

El marco regulatorio de las microfinanzas en los países andinos de Iberoamérica

José Ángel Velásquez González*

1. Introducción

Varios autores han realizado investigaciones que demuestran lo ineficaz que ha sido la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para reducir los niveles de pobreza en el mundo (Pampillón, 1995; Martínez, 1996). Asimismo, se ha puesto en evidencia que estos programas no eran sostenibles a largo plazo debido a sus elevados costes y requerimientos de apoyo financiero por parte de los países ricos (González-Vega, 1996).

En su lugar, un nuevo instrumento ha revolucionado el campo de la financiación para el desarrollo: el microcrédito. Los microcréditos se orientan a satisfacer las necesidades de financiación de los pequeños negocios y de las microempresas y, frecuentemente, proporcionan ayuda a los más necesitados, demostrando ser una herramienta útil para reducir la pobreza. Actualmente, existen más de 10.000 instituciones en todo el mundo que ofrecen estos servicios y el objetivo que se trazó la cumbre mundial del microcrédito era que en el año 2005, a través de los servicios microfinancieros se llegaría a 100 millones de las familias más pobres del mundo (La Calle, M., 2002; Berezo, J., 2005).

Una de las realidades de América Latina es el crecimiento desorbitado del sector informal. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Microcrédito (PNUD), entre 1980 y 1993 el 80 por 100 de los empleos creados en la región lo fueron en el sector informal y según el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) más del 50 por 100 de las personas trabajan en empresas de este sector. De aquí la importancia de fomentar las microfinan-

zas para apoyar a ese ejército de microempresarios, con el fin de ayudarlos a salir de la pobreza. Los empresarios informales generalmente no tienen acceso a la banca tradicional y se ven en la necesidad de acudir a los prestamistas y usuarios o a las casas de empeño que les imponen condiciones muy onerosas. Ellos necesitan capital de trabajo para la adquisición de materias primas y herramientas y la mayoría no poseen garantías colaterales. El 80 por 100 carece de reconocimiento legal, por lo que no pueden obtener préstamos de las instituciones financieras formales. Según datos del Banco Mundial, en 1996, de los 500 millones de microempresarios que existían en el mundo, menos del 2 por 100 tenían acceso a servicios financieros.

En los últimos veinte años se ha producido un gran crecimiento en el número de instituciones dedicadas al campo de las microfinanzas en América Latina y el Caribe. Se estima que, hoy en día, existen más de 400 entidades dedicadas al microfinanciamiento, entre las que predominan las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las cooperativas de ahorro y crédito. Las investigaciones académicas realizadas sobre el tema han precisado "que el microcrédito puede ser una vía expedita para hacer cruzar la línea de pobreza, pero sólo a aquellas personas que poseen previamente un impulso emprendedor" (Zambrano, L., *et al.*, 2002). Autores como Navajas, Scheiner, Meyer, González-Vega y Rodríguez Meza (2002) señalan que las organizaciones de microcrédito exitosas atienden, no a los más pobres, sino a aquellos que están justo en el estrato superior de la pobreza (citado por Zambrano, L., *et al.* 2002). Esto nos lleva a deducir que el impacto del microcrédito sobre la pobreza es mayor cuanto mayor es la cobertura de las instituciones microfinancieras y, a la vez, esta será mayor, en tanto que se alcance la sostenibilidad de las organizaciones de microcrédito. Esta relación nos conduce a analizar el debate entre las dos escuelas de pensamiento dentro de las

* Decano de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Metropolitana (UNIMET), Caracas, Venezuela.

microfinanzas: la del desarrollo o de la pobreza y la del negocio sensato o sostenibilidad (Berezo, J., 2005).

Este artículo aborda el estudio del marco regulatorio de las microfinanzas en la subregión andina con el objetivo de contribuir al logro de la sostenibilidad de las instituciones microfinancieras bajo el principio de que "todo aquello que fortalezca la sostenibilidad de las instituciones intermediarias microfinancieras aumenta la incidencia en la reducción de la pobreza"¹.

Para llegar a un gran número de personas, el microcrédito debe ser incorporado a instituciones reguladas que sean supervisadas por las autoridades financieras de los países. Actualmente, en América Latina y el Caribe, las instituciones microfinancieras atienden a más de millón y medio de pequeños (y, en su mayoría, pobres) empresarios. Un gran número de instituciones de base sin fines de lucro ha tenido éxito en el sector del microcrédito, lo que ha llevado a los bancos comerciales a dirigir su estrategia a atender este sector del mercado. Paulatinamente, el microcrédito está dejando de ser una actividad de subsistencia para convertirse en un negocio rentable, demostrando que el alivio de la pobreza se puede combinar con buenas prácticas comerciales.

El rápido crecimiento y el éxito financiero ha llevado a muchas instituciones de microfinanzas a preocuparse por asegurar fuentes adicionales de fondos y, ante la necesidad de captar ahorros del público, han solicitado permiso para reconstituirse como bancos o empresas financieras, lo que exige acomodarse dentro del marco regulatorio y de supervisión existente. Esto ha sido el comienzo de un importante proceso en América Latina: la reforma de la legislación, las regulaciones y las normas financieras para incluir el microcrédito.

A partir de la década de los noventa se observa en la región latinoamericana y, en especial, en la subregión andina una fuerte tendencia de las ONG sin fines de lucro que desarrollaron "tecnologías de microcrédito" a ingresar en el sector formal regulado con el fin de poder captar nuevas fuentes de financiamiento, entre ellos, depósitos del público. Este movimiento se ha conocido como *upgrading*. Por otro lado, existe otra tendencia, conformada por los bancos comerciales tradicionales de incorporar a los sectores de menores ingresos dentro de su clientela, a través del ofrecimiento de programas de microcréditos, *dowgrading*. Esto ha llevado a los gobiernos y entes supervisores a realizar reformas institucionales para acomodar al microcrédito y a las instituciones de microfinanzas dentro del marco regulatorio y de supervisión existente.

¹ ZAMBRANO, L., *et al.*, 2003.

2. Importancia de las microfinanzas en la sub-región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

En las dos últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, se observan avances muy importantes en la industria de microfinanzas en América Latina. Se estima que en la década de los noventa ingresaron en el mercado de las microfinanzas entre 60 y 70 bancos comerciales e instituciones microfinancieras. Actualmente, la subregión andina exhibe el mayor crecimiento. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú agrupan el 70 por 100 de la cartera de las instituciones microfinancieras del continente.

El estudio realizado por Marulanda, B. y Otero, M. (2005) para ACCION nos permite obtener información sobre las características y tendencias de las microfinanzas en Latinoamérica y, en especial, para los países de la subregión andina.

A principios de la década de los noventa, las organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro desarrollaron "tecnologías de microcrédito" basadas en el uso de información privada y seguimiento directo, que fueron implementadas en diversas organizaciones, a través del aprendizaje de las "mejores prácticas". Esto provocó la expansión de los servicios de microcrédito, que encontró limitaciones en los recursos concesionales, al tiempo que las fuentes alternativas de financiamiento resultaron insuficientes. Esta situación contribuyó a crear conciencia de la necesidad de que estas entidades (ONG) se integraran en el sector formal. Los primeros fueron el Bancosol en Bolivia, Finansol, hoy Finamérica, en Colombia y la Caja de los Andes en Bolivia, que optaron por la fórmula del *upgrading*. Actualmente, estas entidades están consideradas entre las mejores microfinancieras reguladas en la región, cuyo ejemplo siguieron Mi Banco en Perú, FIE y PRODEM en Bolivia. A finales de la década de los noventa ya habían logrado demostrar que eran entidades rentables y autosostenibles, provocando un "efecto demostración" sobre varios bancos comerciales atraídos por las evidencias de éxito logrados por las microfinancieras formales. Estos bancos diseñaron varias estrategias para incorporar a los sectores de menores ingresos dentro de su clientela. Algunos utilizan el modelo de una división especial dentro del banco o crean una filial especializada, tales como Bangente en Venezuela², Banco Solidario y la Financiera Ecuatorial en Ecuador.

² Bangente (Banco de la Gente Empresarial). Se creó a partir de la asociación del Banco del Caribe y tres fundaciones sin fines de lucro: Fundación Mendoza, CEJAP y Fundación de la Vivienda Popular. Bangente es una filial del Banco del Caribe.

Cuadro 1

SUBREGIÓN ANDINA

Principales microfinancieras reguladas en 2004

Institución	País	Cartera micro (en miles dólares USA)	Número de clientes	Crédito Promedio (en dólares USA)
MI BANCO	Perú	111.966	92.239	1.214
CMAC PIURA	Perú	113.699	64.698	1.757
CMAC Arequipa	Perú	90.300	63.368	1.425
Edpyme Edificar	Perú	60.537	54.858	1.104
Bancosol	Bolivia	103.888	91,85	1.132
Banco Procredit/Caja los Andes	Bolivia	116.579	84.887	1.373
Prodem	Bolivia	108.560	67.933	1.598

Fuente: Encuesta de Marulanda y Otero, CGAP ACCION Internacional 2004.

En Venezuela, los Bancos Provincial (BBVA), Banco de Venezuela (Santander-Hispano), Banco Mercantil, Banesco y Banco Canarias han creado programas especiales para microcrédito.

En resumen, en la subregión andina se distinguen tres tipos de instituciones dedicadas a las microfinanzas:

- Las ONG, las cooperativas y las cajas regionales o municipales.
- Las microfinancieras o "instituciones reguladas" que tuvieron su origen en ONG (cuadro 1).
- Los bancos comerciales y sus filiales especializadas. (cuadro 2).

Con respecto a la cobertura del mercado se observa en el cuadro 3 que el mayor mercado potencial se encuentra en Perú, seguido de Colombia y Venezuela; sin embargo, la mayor cobertura la tienen las entidades microfinancieras de Bolivia (55,7 por 100), seguida por las entidades peruanas (26,2 por 100). Llama la atención la poca cobertura que existe en Venezuela (0,8 por 100).

3. El significado del marco regulatorio

El rápido éxito del microcrédito en la mayoría de los países andinos ha llevado a muchas instituciones a requerir fuentes adicionales de financiamiento para sus actividades

Cuadro 2

SUBREGIÓN ANDINA 2004

Principales bancos comerciales en microfinanzas

Institución	País	Cartera Total (en miles dólares USA)	Cartera Micro (en miles dólares USA)	Cliente #
Banco Solidario	Ecuador	177.266	85.075	135.855
Credife/Banco Pichincha	Ecuador	45.051	45.051	34.477
Banco del Trabajo	Perú	276.378	115.885	82.571
Banco de crédito	Perú	2.950.065	169.833	54.495
Banco Caja Social	Colombia	484.913	228.499	79.970

Fuente: Encuesta microfinanzas en 10 años. ACCION-CGAP.

Cuadro 3

SUBREGIÓN ANDINA-MICROFINANZAS

Cobertura del mercado y mercado potencial (2001)

Pais	Tamaño estimado del mercado (1999) ¹ (en miles de dólares USA)	Mercado Atendido (en miles dólares USA) 2004 ²	Cobertura (porcentaje)
Bolivia	681.160	379.713	55,7
Perú	3.433.095	899.196	26,2
Colombia	3.250.900	442.109	13,6
Venezuela	1.623.635	13.368	0,8

¹ Westley, 2001.

² Encuesta microfinanzas en 10 años. ACCION CGAP.

de préstamo. Una fuente muy importante, es el ahorro de sus propios clientes y del público en general. Sin embargo, las instituciones de microcrédito constituidas como organizaciones sin fines de lucro no pueden captar ahorros. Esta ha sido una de las principales razones que ha llevado a muchas de estas instituciones a solicitar permiso para reconstituirse como bancos o empresas financieras con licencia o reguladas.

A su vez, en las últimas décadas, los gobiernos y los entes supervisores se han visto en la necesidad de realizar reformas institucionales y legales para acomodar el microcrédito y, en general, las microfinanzas dentro del marco regulatorio y de supervisión existente. Los casos de Bolivia y Perú constituyen un ejemplo de modelo exitoso, en los que un marco regulatorio favorable crea oportunidades para la participación del sector privado en el campo de las microfinanzas. ¿Pero qué significa un marco regulatorio?

“Un marco regulatorio es un conjunto de principios generales o reglas jurídicas que buscan contribuir a la estabilidad y eficacia del desempeño financiero de la instituciones y mercados”, (Otero y Rhyne, 1994). Chávez y González Vega (1994) afirman que “la regulación” se refiere a una serie de reglas que restringen o dirigen las acciones de los autores del mercado y alteran, por consiguiente, los resultados de esas acciones. Aquí no sólo se refieren a la regulación estatal, sino que también abarcan las formas de autorregulación de grupos internacionales.

Otra definición importante es la del Consultive Group to Assist the Poor (CGAP) que entiende por regulación “ el conjunto de normas públicas que se aplican a las microfinanzas y que tienen como objeto el supervisar la solidez de las entidades reguladas al objeto de prevenir inestabilidades en el sistema y riesgos en los depositantes”.

Es importante destacar dos matices de esta definición (García Cabello, M., 2004): El primero, que la regulación debe ser pública, o sea, controlada por los organismos nacionales que supervisan el sistema financiero formal. El segundo, que la finalidad de la regulación es prevenir inestabilidad en el sistema y, sobre todo, garantizar los fondos a los depositantes.

En el diseño del marco regulatorio de las microfinanzas, uno de los primeros puntos que deben tomarse en cuenta es el hecho de que las instituciones microfinancieras (IMF) difieren significativamente de los bancos comerciales, tanto en los rasgos institucionales, como en los operativos. Sobre todo, en aspectos tales como las características de los clientes y del producto, la tecnología microcrediticia, la estructura de gobernalidad y la cartera de préstamos. Las diferencias con las instituciones financieras tradicionales son abismales. Por otro lado, el marco regulatorio óptimo debe buscar el equilibrio entre la estabilidad del sistema financiero y la protección de los depositantes, para ello, debe tomar muy en cuenta el perfil de riesgo de las microfinanzas, así como los principios de competitividad, eficiencia, flexibilidad y criterio de coste-beneficio.

4. El debate: sostenibilidad financiera vs impacto social

El establecimiento de un marco regulatorio para las microfinanzas pasa por el análisis de las implicaciones del debate sobre la opción de la sostenibilidad financiera *versus* la del impacto social sobre la pobreza. En este sentido, podemos decir que existen posiciones extremas e intermedias.

Berezo, J. (2005), realiza un buen planteamiento del debate, enfocándolo como la contraposición entre dos escuelas de pensamiento dentro de las microfinanzas: la del desarrollo o de la pobreza y la del negocio sensato o de la sostenibilidad. Se hace referencia al estudio realizado por Hulme y Mosley (1996) sobre 13 IMF, donde se afirma que “en un determinado momento las IMF deben elegir entre buscar el crecimiento y, consecuentemente, destinar sus recursos a imitar el éxito de instituciones establecidas y rápidamente crecientes, o bien descontarse por el impacto sobre la pobreza... y poner sus recursos al servicio de operaciones de mayor riesgo y que hacen esperar menores tasas de recuperación”.

La primera escuela considera que la sostenibilidad financiera de las IMF no es un objetivo a perseguir, y estas deben seguir financiándose con donaciones desde los países ricos. Asimismo, establecen que el objetivo es llegar a los más pobres.

Berezo (2005) sitúa el núcleo del debate en la conveniencia de subsidiar o no las tasas de interés de los microcréditos. En este sentido, la segunda escuela afirma que la sostenibilidad financiera es una condición *sine qua non* para el crecimiento masivo y la permanencia a largo plazo de las IMF, y que “cuando las IMF subsidian a sus clientes a expensas de su propia salud financiera rara vez sobreviven a las elevadas tasas de fallidos que, en último término, soportan...” (The Micro Banking Bulletin, núm. 1, HighLights, 1988)³.

Berezo (2005) se sitúa en una posición intermedia cuando afirma que “la sostenibilidad de las IMF es un medio, no es un fin en si mismo. Permite la estabilidad a largo plazo pero no debe menoscabar el fin último de alcanzar a los más pobres...” “Creemos que la sostenibilidad es, en la práctica, una condición ineludible a largo plazo pero no debe ser alcanzada a cualquier coste”.

Este autor coloca el debate en una perspectiva dinámica precisando que el desarrollo de las IMF hay que situarlo en una dimensión temporal, en la que la estructura de incentivos debe variar: “por eso las IMF deben ser subsidiadas durante los primeros años de existencia, ya que no dispondrán de volumen de operaciones ni la efectividad para absorber sus costos, ofreciendo, a su vez, tasas de interés razonables. Y durante los años siguientes se debe continuar apoyando económicamente a las IMF pero exigiendo una paulatina mejora en la eficiencia de gestión y consecuente reducción de las tasas de interés, hasta que sea capaz de llegar, sin necesidad de donaciones, a valores tan cercanos como sea posible a las tasas de la banca comercial”⁴.

³ Citado por BEREZO (2005), op. cit. pág. 256.

⁴ BEREZO, J. (2005), op. cit.

García Cabello, M. (2004) destaca el impacto que ha tenido la regulación de las IMF sobre el financiamiento a los más pobres. Considera que la búsqueda de la sostenibilidad financiera ha desplazado los objetivos sociales a un segundo plano: “La mayor parte de las IMF que han optado por el *scaling-up* o crecimiento institucional basado en estrategias de maximización de la sostenibilidad financiera, han visto reducido, en forma significativa, sus niveles de desempeño social...” “Se suele señalar el incremento de costes derivados de la regulación como la causa principal que obliga a las IMF a reorientar sus servicios hacia clientes menos pobres al objeto de conservar los niveles de rentabilidad con los que ser sostenibles financieramente hablando”⁵.

Una posición contraria la expresan los economistas venezolanos Zambrano, L., Vera, L. y Vivancos, F. (2002) cuando afirman que “es fundamental comprender que la actividad de microfinanzas no tiene por objeto reducir la pobreza, aunque puede contribuir a su alivio cuando es acompañada por otras políticas de orden más estructural”. Al mismo tiempo, enfatizan que el mayor impacto sobre los índices de pobreza se logra cuando el sistema de microfinanzas gana cobertura, y ésta última depende de la sostenibilidad: “A mayor sostenibilidad de las organizaciones de microcrédito, mayor el efecto sobre el bienestar de los pobres”.

5. Instrumentos legales de regulación de las microfinanzas en los países andinos

Para sistematizar los diferentes conceptos de regulación y supervisión de las microfinanzas se distinguen tres enfoques reguladores idóneos: a) la regulación de las IMF por medio de la legislación bancaria existente (ley bancaria); b) la regulación por medio de una ley especial, y c) la autorregulación. Staschen, S. (2000). La experiencia de cada uno de los países de la subregión andina es diferente al resto, por lo que no pueden formularse aseveraciones generalizadas para todos los países. “Chávez y González-Vega (1994) hablan de un riesgo idiosincrásico (*idiosyncratic risk*), que impide replicar simplemente un marco regulador exitoso”.

En primer lugar, nos vamos a referir a los casos de Bolivia y Perú que son los únicos países en América Latina donde los supervisores bancarios han reconocido explícitamente las microfinanzas en sus estructuras organizativas.

⁵ GARCÍA CABELLO, M. (2004).

Bolivia. Antes de 1993, la Ley General Bancaria no contemplaba, de forma específica, la figura de las microfinanzas. Sin embargo, en 1992 se fundó el Banco Solidario (BANCOSOL), primer banco comercial privado en la región, dedicado exclusivamente al sector microfinanciero. Aunque el marco regulador existente representaba un alto obstáculo para una IMF, se obtuvo la licencia a partir de la reconversión de la ONG PRODEM fundada en 1985. La exigencia de capital mínimo era de 3,2 millones de dólares USA (USD) y BANCOSOL aportó una suma cercana a 5 millones, lo que representó un requerimiento muy alto para una ONG, un obstáculo casi insuperable. Asimismo, los diferentes artículos de la ley no estaban adaptados a las necesidades de una IMF, tales como: las normas de documentación, las disposiciones sobre garantías, el proceso judicial obligatorio para el cobro de créditos morosos, el requisito de horarios nacionales habituales y los requerimientos para poder establecer nuevas sucursales, entre otros. El proceso de formalización de BANCOSOL no fue el modelo ideal para establecer instituciones microfinancieras.

La Ley de Bancos y Entidades Financieras (núm. 1.488), promulgada en abril de 1993, viene a subsanar muchos de estos problemas, ya que contempla, además de los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito, las mutuales de ahorro y préstamos destinadas a la vivienda y los Fondos Financieros Privados (FFP), estos últimos para atender al segmento de los pequeños y micro prestatarios. Los FFP se organizaron como sociedades anónimas y requerían, como mínimo, un capital de 630.000 DEG⁶, cada uno equivalente a 0,72 USD. Desde la perspectiva de la Superintendencia Bancaria, la brecha existente entre las IMF no reguladas y los bancos comerciales debían cerrarlas los FFP (Staschen, S., 2000).

La estructura organizativa de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF) está compuesta por un superintendente, un intendente general y cuatro intendentes de línea. La Intendencia de Supervisión de Entidades Financieras no Bancarias tiene a su cargo: a) los fondos financieros privados (FFP); b) las cooperativas de ahorro y crédito y c) las mutuales de ahorro y préstamos. Además controla el BANCOSOL, entidad bancaria especializada en crédito a la microempresa (Jansson, *et al.*, 2003).

Perú. A diferencia del resto de países andinos, Perú estableció tempranamente marcos jurídicos reguladores especiales para las IMF. En los años ochenta, tomando el ejemplo de Alemania, creó un tipo de instituciones denominadas cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC),

que se rigen por el principio regional que evita la competencia directa entre varias CMCA de la misma región.

En 1994 se conformó un segundo marco jurídico regulador para las IMF, a fin de dar cabida a las ONG que desearan convertirse en instituciones financieras reguladas. Este tipo de instituciones se denominan entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa (EDPYME) cuya figura ofrece un marco institucional adecuado para las ONG que desean formalizarse. El capital mínimo exigido asciende a un monto de 256.000 USD, una cifra bastante reducida y no se exige documentación crediticia para créditos inferiores a 10.000.

Las EDPYME obtienen mayores oportunidades para refinanciarse en el mercado de capitales, sin embargo, como se dijo anteriormente, de partida no pueden captar ahorros. Sólo lo pueden hacer cuando la EDPYME alcanza un "módulo más alto", que implica más capital y buenas calificaciones.

La regulación bancaria peruana está recogida en el texto de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Bancos y Seguros (Ley 26702).

La Superintendencia de Bancos y Seguros de Perú (SBS), a través de las intendencias, tiene a su cargo la supervisión y el control de las cajas rurales (12); las EDPYME (13), y a Mibanco (banco comercial dedicado a las microfinanzas) y a las cajas municipales.

Colombia. En Colombia, el desarrollo de las instituciones microfinancieras reguladas y de las reglamentaciones específicas para las microfinanzas ha sido lento, en parte, porque las autoridades reguladoras y la banca tradicional han considerado que las microfinanzas plantean un riesgo excesivo. Como resultado, las actividades de microfinanzas se han desarrollado, en su mayor parte, fuera del marco financiero de regulación. Llama la atención que, a pesar del mayor tamaño poblacional y de su nivel económico muy superior a Bolivia, la cartera colombiana de préstamos financieros es muy inferior a la de este país.

La creación de FINANSOL es bastante similar a la de BANCOSOL, en Bolivia. Dicha entidad, surgió de una ONG muy exitosa fundada en 1998, como CORPOSOL (ACTUAR Bogotá) que tuvo un crecimiento vertiginoso, lo que generó la necesidad de abastecerse de recursos captados en el mercado. Los requerimientos de la ley bancaria existentes para obtener una licencia bancaria eran de 13,7 millones de dólares USA. En 1995, FINANSOL cayó en una severa crisis, de la cual emergió como una nueva institución financiera denominada FINAMÉRICA.

⁶ DEG = Derechos Especiales de Giro, la unidad monetaria del FMI.

En 2002, la Superintendencia Bancaria de Colombia creó una categoría especial de requisitos de información para el microcrédito y exigió a los bancos que colocaran una gran parte de préstamos en el sector microfinanciero. Los bancos comerciales han expandido sus operaciones en esta área, sobre todo, los bancos minoristas, en especial los orientados a objetivos sociales tales como Banco Caja Social y Megabanco, aunque también los bancos tradicionales como es el caso de Banco de Bogotá y Bancolombia.

El instrumento legal vigente es la Ley 795 de enero de 2003 y el Decreto 710 de marzo de 2003, que puede catalogarse como una ley general. El panorama actual de las microfinanzas es el siguiente: existen sólo dos instituciones reguladas especializadas, las Compañías de Financiamiento Comercial (CFC), FINAMERICA y COMPARTIR.

Las cooperativas no son activas y las entidades dominantes son las ONG, y en forma creciente, los bancos (Trigo, *et al.*, 2004).

Las ONG colombianas se han resistido a transformarse en entidades reguladas, debido a: control de las tasas de interés aplicables a las entidades reguladas, reglamentaciones sobre calidad de las carteras, los costos del seguro de los depósitos y altos requisitos de encaje, así como también la restricción de que las CFC sólo pueden recibir depósitos a plazo fijo.

Ecuador. Las entidades que intervienen en el sistema financiero formal están reguladas por la Ley de Instituciones Financieras del 12 de mayo de 1994 y controladas por la Superintendencia de Bancos.

Existe un banco orientado a las microempresas denominado Banco Solidario que inició su programa de microcrédito en 1995. El resto son bancos tradicionales que han tratado de dar respuesta al sector de la microempresa, pero su contribución todavía es poco significativa, tal es el caso de Banco del Pacífico, Banco Previsora, Banco Popular y Banco del Progreso. El resto del mercado está cubierto por las entidades del sistema financiero informal, no controladas por la Superintendencia de Bancos, tales como las cooperativas de ahorro y crédito, las ONG con programas de crédito y las organizaciones populares con servicios de ahorro y crédito.

De 260 cooperativas de ahorro y crédito, sólo 26 operan bajo el control de la Superintendencia de Bancos. El resto es controlada por el Ministerio de Bienestar Social y su fuente de financiación se basa, principalmente, en la captación de ahorros de sus miembros.

Venezuela. En el área de microcrédito existe el Banco de la Gente Emprendedora (BANGENTE) y los bancos co-

merciales que han abierto líneas de crédito y están sujetos al control de la Superintendencia de Bancos (SUDEBAN). La ley general contempla un tipo de institución denominada Banco de Desarrollo, en la que se han amparado varios grupos promotores privados para solicitar licencias con el propósito de establecer bancos especializados en microempresas. Ya se instaló el primer banco de este tipo y existen ocho proyectos evaluándose en la SUDEBAN.

Igualmente, el gobierno nacional creó dos instituciones relacionadas con microcréditos que se rigen por leyes especiales: el Banco del Pueblo Soberano (1999) y el Banco de la Mujer (2001). Asimismo, en el año 2001, el Gobierno Nacional aprobó un Decreto Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo Microfinanciero que contempla el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI) con los siguientes entes ejecutores: asociaciones civiles, fundaciones, fondos, cooperativas de ahorro y crédito y otras organizaciones públicas y privadas. Dicha ley establece que aquellas instituciones regidas por la Ley General de Bancos que manifiesten su voluntad de prestar los servicios financieros a que se refiere la Ley de Microfinanzas, pueden incorporarse como entes ejecutores de este sistema. Varios autores se muestran en desacuerdo con la incursión del sector público en el campo del microcrédito debido a que desvirtúan su función social y lo convierten en un instrumento de clientelismo y asistencialismo.

6. Elementos de la regulación que afectan al impacto social del microcrédito sobre la pobreza

El análisis, para cada uno de los países, de los principales elementos de regulación microfinanciera en la subregión, tales como tasas de interés, documentación, garantías, provisiones, capital mínimo, dirección y gerencia, límite individual de crédito y restricciones operativas, nos ha permitido identificar cuáles son a nuestro juicio, los principales elementos de dicha regulación que inciden en el impacto social del microcrédito sobre la pobreza. Hemos identificado los siguientes elementos: tasas de interés, garantías, documentación y restricciones operativas de las IMF.

Tasas de interés. Es indudable que la regulación y el control de las tasas de interés pueden afectar a la cobertura y al alcance que las IMF tengan sobre los más pobres. Cuando los gobiernos y los supervisores fijan topes a las tasas de interés para las microfinanzas o no permiten a las IMF fijar las tasas de equilibrio del mercado están afectando al impacto que puede tener el microcrédito sobre la pobreza. Igualmente sucede cuando las instituciones

públicas establecen tasas de interés cero o conceden fuertes subsidios que compiten desafortunadamente con las IMF privadas.

Las IMF deben cobrar tasas de interés que cubran todos los costos administrativos, más el del capital (incluida la inflación), las pérdidas crediticias y una provisión para aumentar el capital. De lo contrario, sólo podrán financiar sus operaciones por un tiempo limitado y alcanzarán un número limitado de clientes, dejando de cubrir los estratos de población más pobres.

La causa principal de que las IMF deban cobrar tasas de interés de mercado o, en muchas ocasiones, más elevadas que la banca tradicional, se debe al hecho de que el costo de conceder un préstamo pequeño es mayor, en términos porcentuales, que el de conceder uno más elevado. Es decir, que los préstamos que se conceden a los más pobres (montos pequeños) son más costosos, operativamente, que los préstamos que se conceden a los menos pobres (montos medianos y grandes). Por ejemplo, si el costo real de un préstamo es de 25 USD, el costo porcentual es el 0,25 por 100 para una suma de 10.000 USD (monto grande); pero es el 25 por 100 para un préstamo pequeño de 100 USD.

Esto es así puesto que prestar a los más pobres requiere realizar las mismas operaciones de visitas y análisis que se llevan a cabo para los menos pobres.

“El costo porcentual de conceder microcréditos es incluso más alto porque los clientes generalmente no cuentan con ningún historial de crédito, ninguna garantía colateral, muchas veces son analfabetos y a menudo viven en áreas apartadas. Es costoso ir directamente a las puertas de las casas de estas personas y supervisar los reembolsos de cerca”⁷.

La aplicación de las leyes de usura a las IMF con el “sano propósito” de proteger a los más pobres generalmente provoca el efecto contrario.

Lo que no puede permitirse es que las IMF oculten su ineficiencia aplicando tasas de interés más altas de lo necesario y tampoco deben poder modificar, de forma unilateral, las tasas que aplican a los microempresarios. Más bien, a medida que las IMF maduran y los mercados se vuelven más competitivos, los incrementos en la eficiencia pueden permitirles reducir las tasas de interés de los micropréstamos.

⁷ CGAP (2002) “Como entender las tasas de interés para el microcrédito”. Reseña para agencias de cooperación, núm. 6, septiembre, pág. 1.

De acuerdo con lo anterior, el marco regulatorio no debe establecer topes arbitrarios a las tasas de interés para los microcréditos, aunque tampoco es conveniente la política de subsidiarlas, ya que de esta manera solo beneficia a un pequeño número de prestatarios por un período corto. Los subsidios de tasas de interés representan un uso inapropiado de los fondos del organismo donante o del gobierno porque distorsionan los mercados y fomentan la dependencia, CGAP (2002).

Si los supervisores no quieren afectar el impacto social del microcrédito deben permitir a las IMF fijar las tasas de interés del mercado, controlar su eficiencia en gastos e introducir cláusulas en los contratos de préstamos para evitar cambios unilaterales en el nivel de las tasas.

Garantías. La exigencia de garantías reales o prendarias a los más pobres, prácticamente los excluye de poder acceder al microcrédito. Es necesario que la legislación financiera de los países andinos incluya los grupos de responsabilidad solidaria, el aval en pares u otro tipo de tecnología de microfinanza que han demostrado ser relativamente eficaces en la reducción de la morosidad, sobre todo, en otros continentes. Los métodos alternativos para asegurar préstamos y garantizar el repago deberían ser tomados en consideración al evaluar a los clientes. También es importante facilitar el uso de garantías muebles mediante reformas en los registros de propiedad. A medida que los marcos regulatorios de las microfinanzas incorporen exigencias de garantía similares a las solicitadas por la banca tradicional, estarán disminuyendo el impacto del microcrédito sobre los más pobres.

Documentación. Las regulaciones relativas a la documentación exigida a los demandantes de microcréditos deben formularse de tal manera que se ponga énfasis en su propósito fundamental (verificar la capacidad de pago) en vez de especificar en detalle los documentos que necesitan exigir las IMF. Ya hemos dicho que la mayoría de los microempresarios informales no llevan ningún tipo de registro y contabilidad.

Los trabajadores informales más pobres, generalmente, sólo cuentan con su documento de identidad, por ello es importante que las normas regulatorias para las microfinanzas coloquen el énfasis en la tecnología crediticia basada en visitas oculares por parte del oficial de crédito, a fin de poder “construir” los estados financieros del cliente potencial y determinar el monto de su patrimonio.

Así pues, los marcos regulatorios de microfinanzas que exigen una lista de documentación formal a los posibles prestatarios están contribuyendo a excluir a los más pobres de los beneficios del microcrédito.

Restricciones operativas. Los informales más pobres poseen negocios unipersonales. Están autoempleados y trabajan durante largas jornadas que no coinciden con los horarios de trabajo formales. No tienen empleados que puedan realizar por ellos algún trámite. Generalmente, sólo disponen de las horas nocturnas para efectuar algunas diligencias relacionadas con la solicitud de crédito, depósito de ahorro o repago de los préstamos. Muchos de estos trabajadores informales son ambulantes, no tienen un local o sitio fijo donde puedan recibir la visita de un oficial de préstamo.

Dadas estas características especiales, las legislaciones bancarias y las regulaciones de IMF deben permitir la flexibilización de las condiciones de operación y de atención al público de las IMF: la utilización de horarios nocturnos, y fines de semana, así como permitir abrir ventanillas en mercados, ferias y plataformas ambulantes facilitarían el acceso al microcrédito para los más pobres.

La situación contraria, de mantener normas reguladoras de horarios formales inflexibles y el concepto tradicional de oficina o agencia bancaria, impide que las IMF puedan llegar a los más pobres.

Bibliografía

- BARTH, J.; CAPRIO, G. y LEVINE, R. (2001): *Regulation and Supervision: what Works Best?*, Washington DC, World Bank.
- BERENBACH, S. y CHURCHILL, S. (1997): *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Experiences from Latin America, Africa and Asia*, The Microfinance Network, Occasional Paper, núm. 1.
- BEREZO, J. (2005): "Las microfinanzas en los países en desarrollo", en DE LA CUESTA, M. y GALINDO, A. (coords.), *Inversiones Socialmente Responsables*, Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, España, págs. 241-281.
- CHÁVEZ, R. y GONZÁLEZ-VEGA, C. (1994): "Principles of Regulation and Prudential Supervision and their Relevance for Microenterprise Finance Organizations", en OTERO, M. y RHYNE, E. (eds.), *The New World of Microenterprise Finance*, Kumarian Press, Connecticut, USA.
- CHRISTEN, Robert P. (1995): "Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance", trabajo presentado en la Conferencia de ACCION *Regulations and Supervision of Microfinance Institutions*, Washington DC, noviembre 27-28.
- CHRISTEN, R.; LYMAN, T. y ROSENBERG, R. (2003): "Guiding Principles on Regulation and supervision of microfinance", *Microfinance consensus Guidelines*, CGAP, CIES, El microcrédito en Perú, Gestipolis. Com.
- GALINDO, A. y DE LA CUESTA, M. (coords.) (2006): *Las Microfinanzas, Instrumento de Desarrollo entre Europa e Iberoamérica*, Universidad Pontificia de Salamanca, España.
- GARCÍA CABELLO, M. (2004): *Marcos reguladores de las microfinanzas en Centroamérica ¿cómo contribuyen al desarrollo*, University of Bath, UK (proyecto de tesis doctoral).
- GUTIÉRREZ, B. (2005): "Iniciativas microfinancieras en España", en DE LA CUESTA, M. y GALINDO, A. (coords.), op. cit., págs. 221-240.
- JANSSON, T. (2001): *Microfinance: From Village to Wall Street?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- JANSSON, T. y WENNER, M. (1997): *Financial regulation and its significance for microfinance in Latin America and the Caribbean*, Washington DC, Inter-American Development Bank Microenterprise Unit Working Paper.
- JANSSON, T.; ROSALES, R. y WESTLEY, G. (2003): *Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas*, BID, Washington DC.
- LACALLE CALDERÓN, M. (2002): *Microcréditos: De pobres a empresarios*, edit. Ariel Social, España.
- MARULANDA, B. y OTERO, M. (2005): *Perfil de las microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características*, ACCION.
- PAMPILLÓN, R. (1995): "Ayuda extranjera para el tercer mundo", *Boletín Económico del ICE*, núm. 2.439, págs. 3511-3514.
- PECK, R. y ROSENBERG, R. (2003): *Principios guía para la regulación y supervisión de las microfinanzas*, CAAP, Banco Mundial, Washington DC.
- ROBERTS, A. (2003): *El Microcrédito y su aporte de desarrollo económico*, Pontificia Universidad Católica, Argentina.
- ROSENBERG, R. (2003): *Regulación y supervisión de las microfinanzas*, Reseña para agencias de cooperación, núm. 12, CGAP, Washington DC.
- ROCK, R. y OTERO, M. (1996): *From Margin to Mainstream: the Regulation and Supervision of Microfinance Institutions*, Acción Internacional, Monograph Series núm. 11.
- STASCHEN, S. (2000): *Regulación y supervisión de instituciones microfinancieras*, GTZ, Eschborn, noviembre.
- TRIGO, J.; LEE, P. y RHYNE, E. (2004): *Supervision and regulation microfinance in the context of financial sector liberalization: Lesson from Bolivia, Columbia and México*, Acción Internacional, Monograph Series núm. 13, agosto.
- VELÁSQUEZ, J. A. (2005): *Economía Informal y Estructura Dual: Dilemas del Desarrollo Desigual*, edit. UNIMET, Caracas.
- ZAMBRANO, L.; VIVANCOS, F. y VERA, L. (2002): "Un marco referencial para el desarrollo de las microfinanzas en Venezuela", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. VIII, núm. 2, julio-diciembre.