



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 221

Bogotá, D. C., viernes, 7 de abril de 2017

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Establecer un conjunto de sanciones administrativas para las prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud que condicione los resultados económicos y financieros de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) a la calidad de los servicios prestados por estas.

Artículo 2º. Conductas sancionables. La Superintendencia Nacional de Salud impondrá las sanciones de las que trata la presente ley ante el desempeño deficiente de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) en aspectos de: (i) acceso a servicios de salud; (ii) satisfacción del usuario; (iii) información y facilitación a la afiliación.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de lo establecido en la presente ley, se tendrán las siguientes definiciones:

a) **Atención en salud.** Se define como el conjunto de servicios que se prestan al usuario en el marco de los procesos propios del aseguramiento de salud, así como de las actividades, procedimientos e intervenciones asistenciales en las fases de promoción y prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se prestan a toda la población;

b) **Calidad de la atención en salud.** Se entiende como la provisión de servicios de salud a los usuarios individuales y colectivos de manera accesible y equitativa, a través de un nivel profesional óptimo, teniendo en cuenta el balance entre beneficios, riesgos y costos, con el propósito de lograr la adhesión y satisfacción de dichos usuarios;

c) **Oportunidad en prestación de servicios de salud.** Es la facultad del usuario afiliado al Sistema Ge-

neral de Seguridad Social de Salud de obtener los servicios médicos que requiere, sin dilaciones que pongan en riesgo su vida o salud. Para efectos de la presente ley, la unidad de medida para determinar la oportunidad en la prestación del servicio corresponde al tiempo en términos de minutos o días, dependiendo de los servicios médicos que se requieran;

d) **Servicios médicos requeridos con necesidad.** Aquellos servicios médicos incluidos o no dentro del plan de beneficios que sean prescritos por el médico tratante para el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Artículo 4º. Indicadores. Para efectos de lo señalado en la presente ley, se establecerá el desempeño deficiente de una Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB), de conformidad con un umbral de desempeño mínimo de los siguientes indicadores:

i) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 3 días;

ii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 30 días;

iii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 5 días;

iv) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 20 días;

v) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de ginecología; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 15 días;

vi) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de obstetricia; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 7 días;

vii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita odontología; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 3 días;

viii) Tiempo promedio de servicios de imagenología y diagnóstico especializado TAC; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 5 días;

ix) Tiempo promedio de servicios de imagenología y diagnóstico general radiología simple; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 3 días;

x) Tiempo promedio para la toma de muestras de laboratorio básico; las EAPB deben garantizar que este indicador sea inferior a 1 día;

xi) Tiempo transcurrido en la atención en consulta de urgencias - Triage II*; las EAPB deben garantizar que sea inferior a 30 minutos;

xii) Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EPS; las EAPB deben garantizar que este indicador sea mayor al 92%;

xiii) Proporción de usuarios que recomendaría su EAPB a familiares y amigos; las EAPB deben garantizar que este indicador sea mayor al 90%;

xiv) Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EPS; las EAPB deben garantizar que este indicador sea menor al 5%;

xv) Proporción de quejas resueltas por la Superintendencia de Salud en las cuales se adoptan los correctivos requeridos antes de 15 días; las EAPB deben garantizar que este indicador sea mayor al 80%;

(xvi) Número de quejas ante la Superintendencia de Salud falladas contra la EAPB por no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año;

xvii) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios incluido dentro del Plan de Beneficios en Salud; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a uno (1) por cada 10.000 afiliados en cada año;

xviii) Número de quejas ante la Superintendencia falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cero (0) por cada 10.000 afiliados en cada año;

xix) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cero (0) por cada 10.000 afiliados en cada año;

xx) Número de quejas ante la Superintendencia de Salud falladas en contra de la EAPB por negarse a afiliarse personas a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a uno (1) por cada 10.000 habitantes en cada año;

xxi) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por negarse a afiliarse personas a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a uno (1) por cada 10.000 habitantes en cada año.

Parágrafo 1°. Los indicadores establecidos anteriormente serán evaluados a nivel nacional y departamental. Para el reporte de información y evaluación de

cada uno de los indicadores se adoptarán la respectiva reglamentación del Sistema de Información para la Calidad.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social realizará una actualización cada cuatro (4) años de los indicadores de calidad establecidos en la presente ley y de los umbrales a partir de los cuales las EAPB presentan desempeños deficientes.

Artículo 5°. *Sanciones.* Las sanciones correspondientes al desempeño deficiente en los indicadores de acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud y satisfacción del usuario, se registrarán de conformidad con los artículos 131 a 134 de la Ley 1438 de 2011 y los artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 1751 de 2015 y las garantías del debido proceso.

Previo a la imposición de las sanciones, la Superintendencia Nacional de Salud en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, podrá realizar una visita de Inspección, Vigilancia y Control a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) para evaluar el plan de mejoramiento a los indicadores previstos en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En caso de negación de servicios de salud a sujetos de especial protección constitucional, se aplicará a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) la sanción máxima establecida por la Ley 1438 de 2011.

Artículo 6°. *Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS).* Los recursos económicos que resulten de las sanciones establecidas en la presente ley, serán destinados al Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS), una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en salud.

Artículo 7°. *Destinación recursos FoCAS.* El cuarenta por ciento (40%) de los recursos del FoCAS serán destinados para la promoción y prevención en salud. El sesenta por ciento (60%) restante se destinará para recompensar a las EAPB que presenten un desempeño favorable en los indicadores establecidos en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 1°. El criterio para definir la asignación de recursos y el desempeño favorable de las EAPB deberá ser reglamentado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara


DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS
H. Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política consagra el derecho a la salud en el artículo 49, estableciendo que “*la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”. El servicio público de salud, así definido, compele al Estado a establecer políticas públicas encaminadas a la realización del derecho, por lo cual, el Estado tiene la obligación de organizar, dirigir, reglamentar y establecer las políticas públicas tendientes a que las personas privadas y las entidades estatales de los diferentes órdenes, presten el servicio para que el derecho sea progresivamente realizable.

De conformidad con la Carta Política, la prestación del servicio de salud debe realizarse de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El principio de universalidad, establece que el derecho a la salud es accesible a todas las personas sin ningún tipo de diferenciación, mientras el principio de eficiencia estipula que la prestación del servicio de salud debe hacerse de acuerdo a un manejo adecuado de recursos. En tanto, la solidaridad corresponde al mutuo apoyo para su prestación entre los diferentes actores, tanto en grupos sociales, económicos y culturales.

En el mismo sentido, los artículos 2°, 153 y 156 de la Ley 100 de 1993, consagran como principios rectores y características del sistema, entre otros: la prestación del servicio de calidad, de forma continua, integral y garantizando la libertad de escogencia.

Igualmente, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-760 de 2008¹, recogió el precedente jurisprudencial hasta la fecha y estableció el derecho a la salud como un derecho fundamental de carácter autónomo e irrenunciable.

Posteriormente, el Congreso de la República promulgó la Ley Estatutaria 1751 de 2015 “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”², donde determinó que el derecho a la salud: (i) es irrenunciable y autónomo a nivel individual y colectivo; (ii) comprende “*el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad*” (artículo 2°); (iii) contiene cuatro elementos fundamentales, como lo son disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional (artículo 6°); (iv) lo conciben catorce principios (artículo 6°)³.

1 M. P. Manuel José Cepeda.

2 Mediante Sentencia C-313 de 2014 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, se realizó el control previo e integral del Proyecto de Ley Estatutaria número 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*. Allí se declaró “EXEQUIBLE el artículo 6°, salvo las expresiones “de manera intempestiva y arbitraria” contenidas en el literal d) del inciso segundo, “que se requieran con necesidad” y “que puedan agravar la condición de salud de las personas” contenidas en el literal e) del inciso segundo, que se declaren INEXEQUIBLES”.

3 Los principios enunciados son: universalidad; pro homine; equidad; continuidad; oportunidad; prevalencia de derechos; progresividad del derecho; libre elección; sostenibilidad; solidaridad; eficiencia; interculturalidad; protección a los pueblos indígenas y por último, protección pueblos y comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Tomando en consideración este marco normativo de derechos y deberes, el modelo de salud colombiano, se organiza bajo un sistema de *competencia por atención médica*⁴. En este, se realizan subsidios a la demanda, o sea, el gasto en salud se hace por usuario en vez del giro directo a hospitales o clínicas. Este sistema incluye unos actores como las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), que sirven de intermediarios entre los ciudadanos y los prestadores de servicios médicos como clínicas u hospitales (IPS). Las EAPB reciben Unidades de Pago por Capitación (UPC⁵), correspondiente al gasto en salud por usuarios.

Las EAPB tienen una doble función, por un lado deben ser administradoras del gasto en salud al negociar tarifas con los prestadores del servicio de salud; y por otro, deben competir por calidad entre los usuarios. Este sistema se realizó con la finalidad de alinear incentivos entre el Gobierno Nacional y las EAPB, de tal forma que estas últimas contienen los gastos pero, a su vez, no disminuyen la calidad.

Ahora bien en la práctica, las EAPB han administrado de forma prudente los gastos⁶. Sin embargo, en lo que respecta a la competencia por calidad, la cual se basa principalmente en la escogencia por parte de los usuarios de la mejor EAPB de acuerdo con la información disponible⁷, el resultado no ha sido el esperado.

Así, la competencia en calidad por parte de las EAPB es muy baja, pues el mecanismo establecido para ello no ha funcionado correctamente. Por ejemplo, para un ciudadano es difícil evaluar el desempeño de las EAPB, sobre todo dada la multiplicidad de servicios que ofrece. Igualmente, los costos asociados para el traslado de EAPB son altos y, además, existen ciertas rigideces en el sistema como la necesidad de cumplir cierto tiempo para poder hacer el respectivo cambio de EAPB.

En este caso, la maximización de las ganancias de las EAPB viene dada únicamente por la diferencia entre UPC y gastos, sin que con ello se vea afectado el número de pacientes. Así, las EAPB cumplen su labor de controlar sus gastos, pero no propiamente por pro-

4 Managed care competition. Handbook of Health Economics, Volume 1, and Part A, 2000, Pages 707-753. Chapter 13 – Managed Care.

5 La Unidad de Pago por Capitación (UPC) es el valor que reconoce el sistema a cada EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el plan obligatorio de salud, sin distinción o segmentación alguna por niveles de complejidad, tecnologías específicas o Entidades Promotoras de Salud (EPS), tipos de prestadores de servicios, ni por las diferentes modalidades de pago y contratación de servicios que podrían existir.

6 En Colombia el gasto en salud como porcentaje del PIB se encuentra por debajo del promedio de la región.

7 Actualmente, se cuenta con diferentes herramientas para entregarle información al ciudadano sobre el desempeño de las diferentes EPS. Así, la Ley 1438 de 2011, en su artículo 111, establece que de manera anual se debe presentar un informe con la calificación de los actores. Igualmente, los usuarios cuentan con el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En la Resolución de 256 de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social actualizó los criterios y parámetros a considerar en el SIC. La Corte Constitucional, en virtud de la Sentencia T-760 de 2008, le solicitó al Ministerio de Salud realizar un ranking de las EPS tomando en consideración las principales prácticas violatorias del derecho a la salud. La Corte Constitucional determinó catorce (14) ítems o criterios para la construcción de determinado ranking.

cesos de eficiencia económica, sino en detrimento de la calidad ofrecida a los usuarios⁸.

Esto ha llevado a la constante necesidad de interponer mecanismos legales como la tutela por la negación de servicios de salud en urgencias o para enfermedades de alto costo. De acuerdo con lo señalado por la Defensoría del Pueblo en el *Informe Defensorial sobre la Tutela y el Derecho a la Salud* de octubre de 2014, las EPS y demás entidades del SGSSS siguen desconociendo los mandatos constitucionales y legales de progresividad en la protección del derecho a la salud y la prestación eficiente, sostenible, oportuna, continua y equitativa del servicio de salud.

Tal como encontró la Defensoría del Pueblo “*más de la tercera parte de las tutelas en el país han sido para reclamar derechos de salud. De estos, más de la mitad (56.4%) han solicitado contenidos del POS. Antioquia origina más de la tercera parte de las tutelas en salud; le siguen Bogotá, Valle y Santander. En el caso de Antioquia, se invocan en promedio 47 tutelas por cada 10 mil habitantes cada año. El 77% de las tutelas se instaura contra las entidades de aseguramiento del SGSSS que administran el régimen contributivo y subsidiado. (...) El 20,1% de las tutelas solicita exámenes paraclínicos, seguido de medicamentos (18,4%) y cirugías (17,6%). La solicitud de medicamentos pasó a ser la más reiterada en el año 2005. Las solicitudes en las tutelas de exámenes contenidos en el POS (73,7%) (...) El 92,7% de los tratamientos tutelados se encuentra en el POS y corresponde a tratamientos integrales de patologías de alto costo (cáncer, angioplastias, reemplazos de cadera y diálisis). (...) La negación de citas médicas especializadas está asociada a patologías que en el futuro pueden ocasionar gastos, no solo en el tratamiento sino en otros insumos relacionados”.*

Por lo tanto, se observa que existen EAPB con niveles altos de insatisfacción de los usuarios⁹, que a su vez, tienen una alta proporción de usuarios⁹.

En suma, sin competencia por calidad, el sistema de salud no puede presentar un adecuado funcionamiento, pues las EAPB reducen sus costos en detrimento de la calidad ofrecida.

De esta forma, es preciso crear instrumentos para garantizar que las EAPB, que presten un mal servicio, vean afectadas tanto su participación en el mercado como su desempeño económico. Es por ello que es necesaria la creación de herramientas para mejorar la calidad de la prestación del servicio en aspectos como acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, satisfacción del usuario.

Este proyecto de ley provee un conjunto de sanciones, en aras de mejorar la calidad del sistema de salud colombiano. En particular, apuntan a corregir el problema de la falta de competencia por calidad entre las EAPB. De tal forma, que las ganancias y actividades de las EAPB se vuelvan sensibles a la calidad del servicio prestado.

8 Baranes, E., y Bardey, D. (2012). Competition between Managed Care Organizations and Indemnity Plans in Health Insurance Markets. Documento Cede, Universidad de los Andes.

9 Dávila, C. y Rueda A. (2013). La competencia en el modelo de aseguramiento en salud en Colombia. Tesis de la Universidad del Externado.

Sistema de Sanciones

En primer lugar, el presente proyecto de ley establece un conjunto de sanciones administrativas a las EAPB que presenten un desempeño desfavorable en indicadores de acceso a la atención de salud; facilidad y acceso de información para los usuarios; y satisfacción y satisfacción del usuario. Se han seleccionado los principales indicadores que deben ceñirse por un nivel óptimo para que no existan prácticas violatorias del derecho a la salud.

El presente proyecto de ley pretende que las EAPB mantengan un nivel de calidad constante, dentro de lo posible, de prestación de servicios en los aspectos señalados de manera que cualquier oscilación en la prestación del servicio o largos períodos de atención deficiente que afecten fuertemente a los usuarios, serán sancionados.

Igualmente, se establecen las condiciones propias de la prestación del servicio, pues se toma en consideración el promedio nacional, que en cierta medida refleja las restricciones o posibilidades de prestación de los servicios de salud en determinado período de tiempo. El hecho de que una EAPB, en un respectivo indicador, desatienda los promedios indicados, es una señal clara de la incorrecta prestación del servicio y necesidad de tomar una medida para corregir dicha actuación.

En suma, las sanciones tienen como finalidad la corrección de actuaciones perjudiciales para el goce efectivo del derecho a la salud por parte de los usuarios del sistema de salud. En ello ya se avanzó con la Ley 1438 de 2011, donde se consagraron unas conductas violatorias del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y del derecho a la salud (artículo 130) a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud.

Indicadores de Calidad

El seguimiento a los indicadores de salud en Colombia ha presentado un avance importante y ya cuenta con un marco normativo. En primer lugar, el Decreto número 1011 de 2006 estableció el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC). En este se definen un conjunto de procedimientos y disposiciones para garantizar la calidad de la atención de salud. Pone de presente la necesidad de realizar auditorías periódicas para el mejoramiento de la calidad de la salud y, además, le impone a las EAPB la tarea de adoptar criterios e indicadores para realizar un continuo monitoreo a la calidad.

Igualmente, en el decreto se estableció el Sistema de Información para la Calidad. Este fue reglamentado inicialmente por la Resolución número 1446 de 2006, la cual fue derogada por la Resolución número 256 de 2016. En las respectivas resoluciones se detallan y agrupan un conjunto de indicadores para evaluar la calidad en el servicio de salud. Estos se concentran en aspectos relevantes, como i) oportunidad/accesibilidad, ii) calidad técnica, iii) gerencia del riesgo y iv) satisfacción/lealtad.

Por otra parte, el Ministerio de Salud ha venido realizando un ranking de EPS, tanto en lo que respecta al desempeño global como detalles de la satisfacción de los usuarios.

Además, el Ministerio de Salud ha venido realizando un seguimiento de las principales prácticas violatorias del derecho a la salud, en cumplimiento de lo ordenado

por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-760 de 2008 y el Auto número 260 del 16 de noviembre de 2012.

De esta forma, partiendo de los desarrollos normativos del Sistema de Información para la Calidad y el listado de las principales prácticas violatorias del sistema de salud, se establecen los principales indicadores de calidad de salud del presente proyecto de ley. A continuación se da un listado de las principales fuentes normativas o de otro tipo para definir el conjunto de indicadores a considerar para evaluar la calidad en la salud:

a) Resolución número 256 de 2016 – Sistema de Información de Calidad (SIC):

○ Resolución Previa: Resolución número 1446 de 2006 – Sistema de Información de Calidad;

b) Sistema de Indicadores de Alerta Temprana – Circular número 56 de 2009;

c) Sistema de Evaluación y Calificación de Actores del SGSSS y Ranking de Satisfacción de las EPS;

d) Orden 20 de la Sentencia T-760 de 2008 y el Auto número 2060 de 2012 de la Corte Constitucional.

Set de Indicadores

En la siguiente tabla se establecen los indicadores de calidad, su definición, el umbral mínimo de desempeño y la fuente normativa.

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de Información	Umbral de Desempeño
Experiencia de la atención	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Resolución número 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 -Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)	5 días -Según Supersalud
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Resolución número 256 de 2016 -Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	30 días -Según Supersalud
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Resolución número 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	5 días -Según Supersalud
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita ginecología	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Resolución número 256 de 2016 -Sistema de Información de Calidad y Orden 20 -Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	15 días -Según Supersalud
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita obstetricia	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Resolución número 256 de 2016 -Sistema de Información de Calidad y Orden 20 -Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	En I SEM 2016 promedio de 6.53 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Resolución número 256 de 2016 -Sistema de Información de Calidad y Orden 20 -Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	20 días - Según Supersalud

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de Información	Umbral de Desempeño
Expe- riencia de la aten- ción	Tiempo promedio de esperar para la asignación de cita de odontología general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Resolución número 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 -Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	3 días -Según Supersalud
	Tiempo promedio de servicios de imagenología y diagnóstico especializado TAC	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Indicadores de Alerta Temprana - Circular número 056 de 2009 y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	15 días -Según Supersalud
	Tiempo promedio de servicios de imagenología y diagnóstico general radiología simple	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Indicadores de Alerta Temprana - Circular número 056 de 2010.	Reporte de la EAPB al MSPS	3 días -Según Supersalud
	Tiempo promedio para la toma de muestras de laboratorio básico	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita.	Indicadores de Alerta Temprana -Circular número 056 de 2011.	Reporte de la EAPB al MSPS	1 día -Según Supersalud
	Tiempo transcurrido en la atención en consultad de urgencias - Triage II*	Cociente entre la sumatoria del número de minutos transcurridos entre la solicitud de atención y el momento en el cual es atendido el paciente, dividido por el número total de usuarios atendidos en consulta de urgencias.	Resolución número 1446 de 2006 - SIC (Derogada) y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Reporte de la EAPB al MSPS	30 minutos -Según Supersalud
	Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EPS	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “muy buena” o “buena” a la pregunta: ¿cómo calificaría su experiencia global respecto a los servicios de salud que ha recibido a través de su EPS?, y el número de usuarios que respondieron la pregunta.	Resolución número 256 de 2016 -Sistema de Información de Calidad.	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social.	Estándar del 92%
	Proporción de usuarios que recomendaría su EPS a familiares y amigos.	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “definitivamente sí” o “probablemente sí” a la pregunta: ¿recomendaría a sus familiares y amigos afiliarse a su EPS?, y el número de usuarios que respondieron la pregunta.	Resolución número 256 de 2016 -Sistema de Información de Calidad.	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social.	Estándar del 90%

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de Información	Umbral de Desempeño
	Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EPS.	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “sí” a la pregunta: “¿Ha pensado cambiarse a otra EPS?”,	Resolución número 256 de 2016 – Sistema de Información de Calidad	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social	Estándar del 5%
	Proporción de quejas en Supersalud resueltas antes de 15 días.	Proporción de quejas en las cuales se adoptan los correctivos requeridos antes de 15 días.	Resolución número 1446 de 2006 - SIC (Derogada)	Supersalud	Estándar del 80%
	Número de quejas ante Supersalud falladas en contra de la EAPB por la no prestación de servicios del Plan de Beneficios en Salud; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a uno (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de quejas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios. Fórmula: $Q_i/T \times 10.000$; Siendo Q_i el número de quejas falladas en contra de la EAPB y T_i número total de usuarios. Lectura del indicador: Máximo 5 quejas falladas por cada 10 mil usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012 y Resolución número 1446 de 2006 - SIC (Derogada).	Supersalud	Estándar 5 por cada 10 mil afiliados
<u>Acceso a los servicios de salud</u>	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios del Plan de Beneficios en Salud; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a uno (1) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB. Formula: $Q_i/T \times 10.000$; Siendo Q_i el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y T_i número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012.	Supersalud	Estándar 1 por cada 10 mil afiliados
	Número de quejas ante Supersalud en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cero (0) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de quejas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T \times 10.000$; Siendo Q_i el número de quejas falladas en contra de la EAPB y T_i número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012	Supersalud	Estándar 0 por cada 10 mil afiliados

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de Información	Umbral de Desempeño
	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cero (0) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T \times 10.000$; Siendo Q_i el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y T_i número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012	Supersalud	Estándar 0 por cada 10 mil afiliados
Acceso a los servicios de salud	Número de quejas ante Supersalud falladas por negarse a afiliarse a personas a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a uno (1) por cada 10.000 mil habitantes en cada año.	Número de quejas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T \times 10.000$; Siendo Q_i el número de quejas falladas en contra de la EAPB y T_i número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012	Supersalud y MSPS	Estándar 1 por cada 10 mil afiliados
	Número de tutelas falladas por negarse a afiliarse a personas a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a uno (1) por cada 10.000 mil habitantes en cada año.	Número de quejas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T \times 10.000$; Siendo Q_i el número de quejas falladas en contra de la EAPB y T_i número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto número 260 de 2012	Supersalud y MSPS	Estándar 1 por cada 10 mil afiliados

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara

DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS
H. Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 238 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rodrigo Lara Restrepo*, *David Barguil Assís*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2017
CÁMARA**

por la cual se modifica la Ley 1735 de 2014 con el fin de establecer medidas tendientes a promover oportunidades financieras para el equilibrio social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto promover las condiciones por medio de las cuales se facilite el incremento en los índices de acceso a servicios financieros por la población colombiana, especialmente tratándose de aquella que en la actualidad tiene limitaciones para tal fin, a través de la modificación de la **Ley 1735 de 2014**.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1735 de 2014 el cual quedará así:

Artículo 1º. Sociedades Especializadas en Créditos, Depósitos y Pagos Electrónicos. Son sociedades Especializadas en Créditos, Depósitos y Pagos Electrónicos las instituciones financieras cuyo objeto exclusivo es:

- a) La captación de recursos a través de los depósitos a los que se refiere el artículo 2º de la presente ley, con el objeto de realizar operaciones activas de crédito, en los términos previstos en la presente ley;
- b) Hacer pagos y traspasos;
- c) Tomar préstamos dentro y fuera del país destinados específicamente a la financiación de su operación. En ningún caso se podrán utilizar recursos del público para el pago de dichas obligaciones;
- d) Enviar y recibir giros financieros;
- e) Realizar operaciones activas de crédito conforme a las limitaciones a que se refiere la presente ley.

A las Sociedades Especializadas en Créditos, Depósitos y Pagos Electrónicos les serán aplicables los artículos 53, 55 a 68, 71 a 74, 79, 80, 81, 88, 92, 97, 98, artículos 102 al 107, artículos 113 al 117 y artículos 208 al 212 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Igualmente les serán aplicables las demás normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las demás disposiciones cuya aplicación sea procedente atendiendo a la naturaleza y las actividades que realizan dichas instituciones.

Los recursos captados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán mantenerse en depósitos a la vista o a término, y podrán ser colocados a través de las operaciones activas de crédito contempladas en la presente ley. Según reglamentación del Gobierno nacional, la cual incluirá normas en relación con el manejo de efectivo que estas sociedades puedan tener para la operación de su negocio. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán hacer uso de aplicaciones móviles y plataformas digitales con el fin de facilitar el cumplimiento del objeto social previsto en la presente ley. El Banco de la República podrá celebrar contratos de depósito con estas sociedades en los términos y condiciones que autorice la Junta Directiva del Banco de la República. Corresponderá al Gobierno nacional establecer el régimen aplicable a estas entidades, incluyendo la reglamentación del límite máximo para la razón entre el patrimonio y los recursos coloca-

dos por la entidad, además de toda aquella que garantice una adecuada competencia. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos estarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán cumplir con las mismas disposiciones que las demás instituciones financieras en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. Así mismo, deberán contar con un Sistema de Administración de Riesgos Crediticios.

Parágrafo 1º. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán realizar operaciones activas de crédito, atendiendo las siguientes características:

- a) Los tipos de operaciones activas de crédito que podrán otorgar las SECDPES serán: Créditos de Bajo Monto y Microcréditos conforme lo disponga el Gobierno nacional; en todo caso su determinación se realizará tomando como referente el salario mínimo legal mensual vigente;
- b) Propender a una cobertura integral del territorio nacional;
- c) La tasa máxima de interés permitido a la cual se podrán colocar los créditos otorgados por las SECDPES no podrán sobrepasar la tasa certificada por la autoridad competente como la tasa de usura para microcréditos;
- d) La periodicidad del pago de capital e intereses del crédito será flexible, pudiendo elegir el consumidor entre un plazo diario, semanal o mensual y con cuotas periódicas establecidas teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios;
- e) Los parámetros para definir el otorgamiento de crédito deberán ser flexibles, buscando criterios de aprobación más amplios, que ofrezcan un equilibrio entre acceso y administración del riesgo;
- f) Se deberá propender a la utilización de garantías para sopesar el riesgo que no restrinjan el acceso al crédito; en ese sentido se permitirán las estrategias de crédito asociativo como mecanismo de garantía.

Parágrafo 2º. Los depósitos captados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos estarán cubiertos por el seguro de depósito administrado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en los términos y condiciones que para el efecto defina la Junta Directiva de dicho Fondo. Para tal efecto, las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán inscribirse en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Parágrafo 3º. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán ser constituidas por cualquier persona natural o jurídica, incluyendo, entre otros, los operadores de servicios postales y los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas aplicables. Se entenderá como operador de servicios postales la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que ofrece al público en general servicios postales a través de una red postal, según lo establecido en el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 1369 de 2009 y como proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones a la persona jurídica responsable de la operación de redes

y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros, a los que se refiere la Ley 1341 de 2009 y como Empresas de Servicios Públicos domiciliarios las descritas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 de la Ley 1341 de 2009, no podrán proveer acceso a su red a las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos que sean subordinadas suyas en los términos del artículo 27 de la Ley 222 de 1995, o en las cuales ejerzan control conforme a lo establecido en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y la Ley 1340 de 2009, en mejores condiciones técnicas, económicas, administrativas o jurídicas que las otorgadas por el acceso a dicha red a las demás entidades Financieras que ofrezcan servicios financieros móviles o a los integradores tecnológicos a través de los cuales se surta tal acceso, en lo referente a los productos y servicios objeto de esta ley. La realización de conductas en contravía de lo previsto en el presente inciso constituirá una práctica comercial restrictiva por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, y será sancionada por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, o aquellas que los modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 4º. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán utilizar corresponsales, para el desarrollo del objeto social exclusivo autorizado en la presente ley.

Parágrafo 5º. Las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos deberán contar con un Sistema de Administración de Riesgos Crediticios.

Parágrafo 6º. Los créditos otorgados por las sociedades especializadas en créditos, depósitos y pagos electrónicos podrán estar respaldados por el Fondo Nacional de Garantías en los términos y condiciones que para el efecto defina la Junta Directiva de dicho Fondo.

Parágrafo 7º. Los Operadores de Servicios Postales de Pago debidamente habilitados podrán prestar los servicios establecidos en la Ley 1369 de 2009, así como los autorizados para las Sociedades Especializadas en Créditos, Depósitos y Pagos Electrónicos. Para tal fin deberán cumplir todos los requisitos establecidos para tales entidades, salvo aquellos relacionados con su constitución, para los cuales se someterán a lo dispuesto por las normas que les son aplicables en su condición de Operadores Postales de Pago.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

Firmas:



Argenis Velásquez Ramírez
Representante a la Cámara

Jorge Humberto Mantilla
Secretario General Cámara de Representantes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto atacar la problemática de los esquemas de financiación desregulados en Colombia, especialmente tratándose de los denominados esquemas “gota a gota”, ello a través de la ampliación de las competencias otorgadas por la Ley 1735 de 2014 a las SEDPES, para permitir la prestación de servicios financieros crediticios integrales que posibiliten movilizar la demanda de financiamiento desde el sector informal hacia el sector formal. Tal propuesta pretende promover la innovación y el emprendimiento en el país a la vez que se ofrece a los ciudadanos más vulnerables, inclusión en esquemas de prestación de servicios financieros regulados, protegiéndoles así de prácticas informales que redundan en que sean víctimas de fenómenos tales como la usura o la propia violencia, derivada de la desinstitucionalización que conllevan los préstamos gota a gota o esquemas similares. Finalmente, el presente proyecto se plantea como un aporte a la construcción de la paz en el país, debido a que entre más posibilidades tengan las personas de acceder a los medios económicos para desarrollar sus ideas y proyectos productivos, existe una menor probabilidad de recaer en escenarios de violencia.

II. Justificación

1. Introducción

En Colombia, el acceso a alternativas de financiación para las personas es altamente restringido. Según cifras de la encuesta de mercado de crédito informal realizada con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –en adelante USAID– y el programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible –en adelante MIDAS–, el porcentaje de personas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 que accedieron a un crédito con el sector formal es únicamente del 17%; además, el 48% ha empeñado algún objeto para obtener dinero prestado o han recurrido a prestamistas informales bajo el esquema denominado gota a gota (*El Tiempo* 2015)¹. Estas cifras indican que existe un déficit de oferta de préstamos o formas de financiación formales que se ajusten a las necesidades de los potenciales consumidores. Por ello, dicha oferta es desplazada hacia el sector informal de la economía, ocasionando perjuicios a los grupos más vulnerables de la sociedad colombiana, que al ver cerradas las puertas del sector formal de la economía se ven obligados a recurrir a prestamistas “gota a gota”, quienes se aprovechan de la desesperación de los deudores para cobrar altísimos intereses, que se aproximan al 396% E.A. (Solarte 2013)², agravando dicha situación, que la integridad física y psicológica de los deudores es la prenda de garantía para el pago del préstamo, lo que quiere decir que en este tipo de prácticas, ante la imposibilidad de pago del deudor, se desatan actos de violencia. Un caso real ejemplo de esta situación es el relato de una mujer que afirma que ha recibido constantes amenazas contra su integridad

1 *El Tiempo*. “En estratos 1 a 3, el 73 por ciento de los créditos los dan amigos”. *El Tiempo*, 3 de 06 de 2015.

2 Solarte, Ricardo. *El venenoso gota a gota*. 20 de 06 de 2013. <http://miputumayo.com.co/2013/06/20/el-venenoso-gota-a-gota/>.

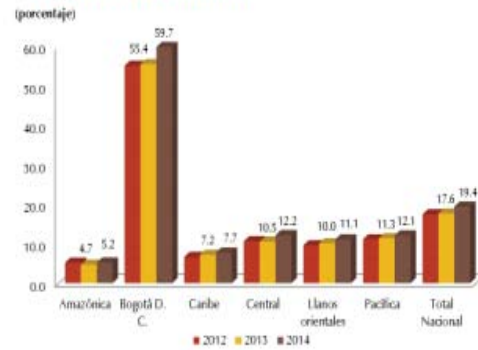
física por un préstamo de \$200.000 y por el cual ha pagado aproximadamente 4 millones de pesos (Blu Radio, 2016)³. “Me amenazan con quitarme la cabeza y con dejarla botada en un basurero. **Otro llamó y me dijo que iba a atrapar a mi hijo, pero que de alguna manera tengo que pagar**”, expresó la víctima. (Blu Radio, 2016)⁴.

Consecuencia de la falta de alternativas reales de financiación para las ideas y proyectos productivos de la población es que el negocio de los “gota a gota” está siendo administrado por grupos al margen de la ley, como los neoparamilitares. “Los neoparamilitares se han reconocido en los últimos años porque han cambiado las estrategias de control territorial y sobre la población con relación a los métodos utilizados por sus antecesores. (...) Actualmente, cuentan con una fuerte capacidad económica, manejan múltiples negocios de cada una de las regiones, no solo están relacionados con el narcotráfico, sino que han logrado permearear la economía lícita e ilícita de los municipios. La población los reconoce fácilmente por ser quienes manejan el préstamo gota a gota (...)” (Arias 2011)⁵. Este punto es crítico, debido a que los que están manejando el negocio de los préstamos “gota a gota” en el país son grupos que después del proceso de paz de Santa Fe de Ralito siguieron sus actividades delincuenciales, por lo que es necesario con urgencia movilizar la demanda de acceso a capital desde la informalidad hacia la formalidad, para asegurar que este espacio no sea cooptado por personas que quieran continuar al margen de la ley durante el proceso de posconflicto por el que transita el país.

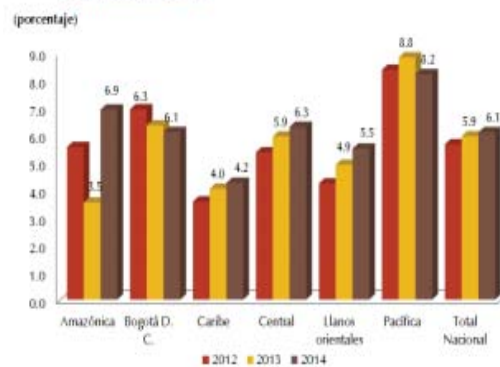
Pese a que se han realizado esfuerzos desde el Gobierno colombiano para incentivar a los bancos a dirigir su oferta a los sectores menos favorecidos de la sociedad colombiana, estos no han tenido el impacto esperado debido a que la falta de garantías de respaldo que posee la población de bajos recursos implica un alto riesgo para la banca comercial, la cual busca maximizar su lucro y no cumplir con un fin social. En este sentido, con el Decreto 2654 de 2014 se buscaba estimular a los bancos para que acogieran la demanda de financiamiento de la población de bajos recursos, pero tal como se expone en los medios nacionales un año después de la entrada en vigencia del mencionado decreto, ninguna entidad lo ha aplicado (*El Tiempo*, 2015)⁶. Lo anterior se manifiesta en las bajas tasas de inclusión financiera de los sectores de bajos recursos de la sociedad colombiana, pues “Según el más reciente ‘Reporte de inclusión financiera’, del Programa Banca de las Oportunidades y la Superfinanciera, de 100 colombianos adultos, solo 16 tienen crédito con una entidad financiera. Este nivel es inferior al de países como Uruguay, donde alcanza el 21 por ciento, Bolivia (19,7

por ciento), República Dominicana (18,2 por ciento) y El Salvador (17,2 por ciento)” (*El Tiempo*, 2015)⁷. Además, aproximadamente 2’864.160 personas recurren a préstamos “gota a gota” ante la imposibilidad de acceder a alternativas de financiamiento formales.

D. Créditos de consumo



F. Microcréditos



Fuente: Informe Especial de Estabilidad Financiera. Inclusión Financiera 2015. Banco de la República (2015).

De las gráficas publicadas por el Banco de la República, es posible inferir que si bien ha existido un aumento progresivo en el otorgamiento de créditos en el país, desde el año 2012 hasta el año 2014 aún los índices no son satisfactorios. Por ejemplo, los créditos de libre consumo llegan únicamente al 19% en el país, siendo menor al promedio general de la presencia de créditos de “gota a gota” en la mayoría de regiones del país. Por otro lado, el panorama del microcrédito es más preocupante, pues el promedio nacional apenas alcanza el 6,1%.

Ahora bien, la legislación colombiana define el microcrédito en el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 de la siguiente manera: “*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

3 Blu Radio. Escalofriante amenaza de prestamistas gota a gota a comerciantes de Engativá. 25 de 1 de 2016. <http://www.bluradio.com/121833/escalofriantes-amenazas-cobradores-de-gota-gota-amenazan-engativa>.

4 Blu Radio. Escalofriante amenaza de prestamistas gota a gota a comerciantes de Engativá. 25 de 01 de 2016. <http://www.bluradio.com/121833/escalofriantes-amenazas-cobradores-de-gota-gota-amenazan-engativa>.

5 Arias, Angélica. “Neoparamilitares-Bacrim: Acciones de interferencia para las elecciones locales de 2011”. *Corporación Nuevo Arcoiris*, 2011.

6 *El Tiempo*. “Los préstamos para atajar al ‘gota a gota’ nada que despegan”. *El Tiempo*, 3 de 11 de 2015.

7 *El Tiempo*. “Los préstamos para atajar al ‘gota a gota’ nada que despegan”. *El Tiempo*, 3 de 11 de 2015.

cuantía autorízase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo Superior de Microempresa, no reputándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990” (Congreso de la República, 2000)⁸.

Esta definición resulta restrictiva, dejando por fuera de este producto financiero a aquellas personas que teniendo ingresos y capacidad de pago no poseen los mecanismos formales para demostrarlos; esto genera que las personas que demandan acceso a microfinanciación y son excluidas por el sector financiero formal deban recurrir a prestamistas “gota a gota”.

2. Microfinanzas en Colombia

En esta sección de la presente justificación se analizará un análisis del mercado de la microfinanciación en Colombia con el objetivo de poner en evidencia sus virtudes y falencias. Indagando si los sectores de la sociedad marginados económica y socialmente tienen vías de acceso para satisfacer sus necesidades de financiación en el sector formal, o si por el contrario solo pueden recurrir a prestamistas informales como los “gota a gota”, se busca profundizar acerca de las características de la oferta de microcréditos de la banca tradicional en el país, con el fin de observar si en efecto satisfacen la demanda de financiación de la población colombiana.

2.1 Banca formal

Para efectos del presente análisis conceptual, se entenderá por banca formal todas aquellas instituciones financieras que funcionan como establecimientos de crédito bajo la razón social de bancos. Para analizar el accionar de la banca formal en el campo de la microfinanciación, es necesario tener presente que el fin central de la banca comercial es el ánimo de lucro antes que la realización de un bienestar social. Esta premisa se justifica en que por décadas la tendencia que marca el desenvolvimiento de la actividad financiera en el país es la búsqueda de crecimiento económico, en sacrificio de otras causas, como la democratización de los servicios financieros. En ese sentido, las incursiones de la banca comercial en el campo de la microfinanciación están mediadas por la búsqueda en primer lugar de rentabilidad del capital invertido, lo cual no es *per se* negativo, pero se convierte en un hecho adverso cuando la minimización del riesgo se vuelve en una máxima del sistema financiero, haciendo que los servicios y productos ofrecidos por este se restrinjan a un segmento poblacional muy limitado, excluyendo de los beneficios que trae el ahorro y el crédito para las finanzas personales a la mayoría de la población.

En Colombia si bien se ha identificado que existe una falencia en el cubrimiento de la demanda de instrumentos de microfinanciación, la herramienta de intervención usada para la solución de esta problemática social ha sido crear incentivos para propiciar que la banca privada incursione en el mercado de créditos destinados a la población con menos recursos, pero lo anterior no ha tenido los resultados esperados; los bancos si bien han abierto líneas de microcrédito, estos productos siguen presentando gran parte de las barreras

y obstáculos que impiden que la mayoría de la sociedad colombiana pueda acceder a ellos y se vea obligada a recurrir a prestamistas informales como los “gota a gota”.

Es necesario resaltar que pese a los incentivos que ha implementado el Gobierno colombiano, aún muchos de los bancos más importantes que tiene el país ni siquiera han incursionado en el mercado de la microfinanciación. Algunos de estos bancos son Corpbanca, Citibank, BBVA, Banco de Occidente y Banco Pichincha⁹.

Dentro de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para motivar a los actores de la banca comercial a elaborar productos diseñados al aumento de la inclusión financiera en el país y de esta manera contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas y de vida de la población se encuentran el Compes 3424 de 2006, mediante el cual se establece la política pública de la Banca de las Oportunidades, en la cual se destina una amplia porción de recursos para incentivar a la banca comercial a desarrollar mecanismos que extiendan la inclusión financiera a los sectores poblacionales con mayores necesidades y con altos índices de insatisfacción de necesidades y de pobreza. Para ser precisos, se destinaron recursos por 120.000 millones de pesos que se administrarían en un convenio entre Bancóldex y el Ministerio de Hacienda para el desarrollo de la Banca de las Oportunidades (Gerlén, González y Arias 2010)¹⁰. El argumento para desarrollar la política de la Banca de las Oportunidades a través de la banca comercial fue que los recursos dirigidos hacia esta tendrían un mayor impacto debido al *know-how* que poseen estas entidades. Pero si se analiza el impacto de esta política en retrospectiva, los resultados en términos de la inclusión financiera no fueron los deseados, y no se logró que la mayoría de la población colombiana fuera acogida por el sistema financiero formal, especialmente en lo que a productos financieros crediticios se refiere. Por esta razón es necesario reorientar los esfuerzos de intervención del Estado colombiano, para garantizar una efectiva inclusión financiera en Colombia ante las fallas que presentó el mercado en la eficiente asignación de recursos (préstamos) destinados a las personas más vulnerables de la sociedad. Es necesario que el Estado intervenga y busque otras alternativas para articular a las familias excluidas del sector financiero a los beneficios que traen los productos financieros para las finanzas personales.

Finalmente, pero no menos importante, un gran obstáculo de la banca comercial para garantizar el adecuado cubrimiento de la oferta de microfinanciación en el país es la falta de la infraestructura necesaria para asegurar el alcance de los servicios financieros a todo el territorio nacional. Debido a la inexistencia de oficinas bancarias en todos los municipios del país, los esfuerzos realizados no tienen el impacto deseado, solo se logra un impacto de las políticas de inclusión financiera desarrolladas por el Estado colombiano en

9 Superintendencia Financiera de Colombia. *Tasas y desembolsos-bancos*. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&lId=60775> (último acceso: 29 de 07 de 2016).

10 Gerlén, Edgar, Sandra González, y Armando Arias. *Análisis de la política Banca de las Oportunidades*. Bogotá: Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, 2010.

8 Congreso de la República. “Ley 590 del 2000”. *Ley 590 del 2000*. Bogotá, 10 de julio de 2000.

coordinación con los bancos, en los centros urbanos del país, excluyendo a las poblaciones rurales de cualquier alternativa real y formal de acceso a crédito.

2.2 Cooperativas y ONG

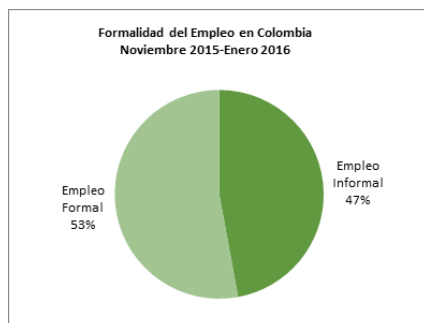
Las instituciones microfinancieras son aquellas entidades financieras que tienen un tamaño inferior al de las entidades descritas anteriormente y se encuentran en el renglón correspondiente a la economía solidaria, pero igualmente cumplen funciones de colocación y captación de dinero. Estas entidades funcionan principalmente bajo las figuras legales de cooperativas y ONG (Rodríguez Martínez, 2010, 41). Dentro de las más importantes instituciones microfinancieras en el país, encontramos Confiar, JFK, World Woman Banking, Fincomercio, BancaMía, entre otras.

Principalmente, estas instituciones financieras funcionan adaptándose a los mecanismos y modos de desenvolverse en el mercado seguido por los bancos; si bien se especializan en brindar productos financieros que pueden ser catalogados como microcréditos (dentro de la concepción que existe en el país del término), presentan dificultades asociadas a su alcance, infraestructura y a las barreras que imponen para que los usuarios puedan acceder a sus servicios.

Además, estas entidades no poseen un cubrimiento total del territorio nacional; sus créditos se enfocan a satisfacer las necesidades de financiación de personas que ya tienen un grado de articulación con el ciclo económico y productivo, lo que conlleva que no tengan el impacto deseado en el aumento de las cifras de inclusión financiera en materia crediticia en el país.

El funcionamiento de estas entidades ha generado beneficios, especialmente concentrados en los centros urbanos del país y orientados a un nicho de mercado en el que no se encuentran incluidas las personas con mayor vulnerabilidad. Al no tener aspectos significativamente diferenciadores respecto de los bancos tradicionales en la forma como se desenvuelven en el mercado, ni presentar servicios y productos a los consumidores que tengan una orientación desemejante a los ofrecidos por los bancos, los microcréditos ofrecidos por las entidades microfinancieras están dirigidos a un mercado muy similar al que penetran los bancos, ubicado en el renglón de la economía que se podría denominar como formal, integrado por aquellas personas que se encuentran de una u otra forma articuladas a actividades económicas que les permiten demostrar garantías reales exigidas tanto por los bancos como por las instituciones microfinancieras para acceder a un crédito.

2.3 Impresiones contexto colombiano



Fuente: *Dinero*. “La informalidad cae mientras el desempleo incrementa”. 14 de 3 de 2016. <http://www.dinero.com/economia/articulo/empleo-informal-enero-de-2016/221324>.

dinero.com/economia/articulo/empleo-informal-enero-de-2016/221324.

Aproximadamente la mitad de la población colombiana se encuentra en la informalidad; además, cerca del 88% de las personas que se encuentran laborando como independientes están en la informalidad (RCN 2013)¹¹. Es decir, todas estas personas están recibiendo ingresos que no son validables por el sector financiero formal (constituido tanto por los bancos como por las instituciones microfinancieras) para acceder a un crédito. Esto les impide obtener los recursos necesarios para aumentar su capital y de esta manera realizar inversiones que les permitan aumentar sus niveles de ingresos y salir de la economía denominada informal. Lo anterior, sumado a la falta de cobertura de la oferta de servicios financieros en el territorio nacional, hace que esa otra Colombia, informal y rural, no pueda acceder a productos crediticios.

2.4 Grupos de ahorro y crédito local

Los grupos de ahorro y crédito local –en adelante GACL– son un programa desarrollado por Banca de las Oportunidades; se trata de grupos de personas que se organizan para crear un fondo comunitario al cual se hacen aportes aproximadamente cada quince días y a través del cual los miembros pueden acceder a pequeños préstamos (Banca de las Oportunidades, 2017)¹². Los GACL se establecieron principalmente en zonas del país que se ven fuertemente afectadas por la pobreza, generando resultados positivos en materia de impacto social y económico. La experiencia demostró que a través del manejo de dinero se crearon lazos y tejido social que permitieron el funcionamiento óptimo de los GACL y su permanencia en el tiempo. El sentido de pertenencia al GACL hace que las personas sientan que al formar parte de este tienen la responsabilidad con sus semejantes de cumplir con los acuerdos formales e informales establecidos, garantizando de esta manera la estabilidad económica de los GACL.

En el año 2014, la Banca de las Oportunidades realizó un estudio para indagar sobre la posibilidad de adaptar productos financieros del sector formal a las necesidades de los GACL¹³, obteniendo valiosa y significativa información acerca de las concepciones, creencias y demandas de los miembros de los GACL en el país. El estudio citado se desarrolló en diez municipios (Cajibío, Silvia, Cértegui, Condoto, Pasto, San Pablo, Tumaco, Cartagena y María La Baja) correspondientes a cuatro departamentos (Cauca, Chocó, Nariño y Bolívar), con un total de 897 muestras (Banca de las Oportunidades, Total Marketing Group, CEI, 2014, 10), mostró que las personas tienden a confiar más en los GACL porque los reconocen como una institución de la comunidad; mientras que la confianza en entida-

11 RCN, Noticias. “El 56% de los trabajadores son informales: UniAndes”. 3 de 9 de 2013. <http://www.noticias-rcn.com/nacional-economia/el-56-los-trabajadores-son-informalesuniandes>.

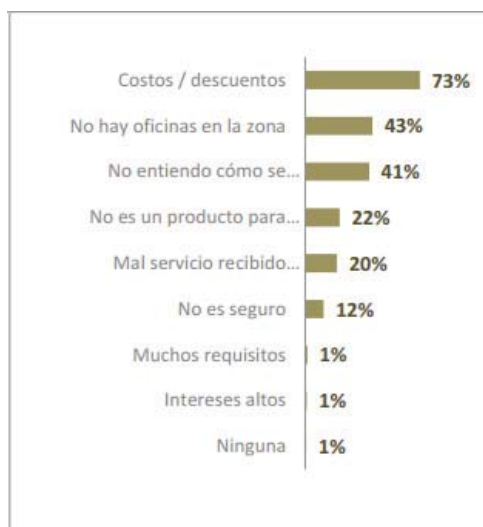
12 Banca de las Oportunidades. *Grupos de ahorro y crédito local*. 2017. <http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=301&conID=823> (último acceso: 13 de 03 de 2017).

13 Banca de las Oportunidades, Total Marketing Group, CEI. “Estudio de mercado (de la oferta y la demanda) para el desarrollo y/o adaptación de productos financieros formales para las personas que han sido participantes en grupos de ahorro y crédito, lo cual incluye llevar a cabo un proyecto GACL”. Bogotá, 2014.

des como los bancos es relativamente baja. “Entre los miembros de los GACL no existe un interés tan favorable para guardar el dinero en las entidades financieras. La baja percepción se debe al cobro de intereses, la pérdida de dinero y la desconfianza que les genera la banca en general” (Banca de las Oportunidades, Total Marketing Group, CEI, 2014, 13).

Tal como se evidencia en la gráfica, los costos asociados a los productos del sistema financiero (73%) y la falta de oficinas (43%) son las principales razones por las que las personas que hacen parte de los GACL no acudirían a estos.

Existe un limitante al desarrollo de los GACL, porque los miembros al tener que manejar sumas altas de dinero sienten que la inseguridad es un impedimento para acrecentar los fondos, y conciben que vincularse a la banca no es una opción por las razones ya expuestas, generándose un estancamiento de la iniciativa y una pérdida de las potencialidades de este tipo de ejercicios.



Fuente: Banca de las Oportunidades; Total Marketing Group; CEI. “Estudio de Mercado (de la oferta y la demanda) para el desarrollo y/o adaptación de productos financieros formales para las personas que han sido participantes en grupos de ahorro y crédito, lo cual incluye llevar a cabo un proyecto GACL”. Bogotá, 2014.

El principal objetivo de los GACL es, a través del ahorro, profundizar la educación financiera de las personas, cambiar las concepciones y los significados que tienen estas sobre el uso del dinero. Creando de iniciativas como los GACL un escalón de entrada para que más personas accedan al sistema financiero. Pero este objetivo no se cumple debido a la percepción de las personas sobre los bancos, a la falta de cobertura física, y principalmente a que la banca formal no reconoce que la educación financiera y el historial de pagos generado por las personas a través de los GACL sea suficiente garantía para brindar acceso a productos financieros, por ejemplo, a un microcrédito.

Este ejemplo muestra la necesidad de diversificar el ecosistema financiero en el país, permitir que nuevas entidades e instituciones ofrezcan productos financieros a las personas que están marginadas de estos. Aprovechando las potencialidades existentes. Impulsando el uso de nuevas tecnologías que permitan validar experiencias como la de los GACL, como una garantía

suficiente para acceder a un crédito, que permita a las personas mejorar sus condiciones de vida, a través de inversiones en negocios, educación entre otros muchos aspectos.

3. Organismos multilaterales

En el contexto internacional se ha reconocido que la microfinanciación y la inclusión financiera son una importante herramienta en la lucha contra la pobreza extrema en el mundo. Diversos organismos internacionales han trabajado e impulsado el desarrollo de recomendaciones para que los países avancen en la consolidación de instrumentos de microfinanciación dirigidos a las personas más vulnerables, y que contribuyan a su articulación en el ciclo económico y en el sistema financiero.

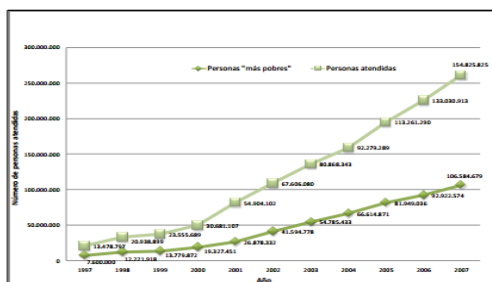
Actualmente los organismos internacionales están comprometidos con fomentar el desarrollo humano. Para Amartya Sen, el desarrollo humano puede ser visto como libertad (Edo 2002, 20)¹⁴. Una de las libertades fundamentales parte del desarrollo, es la libertad de acceso a los servicios económicos, que contemplan todos aquellos elementos y factores que permiten a las personas insertarse en el ciclo económico (Amartya 2004)¹⁵. Como aquí se establece existe un estrecho nexo entre la inclusión financiera, especialmente en lo referente al acceso a microfinanciación, con la inserción al ciclo económico y en últimas con el desarrollo humano.

La inclusión financiera ha tendido a desarrollarse en el mundo a través de estrategias que permitan vincular a las personas con los sistemas financieros por vía del ahorro. Esto ha llevado a que se restrinjan los esfuerzos, políticas y regulaciones proinclusión financiera, al nivel transaccional; por esta razón se han concentrado dichas estrategias en acrecentar los productos financieros como cuentas de ahorro o mecanismos de pagos y transferencias, así como los canales de acceso a estos. Dejando de lado el nivel crediticio de la inclusión financiera, ignorando que es mediante el acceso a posibilidades de endeudamiento, que las personas aumentan sus capacidades de inversión y desarrollo de ideas y proyectos productivos. Es en este nivel en donde los productos como el microcrédito son una alternativa eficaz y eficiente para conseguir una verdadera e integral inclusión financiera.

Actualmente existe un alto crecimiento de instrumentos de microfinanciación a nivel global, debido al importante apoyo, aceptación y reconocida eficacia de esta estrategia dirigida a disminuir los niveles de pobreza. Evidencia de lo anterior es la tendencia de aumento del microcrédito en el mundo, desde 1997 a 2007. Cabe aclarar que existe la propensión a nivel mundial a concebir el microcrédito como un instrumento para garantizar acceso a microfinanciación a las personas con mayores necesidades insatisfechas de la sociedad. A su vez, en el plano internacional, el concepto de microcrédito no se limita a la financiación de microempresas, como sí sucede en Colombia.

¹⁴ Edo, María. “AMARTYA SEN Y EL DESARROLLO COMO LIBERTAD. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo”. *Universidad Torcuato di Tella*, 2002.

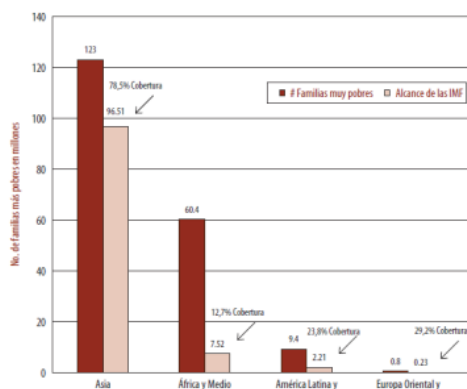
¹⁵ Amartya, Sen. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta, 2004.



Fuente: Informes Anuales Microcredit Summit Campaign

Fuente: (Rodríguez Martínez, 2010).

Pero pese al optimismo que conllevan el crecimiento de las cifras de microcrédito a nivel mundial, en América Latina en comparación con otras regiones, deben realizarse esfuerzos para aumentar la cobertura y acceso a alternativas de microfinanciación. Como se puede evidenciar en la siguiente gráfica, Asia y África lideran los índices de cobertura de microcréditos, mientras que América Latina y el Caribe, al igual que Europa tienen un porcentaje de cobertura muy inferior. Es decir, América Latina y el Caribe con los índices de pobreza y desigualdad que poseen, deben aumentar los esfuerzos para garantizar el acceso de la población de bajos recursos a alternativas de microfinanciación que les permitan realizar iniciativas y proyectos productivos para mejorar sus condiciones de vida.



Fuente: Informe Anual Microcredit Summit Campaign 2009

Fuente: (Rodríguez Martínez, 2010).

3.1. Recomendaciones Organización de las Naciones Unidas

Las recomendaciones de las Naciones Unidas en materia de inclusión financiera y específicamente en relación con instrumentos de microfinanciación surgen desde la Cumbre del Milenio, la cual, fue uno de los eventos de la historia mundial reciente, más importantes, ya que en esta los países miembros de las Naciones Unidas identificaron y llegaron a compromisos para atacar las principales problemáticas que aquejan a la humanidad de cara al nuevo siglo. Esta reunión es la materialización de la creencia de que debido al vertiginoso proceso de globalización que atraviesa el mundo desde finales del siglo XX, los problemas públicos se redimensionan, sobrepasando las fronteras de los Estados nacionales. En la Cumbre se definieron ocho objetivos, en torno a los cuales los países miembros se comprometieron a aunar

esfuerzos; estos objetivos son: “erradicar el hambre y la pobreza extrema, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo”. (ONU 2016)¹⁶. Al hablar de erradicar la pobreza extrema, la ONU ha reconocido que el microcrédito es una herramienta fundamental para lograr este objetivo, ya que permite a las personas más pobres articularse al ciclo productivo y mejorar sus condiciones de vida (Rodríguez Martínez 2010, 16)¹⁷. Muestra de la importancia dada por la ONU al microcrédito es la declaración por parte del Consejo Económico y Social del 2005 como año del microcrédito, además de la promoción de programas para impulsar la microfinanciación. (Rodríguez Martínez 2010, 17).

Las recomendaciones que propone la Organización de las Naciones Unidas en torno a la promoción de los microcréditos por parte de los países miembros son las siguientes:

– Promover la expansión de las microfinanzas sustentables para los muy pobres como una intervención fundamental para el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), especialmente, la de reducir a la mitad la pobreza absoluta para el año 2015.

– Los programas de Microcrédito que siguen los temas centrales de la Campaña Cumbre del Microcrédito (llevar servicios a los más pobres, servir y empoderar a las mujeres, lograr la autosuficiencia financiera y asegurar el impacto) son fundamentales para el logro de las MDM.

– Promover el establecimiento, desarrollo y crecimiento de las microfinanzas sustentables para la gente muy pobre de su país.

– Deben buscarse oportunidades para adoptar prácticas óptimas dentro del país o en países vecinos, con las cuales se establezcan firmemente y se motive el crecimiento de una amplia gama de instituciones microfinancieras sustentables para la gente muy pobre. Esto requerirá el uso de herramientas para medición de la pobreza efectivas y de costo razonable que sirvan para asegurar que los muy pobres no se excluyan y, en el caso de exclusión, el uso de herramientas costo efectivas para el enfoque en la pobreza.

– Abandonar los servicios financieros minoristas o de primer piso. Ofrecer servicios financieros minoristas para los pobres y más pobres no es trabajo del gobierno, sino de las ONG microfinancieras bien administradas, grupos de base para el crédito y ahorro, cooperativas, IMF reguladas y aquellos bancos comerciales comprometidos a servir a clientes muy pobres. Hay muchas posibilidades para la ineficiencia, el crédito subsidiado y el desarrollo de sistemas insostenibles cuando los gobiernos administran los programas de créditos. Una vez que eso ocurre, incluso los buenos

16 ONU. Organización de las Naciones Unidas. 13 de 07 de 2016. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.

17 Rodríguez Martínez, María. “EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA”. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

programas administrados por las IMF eficientes, se pueden ver amenazados.

– Crear y hacer posible un ambiente que permita el desarrollo de una amplia variedad de instituciones, que apoye las prácticas óptimas y el desempeño sólido, y que no requiera regularse a menos que el programa acepte ahorros del público en general.

– Crear un fondo autónomo para el microcrédito usando como punto de referencia una institución como la PKSF24 en Bangladesh”. (Rodríguez Martínez, 2010, 17-18)¹⁸.

3.2. Criterios Banco Mundial

El Banco Mundial, al igual que la ONU, ha promovido los microcréditos como herramienta en la lucha contra la pobreza, así como instrumento para cambiar la forma en cómo las familias más pobres hacen uso del dinero. Tal como se puede observar en las conclusiones de la evaluación de las microfinanzas realizada por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población pobre del Banco Mundial, “La expansión del acceso al crédito mejoró el bienestar de los prestatarios: aumentó el ingreso, el consumo de alimentos ascendió y las medidas sobre la toma de decisiones dentro del hogar aumentaron junto con el estado de la comunidad y el optimismo general”. (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial 2011)¹⁹. Por estas razones el Banco Mundial ha realizado esfuerzos para impulsar en los países en desarrollo, la invención de programas de microcrédito, que junto con otras medidas pueden contribuir a la superación de la pobreza extrema y al aumento de la inclusión financiera.

Los lineamientos centrales del Banco Mundial para orientar programas y políticas en los países que contribuyan a la superación de la pobreza extrema, se desarrollaron en el Informe sobre Desarrollo Mundial de 2000 a 2001 y son los siguientes:

“
Aliento eficaz de la inversión privada.

Es preciso adoptar medidas especiales para garantizar que las microempresas y las pequeñas empresas, que son con frecuencia particularmente vulnerables a los abusos burocráticos y a la compra de privilegios por los círculos que gozan de los debidos contactos, puedan participar de manera eficaz en los mercados. Debe incluirse la garantía del acceso al crédito, promoviendo el desarrollo de las actividades financieras y reduciendo las causas de inoperancia del mercado, la reducción de costos de transacción que supone el acceso a los mercados de exportación.

– *Corregir las desigualdades en la distribución de los activos por razón de etnia, raza y extracción social.*

Debe generarse el apoyo a los Planes de Microcrédito por ejemplo para las mujeres pobres y/o cabezas de familia.

18 Rodríguez Martínez, María. “EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA”. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

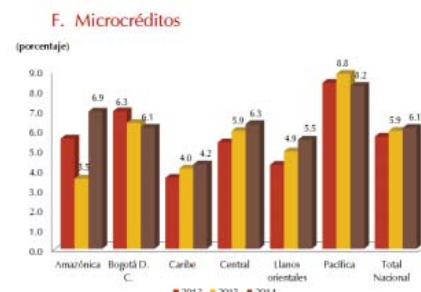
19 Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial. “Últimas conclusiones derivadas de estudios de evaluación aleatorios de las microfinanzas”. *Informes del CGAP y sus Asociados*, número 2 (12 2011): 1-28.

– *Formulación de un planteamiento modular para ayudar a los pobres a gestionar los riesgos.*

Los programas de microseguros pueden complementar los de Microcrédito a favor de los más pobres, contruidos en torno a sus organizaciones.

– *Mercados más eficientes y con facilidades de acceso para los pobres.*

Los mercados financieros y el acceso a ellos son importantes para los pobres, porque ellos dependen de los mercados formales e informales para vender su trabajo y sus productos, financiar inversiones y asegurarse contra posibles riesgos. El buen funcionamiento de los mercados contribuye a impulsar el crecimiento y ampliar las oportunidades para este sector de la población, con base en reglas de juego claras e instituciones eficientes. Los servicios de crédito, los planes de ahorro y los seguros pueden beneficiar a las familias de bajos ingresos y a las microempresas tanto como a los demás agentes económicos. Estos planes y servicios facilitan la gestión de riesgos y ayudan a estabilizar el consumo cuando se producen bruscas fluctuaciones de los rendimientos y precios como en el caso de la agricultura, así como trastornos económicos e incluso desastres naturales. Los planes de ahorro y los servicios de crédito pueden facilitar las inversiones de mayor cuantía y permitir que la gente aproveche oportunidades lucrativas para hacer negocios y aumentar sus posibles ingresos, ya que debido a su bajo nivel de ingresos, los pobres tienen menos capacidad para ahorrar y acumular activos, lo que, a su vez, les limita la capacidad para hacer frente a una crisis cuando esta se presenta”. (Rodríguez Martínez, 2010, 20)²⁰.



3.3. Recomendaciones Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo concibe la inclusión financiera, y la microfinanciación, así como el microcrédito en particular como un elemento central para generar el crecimiento de micro y pequeñas empresas en la región. Para el BID en los países de América Latina y el Caribe debe impulsarse el otorgamiento de microcréditos dirigidos a empresarios y personas con proyectos de creación de empresas, lo anterior a su vez produce un impacto positivo en la generación de empleo, de ingresos y en el crecimiento macroeconómico.

Además la microfinanciación es vista por el BID como una alternativa oportuna para mejorar las cifras de inclusión financiera en la región. “La inclusión financiera conlleva múltiples beneficios socioeconómicos entre

20 Rodríguez Martínez, María. “EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA”. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

los que se destaca la reducción de la vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos, ya que proporciona instrumentos que permiten limitar la variabilidad del consumo y gestionar los choques adversos de manera más eficiente, así como incrementar sus activos. La inclusión financiera en América Latina y el Caribe ha tenido avances importantes en los últimos años; sin embargo, la mitad de la población adulta aún no accede al sistema financiero, y existen disparidades importantes entre los países y dentro de ellos” (de Olloqui, Andrade y Herrera 2015, 5)²¹.

Dentro de las principales recomendaciones para los microcréditos en América Latina y el Caribe, el BID sugiere que “Definir el microcrédito como una nueva forma de concesión de préstamos que se diferencia de los préstamos de consumo, comerciales e hipotecarios. Esto, a su vez, permitirá la simplificación de las normas para los préstamos microempresariales” (Jansson, Rosales y Westley 2003, 7)²². Esta recomendación es fundamental y se constituye en un punto de partida para transformar la forma en cómo han sido concebidas y ejecutadas las iniciativas de microfinanciación en el país. Debido a que las restricciones de acceso a microcréditos se equiparan con las presentes en otras líneas de crédito. Impidiendo que personas que se encuentran en una situación marginal respecto al sistema financiero formal puedan acceder a alternativas viables y razonables de financiamiento, y se vean obligadas a recurrir a alternativas informales como los créditos “gota a gota”.

3.4. Recomendaciones Cepal

En primer lugar para la Cepal el acceso limitado de las personas más vulnerables de la sociedad a servicios financieros, ocasiona una proliferación de la informalidad. “América Latina y el Caribe es una de las regiones con menor nivel de acceso a servicios financieros tradicionales en el mundo en desarrollo, situación que se hace más patente cuando se analizan los sectores más vulnerables de la sociedad, aquellos de menor nivel de ingreso y los que habitan en zonas rurales. En virtud de este hecho, los hogares “excluidos” del sistema financiero tradicional se ven en la necesidad de recurrir a métodos “informales” de financiamiento, que tienden a tener elevados costos financieros, plazos muy reducidos y suelen exigir “alguna forma” de garantía para el otorgamiento de créditos”. (Pineda y Carvallo 2010, 5)²³. Tal como lo comprende la CEPAL la inexistencia de instrumentos de financiación dirigidos a la población más vulnerable de la sociedad, es un problema latente y un impedimento para el desarrollo económico de la región.

En cuanto a la intervención del Estado en el campo del microfinanciamiento la CEPAL expone que: “Uno de los problemas que genera la exclusión a los servicios financieros que proyectos de inversión que podrían

ser rentables, quedan sin realizarse por problemas de liquidez y de acceso al financiamiento. Esto genera una situación subóptima en términos de asignación de recursos, y de niveles de producto y empleo menores a los potenciales, todo lo cual produce un menor nivel de bienestar a aquel que sería al menos potencialmente posible. Esta situación se ha asociado a posibles imperfecciones que presentan los mercados financieros, en particular en economías en desarrollo, y que han motivado una serie de investigaciones que tratan de identificar áreas donde la participación del Estado no solo es posible, sino incluso necesaria. En este sentido, Besley (1994) señala que la participación del Estado se ha justificado en mercados financieros rurales por problemas de fallas de mercado y bajo nivel de desarrollo de instituciones complementarias a los sistemas financieros, como los mercados de seguros y mecanismos para facilitar la obtención y divulgación de información tanto para prestamistas como demandantes de créditos”. (Pineda y Carvallo, 2010, 27).

En este punto, la intervención del Estado es fundamental para entender la pertinencia del presente proyecto de ley, debido a que según el estudio de Besley, citado por el texto de la CEPAL, el Estado debe intervenir en el mercado de la microfinanciación en áreas donde existen notables fallas de mercado, y bajo nivel de desarrollo de instituciones que permitan una efectiva inserción al mercado financiero. Una materialización de las características anteriores para la CEPAL, es el sector rural, en donde las dificultades de acceso, cobertura, además del alto riesgo consecuencia del bajo nivel de garantías que tienen las personas del sector rural hace que dicho sector no sea un objetivo para el sector financiero tradicional, porque no representa índices de rentabilidad económica atractivos. Por estas razones en donde el mercado falla y es subóptimo, es necesario que el Estado intervenga en busca de corregir las fallas del mercado y facilitar mecanismos y entramados institucionales que permitan el adecuado funcionamiento e interacción entre oferta y demanda.

4. Casos internacionales

Como se expuso en la sección anterior la inclusión financiera como meta, y las microfinanzas como herramienta para su alcance, son una preocupación que sobrepasa las fronteras de los Estados nacionales. Concibiéndose como un objetivo global, que debe ser abordado a través de los esfuerzos de todos los países. Este compromiso mundial con la inclusión financiera puede comprenderse por la estrecha relación que existe entre esta, con la reducción de la pobreza. Debido a que ampliar las posibilidades de acceso a todos los sectores de la población estimula el desarrollo de proyectos productivos. Con mayores posibilidades de acceso a capital, las inversiones se hacen más viables y probables, generando dinámicas de crecimiento y progreso en las finanzas personales de toda la población.

La constante preocupación por alcanzar una extendida inclusión financiera se ve materializada en esfuerzos a lo largo y ancho del mundo, de los gobiernos y actores estatales por ampliar las vías y canales de acceso a productos financieros a toda la población. Estas acciones se hacen más recurrentes en aquellos países en vía de desarrollo, ya que se comprende la estrecha relación entre incluir financieramente a las personas, y mejorar la condición económica de estas. En África y Asia encontramos algunos de los casos de microfinan-

21 de Olloqui, Fernando, Gabriela Andrade, y Diego Herrera. “Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2015: 1-32.

22 Jansson, Tor, Ramón Rosales, y Glenn Westley. “Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2003: 1-109.

23 Pineda, Ramón, y Pablo Carvallo. “El Futuro de las Microfinanzas en América Latina: Algunos Elementos para el Debate a la Luz de las Transformaciones Experimentadas”. *CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo*, 2010: 1-41.

zas más exitosos en el mundo, India, Namibia, Bangladesh, entre muchos otros, son epicentro de algunos de los principales avances en materia de inclusión financiera. En América Latina sobresalen casos como México, Brasil y Bolivia, entre otros. Pero sin lugar a dudas una de las experiencias más emblemáticas y exitosas en esta materia, es el del Banco de los Pobres en Bangladesh, ideado y ejecutado por el premio Nobel de Paz Muhammad Yunus.

4.1. Grameen Bank Bangladesh

El Grameen Bank fue creado en 1983. Es una de las iniciativas pioneras en el campo de las microfinanzas en el mundo, y nace de la idea del economista Muhammad Yunus de brindar alternativas de financiación a las personas más pobres de la sociedad de Jobra Bangladesh. Desde la perspectiva de Yunus, dar acceso a los más pobres a financiación, es una estrategia eficaz para contribuir a mejorar sus condiciones de vida. También conocido como Banco de los pobres, el Grameen Bank ha tenido un gran éxito en Bangladesh. “Para finales de octubre de 2013 el Banco Grameen tenía 8,47 millones de prestatarios, 96,20 por ciento mujeres. Además, tiene presencia en 81.388 villas en Bangladesh. Ha desembolsado hasta la fecha 14.300 millones de dólares con una tasa de repago del 97,26 por ciento. Invertiendo estos fondos para mejorar la calidad de vida de las personas por medio de préstamos para educación, viviendas y microempresas”. (*Semana*, 2013).

Con el objetivo de brindar microfinanciación a los más pobres y buscando protegerlos de la usura de los prestamistas informales, Yunus ideó un modelo de banco, dirigido a las personas más pobres, en donde se hicieran microprestamos a tasas de interés razonables, flexibles, y con presencia en todas las Villas de Bangladesh. Los créditos ofrecidos por el Banco Grameen, se caracterizan por ser de montos pequeños, los pagos se realizan en plazos flexibles, y las garantías se plantearon de tal forma que no es necesario tener un respaldo material para obtener un préstamo, sino que la garantía sea la presión de grupo; ya que para solicitar un préstamo debe una persona reunirse en un grupo de cinco, en donde se les presta a las dos primeras personas del grupo, y a las siguientes no se les presta hasta que las primeras hayan cancelado su deuda. Este modelo de garantías ha sido un éxito, que se observa en el índice de retorno de los créditos que es aproximadamente del 97%.

Dentro de las características particulares del modo de acción del Grameen Bank, se encuentra el enfoque de género con el que se realizan sus créditos. Para Yunus, el dinero en manos de las mujeres tiene un mayor impacto, porque las mujeres buscan dirigir los beneficios del dinero que llega a sus manos hacia su familia, mientras que los hombres tienen un modo de actuar más individualista y tienden a satisfacer en primer lugar sus necesidades. Siguiendo este principio el 95% de los préstamos desembolsados por el Grameen Bank son destinados a mujeres. Otro principio rector de la actividad del Grameen Bank es que los servicios financieros ofrecidos deben buscar al cliente y no al contrario, esto implica que la actividad del Grameen Bank es de carácter “descentralizada”, buscando tener un amplio alcance territorial, a través de la presencia de agentes del Banco en todas las Villas de Bangladesh.

De la forma de accionar ideada por Yunus y materializada en el Grameen Bank han quedado innumera-

bles efectos positivos, que se evidencian en el reconocimiento internacional al caso de Bangladesh. Yunus fue galardonado con el Premio Nobel de Paz en 2006. El modelo del Banco de los Pobres ha sido trasladado a múltiples países comprometidos con la erradicación de la pobreza, pero el principal aporte y enseñanza que deja la experiencia del Grameen Bank, es que un factor esencial para dinamizar la economía en los sectores más pobres de una sociedad es el acceso a capital; el cual permite el desarrollo de ideas y proyectos productivos, pero estas alternativas de microfinanciación no son brindadas por los bancos comerciales, quienes tienen una estructura diseñada para otro tipo de mercado. Por lo anterior, se hace necesario impulsar nuevas iniciativas de financiación diseñadas para atender las necesidades específicas de los sectores marginados de una sociedad, promoviendo la flexibilidad, la descentralización y en últimas servicios ajustados a las necesidades de los más pobres. También es importante tener en cuenta que es necesario idear alternativas de microfinanciación acordes a las especificidades de la población, a su cultura, sus costumbres y sus características particulares. Por esta razón no es viable aplicar la estructura del Grameen Bank como modelo general.

5. Contexto legal y normativo

El marco legal y normativo en el cual se articula el presente proyecto de ley es el siguiente:

Constitución Política de Colombia, artículo 2°

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Resalta de este artículo el compromiso del Estado colombiano con promover la prosperidad general, en donde el acceso a fuentes de microfinanciación es una herramienta central para disminuir las barreras que impiden la prosperidad generalizada en el país, como la pobreza y el desempleo.

Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2014-2018. Objetivos, Estrategias y Metas. Objetivo 2

“Fomentar una verdadera inclusión productiva y financiera con mecanismos efectivos de generación de ingresos y empleo. Para reducir la pobreza es necesario potenciar la generación de ingresos de la población a través de la creación de empleo de calidad, el fomento al emprendimiento, la consolidación de proyectos productivos inclusivos y la inclusión financiera. Es necesario mejorar la regulación de los mercados de trabajo, fomentar la formalización –a través de mecanismos que no incrementen los costos de la formalidad como la integración de los regímenes contributivo y subsidiado– e incrementar la productividad para poder acelerar el crecimiento (Acosta, Forero y Pardo, 2014)”. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2014). Como se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, uno de los objetivos con los que se compromete el Gobierno nacional, es con fomentar la inclusión productiva y financiera; entendiendo que estas inclusiones son un desencadenante de innumerables efectos positivos para el país, como el aumento del empleo y la productividad.

Ley 590 de 2000

El principal objetivo de esta ley es “Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos” (Congreso de la República, 2000). Para el cumplimiento de tal objetivo en la ley en mención se establece el microcrédito como mecanismo para jalonar el crecimiento de la micro y pequeña empresa en el país. El microcrédito según esta ley se concibe como: “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, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990”. (Congreso de la República, 2000).

Decreto número 3078 de 2006 (Creación de la Banca de las Oportunidades)

El Decreto número 3078 de 2006 plantea atacar la problemática de los prestamistas informales en el país, a través de la promoción de microfinanciación dirigida a personas excluidas del sector financiero. Este programa es administrado por Bancoldex en asociación con las entidades del sector financiero formal. A pesar de que la Banca fue creada en 2006, no ha contado con un gran impacto, y siguen existiendo amplios sectores poblacionales excluidos del sector financiero.

Conpes 3424 de 2006 + Decreto número 2654 de 2014

El Conpes 3424 de 2006 y el Decreto número 2654 de 2014 a partir de la identificación de la problemática de la baja inclusión financiera en el ámbito de servicios crediticios en el país, crea una serie de incentivos dirigidos a que las instituciones de la Banca Privada en el país acojan la demanda de financiamiento de los sectores más vulnerables del país. Pero como se evidencia actualmente, esta serie de incentivos no cambió el accionar de los bancos respecto de la necesidad de las personas más vulnerables de financiamiento, teniendo un impacto limitado en el aumento de la inclusión financiera en el país.

6. Inclusión financiera

La inclusión financiera como un instrumento de crecimiento y desarrollo económico, se ha configurado como elemento prioritario de política pública, por medio del cual, además de lograrse una profundización en la prestación de servicios de carácter financiero en el país, se ha evidenciado la consecución de mayor equidad en la distribución de la riqueza y por tanto de un desarrollo social que genera mejores condiciones de vida para todos.

Tal como lo documenta el Banco Mundial en investigaciones realizadas sobre el particular²⁴, más de 60 países han adoptado medidas para la expansión de la inclusión financiera, de los cuales han adoptado compromisos relacionados con: i) creación de entornos propicios que incrementen el acceso y bajos costos en la prestación de servicios financieros a través de nuevas tecnologías; ii) implementación de marcos regulatorios adecuados que tengan en cuenta la posibilidad de ampliar la inclusión financiera bajo criterios de integridad y estabilidad; iii) integrar al consumidor y su protección como pilar de la inclusión financiera, y iv) contar con herramientas de uso de información para informar políticas y seguir resultados²⁵.

Por su parte, en los términos de la Unión Postal Universal²⁶ el 91% de los agentes postales presta servicios de carácter financiero, sea de manera directa o a través de otro tipo de agentes, encontrándose así mismo que tales servicios postales de carácter financiero, son “*comparativamente mejores*” que otras instituciones financieras en segmentos de la población que tienden a ser excluidos tales como mujeres²⁷, pobres, personas con menores niveles educativos y aquellos que hacen parte de la economía informal²⁸.

En ese orden, se ha evidenciado que la normativa colombiana debe contar con mayores instrumentos de intervención, por medio de los cuales el alcance de la inclusión financiera no se limite a los mecanismos de prestación de servicios tradicionales en el país, sino que, por su parte se extiendan funcional e institucionalmente.

Lo anterior significa que, sin perjuicio de la creación con la Ley 1735 de 2014 de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), estas limitan el acceso a servicios como la disposición del dinero en depósitos en el sistema financiero, sin que se otorguen soluciones de disponibilidad de dinero (financiación) para la consecución y satisfacción de diferentes objetivos y necesidades, tales como el apalancamiento de negocios propios, la inversión, la cobertura de necesidades básicas y en general, condiciones de vida mejores para la población más desfavorecida.

Tal situación es posible de mejorar con la aplicación de instrumentos institucionales que permitan la utilización de esquemas que, a través de la prestación de servicios por medio de agentes de carácter financiero o no financiero, pero en todo caso regulados, puedan ampliar la gama de servicios a los que hoy en día no tiene acceso la población con bajos recursos y que adicionalmente ve restringido su acceso a los servicios, debido a las limitaciones que ha tenido la banca tradicional para acceder a muchos lugares de la geografía colombiana a los cuales desde hace ya varias décadas sí han llegado otros agentes, tales como las redes postales.

24 Financial Inclusion Strategies. Prepared by the World Bank for the G20 Mexico Presidency. The World Bank. June 2012.

25 Para más información, ver www.afi-global.org/gpf/ma-ya-declaration

26 Agencia de las Naciones Unidas en materia postal.

27 S. Rao, 2015, “Gender and Financial Inclusion Through the Post”, UPU and UN Women.

28 Ansón, Berthaud, Klapper & Singer, 2013, “Financial Inclusion and the Role of the Post Office”, Policy Research Working Paper 6630, World Bank.

Así lo ha reconocido la literatura en la materia, donde diferentes centros de investigación adscritos a organismos multilaterales han reconocido no solamente la necesidad de que la gama de servicios a ser ofrecidos a la población sea inclusiva tanto de instrumentos de ahorro como de acceso al crédito, sino que los servicios puedan ser prestados por agentes “*bancarizados*” o “*no bancarizados*”, tales como los Operadores Postales de Pago²⁹.

Tal teorización asume la existencia de autoridades de supervisión responsables de la regulación, ello con independencia de la existencia de agentes regulados con carácter bancario o no bancario.

En tal marco, las cifras de acceso al crédito demuestran la existencia de un amplio margen de crecimiento en la población colombiana. En cifras del Informe Trimestral de Inclusión Financiera de la Asociación Bancaria (Asobancaria), se ha estimado que apenas el 69,3% de la población adulta en Colombia cuenta con “*al menos*” un producto financiero, donde el más representativo corresponde a la cuenta de ahorros.

Esto significa que no solamente hay un 30% de la población que no tiene acceso a servicios financieros, sino que de los que ya cuentan con este tipo de servicios, limitan su alcance a la colocación de recursos en el sistema, de donde es preciso mencionar que son normalmente los instrumentos de crédito en el sector en que hay un mayor déficit de acceso, el cual se considera necesario para un desarrollo más justo de la sociedad en términos de equidad y oportunidades para todos.

De esa manera, la propuesta incorpora elementos de profundización financiera a través de la puesta a disposición de los más desfavorecidos, no solamente de instrumentos para colocar recursos en el sistema. Sino para que tengan acceso a los mismos bajo condiciones de accesibilidad razonables para estos, así como de habilitación de institucionalidad postal que alrededor del mundo ha facilitado la inclusión financiera³⁰ y que tiene una condición regulada, vigilada y controlada, con los mismos estándares del sector financiero (gestión basada en riesgo) que con experiencia, habilitación y control del Estado está en la capacidad de la prestación de los servicios que se facultarían para las Sociedades Especializadas en Créditos Depósitos y Pagos Electrónicos.

7. Propuesta

Tras el preliminar acercamiento que se ha desarrollado en la presente exposición de motivos es posible llegar a conclusiones muy puntuales, pero muy enriquecedoras para construir una alternativa concreta que permita atacar las problemáticas identificadas en este análisis de la situación de la inclusión financiera y la micro financiación en Colombia.

En primer lugar la proliferación, desarrollo y crecimiento de prácticas de usura sistemáticas como los “gota a gota” en Colombia, responde a que no se han desarrollado estrategias ni por el Estado ni por los diferentes actores del mercado que busquen crear la oferta de servicios financieros crediticios, diseñados para

cumplir con las especificidades y necesidades concretas de todas aquellas personas que se encuentran por fuera de la economía formal.

Una gran proporción de la población del país no está ligada al ciclo económico de manera formal, y no cuentan con un empleo o con un negocio legalmente constituido que les permita demostrar sus ingresos y garantizar que poseen los medios económicos para obtener un crédito. Cerrándose las puertas de acceso a alternativas reales de financiación en el sector financiero formal, aquel sector que se encuentra regulado, en el cual la relación entre prestamista y prestatario está armonizada por instituciones que aseguran que los derechos de ambas partes sean realizados. Teniendo que recurrir al sector informal, en el cual las tasas de interés son exorbitantes y la garantía llega a ser incluso la vida e integridad del deudor y de sus familiares.

Ante esta situación se han desarrollado dos estrategias desde el Estado colombiano para intervenir esta problemática, a saber: La primera consiste en una estrategia de tipo prohibitivo, la cual consiste en identificar los esquemas de financiación “gota a gota” como ilegales, estableciendo incentivos negativos para desestimar a que los ciudadanos realicen este tipo de prácticas. Por otro lado se han desarrollado intervenciones orientadas a presentar alternativas de micro financiación a los consumidores que se ven obligados a participar en las lógicas impuestas por los prestamistas ilegales. Para esto se ha buscado implementar incentivos para que el sector financiero en cabeza de los bancos, cree nuevos servicios destinados a aumentar las posibilidades de acceso a financiación de la población colombiana, lo cual no ha tenido resultado debido entre otras causas a la falta de cobertura total del territorio nacional por parte los bancos, el alto riesgo que genera este tipo de créditos para las entidades financieras y las rigideces de la legislación en materia financiera, desencadenando, en la ausencia de productos que logren articular a las personas al sistema financiero en el nivel crediticio.

El problema de los prestamistas ilegales, solo es un síntoma de un problema más grande, que es la precaria inclusión financiera en materia crediticia que aqueja al país. Como lo hemos puesto de manifiesto la inclusión financiera en el nivel crediticio, es uno de los medios que han sido identificados por organismos internacionales como el Banco Mundial, la ONU, el BID, la CEPAL, entre otros, para hacer frente a la pobreza extrema, reducir los índices de necesidades básicas insatisfechas, generar alternativas de emprendimiento, que a su vez permitan la creación de empleo, robustecer las micro finanzas ante posibles crisis que afrontan los consumidores, y aumentar los niveles de eficiencia del manejo de los recursos y las finanzas personales de los ciudadanos.

Siguiendo la línea argumentativa hasta aquí desarrollada, la construcción de un mecanismo que permita aumentar eficiente e integralmente los niveles de acceso de la población a alternativas de financiación, vigiladas por las instituciones estatales diseñadas para tal fin, y en el cual se garanticen los derechos de los consumidores de servicios crediticios, pasa por superar los principales obstáculos que han impedido el impacto eficaz de las alternativas hasta ahora desarrolladas. El primer obstáculo es la imposibilidad de la banca tradicional de tener presencia en todo el territorio; el segundo obstáculo es la rigidez de la legislación que

29 Supervision of Banks and Nonbanks Operating through Agents. Grupo Consultivo para la Asistencia a los Pobres -CGAP por sus siglas en inglés The Consultative Group to Assist the Poor-.

30 Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016. Universal Postal Unión.

impide que surjan alternativas que permitan el acceso a financiación de las personas que se encuentran en la informalidad; el tercer obstáculo es la falta de reconocimiento de actores potenciales, que poseen las condiciones materiales necesarias para atender al sector de población colombiana que se encuentra en las manos de prestamistas ilegales ante la falta de opciones en el sector formal de la economía.

Lo que aquí proponemos es construir una alternativa, sobre experiencias positivas, eficaces y eficientes que se han desarrollado en Colombia, pero que se han limitado a impactar en el aumento de la inclusión financiera en nivel transaccional. Concretamente nos referimos al 100% de cubrimiento del territorio nacional en materia transaccional, lo cual se dio gracias a la alianza entre los establecimientos financieros con los corresponsales bancarios y no bancarios, dentro de los cuales cumplen un papel central las empresas de servicio postales en el país. (Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera 2015, 6). Esta experiencia de aumento de la inclusión financiera a nivel transaccional, nos presenta un insumo muy importante para proponer una alternativa que impacte amplia y positivamente en el avance de la inclusión financiera crediticia en el país. Este insumo central es el papel fundamental y protagónico que las empresas de giros postales han tenido en el cubrimiento total del territorio nacional en el aspecto transaccional.

Los operadores de servicios postales, han tenido un amplio crecimiento en el país desde que en 2009, se permitió que el Estado abandonara el monopolio que ejercía sobre el sector postal, y abriera el espacio para que empresas del sector privado, previa obtención de la licencia postal otorgada por MinTic pudieran desarrollar la prestación de este servicio. Desde ese año, el sector ha crecido a grandes pasos, para convertirse hoy en día en uno de los sectores más importantes de la economía del país “*Los servicios postales de pago se han convertido en la ‘niña consentida’ del sector, con crecimientos anuales y giros por \$12,5 billones. Competencia abierta, el nuevo ingrediente.*” (Dinero 2015). Su gran éxito se debe a que estas empresas lograron llevar los servicios postales y en especial los giros, a todo el territorio nacional, insertándose en la cultura de la población, a tal punto que existe un reconocimiento social de los operadores de servicios postales como plataformas para el envío de dinero, pago de servicios, compra de recargas. En general estas empresas lograron arraigarse en los hábitos de consumo de la mayoría de ciudadanos, independientemente, de si pertenecen a lugares rurales o urbanos. Lo anterior sumado al constante desarrollo de nuevas tecnologías para aumentar la eficiencia, al punto que un giro en la actualidad se puede poner en el sur de Colombia, y al cabo de unos pocos segundos ser reclamado en un municipio de la costa atlántica. Estos avances deben ser aprovechados para solucionar problemas como la exclusión financiera.

Las potencialidades que tiene este sector se derivan del involucramiento de los beneficios de las nuevas tecnologías para la creación de alternativas que causan un impacto directo y tangible en la vida cotidiana de los ciudadanos. Mediante los giros postales se dinamiza la economía, se permite a las personas realizar transacciones simples, aumentando casi en su totalidad la eficiencia y minimizando los costos inherentes a la movilización de dineros en grandes o cortas distancias. Además

hay que tener en cuenta las ventajas de la información que registran día a día cada uno de los puntos de las empresas de servicios postales, sobre el dinero que están manejando personas que no se encuentran en los datos oficiales de la economía formal.

El Estado colombiano no es ajeno a esta realidad y conoce la potencialidad que existe en este sector; las innumerables alternativas que se abren para la solución de grandes problemáticas que sobrepasan la forma tradicional en la que se han abordado los problemas públicos en el país. El uso de la tecnología, experiencia y conocimiento desarrollado por las empresas de giros es un insumo muy potente para buscar abordar objetivos como el aumento de la inclusión financiera tanto a nivel transaccional como a nivel crediticio.

Siguiendo este devenir argumentativo pero apuntando a generar un impacto en el nivel transaccional se creó la licencia SEDPES en el año 2014, que crea las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos. Esta licencia fue concebida como una licencia financiera liviana, pero restringida a servicios transaccionales y de depósitos, excluyendo la posibilidad de realizar créditos.

Dentro de los potenciales actores que se pensaba iban a acceder a esta licencia se encuentran las empresas de servicios postales, debido a que las funciones de esta les permitirían ampliar su portafolio de servicios, sumado a que la cobertura, experiencia, tecnología y en suma el know how que han acumulado, se convierte en una gran fortaleza para garantizar una entrada exitosa al campo de los depósitos y la captación de recursos del público de una manera más compleja que la que se realiza en los giros postales.

En 2015 con el Decreto número 1491, se reglamentó la Ley 1735 de 2014 que crea la licencia de Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos electrónicos. Pero haciendo una evaluación del articulado aprobado y teniendo en cuenta la importancia para la dinamización y adecuado impacto de la licencia de los operadores de giros postales, por las razones antes expuestas, existe una barrera central que genera distorsiones en el intento de compatibilizar las fortalezas del sector de giros postales, en tanto su gran cubrimiento del territorio nacional, el desarrollo en infraestructura y tecnología, con las funciones y en últimas objetivos que motivan la creación de las SEDPES en el país. Este obstáculo es la condición de movilizar los recursos captados por concepto de depósitos a una entidad financiera, al cierre de las operaciones de las SEDPES. Dada la gran capilaridad alcanzada por esta industria, la cual es su gran fortaleza, y teniendo en cuenta que los Bancos no tienen este alcance; esta condición hace que los costos de traslados de efectivo recaudado hacia establecimientos bancarios genere distorsiones en el funcionamiento de las SEDPES. Y no es viable que por esta condición se desaproveche el ecosistema desarrollado en el sector, su capilaridad, que en últimas se traduce en beneficios e impactos directos para los usuarios.

Conseguir que el sector de servicios postales entre en el terreno de las SEDPES, es una enorme ventaja para el Gobierno, en tanto serían un vehículo para el cumplimiento de objetivos y el abordaje de problemáticas sociales, como para la sociedad, ya que amplían el acceso a servicios financieros, de toda la población colombiana, sin distinción entre población rural y urbana.

La solución que buscamos proponer aquí pasa por la conciliación y equilibrio entre objetivos que pueden parecer contrarios, pero que de ser conciliados traerían grandes beneficios para grandes sectores. Por un lado están los intereses sociales de atacar una problemática que afecta a muchos ciudadanos, a la vez que alimenta problemáticas más grandes, los créditos “gota a gota”. Por otro lado el interés del Estado de aumentar las cifras de inclusión financiera en materia crediticia, y de dinamizar la economía del país. El interés de las empresas, que ante la apertura de nuevos espacios de inversión, antes cerrados, pueden ver acrecentados sus rendimientos. Y finalmente el objetivo del sector financiero en su totalidad de tener más usuarios activos en su interior.

Concretamente proponemos quitar los obstáculos a la Licencia SEDPES, para armonizarlos y compatibilizarlos con las inmensas potencialidades del sector de servicios postales en Colombia. Incentivando a las empresas a dar este paso abriéndoles la oportunidad de tener una licencia financiera ligera, pero completa, que les permita captar dinero, con objeto de colocación, a través de operaciones activas de crédito.

Pero créditos con condiciones especiales que permitan presentar alternativas a las personas que hoy no se encuentran vinculadas activamente al sector financiero formal, aprovechando la capilaridad de la red. Creando en la Licencia SEDPES, el primer escalón de acceso al sistema financiero formal, atacando de forma propositiva los prestamistas ilegales, y creando vías de acceso al emprendimiento y la generación de ingresos, a sectores de la población antes marginados.

Referencias

Amartya, Sen. Desarrollo y Libertad. Barcelona: Planeta, 2004.

Arias, Angélica. “Neoparamilitares – Bacrim: Acciones de Interferencia para las Elecciones Locales de 2011.” Corporación Nuevo Arcoiris, 2011.

BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. “DECRETO 919 DE 2008#.” 3 de 31 de 2008. <http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/DECRETO%20919%202008-min.pdf> (último acceso: 7 de 11 de 2016).

Banca de las Oportunidades. Grupos de Ahorro y Crédito Local. 2017. <http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=301&conID=823> (último acceso: 13 de 3 de 2017).

Banca de las Oportunidades; Total Marketing Group; CEL. “Estudio de Mercado (De la Oferta y la Demanda) para el Desarrollo y/o Adaptación de Productos Financieros Formales para las Personas que han sido participantes en Grupos de Ahorro y Crédito, lo cual incluye llevar a cabo un Proyecto GACL”. Bogotá, 2014.

Banco Caja Social. “Informe de Gestión 2015.” Bogotá, 2015.

Bancosol. Bancosol. <https://www.bancosol.com.bo/secciones/quienes-somos> (último acceso: 25 de 7 de 2016).

BLU RADIO. Escalofriante Amenaza de Prestamistas Gota a Gota a Comerciantes de Engativá. 25 de 1 de 2016. [\[amenazas-cobradores-de-gota-gota-amenazan-engativava.\]\(#\)](http://www.bluradio.com/121833/escalofriantes-</p>
</div>
<div data-bbox=)

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. “ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA.” BOGOTÁ, 2015.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. “LEY 590 DE 2000.” 10 de 7 de 2000. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=12672> (último acceso: 07 de 11 de 2016).

Congreso de la República. “Ley 590 del 2000.” Ley 590 del 2000. Bogotá, 10 de julio de 2000.

De Olloqui, Fernando, Gabriela Andrade, y Diego Herrera. “Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura Actual y Desafíos para los próximos años”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015: 1-32.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 TODOS POR UN NUEVO PAÍS.” 2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.

DINERO. “La Nueva Carta.” Dinero, 2 de 5 de 2015.

Dinero. “La informalidad cae mientras el desempleo incrementa”. 14 de 3 de 2016. <http://www.dinero.com/economia/articulo/empleo-informal-en-enero-de-2016/221324>.

Edo, María. “AMARTYA SEN Y EL DESARROLLO COMO LIBERTAD La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo.” Universidad Torcuato di Tella, 2002.

El Tiempo. “En estratos 1 a 3, el 73 por ciento de los créditos los dan amigos”. *El Tiempo*, 3 de 06 de 2015.

– “Los préstamos para atajar al ‘gota a gota’ nada que despegan.” *El Tiempo*, 3 de 11 de 2015.

Finagro. Finagro. 2015. <https://www.finagro.com.co/noticias/banco-agrario-registr%C3%B3-r%C3%A9cord-en-colocaciones-de-cr%C3%A9ditos-durante-el-2015> (último acceso: 29 de 07 de 2016).

Gerlén, Édgar, Sandra González, y Armando Arias. Análisis de la Política Banca de las Oportunidades. Bogotá: Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, 2010.

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/ Banco Mundial. “Últimas conclusiones derivadas de estudios de evaluación aleatorios de las microfinanzas.” Informes del CGAP y sus Asociados, N° 2 (12 2011): 1-28.

Jansson, Tor, Ramón Rosales, y Glenn Westley. “Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas.” Banco Interamericano de Desarrollo, 2003: 1-109.

ONU. Organización de las Naciones Unidas. 13 de 7 de 2016. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>.

Pineda, Ramón, y Pablo Carvallo. “El Futuro de las Microfinanzas en América Latina: Algunos Elementos para el Debate a la Luz de las Transformaciones Experimentadas.” CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo, 2010: 1-41.

RCN, Noticias. “El 56% de los trabajadores son informales: UniAndes.” 3 de 9 de 2013. <http://www.noticiasrcn.com/nacional-economia/el-56-los-trabajadores-son-informalesuniandes>.

Rodríguez Martínez, María. “EL MICROCRÉDITO. UNA MIRADA HACIA EL CONCEPTO Y SU DESARROLLO EN COLOMBIA.” Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

Semana. “Yunus: el banquero de los pobres.” *Semana*, 2013.

Solarte, Ricardo. El Venenoso Gota a Gota. 20 de 06 de 2013. <http://miputumayo.com.co/2013/06/20/el-venenoso-gota-a-gota/>.

Superintendencia Financiera de Colombia. Tasas y Desembolsos-Bancos. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=60775> (último acceso: 29 de 07 de 2016).

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 244 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Argenis Velásquez Ramírez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Renovación de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante Ley 382 de 1997. Autorícese a la Asamblea del Departamento de Córdoba para que ordene la emisión de la estampilla en los términos de la Ley 382 de 1997.

Artículo 2º. La estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende conforme a lo contemplado en el artículo 1º de la presente ley, será hasta por la suma adicional de quinientos mil millones de pesos (500.000.000.000).

El monto total del recaudo debe ser establecido a precios constantes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 3º. Autorícese a la Asamblea Departamental de Córdoba para que sea esta quien determine las características, tarifas, además de todos los asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que deban realizar el departamento y sus municipios.

Artículo 4º. Facúltese a los Concejos Municipales del Departamento de Córdoba para que previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 5º. Modifíquese la destinación de los recursos de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba” establecida en el artículo 1º de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así: Construcción y adecuación de infraestructura física, estudios previos e interventorías de los mismos; adquisición de equipos de laboratorios para docencia, investigación, innovación y desarrollo tecnológico; dotación de bibliotecas, adquisición de nuevas tecnologías y adecuación de la infraestructura tecnológica; pago del pasivo pensional de la Universidad; funcionamiento de los programas académicos en los municipios del departamento de Córdoba y reducción de la deserción estudiantil mediante subsidios estudiantiles y apoyo económico a los estudiantes, que garanticen su permanencia en el sistema educativo.

Artículo 6º. Autorícese al Departamento de Córdoba con el fin de que este sea quien recaude los valores producidos por el uso de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, en el marco de lo contemplado en el artículo 1º de la presente ley en el departamento y sus municipios.

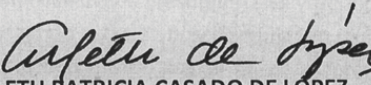
Artículo 7º. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley y corresponderá al Consejo Superior de la Universidad de Córdoba establecer en el presupuesto anual de la Universidad, las cantidades y porcentajes que se destinarán a cada ítem de acuerdo con la ley.

Parágrafo. Con el fin de mantener la continuidad de los recursos recaudados por la estampilla, la tarifa contemplada en esta ley no podrá ser inferior a lo efectivamente recaudado en el último año.

Artículo 8º. Dentro de los quince 15 días siguientes al inicio de las sesiones ordinarias de Asamblea Departamental de Córdoba, el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, por medio de su rector, presentará un informe a la Asamblea Departamental sobre el monto de los recursos recaudados desde la vigencia de la estampilla, la distribución para el periodo del informe, el plan de inversión, una evaluación de impacto económico y social en materia de inversión de los recursos recaudados por concepto de la estampilla, además de los objetivos y metas de los recursos a invertir cuando la ejecución de los mismos requiera de más de una vigencia.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y hasta tanto se recaude el monto total aprobado en el artículo 2º de la Ley 382 de 1997, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


ARLETH PATRICIA CASADO DE LOPEZ
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

1. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley pretende solucionar dos problemas que hoy amenazan con afectar el normal funcionamiento de la Universidad de Córdoba, la institución educativa de nivel superior más importante del departamento de Córdoba.

En primer lugar, pretende cambiar y recomponer la destinación de los recursos estipulados en la Ley 382 de 1997, toda vez que los mismos han cambiado con el pasar de los años y hoy los mismos se traducen en inflexibilidades presupuestales y pérdida de eficiencia dada su destinación. En segundo lugar, se busca ampliar en monto los recursos obtenidos por medio de este mecanismo con el fin de mantener como fuente cierta de ingresos los recursos derivados del recaudo de la estampilla, permitiéndoles no solo ser financiados a los rubros aquí propuestos, sino que exista una capacidad de planeación de largo plazo en la universidad manteniendo financiados estos rubros. Así las cosas, ambos objetivos reconocen la labor y otorgan la importancia que amerita toda institución pública que apoya, facilita, instruye y guía durante el proceso de formación a cerca de 14.500 estudiantes colombianos de los cuales el 80% son del departamento.

Por medio de estos recursos y la ampliación de su objeto la Universidad de Córdoba se consolidará como una como una de las instituciones de educación superior de calidad con mayor presencia en el departamento, además de ser el mayor centro de movilidad social en el mismo.

Exposición de motivos

La Universidad de Córdoba es una institución de carácter público creada en la década de los años setenta como idea del bacteriólogo Elías Bechara Zainúm con el fin de que el departamento tuviera una institución que posibilitara el ingreso a la educación superior de los jóvenes bachilleres del departamento de Córdoba, que por sus escasos recursos económicos no podían viajar a otras regiones del país. Así las cosas, la Universidad de Córdoba fue una dependencia en sus comienzos de la Universidad Nacional de Colombia, con sede en Bogotá, quien también se vinculó a la tarea académica mediante el desplazamiento de profesores para hacer cursos especiales.

Hoy su sede principal se encuentra en la ciudad de Montería y cuenta con sub sedes en los municipios de Ciénaga de Oro y Lorica. Desde sus inicios, la universidad contó en su primera inscripción con 101 estudiantes, 50 para la facultad de Ingeniería Agronómica y 51 para Medicina Veterinaria y Zootecnia, de los cuales 65 pasaron los exámenes de ingreso y las entrevistas dando lugar al inicio de las clases el 6 de abril de 1964. Desde entonces la universidad realizó la construcción de la sede de Zootecnia en donde hoy funciona la Facultad de Ciencias de la Salud.

Si bien es cierto que el desarrollo de la universidad se evidenció en la década de los noventa, la misma ha venido generando cambios al interior que hoy permiten una mejor articulación, además del posicionamiento de

la misma mediante el desarrollo de nuevas facultades en el alma mater, la ampliación de programas académicos, todas estas características que traen consigo el comienzo del camino para una universidad moderna y comprometida con las necesidades del departamento de Córdoba y su zona de influencia.

En la actualidad, la universidad es considerada como la única institución de educación superior con presencia en la subregión conformada por el departamento de Córdoba, los municipios del norte de Antioquia conocidos como el Urabá antioqueño, Sucre, el Bajo Cauca y el Sur del departamento de Bolívar, ubicándola como la primera de catorce instituciones de educación superior que prestan su oferta en el departamento. La matrícula promedio por semestre para 2017 fue de \$ 1.660.843 mientras que la de los estratos 1 y 2 se ubicó en \$363.564, además es la institución con mayor tasa de absorción, pues acogió en 2016 en promedio 1.900 alumnos en primer curso y actualmente cuenta con más 14.760 estudiantes matriculados de los cuales 9.456 son presenciales en pregrado y 5.271 a distancia en posgrado.

Dentro de su oferta académica se encuentran 28 programas profesionales de los cuales 4 se encuentran acreditados, 3 técnicos, 1 tecnológicos, 6 especializaciones, 11 maestrías y 2 doctorados. Para atender a esta población, cuenta 203 aulas con capacidad para 7.645 estudiantes, 82 laboratorios con cerca de 8991 m², 7 auditorios con capacidad para 867 personas, 3 bibliotecas y 4 centros de documentación, 5 escenarios deportivos, 236 docentes de planta, 80 ocasionales y 535 catedráticos, para un total de 851 docentes de los cuales 140 cuentan con nivel de maestría.

En la actualidad, la universidad cuenta con 42 grupos de investigación, 68 docentes investigadores los cuales han realizado hasta el momento 204 publicaciones de artículos y 9 libros. Por otra parte, también cuenta con 57 convenios internacionales vigentes.

En síntesis, esto hace que la Universidad de Córdoba no sea una, sino la más importante, del departamento y a la que con mayor razón requiere de un apoyo adicional por parte del Gobierno nacional para reducir los índices de desigualdad y pobreza en la región, y aumentar la tasa de absorción y cobertura.

Ahora bien, en materia de recaudo con la implementación de la Ley 382 de 1997 se ha logrado a 2016 recaudar por concepto de la estampilla un total de 75.716 millones de pesos evidenciando un incremento significativo a partir de 2010 en donde pasó de recaudar 1.954 millones en 2009 a 10.711 en 2016 como se observa en la Gráfica No 1.

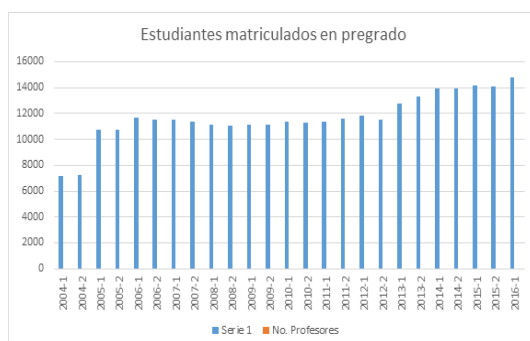
Gráfico N° 1. Ingresos por concepto de estampilla 2004-2016



Fuente: Oficina de presupuesto, Universidad de Córdoba (2016).

Precisamente, ante la alarmante situación de la educación en el departamento de Córdoba, la Universidad ha emprendido una serie de acciones atinentes a ampliar la oferta académica y su regionalización, la planta docente en sus sedes principales (tiene presencia en 6 de los 30 municipios del departamento), el número de estudiantes de los sectores más vulnerables, y a gestionar recursos para el apalancamiento de proyectos de infraestructura, becas o préstamos estudiantiles condonables. Los resultados de estas acciones se pueden reflejar, por ejemplo, en la evolución de la población estudiantil matriculada en los últimos 14 años.

Gráfico N° 2. Evolución del total de matriculados en pregrado: 2004-2016



Fuente: Oficina de planeación, Universidad de Córdoba (2016).

Como se puede observar, desde su primera cohorte en 2008 hasta la misma en 2016, la tasa de crecimiento en pregrado ha sido del orden del 24.4% en el número de estudiantes matriculados. Esto se traduce en un crecimiento importante en la cobertura, además de una tasa de deserción en el primer semestre de 2015 de 8.99%. Por otro lado, el porcentaje de estudiantes matriculados por estrato, según la Oficina de planeación de la institución, demuestra su iniciativa por beneficiar a la población con más bajos recursos: del estrato 1 y 2, para el segundo semestre de 2015, fue de 34.5% y 49.4%, lo que se traduce en que cerca del 84% de su población pertenezca a los estratos socioeconómicos menos favorecidos. Beneficio que asimismo se extiende, a través de los mecanismos de admisión excepcional, a las comunidades indígenas, afrocolombianos, deportistas destacados y, entre otros, los mejores Icfes.

Tabla N° 1. Porcentaje de estudiantes matriculados por estrato en programas de pregrado en el año 2012.

Estratos	Porcentaje 2012-I	Porcentaje 2015-I
Sin estratificar	3.62	0
Estrato 1	62.8	34.5
Estrato 2	30.5	49.4
Estrato 3	2.6	10.9
Estrato 4	0.2	4.1
Estrato 5	0.07	1.0
Estrato 6	0.03	0

Fuente: Oficina de Planeación, Universidad de Córdoba (2015).

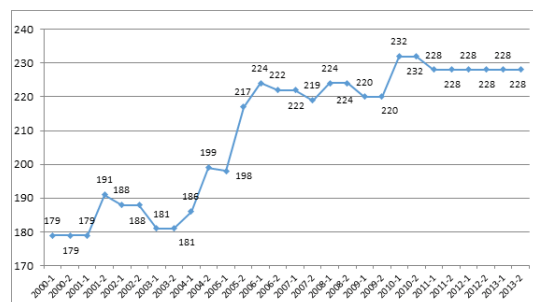
Tabla N° 2. Porcentaje de estudiantes matriculados en primer semestre en programas de pregrado en el 2012 con mecanismos de admisión excepcional.

Mecanismos de admisión excepcional	Matriculados 2012-I	Matriculados 2012-II
Comunidad indígena	25	17
Deportistas destacados	15	13
Etnias afrocolombianas	23	16
Hijos de trabajadores	19	8
Mejores Icfes	22	10

Fuente: Oficina de Planeación, Universidad de Córdoba (2013).

Los buenos resultados también se traducen en el aumento de la planta de personal de la Universidad de Córdoba. Empero, como se puede apreciar en la gráfica siguiente, pese al incremento de los docentes —se pasó de 179 en el 2000 a 228 en el año anterior, a partir del 2010, en razón los altos costos que ello implica para la Universidad, se ha estancado la incorporación de nuevos docentes de carrera. En esta medida, tan solo el 37% es de carrera, por debajo del promedio nacional que es del 70%. De ahí que en el proyecto original se haya solicitado la ampliación del personal profesoral de planta en la institución.

Gráfico N° 3. Evolución de la planta de docentes: 2000-2013



Fuente: Oficina de Planeación, Universidad de Córdoba (2013).

Por otra parte, la Universidad de Córdoba, en vista del incremento de los estudiantes matriculados y en aras de cumplir con sus objetivos y acciones de cobertura, ampliación de la oferta y la creación de infraestructura y mejoramiento de las condiciones de las mismas. Ha venido trabajando con el fin de atender las características especiales del departamento y la sub región en donde la universidad hoy tiene presencia.

Según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el departamento de Córdoba cuenta con una población total para 2017 de 1.762.530 habitantes de los cuales 329.960 se encuentran en edades de entre 15 y 24 años, lo que corresponde al 18.45% de la población en edad de ingresar a la educación superior en el departamento.

Lo anterior, evidencia la preocupación del legislativo por otorgar la continuidad de los recursos a la Universidad de Córdoba con el fin de aumentar la tasa de absorción, pues conforme a las cifras anteriormente expuestas solamente el 4.39% del total de la población potencial de estudio tiene acceso a la educación en la universidad dando lugar a que una parte del 95% res-

tante no tenga posibilidad de acceder a la educación superior en el departamento.

Esta situación es aún más preocupante si se observa que según el Observatorio Laboral para la Educación, de 3.010.882 graduados que hay en el país tan solo 36.178 corresponden al departamento de Córdoba, es decir, que únicamente el 1.2% de esta población cuenta con un título universitario obtenido en el departamento.

A esto debemos sumarle que el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del departamento para 2017, de acuerdo con las cifras del DNP, se ubica en 59%; lo que evidencia que la población de Córdoba presenta un elevado nivel de vulnerabilidad que año tras año se aumenta producto de que de cada 22.000 bachilleres que egresan por año según estadísticas de educación superior del Ministerio de Educación para el 2014 el departamento, tan solo 16.65% acceden a las Instituciones de Educación Superior; es decir, Córdoba tiene una tasa de absorción menor a la nacional que se ubica en 34.65%.

Así las cosas, resulta de vital importancia atender los requerimientos de la Universidad de Córdoba si se quiere reducir las NBI, la desigualdad social, los ingresos y la competitividad del estudiantado de este departamento, dado que los recursos girados por la Nación no son suficientes para atender las necesidades del departamento. Se daría pues cumplimiento a los mandatos constitucionales en materia de educación y cultura y a los fines que persigue un Estado Social de Derecho.

2. Aspectos legales y constitucionales

Como primera medida, la Ley 819 de 2003 –“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”–, que en su artículo 7º advierte que: “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”, la Corte Constitucional también se ha pronunciado.

La jurisprudencia se ha encargado de limitar la órbita de acción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo relativo al eventual veto que se deriva de aquellos proyectos de ley que impliquen una erogación con cargo al Presupuesto general de la nación. En la Sentencia C-502 de 2007, se dice lo siguiente: “(...) las normas contenidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas en el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación política del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes”.

En la misma sentencia, empero, se aclara que si bien es un instrumento para racionalizar el proceso legislativo, dicha exigencia no es ápice para que el artículo 7º se convierta en “una barrera para que el Congreso

ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente”. En este sentido, la Corte argumenta que:

1) La carga adicional que impone el artículo 7º cercena la facultad del Congreso para legislar y concede al Ministerio de Hacienda y Crédito Público “una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley”;

2) La norma vulnera el principio de separación de poderes al lesionar la autonomía del Congreso, pues presupone que los congresistas o las bancadas tienen los conocimientos e instrumentos necesarios para estimar los costos fiscales y las fuentes de financiación de las iniciativas; y

3) El Ministerio de Hacienda, al contar con los elementos necesarios para la estimación de los costos fiscales de una iniciativa, podrá decidir qué requerimientos atiende y el orden de prioridad para hacerlo, adquiriendo la posibilidad de determinar la agenda legislativa en el Congreso”.

Seguidamente, la Corte Constitucional concluye que: “el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministerio de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”.

En este orden de ideas, el Proyecto de ley que se pone a consideración por parte del Congreso de la República, no tiene otro objetivo que el de otorgar recursos adicionales a la Universidad de Córdoba para que pueda continuar con su labor.

Referencias

1. Universidad de Córdoba. Unidad de planeación y desarrollo. Información y estadísticas Avance boletín estadístico 2016.
2. Universidad de Córdoba. Avance boletín estadístico 2016.
3. Universidad de Córdoba. Deserción informe SPADIES del 28 de octubre de 2016.
4. Universidad de Córdoba. Recursos físicos agosto 27 de 2016.
5. Graduados Colombia Observatorio Laboral para la Educación.

6. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Series poblacionales.

7. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de prensa índice de costos de educación superior ICES. Bogotá, diciembre de 2016.

8. Proyecto de ley número 065 de 2014.

9. Ley 382 de 1997.

10. Rendición de cuentas 2016. Universidad de Córdoba.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 245 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Senadora *Arleth Patricia Casado de López*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2017 CÁMARA

por la cual se establecen estímulos laborales para los estudiantes del nivel profesional, tecnológico y técnico profesional con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., marzo 28 de 2017

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley, por la cual se establecen estímulos laborales para los estudiantes del nivel profesional, tecnológico y técnico profesional con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES) y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:


Nos permitimos presentar a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley, por la cual se establecen estímulos laborales para los estudiantes del nivel profesional, tecnológico y técnico profesional con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES) y se dictan otras disposiciones, con el objetivo de darle el trámite legislativo correspondiente, con la discusión y votación que constitucional y legalmente se ha dispuesto.

El presente proyecto tiene como objeto disponer estímulos laborales para los estudiantes del nivel profesional, tecnológico y técnico profesional con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educa-

ción Superior (ECAES), desde los gobiernos central, departamental y municipal, con énfasis fundamental en la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC), de cara a proveer cargos públicos a los estudiantes con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES).

Así las cosas, en calidad de Representantes a la Cámara dejamos en consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en ejercicio de las facultades constitucionales –consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política– y legales –establecidas en la Ley 5ª de 1992 “Reglamento Interno del Congreso”–.

Atentamente,



LUIS HORACIO GALLON ARANGO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



OSCAR HURTADO PÉREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2017 CÁMARA

por la cual se establecen estímulos laborales para los estudiantes del nivel profesional, tecnológico y técnico profesional con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Gobierno nacional dispondrá anualmente de al menos 100 cargos del nivel profesional, 100 cargos del nivel tecnológico y 100 cargos del nivel técnico profesional, de acuerdo a lo requerido por las diferentes entidades, esto en reconocimiento a los estudiantes con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES).

Artículo 2º. Los departamentos dispondrán de al menos 20 cargos del nivel profesional, 20 cargos del nivel tecnológico y 20 cargos del nivel técnico profesional, de acuerdo a lo requerido por las diferentes dependencias, esto en reconocimiento a los estudiantes de la región con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES).

Parágrafo. En caso tal, que los estudiantes que sean favorecidos para el nivel nacional y estos acepten, el departamento seleccionará al siguiente en la lista para ocupar el cargo.

Artículo 3º. Las alcaldías dispondrán de al menos 20 cargos del nivel profesional, 20 cargos del nivel tec-

nológico y 20 cargos del nivel técnico profesional, de acuerdo a lo requerido por las diferentes dependencias, esto en reconocimiento a los estudiantes de la ciudad con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES).

Parágrafo. En caso tal, que los estudiantes que sean favorecidos para el nivel nacional y departamental y estos acepten, la alcaldía seleccionará al siguiente en la lista para ocupar el cargo.

Artículo 4°. La Comisión Nacional del Servicio Civil, tendrá en cuenta en los concursos para proveer cargos públicos, a los estudiantes con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES), con preferencia frente a los demás como estímulo al excelente resultado académico.

Artículo 5°. Los cargos otorgados como estímulo laboral contarán con una duración mínima de un año.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga normas contrarias.



LUIS HORACIO GALLON ARANGO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



OSCAR HURTADO PÉREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Facultado por el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, y el numeral 1 del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración de la honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia el presente proyecto de ley, cuyo objeto es que el Gobierno nacional otorgue anualmente de al menos 100 cargos en el nivel profesional, 100 cargos en el nivel tecnológico y 100 cargos en el nivel técnico profesional, de acuerdo a las necesidades en las diferentes entidades, dándole así un reconocimiento a los estudiantes con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES).

Tal y como lo indica el artículo segundo y tercero del proyecto las gobernaciones y ciudades capitales también premiarán a los mejores de la región otorgando al menos 20 cargos en el nivel profesional, 20 cargos en el nivel tecnológico y 20 cargos en el nivel técnico profesional, de acuerdo a lo requerido por las diferentes dependencias.

Es importante analizar el Decreto número 3963 del 14 de octubre de 2009, “por el cual se reglamenta el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior” en el Capítulo III de los incentivos en su artículo 6° el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 6°. Incentivos. El Gobierno nacional hará público reconocimiento a los estudiantes e instituciones que obtengan anualmente los mejores resultados en el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior, mediante un certificado que acredite tal condición, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

La excelencia académica en el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior de los estudiantes de los programas de pregrado, será uno de los criterios para otorgar las becas de cooperación internacional, becas de intercambio y demás becas nacionales o internacionales que se ofrezcan en las distintas entidades públicas. De igual manera dichos estudiantes tendrán prelación en el otorgamiento de créditos para estudios de posgrado en el país y en el exterior”.

No obstante los incentivos otorgados en el Decreto número 3963 de 2009, son muy valiosos para los estudiantes con los mejores resultados, pero no se tuvieron en cuenta incentivos laborales, lo que para la mayoría de estudiantes sería lo más importante y beneficioso ya que el ingreso al mundo laboral es uno de los principales anhelos, sea para empezar a adquirir experiencia, para terminar de pagar sus estudios y para asumir un rol productivo en la sociedad.

Es deber del Estado garantizar el derecho al trabajo para todos los ciudadanos. Ese fin esencial del Estado Social de Derecho garantiza en una mayor medida que sea el mismo Estado quien suministre de manera reglamentaria cargos para determinadas personas, atendiendo a los requerimientos de cada uno de los organismos o entidades que permiten el funcionamiento estatal.

Es de tener presente que constitucional, legal y jurisprudencialmente se ha dejado en claro que el derecho al trabajo es un objetivo por cumplir, tanto del sector privado como público, en este caso el Estado se beneficiaría de contar con los mejores profesionales garantizando un muy buen rendimiento en cada una de las entidades.

Ante la dificultad que actualmente se presenta el país en el ámbito laboral y ante la creciente cantidad de profesionales, tecnólogos y técnicos profesionales que a diario egresan de las instituciones de educación superior de todo el país; el Gobierno nacional y los Gobernadores deben propender que los egresados con destacado puntaje en la prueba de Estado denominada ECAES, sean tenidos en cuenta para ser contratados mínimamente por un año después de obtener su título.

Es importante poner atención en reglamentar los concursos que la Comisión Nacional del Servicio Civil o las entidades encargadas realizan para proveer los cargos de carrera administrativa, ello en atención a los resultados académicos del estudiante, para que estos tengan cierto grado de preferencia frente a los demás como estímulo a tan excelente resultado académico.

El difícil ingreso al mundo laboral para la mayoría de profesiones en el país debe llevar al Estado a formular políticas de solución a esta problemática, determinando de forma clara los requisitos que se deben cumplir para acceder a dicho beneficio. Sin lugar a dudas es un gran proyecto de ley que logrará beneficiar a muchos jóvenes que ante destacado desempeño aca-

démico y competencias ciudadanas, no logran entrar fácilmente al empleo.

Atentamente,



LUIS HORACIO GALLÓN ARANGO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



OSCAR HURTADO PÉREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

SECRETARÍA GENERAL

El día 31 de marzo de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 246 con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Representantes *Luis Horacio Gallón Arango* y *Oscar Hurtado Pérez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 221 - viernes 7 de abril de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 238 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud..... 1

Proyecto de ley número 244 de 2017 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1735 de 2014 con el fin de establecer medidas tendientes a promover oportunidades financieras para el equilibrio social y se dictan otras disposiciones..... 9

Proyecto de ley número 245 de 2017 Cámara, por medio del cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones..... 23

Proyecto de ley número 246 de 2017 Cámara, por la cual se establecen estímulos laborales para los estudiantes del nivel profesional, tecnológico y técnico profesional con los mayores puntajes en el Examen de Calidad para la Educación Superior (ECAES) y se dictan otras disposiciones..... 27