunidades una de las políticas más relevantes del gobierno nacional, fue pertinente analizar cualitativamente el desempeño de esta iniciativa pública. Se concluyó que existe un sesgo espacial del número de desembolsos hacia los grandes centros urbanos del país; además de los bajos desembolsos de créditos en regiones vulnerables como Quibdó. Adicionalmente, se evaluó la adjudicación de préstamos y la relación con la condición de pobreza. En esta no se encuentra una relación positiva, lo cual no es el comportamiento esperado, pues la adjudicación de préstamos en poblaciones que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema no constituye un patrón evidente de implementación de la B.O., es decir, no existen mayores niveles de préstamo dentro de las comunidades más vulnerables. También se encontró que tan solo el 4% del monto total destinado a créditos para el caso de la B.O. corresponde a microcrédito, superado por créditos de consumo y comerciales. Lo mismo se concluye desde el número de desembolsos por tipo de crédito, en donde el crédito de consumo adquiere gran importancia en comparación con las otras categorías. Además se encuentra que gran parte de las instituciones que canalizan los recursos de microcrédito son bancos, de forma que es pertinente investigar

el choque de objetivos entre organizaciones que adjudican crédito, desde la iniciativa pública y desde la iniciativa privada, pues puede que las primeras busquen un objetivo social a través de lineamientos explícitos, mientras las últimas busquen únicamente la rentabilidad financiera. Finalmente se encontró que la tasa de colocación para microcrédito es similar a las de consumo o tarjetas de crédito, lo que deja en entre dicho el objetivo mismo de la B.O.

Lo anterior cuestiona la manera en que las políticas públicas del país pretenden combatir la pobreza y los altos niveles de desigualdad, pues si bien es posible que a través del adecuado manejo del microcrédito —entendiéndolo como una innovación social y no como un instrumento para profundizar las relaciones económicas convencionales— se configuren alternativas para aliviar los problemas sociales y la exclusión económica, es evidente que la B.O. lejos de fomentar la innovación social, o lo que es lo mismo, utilizar el microcrédito como una fuerza transformadora, está financiando el status quo de la pobreza a través del estímulo del consumo no productivo de los hogares más pobres. Aquella es la manera con la cual aparentemente se busca combatir la pobreza en el largo plazo y mejorar los niveles de vida de la población.

A propósito de la implementación de los acuerdos de paz firmados en la Habana entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, es necesario fomentar políticas públicas que permitan acoger a los excombatientes y a los habitantes de las zonas de conflicto dentro de dinámicas económicas que les permitan mejorar sus niveles de vida de forma sostenible y a largo plazo, lo que no es otra cosa que atacar directamente una de las principales causas del conflicto. Una política de microcrédito apropiada deberá ser uno de los pilares fundamentales para llevar a cabo dicha tarea, pues brinda las herramientas necesarias y empodera a las comunidades para ser las dirigentes de sus propios procesos de integración. En ese sentido, el gobierno deberá replantear las políticas vigentes y diseñar nuevas que resalten las características del microcrédito como innovación social y logren desplegar todo el potencial creativo y económico que subyace dentro de las poblaciones que estuvieron en medio del conflicto. Evidentemente, una política de microcrédito no constituye una fórmula mágica para la reintegración, esta deberá ser complementada con políticas que propendan por la cohesión social y la redistribución de los recursos a nivel macro social, como por ejemplo políticas centradas en aumentar el alcance y calidad del sistema educativo.

## 7. Referencias bibliográficas.

Armendáriz de Aghion, B., & Morduch, J. (2005). *The Economics of Microfinance*. *CATO Journal* (Vol. 31). <https://doi.org/10.1086/523604>. Massachusetts: MIT.

Banca de las Oportunidades. (2016). *Funciones de la Banca de las Oportunidades*. Obtenido de Banca de las Oportunidades: <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=694&catID=303&pagID=408>

Banca de las Oportunidades. (2016). *Indicadores de crédito*. Obtenido de Banca de las Oportunidades: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/credito>

Banca de las Oportunidades. (2017). *Programa de Ampliación de Cobertura - Corresponsales Bancarios*. Recuperado el 4 de Julio de 2017, de Banca de las Oportunidades: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/programas/programa-de-ampliacion-de-cobertura-corresponsales-bancarios>

Banca de las Oportunidades. (2017). *Programa de Educación Financiera Contexto*. Recuperado el 7 de Julio de 2017, de Banca de las Oportunidades: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/programas/programa-de-educacion-financiera-contexto>

Banca de las Oportunidades. (2017). *Programa de Incentivo al Microcrédito*. Obtenido de Banca de las Oportunidades: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/programas/programa-de-incentivo-al-microcredito>

Barona, B. (2004). Microcrédito en Colombia. *Estudios Gerenciales*(20), 79 - 102.

Congreso de Colombia. (2000). *Ley 590 de 2000*.

Darity, W. (2008). *International Encyclopedia of the Social Sciences*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015*. Obtenido de DANE:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2015#pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2015>

Feiner, S., & Barker, D. (2006). Una crítica del microcrédito: Las microfinanzas y la pobreza de las mujeres. *Dollars & Sense (Real World Economics)*.

Goldberg, L. (2006). Lo que dice y lo que calla la literatura sobre microfinanzas. *Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas*. Obtenido de [http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new1.tpl&product\\_id=64&category\\_id=8&option=com\\_virtuemart&Itemid=6&lang=es&vmcchk=1&Itemid=6](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=64&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=6&lang=es&vmcchk=1&Itemid=6)

Gregoire, M. (2016). Exploring various approaches of social innovation: a francophone literature review and a proposal of innovation typology. *Revista de Administración Mackenzie*, 17(6), 45 - 71.

Hernández Ascanio, J., Tirado Valencia, P., & Ariza Montes, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 164 - 199.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2006). *Decreto 3878 de 2006*.

Peña Cedillo, J., & Petit, E. E. (2013). Innovación y desarrollo social: ¿es posible la construcción de una relación estratégica? *Revista Venezolana de Gerencia*, 501 - 526.

Romero Alvarez, Y., Arenas Sosa, A., Carrillo Cantillo, D., & Vergara Bocanument, D. (2011). Aspectos del Microcrédito en su Concepción Original, en Búsqueda de Factores de Mayor Impacto en Colombia. *Tecno Lógicas*.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2016). *Bancos*. Obtenido de Superintendencia Financiera de Colombia: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=60775>

The New Palgrave Dictionary Of Economics. (2008). *Micro-credit*. Obtenido de The New Palgrave Dictionary Of Economics:

[http://www.dictionaryofeconomics.com/search\\_results?button\\_play.x=0&button\\_play.y=0&q=micro+credit&edition=current](http://www.dictionaryofeconomics.com/search_results?button_play.x=0&button_play.y=0&q=micro+credit&edition=current)

Van der Have, R. P., & Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies? *Research Policy*, 45(9), 1923 - 1935.