

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES

ESPECIALIZACIÓN EN MICROFINANZAS

REGULACIÓN

DEL SECTOR MICROFINANCIERO EN MÉXICO

Autor:

Edgar Oswaldo Aimacaña Chancusig

Tutor:

Dr. Edgar Horacio Esquivel

2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## 1.- Introducción

En México, aprovechándose de la laxitud en la regulación sobre este tema, cargan tasas de interés extraordinariamente altas (sí, sí, ya sé cuál es el comentario que algunos harán: "¿y cuánto le pagarían a un agiotista?). Sin embargo, creo que no por el simple hecho de que exista un mercado informal que carga tasas excesivas, las autoridades financieras del país deberían permitir que los prestamistas formales prestaran a cualquier tasa, sin importar la capacidad de pago de sus clientes y sin obligar a los prestamistas a ofrecer información suficiente a los prestatarios. Es interesante señalar que incluso hay analistas extranjeros (bastante *pro-market* por cierto) que sugieren la necesidad de poner un límite a las tasas de interés que podrían cargar las instituciones de crédito formal en México.<sup>i</sup>

Tradicionalmente, los gobiernos han utilizado los programas de crédito para transferir recursos a sectores específicos de la población. El impacto negativo que muchos de esos programas ha tenido, ha llevado a muchos donantes y especialistas a argumentar en contra de que los gobiernos se involucren en el micro financiamiento. Esa postura no siempre ha tenido los efectos deseados: algunos programas de gobierno siguen perjudicando los mercados de micro financiamiento. Sin embargo, resulta cada vez más claro que los gobiernos si pueden tener un papel constructivo en los sistemas financieros que beneficien a los pobres.

La experiencia internacional disponible<sup>ii</sup> sugiere que los gobiernos (tanto nacionales como locales) pueden crear las condiciones jurídicas y normativas que faciliten el

acceso y la competencia en el mercado del micro financiamiento. Para ello, los ministros de finanzas, los bancos centrales, los entes regulatorios, y otros organismos gubernamentales deberían convencerse de que el micro financiamiento es una actividad financiera legítima dentro del sistema financiero, y no una práctica marginal ni un mecanismo de transferencia de recursos.

La contribución más importante de los gobiernos al micro financiamiento es mantener la estabilidad macroeconómica a través de políticas monetarias y fiscales adecuadas.

Los gobiernos pueden involucrar al sector privado al formular las estrategias para reducir la pobreza y reconocer expresamente su liderazgo en el desarrollo del sector financiero, incluido el micro financiamiento.<sup>iii</sup>

En caso necesario, los gobiernos deberían adaptar sus marcos normativos para permitir a las instituciones financieras de todo tipo ofrecer sus servicios a los pobres. Las reglamentaciones prematuras o restrictivas pueden desalentar la innovación. En este sentido, la experiencia internacional plantea que sólo es justificada la introducción de regulaciones cuando existe una masa crítica de instituciones lo bastante sólidas como para obtener licencias que permitan movilizar depósitos del público.

Los gobiernos deberían invertir en capacidad de supervisión. En muchos países en desarrollo, la capacidad de supervisión sobre el sector financiero es limitada.

Existen un conjunto de tipos de intervenciones gubernamentales que han venido limitando el desarrollo del sector micro financiero, así como sus niveles de sostenibilidad en diferentes partes del mundo, ellas son:

- Techos a las tasas de interés. La fijación de tasas de interés máximas reduce la capacidad de las IMFs de cubrir sus costos. Normalmente perjudican a los pobres, ya que obstaculizan la aparición de nuevas IMF y la permanencia de las ya existentes.
- Otorgamiento de crédito de primer piso. Los gobiernos (autoridades locales, fondos de desarrollo, ministerios competentes y otras instituciones públicas) no deberían ocuparse directamente de otorgar crédito ni promover directamente iniciativas de micro financiamiento.
- Programas de financiamiento subvencionado. La experiencia internacional sugiere que el financiamiento subvencionado suele ir acompañado de bajas tasas de recuperación.
- Injerencia política. La injerencia del Estado en la conducción o la administración de las instituciones privadas puede poner en peligro su desarrollo sostenible. Este tipo de intervención puede obligar a los gerentes a otorgar crédito a clientes que no cumplen los debidos requisitos o a bajar las tasas de interés, lo que acaba reduciendo el número de pobres que recurren a esos servicios.

Un tema muy discutido en los círculos públicos, debatido en las universidades y practicado en el sector privado y de la sociedad en su conjunto, es las micro finanzas, como respuesta en el combate a la pobreza y la ineficacia del gobierno en la generación e implementación de políticas de redistribución de la riqueza, para este importante sector de la población de los quintiles 1,2 y 3 de pobreza , que no tiene acceso a créditos de la banca formal, a lo largo de esta conversación abordaremos los siguientes temas:

Los métodos de Evaluación del efecto socio económico de microcréditos otorgados por instituciones micro financieras (IMF), mediante la metodología de grupo de control (2004 -2005) 3000 usuarios y no usuarias, realizada en México, fundamentos de la teoría del micro crédito algunos casos representativos y se analizan los componentes fundamentales, como masividad y cobertura para que las IMF alcancen la sustentabilidad.<sup>iv</sup>

El dilema en el desarrollo y sustentabilidad de micro finanzas, va más allá de superar la masividad propios de otorgar micro créditos, la información asimétrica, el riesgo moral, la selección adversa, la regulación de las instituciones micro financieras, entre otros.

Algunas experiencias de micro finanzas, han realizado muchos esfuerzos para acercar el crédito a las poblaciones en condiciones de extrema pobreza las más representativas, tal vez este es el mayor avance hasta el momento y son: el caso de Grammen Bank, en México, Grammen Trust Chiapas, otra metodología es de los famosos bancos comunales, conocido como Fundación Internacional de Ayuda a las Comunidades (FINCA), y la de Acción, es caso Venezolano, son las más reconocidas en el mundo.

Pero cual árido el efecto en las IMF?, según Horacio Esquivel, indica que su desempeño, las instituciones micro financieras deben lograr la recuperación, de sus recursos y la incidencia socioeconómica en la superación de la pobreza en regiones geográficas consideradas como excluidas de la instituciones financieras formales.

Nos adelantarnos a mencionar que en cuanto al efecto socioeconómico de este tipo de instituciones, según las encuestas basales acerca del programa de fortalecimiento al ahorro y crédito popular y micro finanzas, en el caso mexicano, han sido positivos en términos monetarios, al incrementarse su peso relativo en las fuentes de recursos de los grupos o sectores atendidos.

Si bien los impactos son positivos en términos monetarios, no se puede apresurar a mencionar que es una alternativa menos importante y comparar por ejemplo con otros ingresos familiares como en el caso de las remesas que si tienen una mayor relevancia.

Este tema apasionante, nos induce a estudiantes, investigadores y al sector público, en su conjunto re pensar el modelo de desarrollo económico, que según la teoría económica estamos dentro de un modelo capitalista.

El presente estudio aborda tres partes importantes para el análisis y la discusión en torno al tema de la regulación del sector micro financiero en México:

La primera parte analiza los avances en la regulación del sector de micro finanzas en México.

La regulación del sector micro financiero a través de generar un marco legal que se ajuste a la realidad mexicana, debe estimular el desarrollo económico de la población que no tiene acceso a servicios financieros tradicionales en México.

La segunda parte desarrolla, un análisis comparativo entre el caso mexicano y latinoamericano sobre temas de regulación, tasas de interés y políticas del sector micro financiero, para el efecto citaremos el caso venezolano, ecuatoriano entre otros.

La tercera parte se dedica a las conclusiones y recomendaciones.

Para el análisis comparativo citaremos el caso mexicano versus los países de América latina en dos miradas la primera sobre materia de regulación (normativa y políticas) y la segunda sobre las tasa de interés. Para el efecto citaremos el caso venezolano, ecuatoriano entre otros.

¿La regulación del sector micro financiero en México es viable?

---

<sup>1</sup>Gerardo Esquivel,2010

<sup>2</sup> Ver <http://www.cgap.org>. CEPAL - Serie Financiamiento del desarrollo No 217 Microfinanzas y políticas públicas: desempeño reciente...

<sup>iii</sup>Son pocos los estudios que no han logrado encontrar un impacto positivo del microfinanciamiento, y en casos raros han identificado un impacto negativo. Sin embargo, la frecuencia de tales resultados ha sido demasiado baja como para suscitar dudas acerca de la conclusión generalmente favorable que surge de la mayoría de las evidencias. Ver <http://www.cgap.org>

---

## **2. Planteamiento del problema**

La propuesta es tratar el tema en niveles:

1. Haciendo un análisis de los avances en materia de regulación del sector de las micro finanzas en México, con base en fundamentos teóricos.
2. Realizando un análisis comparativo entre el caso mexicano versus países de América Latina la regulación, políticas y tasas de interés del sector micro financiero, para el efecto citaremos el caso venezolano y ecuatoriano.
3. Finalmente se presenta las conclusiones y recomendaciones.

### **2.1 Objetivos Generales**

- Describir y analizar los fundamentos teóricos que existen en materia de regulación del sector micro financiero en México.
- Analizar los fundamentos teóricos de los avances en materia de regulación del sector micro financiero en México.
- Realizar las conclusiones y recomendaciones

### **2.2 Hipótesis principal**

Cabe resaltar que el presente análisis gira en torno a la siguiente hipótesis.

¿La regulación del sector micro financiero es viable en México?

---

INDICE  
I PRIMER CAPITULO

Portada.....	01
Introducción.....	02
Planteamiento del problema.....	07
Índice.....	08
1.1 Introducción al análisis de la regulación de micro finanzas.....	09
1.2 Antecedentes teóricos: La regulación de las micro finanzas.....	14
1.3 Forma jurídica y objeto.....	20
1.4 La política pública conceptos.....	30

II SEGUNDO CAPITULO

2.1 Análisis comparativo sobre la regulación en América Latina .....	29
2.2 Caso ecuatoriano.....	33
2.3 Caso venezolano.....	37
2.4 Caso mexicano.....	44

III TERCER CAPITULO

3.1 Conclusiones.....	50
3.2 Recomendaciones.....	51
3.3 Bibliografía.....	52

---

## I PRIMER CAPITULO

### **1. 1 Introducción al análisis de la regulación de micro finanzas.**

“Hasta los años 80, los países tenían, en su mayoría, sistemas financieros reprimidos, que comenzaron a liberalizarse a mediados de la década. En este documento se sostiene que la experiencia de la liberalización del sector financiero ha sido positiva (si bien no necesariamente fácil o libre de dolorosos ajustes). Los sistemas financieros liberalizados funcionan mejor que los que hacen uso del viejo modelo de la represión financiera, aun incluso en términos de cómo llegar a los sectores pobres y vulnerables de la sociedad. Si bien esta actitud puede ya no ser controvertida por la mayoría de las autoridades reguladoras del sistema bancario, es evidente que algunos países se han embarcado en programas de liberalización que tienen más alcance que otros.

A continuación analizaremos diversas características de importancia de la liberalización y describiremos la forma en que cada una afecta a las micro finanzas:

*Banca universal.* Conforme al viejo modelo, las leyes y reglamentaciones trataban a las instituciones de intermediación financiera como entidades especializadas habilitadas para llevar a cabo solamente las operaciones para las que se les había otorgado una habilitación especializada. Los bancos comerciales solamente otorgaban préstamos comerciales a corto plazo, los bancos de desarrollo otorgaban préstamos para la compra de activo fijo a mediano y largo plazo, y los bancos hipotecarios estaban restringidos a operar con inmuebles y bienes similares.

La adopción de la banca universal es beneficiosa para las micro finanzas, porque por un lado facilita el acceso a las micro finanzas a una amplia variedad de instituciones no especializadas y, por otro, ofrece una base para el desarrollo de las instituciones especializadas en micro finanzas.

---

Las instituciones microfinancieras especializadas están en libertad de diversificar su gama de productos y clientes, lo que las ayuda a competir exitosamente y administrar sus riesgos.

El resultado es beneficioso para los clientes de las instituciones microfinancieras, pues reciben una gama más amplia de servicios, con mejor calidad y a precios más bajos (debido a la competencia). Esto no significa que todas las instituciones microfinancieras deban apuntar a convertirse en proveedores de una gama completa de servicios. Lo que tratamos de destacar es simplemente que la banca universal ofrece a las instituciones de intermediación financiera la oportunidad de brindar una variedad de productos y servicios financieros y constituye un factor de importancia dentro de la liberalización del sector financiero que contribuye a la existencia de un fuerte sector microfinanciero.

*Clausura o reforma de los bancos estatales.* El viejo modelo se basaba en el supuesto de que los bancos estatales desarrollaban ciertas tareas que se creían especialmente importantes para la economía, en especial las que las instituciones financieras comerciales consideraban no rentables.

En la mayoría de los países estos bancos eran extremadamente ineficientes y con frecuencia registraban enormes pérdidas recurrentes que forzaban a los gobiernos a recapitalizarlos con sus recursos presupuestarios. Más aún, estos bancos otorgaban préstamos a tasas subsidiadas a sus clientes preferenciales, con lo que distorsionaban las condiciones de los mercados crediticios, erosionaban la cultura del crédito y desalentaban el ingreso de los operadores comerciales.

Como una de sus peores características, estas instituciones otorgaban préstamos a los grupos de poder del gobierno de turno o usaban los créditos como herramientas durante las campañas políticas. Los bancos públicos no eran fuertemente supervisados por las autoridades reguladoras de los bancos (debido a las dificultades internas que genera el hecho de que un brazo del gobierno deba supervisar a otro), lo que tenía efectos negativos sobre la situación y la fortaleza de los organismos reguladores y sobre la competitividad en el mercado crediticio.

---

Aun cuando estos problemas de los bancos estatales eran cada vez más evidentes, los pequeños ahorristas continuaban depositando en dichos bancos, en la creencia de que el gobierno respaldaría a dichas instituciones y protegería sus ahorros. Esta circunstancia socavó el desarrollo de la movilización de los depósitos por parte de los agentes comerciales e hizo que el público se apartara de los bancos comerciales (que de hecho estaban sufriendo una grave crisis).”<sup>4</sup>

## **1.2 Antecedentes teóricos: La regulación de las micro finanzas**

“En general, el punto de partida de la gran mayoría de discusiones sobre la regulación y supervisión de mercados financieros es la justificación para una intervención de los mecanismos de mercado. La fundación teórica de este debate es la Nueva Economía institucional (NEI), la cual está centrada en la asimetría de la información entre actores relevantes del mercado.

En mercados financieros, las asimetrías de información pueden resultar en la explotación de ventajas de información de los agentes en detrimento de los principales. El riesgo moral y selección adversa -como resultado de asimetrías de información- pueden minar el funcionamiento y credibilidad del sistema financiero. La regulación tiene, por lo tanto, sentido y es deseable para mitigar los posibles resultados negativos de los procesos no restringidos de mercados. Este criterio por lo general se traduce en un objetivo de regulación ampliamente aceptado: proteger los depósitos al mismo tiempo de asegurar que la intermediación financiera de dichos fondos no amenace la estabilidad de todo el sistema financiero. Esto, consiguientemente, justifica un supervisor independiente para el sistema financiero. La labor del supervisor es mantener la confianza en la seguridad de depósitos mediante la implantación de requerimientos apropiados y asegurarse que las instituciones son eficientes, estables, con suficiente capital y ganancias como para cubrir tanto los costos operacionales y riesgos, como contar con liquidez suficiente para cumplir con las demandas de retiro por parte de los clientes.

Esta preocupación por la sostenibilidad de los intermediarios financieros, tiene generalmente y a menudo, más peso que el objetivo de diseñar un marco para el desarrollo de la industria de servicios financieros en general y el sector micro financiero, en particular. El debate sobre este tema resulta de los desacuerdos en criterios sobre el papel de la regulación dentro de la estrategia de desarrollo de sector financiero de un país. Algunos apoyaron la *promoción* de las micro finanzas a través de la regulación (entre otros instrumentos), principalmente mediante la reducción de los

---

requerimientos de entrada para incrementar el ingreso de nuevos actores (entidades micro financieras) y, de esta manera, aumentar no sólo la oferta de servicios en este sector, sino también la competencia entre estas instituciones. Al respecto, vienen surgiendo áreas de consenso en este debate.

Actualmente, más y más entendidos en la materia se muestran escépticos acerca de la capacidad e idoneidad de la regulación per se en la promoción de la industria microfinanciera, particularmente en términos de fortalecer institucionalmente a los ofertantes de este sector, crear mayor oferta de mercado y competencia. Esfuerzos para lograr estos resultados mediante la regulación pueden incluso conducir a circunstancias adversas donde diversas entidades microfinancieras, de dudosa calidad, pueden recibir licencia para trabajar como intermediarios financieros, sin tener la aptitud necesaria para supervisarlos efectivamente ni la suficiente precaución del público respecto a los riesgos inherentes de estas instituciones. Más bien, se está dando una mayor atención al tiempo y fases de la regulación.

Las microfinanzas crecieron mayormente fuera del ámbito regulado, situación que muchos consideran ideal para la innovación de nuevos productos y metodologías exitosas de provisión de servicios al mercado. Independientemente de los diversos enfoques de políticas relacionadas a las microfinanzas, muchos observadores están ahora enfatizando la importancia de esperar antes de regular hasta que una masa crítica de instituciones micro financieras viables se desarrolle.

La prematura regulación microfinanciera especializada podría aumentar la probabilidad de tener efectos contraproducentes en la innovación de productos, impedir el proceso de aprendizaje de las entidades y dificultar el desarrollo de esta industria con excesiva e inexperta creación de modelos.”<sup>5</sup>

5 (Alfred Hanniq Nelleita Omar **Banco de Uganda - Cooperación Técnica Alemana** Proyecto de Desarrollo del Sistema Financiero (DSF) 26-28 Abril 2000 Santa Cruz de la Sierra, Bolivia)

---

## **El microcrédito.**

“El microcrédito debe definirse según los siguientes parámetros:

- a) Es otorgado por una entidad financiera a una persona natural, o jurídica, o grupo de prestatarios, cuya fuente principal de ingresos proviene de la realización de actividades empresariales de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios;
- b) no necesariamente cuenta con documentación o registros formales de respaldo sobre los ingresos y la capacidad de pago del solicitante ni con garantías reales registradas; y
- c) típicamente es otorgado sobre la base del carácter (disposición a repagar) del solicitante y a partir de un análisis del flujo de caja combinado de su negocio y de su hogar.

Además, es útil fijar un monto absoluto que delimita la definición y corresponde al monto más allá del cual normalmente no habrá micropréstamos basados en este tipo de análisis de carácter y análisis simples de flujos de caja. Más bien, para préstamos superiores a este monto, debe otorgarse mayor importancia a la obtención de estados financieros, garantías reales registradas y a otros elementos más tradicionales de mitigación de riesgos, en vista de los mayores riesgos que representan los préstamos mayores. El monto exacto depende del nivel económico de cada país y en el contexto latinoamericano variaría entre US\$ 5.000 y US\$10.000. Dado lo anterior, una definición apropiada del microcrédito podría ser la de “crédito no mayor a US\$ 7.500 concedido a un prestatario, sea persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía mancomunada o solidaria, destinado a financiar actividades de producción, comercialización o prestación de servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades, debidamente acreditados”.

La definición de microcrédito debería ser utilizada por el supervisor para establecer directrices apropiadas para la documentación de los préstamos, garantías, definición de la mora, clasificación de la cartera, provisiones, reprogramaciones y castigos.

---

## **Intereses.-**

Las entidades financieras deben estar facultadas para fijar libremente las tasas de interés que pueden cobrar en sus microcréditos; sin embargo, no deben estar facultadas para modificar las tasas de interés de manera unilateral.

Además, si se ha definido el microcrédito como una operación distinta, ésta debe tener su propia estadística de tasas de interés a fin de que se aprecie el impacto de los mayores gastos operativos en que se incurre en este tipo de operaciones. Si el país opera con límites a la tasa de interés máxima que pueden cobrar las entidades financieras, tal estadística permitiría aplicar un techo de interés diferenciado que no perjudique tanto al microcrédito. Lo mejor, obviamente, sería no tener ninguna restricción en cuanto a la tasa de interés.

La naturaleza y las características del microcrédito implican que la tasa de interés que cobran las entidades financieras tiene que ser superior a la que aplican a otros tipos de créditos, fundamentalmente a causa de los mayores costos operativos por unidad prestada en que se incurre en créditos de pequeño monto. Por esta razón, las tasas máximas vinculadas a leyes de usura son inapropiadas y contraproducentes para un desarrollo adecuado de los servicios micro crediticios.

Sin embargo, para evitar abusos, es necesario que en los respectivos contratos de crédito se establezca la metodología para calcular y aplicar las tasas de interés y se especifiquen los medios para mantener informado al prestatario, de una manera sencilla, acerca de lo que tiene que pagar a la entidad financiera. Esto es particularmente importante, ya que los clientes de microcrédito suelen tener niveles limitados de educación y de experiencia bancaria.

**Tabla 2.1 Países con límites de la tasa de interés para entidades formales**

País	Tipo de regulación	Base de cálculo	Valor actual	¿Deben incluir comisiones y demás costos del crédito?
Colombia	Tasa de usura	1,5 veces el promedio de las tasas que están cobrando los bancos en créditos ordinarios de libre asignación	38% <sup>(a)</sup>	Sí
Ecuador	Tasa legal máxima	Nivel nominal	18%	No
Paraguay	Tasa de usura	50% por encima del promedio de los créditos de consumo de bancos comerciales	76% nominal 60% real	Sí
Uruguay	Tasa legal máxima	75% sobre el promedio del mercado		Sí

*Fuente: Elaboración propia basada en la encuesta del proyecto.*  
*Nota: (a) Para los microcréditos se permite cobrar hasta un 7,5% adicional.*

### Transparencia contractual

Dado que las entidades financieras que operan con microcrédito atienden en forma masiva a personas de menores ingresos y nivel educacional limitado, la regulación debe exigir la observancia estricta de normas de equidad, transparencia, información y justicia contractual para estos tipos de operaciones. Esto tiene el propósito de evitar contingencias por demandas judiciales derivadas de cláusulas leoninas y también por abuso de posición contractual. Se debe asegurar que los microprestatarios puedan conocer de manera sencilla los elementos que se incluyen en la tasa de interés—la forma de su cálculo y, en el caso del cobro de tasas variables, el uso de una tasa de referencia no influenciada por la entidad. En este sentido, los contratos de crédito deben ser acompañados de cartillas explicativas que establezcan, en un lenguaje simple, los derechos y obligaciones de ambas partes. Cuando se exijan fondos o depósitos compensatorios (o pagos de aportaciones en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito), estos aspectos deben incluirse en el cálculo del costo efectivo del microcrédito y deben ser informados a los clientes.

---

## **Garantías.**

La regulación debe disponer que cada entidad financiera establezca el monto de crédito a partir del cual exigirá de sus clientes garantías reales registradas y/o una documentación formal sobre sus actividades.

El microcrédito requiere de esta flexibilidad dado que las garantías normalmente consisten en el patrimonio general del deudor y su reputación.

## **Principios para la regulación del microcrédito.**

Entre dichos “sindicatos” se encuentran la Asociación Nacional de Pequeños Prestatarios, la Asociación de Pequeños Prestatarios Solidarios en Mora, la Organización de Deudores en General y el Bloque de Defensa del Deudor.

debidamente comprobados (garantía quirografaria); en los bienes muebles e inmuebles que éste específicamente señale de su activo (sujetos o no a registro); o en la garantía personal de un tercero.

Es pertinente señalar que las entidades microfinancieras exitosas de la región típicamente exigen una garantía real registrada (vehículos, inmuebles) a partir de montos superiores a entre US\$ 5.000 a US\$ 10.000, por lo cual la flexibilidad regulatoria debería, como mínimo, ser ligada a este monto (o a la definición del microcrédito, si ha sido establecida). En el caso de créditos concedidos con prendas no registradas, los respectivos contratos deben detallar las características de los bienes, su valor declarado, su ubicación, la actuación del deudor como depositario y la aceptación de ser entregados en garantía del crédito.

La falta de garantías ejecutables influye en las tasas de interés relativamente elevadas. De ahí la necesidad de mejorar los registros públicos de la propiedad mueble e inmueble para facilitar el uso y la gama de distintos bienes como garantía de créditos; esto permitiría el acceso de los microprestatarios a otros productos crediticios de menor costo.

---

### **Moneda de contratación**

La normativa prudencial debe permitir que los contratos de microcrédito se denominen en la moneda con la que opera el microempresario según su actividad, bien sea en moneda nacional o en moneda extranjera. En consecuencia, las entidades que operan con microcrédito deben adecuar sus fuentes de fondeo a la moneda en la que operan sus clientes o, en su caso, tomar las coberturas cambiarias respectivas.

Adicionalmente, la contratación en moneda distinta a la nacional deberá adecuarse a las normas generales sobre la posición cambiaria y el manejo de divisas establecidas para el sistema financiero.

### **Proceso crediticio interno**

La regulación debe establecer que las entidades financieras que operan con microcrédito cuenten con manuales y políticas escritas en donde se expliciten los controles ejercidos en los diversos niveles de la organización para propósitos de aprobación, administración y cobranza de los microcréditos e incluso para el control de los propios oficiales de crédito. Dichos controles deben dejar evidencias de su ejecución tanto en las carpetas de crédito como en los demás registros que señale el manual de crédito. Aunque los controles deben ser precisos, no es recomendable regular o intentar predefinir el proceso crediticio interno.

### **Documentación del cliente**

La documentación formal exigida por la normativa a las entidades financieras para la concesión de crédito a un microempresario debe ser mínima y estar referida a la constancia de la verificación de la identidad del cliente y de su domicilio. Naturalmente, esta información debe estar acompañada de la información generada por el oficial de crédito de la entidad financiera, conforme a lo establecido en su propia tecnología crediticia, incluyendo la verificación de los pasivos del cliente a través de la consulta a una central de riesgos u otros medios.

---

No obstante, y en atención a las características de los microempresarios, las entidades financieras no deben ser obligadas a exigir a éstos constancia del cumplimiento de sus obligaciones tributarias o estados financieros. Asimismo, debe procurarse la existencia de un régimen legal especial para los contratos de menor cuantía que no exija formalidades que retrasen o encarezcan la operación, tales como la participación de un abogado o notario público y la inscripción registral del contrato, excepto cuando la operación caiga en mora y la entidad financiera decida hacerla exigible por la vía judicial.

### **Definición de mora**

Dadas las características del microcrédito, las entidades deben reconocer de manera automática el riesgo de estos créditos frente a la posibilidad de mora.

En tal sentido, la normativa debe establecer una clara definición de la mora, atraso o incumplimiento en el pago de un crédito, señalando que al día siguiente en que se incumple con el pago de un microcrédito o una cuota de un microcrédito: a) el saldo total del crédito debe ser registrado como crédito vencido, b) se debe suspender la generación de ingresos por intereses hasta que sean efectivamente percibidos, y c) se deben provisionar o revertir los intereses por cobrar en un plazo no mayor de 90 días.

La definición de la mora debe incluir también pautas sobre reprogramaciones, provisiones y castigos de créditos morosos.

La fijación de plazos y períodos de amortización de los microcréditos debe dejarse a la entera libertad y responsabilidad de las entidades financieras.

La importancia de contar con normas contables estrictas para el reconocimiento de la mora, particularmente en el caso del microcrédito, radica en que éstas obligan a la administración de las entidades financieras a ejecutar de manera inmediata las acciones de cobro pertinentes<sup>25</sup>. Por otra parte, la definición adecuada de la mora permite, además, realizar el monitoreo oportuno de la situación real de cada entidad microcrediticia y del mercado en conjunto, dado que a nivel de cada entidad:

---

(a) Se reconoce oportunamente el riesgo del microcrédito vía la suspensión en la generación de ingresos por intereses, el provisionamiento del capital prestado y la previsión o reversión de los intereses contabilizados como ingresos pendientes de cobro.

(b) Se establece a partir de qué día un crédito debe darse de baja de los libros (castigo), ya sea previo proceso judicial o en forma directa cuando lo amerite el bajo monto individual de los créditos.

(c) Se calcula de manera más realista y ajustada el nivel de su cartera atrasada, ya que el ocultamiento de la mora es mucho más impactante en una cartera de microcrédito que en una cartera comercial (que, entre otros, cuenta con garantías para la mayoría de sus préstamos).

Y dado que a nivel del sistema financiero:

(d) Se computa la mora sobre criterios objetivos que faciliten su comparación a nivel de todas las entidades.

(e) Se facilita el seguimiento del monto y el comportamiento de pago de los prestatarios a nivel del país.

(f) Se crean condiciones para una sana competencia.

### **Clasificación de cartera**

Al igual que otros tipos de créditos, la cartera microcrediticia se debe clasificar permanentemente en categorías de mayor a menor riesgo de recuperabilidad.

La particularidad del microcrédito radica en que los criterios para la clasificación deben ser

objetivos—el número de los días de mora del crédito y el número de reprogramaciones—y que se aplican con mayor rigidez que en otros tipos de crédito.

Como regla general, los microcréditos deben considerarse en la categoría de máximo riesgo a los 90 días de mora o la tercera reprogramación.

---

Para la debida aplicación de este mecanismo, las entidades financieras deben contar con sistemas de información que les permitan la clasificación automática de su cartera de microcréditos.

### **Reprogramación**

La normativa prudencial aplicable al microcrédito debe prever mecanismos rigurosos para el tratamiento de las eventuales reprogramaciones que las entidades financieras efectúan, dado que por lo general conllevan un mayor riesgo de recuperación. Por ello, una reprogramación no debe tratarse como un crédito vigente en la contabilidad ni en la constitución de provisiones. Aun si el cliente ofrece garantías adicionales, habría que seguir tratando el crédito como no vigente dado el alto costo de ejecución de las garantías de microempresas en relación con su valor. Por el contrario, no debe considerarse como reprogramado sino como vigente un cliente que, encontrándose al día en sus pagos, obtiene de la entidad un nuevo crédito o una ampliación del crédito vigente (représtamo)

respaldado con un análisis que evidencie una mayor capacidad de pago por efecto de un mayor volumen de negocios.

La normativa debe también establecer que las entidades financieras cuenten con sistemas de información que permitan a la gerencia identificar y controlar las reprogramaciones de créditos, habida cuenta que éstas se aprueban, formalmente o de hecho, de manera descentralizada en sus agencias y sucursales. Asimismo, los créditos reprogramados deben ser reportados a la central de riesgos del ente supervisor.

### **Previsiones**

La regulación debe establecer que la cartera de microcréditos cuente con provisiones específicas y

genéricas suficientes para cubrir el riesgo de incobrabilidad.

Cuando no existan normas contables prudentes para devengar y castigar intereses por operaciones en mora, deben provisionarse también los intereses devengados. Las provisiones específicas deben ser calculadas por cada entidad como porcentajes sobre el saldo contable de cada microcrédito de acuerdo a su clasificación, sin considerar el

---

valor de realización de las garantías en vista del alto costo de ejecución de las garantías en relación a su valor.

El porcentaje de previsión para cada categoría puede ser el mismo que se aplica a los otros tipos de crédito (comercial, consumo, vivienda), siendo pertinente que la categoría de menor riesgo (Categoría).

Es necesario que las entidades que conceden microcrédito constituyan provisiones para reconocer oportunamente el riesgo de pérdida en dicha cartera de crédito. Si bien es importante definir el porcentaje de las provisiones específicas, un aspecto fundamental es determinar la base contra la cual se aplica dicho porcentaje:

- a) sobre el saldo contable del crédito, es decir, el saldo de capital más intereses por cobrar, o
- b) sólo sobre el saldo de capital, lo que implica establecer paralelamente que los intereses por cobrar se provisionen o reviertan. Bajo ninguna circunstancia se deben utilizar las cuotas como la base contra la cual se aplican las provisiones, ya que implicaría un reconocimiento insuficiente del monto en riesgo.

Por su parte, la facultad del supervisor de disponer la conformación de provisiones genéricas se hace más necesaria en tanto haya más competencia entre las entidades que ofrecen microcrédito, ya que dicha competencia puede influir en un relajamiento de las políticas, prácticas y controles y eventualmente en un sobreendeudamiento del conjunto o una parte de la clientela.

También vale la pena notar que no es recomendable establecer un régimen que obligue a las entidades financieras a constituir provisiones mayores para los préstamos contratados a tasas de interés superiores a la media del mercado (lo que podría ser visto como una aproximación al riesgo del crédito). Un régimen de este tipo discriminaría fuertemente al microcrédito dado que la alta tasa de interés es más bien un reflejo de los altos costos administrativos que algún riesgo extraordinariamente alto.

### **Castigo de créditos**

Las entidades financieras deben dar de baja del activo, en forma mensual, a los microcréditos que hayan cumplido 360 días de estar totalmente provisionados, sin

---

necesidad de cumplir, por razón de costos, con los trámites y requisitos exigibles a los créditos comerciales.

La norma sobre castigos debe incluir la forma como se debe dar aviso a las centrales de riesgos o burós de crédito sobre los castigos efectuados, las circunstancias a considerar para la rehabilitación de los deudores castigados y la obligatoriedad de clasificar en la categoría de pérdida a un crédito concedido a una persona que detente créditos castigados.

### **Recuperación legal**

Si bien las normas prudenciales de algunos países establecen plazos para el inicio de las acciones judiciales de recuperación de créditos que presentan una mora significativa, este tipo de normas no debe aplicarse a los microcréditos dados los costos asociados a la interposición de las demandas y a los plazos procesales de los distintos tipos de juicios de recuperación.

Este aspecto se cubre en parte con la existencia de la norma sobre castigo de créditos antes reseñada. En todo caso, es recomendable promover esquemas alternativos de recuperación de deudas, tales como el arbitraje.

### **Ponderación de riesgo del microcrédito**

Los microcréditos deben ser considerados por las entidades financieras como activos con una ponderación de riesgo del 100%. No es recomendable predefinirlos como de alto riesgo y penalizarlos con una mayor ponderación sólo por el hecho de ser créditos concedidos bajo tecnologías no tradicionales o por estar contratados a tasas de interés superiores al promedio de las operaciones de la banca comercial.

### **1.3 Forma jurídica y objeto**

#### **Entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito.**

La regulación debe exigir que las entidades financieras especializadas en microcrédito se organicen como sociedades anónimas o como cooperativas. Estas entidades no deben dedicarse a actividades distintas a la intermediación financiera, como por ejemplo

---

asistencia técnica, capacitación o prestación de servicios sociales. Tampoco se debe permitir la inclusión de fundaciones sin fines de lucro en el sistema financiero supervisado, en vista

### **Entidades micro financieras.**

La regulación debe contemplar mecanismos para que las asociaciones o fundaciones rentables que cuenten con recursos patrimoniales suficientes, tecnologías microcrediticias eficientes (clientes, personal y sistemas) y directivos de comprobada solvencia moral puedan participar en la creación de sociedades anónimas. Éstas deben contar con la concurrencia de inversionistas estratégicos, institucionales o privados, que provean los mecanismos societarios de control y los recursos frescos necesarios para completar el capital mínimo en efectivo. Asimismo, deben operar sin restricciones de ámbito geográfico.

### **Cooperativas de ahorro y crédito.**

La normativa prudencial debe exigir la especialización financiera de las cooperativas y limitar el financiamiento de sus actividades sociales o comunitarias a los excedentes líquidos de ejercicios anteriores. Esta separación de actividades financieras y no financieras, que en algunos casos podría requerir la creación de una nueva cooperativa, se ve necesaria para facilitar la supervisión de las mismas 36. Al igual que a todas las demás entidades financieras, a las cooperativas se les debe permitir operar con microcrédito, siempre y cuando estén sujetas al marco regulatorio para esta actividad.

### **Entidades micro financieras.**

Si bien es cierto que muchas de las entidades micro financieras en un inicio han operado como organizaciones sin fines de lucro y sociedades de personas al amparo de los códigos civiles, la sociedad anónima es una forma jurídica de organización empresarial más apropiada para el ejercicio de la actividad de intermediación financiera.

La sociedad anónima permite atraer a depositantes y acreedores de carácter comercial. Además, permite su venta o su recapitalización por terceros en caso de eventuales crisis,

---

sin que por ello se deba modificar su pacto social de constitución o cambiar su naturaleza jurídica. El régimen de propiedad, gestión y reparto de excedentes de las sociedades anónimas dan incentivos para maximizar la eficiencia operativa y los controles societarios internos. De igual forma, es posible la extinción y liquidación de las sociedades anónimas como sociedades de capitales por mandato de la autoridad administrativa, extremo que es negado para las sociedades de personas en algunos países de la región.

### **Cooperativas de ahorro y crédito.**

La gran ventaja de las cooperativas de ahorro y crédito es que mediante la concesión de un voto a cada propietario/miembro de la cooperativa se implementa un mecanismo que ayuda a asegurar que los servicios ofrecidos coincidan con lo que desea la mayoría de los miembros de la comunidad. Por el contrario, una corporación podría responder únicamente a los deseos de unos cuantos accionistas acaudalados.

Por otro lado, la debilidad de las cooperativas tiene que ver con el hecho de que son instituciones sin fines de lucro que distribuyen la propiedad entre muchas personas y cuyo consejo de administración carece de inversionistas que buscan generar ganancias y que examinan minuciosamente la administración para asegurarse que ésta opere con la mayor seguridad, eficiencia y rentabilidad posibles. Además, la participación de muchas cooperativas en servicios comunitarios no financieros tiende a dificultar el manejo profesional de la parte financiera, debido a la insuficiente especialización del personal y la falta de contabilización de costos e ingresos por separado<sup>6</sup>

6( Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa Washington, D.C. 2003 Banco Interamericano de Desarrollo 1300 New York Avenue, N.W. Washington, D.C. 20577 )

---

#### **1.4. La política pública conceptos.**

“Los uso del análisis de políticas, según un estudio reciente sobre el estado de su disciplina, dos reconocidos economistas Británicos observan que el progreso indiscutiblemente alcanzado en las principales áreas de la economía está acompañado por errores graves y evitables que en ocasiones, llegan al punto de descuidar las evidencias obvias o las ideas y conceptos elementales, establecidos y aceptados.

Y compara la economía y el análisis de políticas, difieren en tradición disciplinaria y nivel de crecimiento, el desarrollo del análisis de políticas en las dos últimas décadas, deja una impresión similar: progreso acompañado de errores y desequilibrios serios.

Luego de un amplio debate sobre la visión convencional del análisis fue sintetizada a principios de los años 50 en la Corporación Rand y parecidos (Tanques de Pensamiento), interesados en las políticas. Se trata de un compuesto conceptual que incluye elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de decisiones, con una rociada de ciencias social y de la conducta.

#### **Análisis Prospectivo y Retrospectivo**

En términos de la visión recibida, el análisis de políticas solo puede ser prospectivo, puesto que su papel consiste en asesorar al encargado de elaborar la política para que llegue a tomar una decisión.

La racionalidad tiene sentido respecto de lo que ha sido, no de lo que será. Es un proceso de justificación por el que los actos pasados se hacen parecer como razonables para el actor mismo y para las personas ante las que se siente responsable.

La racionalidad de (medios – fines) o rehusamos aceptarla como la única forma de racionalidad. ¿ Nos privamos de la posibilidad de evaluar los resultados y argumentos de las políticas, y nos resignamos a un enfoque de (ahí se va)? La respuesta es no. Pero para mostrar que es posible evitar el total subjetivismo en la hechura de las políticas se impone considerar el análisis como una artesanía.

---

Los modelos, el análisis de políticas no puede desempeñarse de manera competente ni usarse de manera apropiada sin apreciar sus aspectos de artesanía.

### **Las Políticas contra las Decisiones.**

Una decisión, en el sentido de la teoría de decisiones, es una elección o juicio, realizado con base a los datos disponibles, entre los cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios estados de la naturaleza se comprenden razonablemente bien.

Dice Hecló, no-políticas precisamente como hay no-decisiones.

Una no-decisión es tratada a la par como todas las decisiones.

### **El Análisis de las Políticas Como Trabajo Artesanal.**

El esquema de Aristóteles (descrito por la *Ética Nicomaquea*) envuelve cuatro constituyentes (o causas) de la tarea artesanal: material, eficiente, formal y final.

El componente material serían los datos la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema por analizar, las herramientas y técnicas y los modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista, la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión y el componente final sería la conclusión misma- con las actividades relacionadas de comunicación e implantación.

### **La Hechura de las Políticas.**

¿Saber cómo? Es la capacidad de hacer ciertas cosas, adoptar la conducta a las nuevas circunstancias.

¿Saber eso? Es la conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas.

El hacedor de políticas debería primero atravesar por un proceso cognoscitivo, reconocer ciertos hechos y principios generales, sólo entonces puede ejecutarse la política en concordancia con estos dictados.

---

La política formulada por un gobierno, sirve como una tensión que produce fuerza en una sociedad, generando tensiones, distorsiones y conflictos, que se extienden a quienes parecen su impacto. Mismas que generan un influjo que produce patrones de interacción en las instituciones implementadoras.

**La negociación.**- Se introduce como un insumo del proceso de implementación para garantizar el curso de la realización del proceso de implementación para garantizar el curso de la realización de la política y evitar su extravío, ofrece un equilibrio a la colectividad jurídica, a la racionalidad administrativa y al consenso político.

La implementación de la política sigue un proceso integrado por tres etapas: elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión.

Tal meta política tiene por objetivo resolver los conflictos de los imperativos por medio de la clarificación, prominencia y consistencia de los objetivos de política y conocer el grado de factibilidad en cuanto a la oportunidad, tipo y ámbito de recursos aplicados a la política en curso.

**El proceso de implementación de política significa.**- Un procedimiento dialéctico de acciones, interacciones y reacciones, pero se corre el riesgo que la burocracia puede apoderarse de la iniciativa o no lograr hacerlo, generando una opción de implementación distinta.

Dado que existen fallas en la implementación y también modos de prevenir los errores a esto se lo conoce como EL RÉGIMEN DE IMPLEMENTACIÓN.

El régimen de implementación tiene como objetivo producir condiciones para la cooperación, estableciendo, principios, las reglas y los procedimientos respectivos.”

(Aimacaña Edgar, Los Usos del Análisis de Políticas, 2010)

---

## II SEGUNDO CAPITULO

### 2.1 Análisis comparativo sobre la regulación en América Latina

Análisis comparativo entre el caso mexicano y latinoamericano sobre temas de regulación, tasas de interés y políticas públicas de sector micro financiero, para el efecto citaremos el caso venezolano y ecuatoriano.

*“Restricciones en las tasas de interés.* En los sistemas reprimidos, las autoridades reguladoras fijan los topes de las tasas de interés, generalmente en función del tipo de crédito. Los créditos que se consideran cruciales para el desarrollo económico generalmente están sujetos a topes más bajos que los créditos destinados al comercio. Si los bancos no pudieran operar con las tasas más bajas, simplemente no otorgarían préstamos. Dentro del proceso de liberalización, en Bolivia y México se liberalizaron totalmente las tasas de interés, pero no así en Colombia. Las autoridades reguladoras conservan hasta la fecha la potestad de fijar los topes de las tasas de interés, aduciendo que los pobres no deberían pagar más que los ricos y que los bancos que cobran demasiado deben estar obteniendo utilidades excesivas.

El tema de la tasa de interés es absolutamente central para las microfinanzas, dado que el alto costo del otorgamiento de préstamos muy pequeños requiere que las tasas de interés se sitúen bastante por encima de las tasas activas de los principales bancos comerciales. La aplicación de controles poco realistas en términos de la tasa de interés es una forma simple y segura de sofocar el desarrollo de las microfinanzas.

Los alegatos a favor de la libre competencia como árbitro de las tasas de interés son espectacularmente demostrados por la evolución de las tasas de interés de las microfinanzas en Bolivia. Cuando comenzaron las microfinanzas, a principios de la década del 90, las tasas de interés eran muy altas, cercanas a un 80 por ciento anual en promedio. La competencia generada por el ingreso de nuevos operadores y el crecimiento de la industria de las microfinanzas hizo que las tasas gradualmente se redujeran, y ahora se sitúan en un nivel de entre el 22 y el 30 por ciento.

2 Esta caída de las tasas de interés se produjo sin que existiera ninguna presión de parte de las autoridades reguladoras de la banca y sin que se otorgaran subsidios insostenibles a las tasas de interés del sector público. Por el contrario, en Colombia los topes de las tasas de interés han hecho que las instituciones microfinancieras disimulen los débitos

---

como comisiones, lo que reduce la transparencia en la fijación de precios para el consumidor. Esta falta de transparencia en la fijación de precios no solo es dañina para los clientes microfinancieros sino que también dificulta el ingreso de nuevos competidores al mercado.

Asimismo, y con mayor importancia aún, esta situación ha hecho que las ONG, en su afán por evadir los controles de las tasas de interés, no ingresen al mercado financiero. En resumen, en Colombia las restricciones de las tasas de interés han retrasado el desarrollo de las microfinanzas.

*Menores requisitos de encaje.* En casi todos los países latinoamericanos, los encajes requeridos eran mucho mayores que los que son necesarios para una administración financiera prudente. Así, por ejemplo, en Bolivia el encaje requerido por los depósitos en cuenta corriente era de un 45 por ciento, de un 20 por ciento para las cajas de ahorro y de un 10 por ciento para los depósitos a plazo fijo. Estos encajes eran de hecho un medio que usaba el gobierno para acceder a los recursos del sector financiero y financiar el elevado déficit fiscal. Esta situación operaba en contra del desarrollo de las operaciones del sector privado. Los bancos tenían simplemente menos dinero para prestar. A partir de la liberalización financiera, todos los países uniformizaron los requisitos de encaje en aproximadamente un 10 por ciento para todas las categorías de depósitos. Esto liberó un volumen significativo de recursos para el sector privado y a la vez creó incentivos para que los bancos desarrollaran nuevas líneas de operaciones - incluyendo las microfinanzas- para colocar dichos recursos.

*Eliminación de los créditos dirigidos.* Además de canalizar los recursos hacia ciertos sectores preferenciales por intermedio de los bancos estatales, los gobiernos de los países financieramente reprimidos también intentaban forzar a los bancos privados a otorgar préstamos a ciertos sectores preferenciales por medio de normas de crédito dirigido (como por ejemplo dictaminando que un cierto porcentaje del total de préstamos debía ser otorgado a las actividades agropecuarias). Si bien en la mayoría 2

Fuente: Estudio de las tasas de interés del mercado microfinanciero de Bolivia realizado por BancoSol, febrero de 2004. 10 de los países se ha dado fin a esta modalidad de los créditos dirigidos, aún quedan unos pocos vestigios, en especial en Colombia. En general, la eliminación del crédito dirigido ha sido beneficiosa para las microfinanzas, dado que los microempresarios no eran generalmente considerados operadores económicos preferenciales y no recibían los beneficios de los créditos dirigidos. Sin

---

embargo la situación no es tan clara en cuanto se refiere a los créditos dirigidos destinados al desarrollo rural, dado que muchos microclientes son establecimientos agrícolas familiares.

Más aún, en algunos ejemplos más recientes, las microfinanzas se sitúan entre los sectores favorecidos. Si bien puede haber convincentes argumentos en favor de que los países no hagan uso de políticas de crédito dirigido, parecería que cuando están bien diseñadas dichas políticas pueden tener un efecto positivo sobre las microfinanzas. Así, por ejemplo, en Colombia gran parte del interés actual de los bancos comerciales en el lanzamiento de operaciones microfinancieras minoristas dirigidas parece provenir de los requisitos a los que están sometidos conforme a la política de créditos dirigidos, y el programa de inversiones forzadas de Colombia ha sido una importante fuente de financiación para las instituciones microfinancieras colombianas.

*Crisis del sector financiero.* Bolivia, Colombia y México han sufrido diversas crisis en sus sectores financieros. En cada caso las crisis han resultado en la desaparición o la venta de las instituciones financieras que registraban un mal desempeño y en la reducción del total de activos del sector financiero. Si bien las crisis en sí mismas no han afectado gravemente a las microfinanzas, la respuesta de las autoridades reguladoras sí lo ha hecho.

3. En un cierto número de casos, las crisis generaron el ímpetu para la creación de nuevos marcos reglamentarios destinados a afianzar al sector financiero. Las crisis que sufrió Bolivia a mediados de los años 80 gestó el ímpetu para la liberalización general del sector financiero que abrió el camino para el desarrollo de las microfinanzas, en tanto la crisis financiera de México de mediados de la década del 90 resultó en la imposición de controles más rígidos en todo el espectro del sector financiero, incluyendo un nuevo marco reglamentario para las microfinanzas.

Ahora que las microfinanzas forman verdaderamente parte del sector financiero, se ven cada vez más afectadas por sus crisis, como lo demuestran los efectos de las recientes crisis de Ecuador y Bolivia sobre el segmento de las microfinanzas.

*Iniciativas en el campo de las microfinanzas.* Si bien las políticas y las condiciones del sector financiero han ejercido una fuerte influencia en el desarrollo de las microfinanzas en cada país, el desarrollo natural de la industria microfinanciera en cada país también ha constituido un factor determinante. En algunos países ha habido numerosos ingresos

---

de operadores dinámicos al campo de las microfinanzas, que se han ido empujando entre sí hacia adelante en forma competitiva. Un elemento que puede ayudar a explicar el ingreso de operadores dinámicos es la presencia de financiación internacional por parte de organismos donantes durante los años de formación de las microfinanzas, que fue mucho más abundante en Bolivia que en México, por ejemplo, y de un nivel moderado en Colombia” 8

8(Jacques Trigo Loubière Patricia Lee Devaney Elisabeth Rhyne Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México, Informe a la Fundación Tinker, Agosto de 2004)

---

## **Caso ecuatoriano.**

“Las micro finanzas en Ecuador continuaron creciendo en el año 2007. Las instituciones de microfinanzas (IMFs) reportantes acumularon una cartera de créditos de USD 945 millones en 624,819 préstamos mientras los depósitos del público alcanzaron USD 467.3 millones distribuidos en 678,482 cuentas de ahorro voluntarias.

Los préstamos otorgados estuvieron concentrados en créditos a la microempresa, que representaron el 75.3% del total de créditos con un saldo de cartera de USD 67.8 millones.

Aunque en menor proporción, los créditos de consumo justificaron el 23.5% del total de préstamos reportados que conformaron USD 19.7 millones de cartera.

Una de las características del mercado microfinanciero en Ecuador es mantener una alta proporción de IMFs que no están bajo supervisión ni regulación financiera. Entre éstas se encuentran las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACs) distintas a aquéllas supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador. La diferenciación entre ambos tipos de COACs se da fundamentalmente en el ámbito regulatorio, pues comparten la misma forma jurídica y mantienen formas de operación similares incluso en lo que a captación de depósitos se refiere. Es en consideración de todos éstos aspectos, que este año ofreceremos un análisis del mercado microfinanciero ecuatoriano mediante su segmentación desde el punto de vista de regulación combinado con el de estatuto jurídico.

Asimismo comentaremos acerca de las tendencias del mercado encontradas en los últimos años (2005 – 2007), comparándolas con sus similares de la región. Finalmente, debe tenerse en cuenta que los indicadores calculados sobre los que se basa el presente informe incluyen las comisiones percibidas hasta julio de 2007 como parte de los ingresos financieros.

El 2007 se caracterizó por ser un año donde el ambiente político y los cambios en éste influenciaron significativamente las principales áreas de desarrollo del país.

---

Una muestra de ello fue la reglamentación de las tasas de interés (una de las promesas de la última campaña electoral) a través de la Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito vigente a partir del 25 de julio de 2007, cuya aplicación es obligatoria para todas aquellas entidades dedicadas a la concesión de créditos.

Esta Ley trajo modificaciones a destacar tales como:

- a) La eliminación de las comisiones (por lo que el costo del crédito estará representado únicamente por la tasa de interés efectiva);
- b) El establecimiento de tasas de interés efectivas máximas por cada tipo de crédito (comercial, consumo, microempresa y vivienda) publicadas mensualmente por el Banco Central;
- c) Prohibición del cobro de tarifas por el crédito otorgado que no correspondan a servicios prestados y no cuenten con la aceptación previa del cliente.

Los datos utilizados para calcular los Benchmarks tienen como fecha de corte el 31 de Diciembre de 2007. Se recolectó información de 41 IMFs de Ecuador de un total de 283 IMFs de América Latina y El Caribe. Para el análisis de Tendencias se contó con los datos de 20 IMFs ecuatorianas frente a 242 instituciones de microfinanzas del resto de América Latina y El Caribe. Toda la información ha sido suministrada voluntariamente, estandarizada y ajustada en base a los criterios del MicroBanking Bulletin del MIX1.

Cabe resaltar que el 92% de las IMFs participantes contaron con información financiera auditada, la mayor parte de ésta fue obtenida gracias a la intermediación de la Red Financiera Rural (RFR).

Los grupos pares escogidos para elaborar este informe son: Regulación – Estatuto Jurídico y Zonas. El primer grupo par combina el análisis de instituciones reguladas y no reguladas distinguiéndolas de acuerdo a su estatuto jurídico considerando la importancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACs) en la muestra analizada (de las 41 IMFs participantes, 21 son COACs). De esta forma se tiene el desglose entre COACs bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros (CRE) y COACs no reguladas (CNR), otras instituciones financieras reguladas (ORE) y finalmente Organismos no gubernamentales (ONG). El otro grupo par Zonas es útil para hacer una

---

comparación internacional de los resultados de todas las IMFs de Ecuador (ECU) versus todas las IMFs de la región excepto Ecuador (LNE).

### *Análisis por Grupos Pares*

Entre las instituciones de Ecuador, destacaron las IMFs reguladas como aquellas que administraron una mayor cartera bruta y tuvieron un gran número de clientes en 2007.

Entre ellas, el grupo de Otras instituciones reguladas (ORE), que comprende a Bancos e Instituciones Financieras No Bancarias ostentó el primer lugar muy lejos de las cifras alcanzadas por el grupo de COACs reguladas (CRE). A pesar de que lo integraron solo cuatro IMFs, ORE representaba más del 80% del total de cartera y del número de prestatarios del conjunto de IMFs ecuatorianas analizadas.

Las IMFs reguladas mantuvieron saldos promedios por prestatario mayores a las no reguladas, lo que contribuyó a que el importe de su cartera fuera significativamente mayor conforme incrementaron su número de prestatarios. Las COACs reguladas mantuvieron el mayor saldo promedio por prestatario de todo el grupo par (USD 2,509), casi el doble del obtenido por sus pares no reguladas (USD 1,262) y 27% superior a ORE (USD 1,971).

### *Tendencias de Mercado*

Tanto la cartera bruta como el número de prestatarios crecieron con respecto a 2006.

La cartera bruta tuvo un crecimiento menor (28%) al del resto de la región (LNE) (36%)

**RED FINANCIERA RURAL / BOLETIN MICROFINANCIERO 20 25**

por segundo año consecutivo. No obstante, el número de prestatarios nos indica que éste indicador tuvo un incremento superior a LNE (25% vs. 22%, respectivamente).

El saldo promedio por prestatario en Ecuador creció en 2007, alineado con la tendencia regional. Aunque superó al resto de la región en 16%, ésta última aumentó con mayor rapidez en los últimos tres años.

---

## **Estructura de Financiamiento**

### ***Análisis de Grupos Pares***

En el grupo de IMFs distribuidas por Regulación – Estatuto Jurídico se observa que las ONG mantuvieron una paridad entre deuda y patrimonio como fuentes de financiamiento.

Las COACs no reguladas (CNR) tuvieron una proporción ligeramente mayor de financiamiento vía patrimonio que por deuda en comparación a sus pares regulados.

La captación de depósitos del público representó una fuente de fondeo importante para las COACs (especialmente para las no reguladas). Aunque las otras instituciones reguladas (ORE) también intermediaron depósitos, su fuente principal de fondeo fueron las obligaciones financieras con terceros, en gran parte por las tasas de interés que pueden negociar, dado su tamaño y posición en el mercado.

## **Tendencias de Mercado**

La razón Deuda / Capital en Ecuador fue consistentemente mayor al resto de la región. Su tendencia se aceleró, resaltando un rápido crecimiento respecto a 2006, desde 3.1 veces hasta casi alcanzar las cuatro veces. Existió una predisposición de las IMFs ecuatorianas a financiarse cada vez más de terceros, principalmente mediante depósitos debido a la activa participación de las COACs. Este aspecto se reflejó en el presente informe ya que la mitad de las IMFs participantes en los Benchmarks fueron COACs.

El acceso a fuentes de financiamiento de terceros fue posible debido a que las IMFs siguieron obteniendo márgenes positivos durante 2007 pese a la mayor regulación y problemas de coyuntura que afectaron al país, así como a la expectativa de captación de nuevos clientes ante lo cual requieren recursos que les permitan satisfacer tal demanda creciente. Basta con recordar que el número de prestatarios del grupo de ECU superó en 2% a LNE.

## **Rentabilidad y Sostenibilidad**

Con excepción del grupo de COACs no reguladas (CNR) cuyos gastos totales superaron sus ingresos, los restantes grupos pares obtuvieron un ROA positivo. El grupo de ONG

---

destacó con un ROA (3.8%) que duplicó al regional (1.9%) principalmente por sus menores gastos financieros y de provisión de incobrables. El significativo fondeo a través de patrimonio, incluyendo donaciones, y las obligaciones a tasas subsidiadas fueron factores que contribuyeron a reducir los gastos financieros de las IMFs integrantes de ONG.

A lo anterior se sumó un alto nivel de ingresos financieros, dado que la mayoría de IMFs de ONG tiene una cobertura geográfica específica de mercado, que redujo la competencia en tasas e hizo posible la generación de margen financiero positivo para este grupo par. Sin embargo, al comparar la rentabilidad del total de IMFs en Ecuador se observó que ésta continuó siendo menor al resto de la región (0.7% vs. 1.9% respectivamente)” ( Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas en Ecuador 2008, Octubre 2008)

### **Caso venezolano.**

“Según un estudio realizado por la Universidad Católica Andrés Bello, la proporción de venezolanos en situación de extrema pobreza se triplicó de 13,1% de la población en 1975 a 36,9% en 1995; paralelamente la población de clase media o de medianos ingresos se redujo a la mitad, de 56,9% a 28,3%; además, de conformidad con las cifras del Fondo Monetario Internacional, el salario real cayó en 45% entre 1996 y 1999.

Toda esta situación ha traído como resultado que más de la mitad de la población del país reside en barrios o zonas populares, lo cual tiende a generar diferencias culturales y socioeconómicas. En estas zonas los servicios públicos de seguridad e infraestructura urbana (agua, cloacas, vialidad) son deficientes, al igual que los servicios de sanidad, salud, educación y seguridad.

Cuando se emprende un negocio, las condiciones que rodean a la población pudiente difieren de las que experimentan las clases populares; los privilegiados tienen acceso a información, crédito comercial y bancario, tecnología avanzada, los cuales son servicios que no se trasladarían a las zonas de menores recursos para atender a una microempresa ya que ésta opera en un medio muy diferente al convencional.

---

A pesar del aislamiento geográfico, la exclusión, la inseguridad y la adversidad, los habitantes de las zonas populares han generado oportunidades de negocio, una especie de economía paralela que ha dado como resultado la conformación de microempresas rentables, atendidas por emprendedores que han vislumbrado una oportunidad.

Algunos autores afirman que, el desarrollo en América Latina, está íntimamente relacionado con la expansión de las microempresas. En Venezuela, la población bancarizada apenas ronda el 30%, lo que se traduce en que una porción significativa de la población cuenta con un reducido o nulo acceso a los servicios financieros.

Este escaso acceso a las fuentes tradicionales de financiamiento hace que este sector desatendido de la población realice sus operaciones de pago en efectivo o, a lo sumo, disponen de productos financieros simples, los cuales son usados sólo con fines transaccionales. La inexistencia de garantías que transmitan una señal de solvencia hace que raras veces accedan a los créditos. En estas condiciones, el microfinanciamiento representa una respuesta al mercado crediticio tradicional, que impide el acceso al financiamiento a sujetos con restricciones temporales de liquidez y sin garantías suficientes para respaldar el crédito.

La atención creciente por el tema del microcrédito, se tradujo en la promulgación de la Ley de Creación, Estimulo y Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 37164 de fecha 22 de marzo de 2001 y de su Reglamento, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 37223 de fecha 20 de junio de 2001. Estos instrumentos legales conforman el marco institucional y regulatorio a partir del cual se fomentan las actividades micro financieras en Venezuela.

El objeto de la Ley para la Creación, Estimulo y Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero “es crear, estimular, promocionar y desarrollar el sistema microfinanciero, para atender la economía popular y alternativa, a los fines de su incorporación a la dinámica del desarrollo económico y social”. Como podemos observar el objeto de la Ley es sumamente amplio, admite cualquier tipo de instrumento que incida favorablemente sobre la población de menores ingresos. Asimismo, la Ley

---

está destinada a satisfacer las necesidades de una amplia población usuaria, entre las cuales encontramos, personas naturales (autoempleadas, desempleadas, y microempresarios) o personas jurídicas (cooperativas o microempresas, definidas como unidades que emplean a diez o menos trabajadores, o generan ventas anuales hasta por Nueve Mil Unidades Tributarias 9000 UT, siendo el valor de la unidad tributaria de Bs. 37.632,00) indistintamente se localicen en zonas rurales o urbanas, por lo que no se segmenta o discrimina ningún sector.

La Ley además contempla que los organismos públicos con competencia en microfinanzas y los entes de ejecución (Ejecutivo Nacional), coordinarán sus acciones a través del Fondo de Desarrollo Microfinanciero, el cual tendrá como función la creación de políticas de promoción micro financiera, y además, deberá (Vera, Leonardo, y otros, *Un Marco Referencial para el Desarrollo de las Microfinanzas*, pág. 251, 2002) cubrir con sus propios recursos el costo financiero y transaccional de los préstamos a cero interés que liquiden los entes de ejecución.

En cuanto a los criterios de los créditos se enfatiza el análisis financiero que garantice el repago de la deuda, lo cual se entiende como el conocimiento de la persona solicitante del crédito, la voluntad moral para honrar sus obligaciones, su unidad económica y familiar, el entorno social y sus potencialidades. Las modalidades crediticias contempladas en la ley son las individuales, las mancomunadas (cuya característica fundamental es el compromiso del grupo en el cumplimiento de repagar la obligación) o las solidarias (limitado a la formación de un grupo de dos a nueve personas, que respalden en forma solidaria el crédito ejecutado).

En la promoción y desarrollo de la actividad microempresarial, la Ley compromete al Poder Ejecutivo el cual debe realizar acciones basadas en la promoción de competitividad, suscripción de convenios, facilitamiento de acceso a los mercados e incorporación de los microempresarios al sistema tributario, apoyar el uso sostenible de los recursos financieros, así como la utilización de tecnologías y procesos contables.

Otro aspecto que merece evaluación es que se abren las posibilidades para la proliferación de instituciones públicas que compitan directamente, pero en condiciones

---

desiguales, con las instituciones privadas que potencialmente pueden atender al sector micro empresarial.

La experiencia internacional está cada vez más encaminada hacia esquemas que combinan instituciones públicas de financiamiento de segundo piso y con responsabilidades de coordinación, con una red de instituciones privadas que sirven directamente al segmento solicitante de fondos.

Las instituciones microfinancieras en su mayoría son privadas y para ser sostenibles en el tiempo, cumplen estrictos criterios de negocio, incluso aquellas

que obtienen fondos públicos y de multilaterales. La inclinación en el diseño en que el Estado participe directamente en la intermediación microfinanciera tiene ciertos efectos negativos, entre los cuales se pueden destacar: (i) el mal aprovechamiento de los recursos que resulta de instituciones financieras y gerencias bancarias públicas y (ii) la competencia desigual, marcada por el hecho que existan bancos públicos que otorguen créditos sin intereses o tasas subvencionadas, lo cual retarda la viabilidad y desarrollo del componente micro financiero privado.

Asimismo, por disposiciones de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela Nro.5555 de fecha 13 de noviembre de 2001, los bancos y demás instituciones regidas por la Ley deberán destinar el 3% de la cartera crediticia al cierre del ejercicio semestral anterior y en caso de incumplimiento a la gaveta obligatoria los bancos y demás instituciones financieras pueden ser sancionados con multa desde el 0,1% hasta el 0,5% de su capital pagado.

Aunado a lo anterior, en Venezuela, actualmente se encuentran vigentes normas que regulan las tasas de interés activas que pueden cobrar los bancos por el financiamiento de los créditos, así como las comisiones por los productos pasivos y servicios ofrecidos por los bancos.

En este escenario, la obligación a las instituciones financieras regidas por la referida Ley de conceder créditos bajo estas condiciones, convierten en la práctica la concesión de los mismos, para cumplir estrictamente con los requisitos formales especificados, sin tomar en cuenta a quién se le concede, sin satisfacer los objetivos que busca el

---

Ejecutivo de atender a los sectores más necesitados y sin propulsar un sistema microfinanciero, tan sólo para evitar la imposición de una multa por no cumplir con los porcentajes obligatorios. Tampoco se logra incluir al sistema bancario a quienes por excelencia se encuentran excluidos, no logrando otro objetivo primordial de las microfinanzas, como es el de conocer el mercado que podría ser objeto del beneficio de un crédito de esta nueva tendencia de la banca a nivel mundial.

Como bien lo ha demostrado la experiencia, las microfinanzas han sido una forma de inclusión y disfrute de distintos productos crediticios, sin las garantías de la banca tradicional, sustituyendo de esta manera viejos modelos por un conocimiento de las actividades productivas que podrían ser desarrolladas por las clases sociales desprovistas de acceso a capital y sobre todo, por la confianza en el ser humano: su propia capacidad de pago de los compromisos asumidos, y no por las garantías que podría brindar en caso de cesar en el pago de sus obligaciones. Entendiendo esto, las microfinanzas no deben ser consideradas como formas alternativas de subvenciones; por el contrario, las microfinanzas y las subvenciones, subsidios y ayudas sociales de cualquier índole buscan objetos que analizados en detalle, son distintos.

Las ayudas –económicas o de otro tipo- deben llegar a la vasta mayoría de la población necesitada, por el sólo hecho de existir un estado de necesidad debido a que el individuo por sí mismo, no puede alcanzar las condiciones mínimas de subsistencia y de adquisición de bienes y servicios para los miembros de su familia. El objetivo es ayudar al individuo a satisfacer condiciones mínimas de subsistencia.

Las microfinanzas buscan la *inclusión del individuo*, pero será de todos los individuos en la medida que cumplan paralelamente con hacer rentable el negocio, es decir, que haya retorno para las instituciones microfinancieras dedicadas a conceder créditos o cualquier otro producto. Todos los individuos no serán capaces de cumplir con dicho objetivo, debido a que aquellos que quieren acceder al sistema microfinanciero deberán tener además de potencial de trabajo –capacidad empresarial-, posibilidad de desarrollar su actividad en el área geográfica donde habiten y otros factores que serán determinados al momento de aprobar o rechazar su solicitud de crédito. La puerta que se abre con las

---

microfinanzas hacia los sectores más necesitados de capital, es que no necesitarán dinero para poder generar dinero de la manera como la banca tradicional ha funcionado, sino que podrán acceder a fuentes económicas con algo básico y sí más humano: la confianza, generada ésta a través del conocimiento de la actividad a desempeñar y en la adaptabilidad al individuo.

Por ende, el efecto que trae en Venezuela la injerencia del Estado –con una visión altamente socialista y politizada- imponiendo además de las tasas de interés aplicables a los préstamos, la regulación del porcentaje de las comisiones que pueden cobrarse por este concepto, perjudica en última instancia el surgimiento de las instituciones microfinancieras y los costos de transacciones para que los potenciales beneficiarios de los microcréditos puedan acceder con mayor facilidad a los mismos. La concesión de préstamos bajo los parámetros definidos, en primer lugar no hace rentable el negocio para las instituciones que se vayan a dedicar a la concesión de cualquier producto bajo esta forma; esto hace que sean pocas o nulas las que existan. En segundo lugar, confunde las microfinanzas con la labor social –igualmente necesaria- que realiza el Ejecutivo; lo cual desajusta y pone en evidente desventaja a las instituciones microfinancieras que deben cobrar, ya sea en la tasa de interés o por concepto de comisiones, las sumas necesarias para hacer el negocio rentable, sin poder competir con las tasas subvencionadas del Estado.

El microcrédito será una herramienta fomentadora de empleo, aliviando de manera indirecta a la pobreza, pero nunca podrá ser considerada el mecanismo idóneo para atacar el flagelo de la miseria, por cuanto el crédito no es más que una solución temporal en el mejor de los escenarios, hasta con el poder de empobrecer más al individuo si no logra cancelar el mismo, por falta de la capacidad empresarial a la cual hacíamos referencia anteriormente.

Las micro finanzas en Venezuela deben solidificarse a través del soporte de los pilares sobre los cuales se basan:

La importancia de los costos de transacción: ha sido demostrado que aquél que va a solicitar un crédito, no piensa tanto en la tasa de interés que va a cancelar, como en el

---

costo total de endeudamiento que dicho proceso vaya a generarle y en la importancia que tiene que los procesos para adquirir dichos créditos signifiquen ahorro de tiempo.

La sostenibilidad: las instituciones microfinancieras dedicadas a la concesión de créditos deben lograr ser sostenibles en el desarrollo de la actividad que desempeñan; ello implica que sus índices de morosidad deben ser bajos o controlables, que deben lograr la rentabilidad por el desempeño propio de la actividad y no por la inyección de capital por parte de instituciones de segundo piso o donaciones por parte de cualquier otra empresa y por último, que el rendimiento obtenido por los créditos sea suficiente para operar y generar ganancias al mismo tiempo.

Las condiciones del crédito: los productos financieros ofrecidos por las instituciones microfinancieras, deberán adaptarse a la realidad del mercado al cual intentan abarcar: los plazos para el pago, duración y modalidades en general, deberán ser hechos a la medida para que sean exitosos y garanticen el retorno de los montos erogados.

Ante el estado actual de las cosas en Venezuela, se puede vislumbrar que se presentan retos importantes. El primero de ellos, será crear conciencia educativa sobre lo que representan las microfinanzas en el mundo, sobre la naturaleza exitosa que ha tenido cuando el Estado ha sido más un ente de segundo piso o de garantía, que participando directamente a través de instituciones públicas que se dediquen a los micro créditos. Pues como ya se ha dicho anteriormente, el subsidio que busca proporcionar el Estado dentro de sus políticas públicas, termina obstaculizando el desarrollo de los entes microfinancieros. Asimismo, la excesiva regulación que brinde a las instituciones microfinancieras poco espacio para el desarrollo y limitando el ejercicio de la actividad, traerá siempre más inconvenientes que beneficios” (Microfinance Research Paper, Breves referencias sobre las

microfinanzas en Venezuela, Abril 2007)

---

## Caso mexicano

“El tamaño de la economía mexicana y la naturaleza de su sector bancario hacen que su entorno para las microfinanzas sea muy diferente al de los otros dos países estudiados. Con una población de casi 100 millones, el tamaño de México es más que el doble del de Colombia y más de diez veces mayor que Bolivia. Esta mayor escala lleva a una mucho mayor estratificación en el sistema financiero, que varía entre los más de US\$ 40 mil millones de activos de su mayor banco, Banamex, y las pequeñas asociaciones comunitarias de ahorro y crédito cuyos activos apenas alcanzan a unos pocos miles de dólares. Esta mayor escala también significa que las autoridades reguladoras de la banca deben manejar un número mucho mayor de instituciones. La escala del país y su proximidad con los Estados Unidos han atraído a los bancos extranjeros al sector bancario mexicano.

Los principales bancos de los Estados Unidos han adquirido participaciones en el sistema bancario mexicano (como por ejemplo Citigroup que es propietario de Banamex), como también lo han hecho bancos españoles y europeos. Si bien en Bolivia y Colombia también hay una tendencia a que los bancos sean de propiedad de capitales extranjeros, esta tendencia es más pronunciada en México, donde solamente uno de los bancos principales del sistema es predominantemente de inversores locales.

El sector bancario mexicano ha sufrido dos importantes crisis, una a comienzos de los años 80 y otra a comienzos de la década del 90. En consecuencia, las autoridades reguladoras mexicanas se han preocupado por lograr fortaleza y orden en el sector financiero, y su enfoque sobre las microfinanzas es reflejo de dicha preocupación.

Entre los tres países que analizamos, México es el que tiene el sector de microfinanzas menos desarrollado y el que históricamente ha prestado menos atención a la regulación de las microfinanzas. La estructura reglamentaria específica de las microfinanzas recién se está desarrollando en este momento, a partir de una decisión de la administración del presidente Fox de darle a las microfinanzas considerable atención y recursos, y de la promulgación de la LACP en 2001, a los efectos de regularizar el sector de las microfinanzas. La administración ha incluso creado una unidad para las microempresas dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ha encomendado al principal

asesor sobre políticas de orden público del Presidente que actúe como coordinador de las iniciativas del gobierno en materia de microfinanzas. Estas reformas se hicieron necesarias debido a que los programas microfinancieros del gobierno mexicano se encuentran en su mayor parte descentralizados y no cuentan todavía con una buena coordinación.

Tal como se muestra en forma resumida en la Tabla 3, los servicios microfinancieros de México se ofrecen a través de una variedad de instituciones que incluyen cajas de ahorro y crédito, cooperativas, sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL) e instituciones estatales. Las SOFOL son entidades financieras no bancarias que están habilitadas para desarrollar ciertas actividades restringidas. Ofrecen en su mayoría préstamos para la compra de una vivienda o con fines comerciales, si bien una notable excepción es Compartamos, afiliada de ACCION, que ofrece micropréstamos, en especial en las áreas rurales.

Con más de 220.000 clientes, Compartamos es la mayor institución de servicios microfinancieros de México (y, de hecho, de toda América Latina). A pesar de las actividades del sector, la penetración total en el mercado sigue siendo muy baja. La mayoría de los microempresarios mexicanos todavía carece de acceso a los servicios.

n

**Tabla 3: Instituciones mexicanas proveedoras de microcrédito**

	<b>Número de instituciones</b>	<b>Clientes activos</b>	<b>Porcentaje del total</b>
<b>Instituciones microfinancieras<sup>9</sup></b>	45	270.000	23%
<b>Cajas de ahorro y crédito</b>	14	250.000	21%
<b>Cooperativas</b>	200	200.000	17%
<b>Uniones crediticias</b>	75	50.000	4%
<b>Cajas solidarias</b>	210	140.000	12%
<b>Programas FIRA<sup>10</sup></b>	32	35.000	3%
<b>Parafinancieras rurales</b>	372	233.000	20%
<b>Total</b>	<b>948</b>	<b>1.178.000</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cifras estimadas por el Consorcio Latinoamericano para Capacitación en Microfinanciamiento (COLCAMI) basadas en datos proporcionados por BANSEFI, Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales (FONAES), FINAFIN y FIRA

---

Conforme a la nueva legislación, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que es la autoridad reguladora de la banca mexicana, está intentando organizar a los dispares proveedores de servicios microfinancieros (existen al menos nueve categorías institucionales diferentes) para conformar instituciones reguladas que se conocen como Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP). Las EACP pueden ser de propiedad de cooperativas, en cuyo caso operan como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), o pueden ser de propiedad de capitales privados, es decir Sociedades Financieras Populares (SOFIPO). En términos cuantitativos, la vasta mayoría de las instituciones corresponde a la categoría de las SOCAP, si bien el alcance de las SOFIPO puede ser mayor.

El enfoque utilizado actualmente por México en el campo de las microfinanzas es resultado de un historial de servicios financieros para los pobres que data de principios de la década del 50, cuando surgieron las primeras instituciones de ahorro y crédito para los pobres bajo el nombre de “cajas populares”. Originalmente fundadas por organizaciones religiosas, las cajas evolucionaron hasta convertirse en un sistema diversificado de más de 600 entidades, con una amplia variedad de estructuras de capital y diferentes misiones corporativas. Muchas de estas instituciones pequeñas e informales eran cooperativas que ofrecían crédito y ahorro a sus socios. A pesar del hecho de que recibían ahorros, estas entidades se mantenían fuera del sector financiero formal y solamente un 10 por ciento de ellas operaba dentro del entorno regulado.

La observación de que estas instituciones captaban el ahorro de sus socios con muy poca supervisión, aunada al amplio deseo de fortalecer la supervisión del sistema bancario luego de las crisis constituyó el antecedente detonante que resultó en la aprobación de la nueva legislación.

La LACP, que se aplica a las instituciones que reciben depósitos, intenta desarrollar normas de prudencia apropiadas para las entidades microfinancieras, que son eficaces para brindar protección a los ahorristas. Asimismo, crea un fondo de protección de los depósitos destinado a aumentar la garantía del ahorro del público. De acuerdo con la legislación vigente, las EACP mexicanas están organizadas en cuatro categorías que dependen del nivel de sus activos, su capital mínimo y los requisitos de reservas que les son aplicables (Tabla 4).

**Tabla 4: Categorías de las EACP mexicanas (en US\$)**

	<b>Nivel I</b>	<b>Nivel II</b>	<b>Nivel III</b>	<b>Nivel IV</b>
<b>Activos</b>	Más de US\$ 24 3.750	De US\$ 243.750 a US\$ 16,25 millones	De US\$ 16,25 millones a US\$ 91 millones	Más de US\$ 91 millones
<b>Capital mínimo</b>	US\$ 32.500	US\$ 81.250	US\$ 1,625 millones	US\$ 8,12 millones

Uno de los aspectos más importantes y controvertidos de la LACP es la nueva estructura de supervisión que ha planteado. Basándose en el modelo de los sistemas de autorregulación de Desjardins (Canadá) y Raiffeisen (Alemania), las instituciones microfinancieras mexicanas serán supervisadas por federaciones autorizadas por la CNBV. Estas federaciones, conformadas por representantes de las EACP que las integran, tienen el cometido de crear y exigir el cumplimiento de normas de prudencia y otras normas no vinculadas a la prudencia. Este sistema genera un significativo ahorro en los costos de supervisión, que de otra forma deberían ser absorbidos por la CNBV. La posibilidad de hacer que las tareas cotidianas de la supervisión directa quedaran fuera del marco de la CNBV fue un importante atractivo para las autoridades.

El sistema de las federaciones genera, sin embargo, posibles conflictos de oposición de intereses, dado que las federaciones están conformadas por personas físicas que pertenecen a las propias instituciones microfinancieras que deben supervisar. Más aún, las federaciones tienen autoridad para diseñar reglamentaciones para la industria de las microfinanzas, lo que esencialmente permite a cada entidad de supervisión dictar normas de prudencia adicionales a las que dicte la CNBV. Por otra parte, la asamblea general, que es el órgano supremo de la estructura de la federación, está también conformada por las propias instituciones que deben supervisarse, lo que inhibe la capacidad de la asamblea general de formular opiniones no sesgadas. Recientemente se ha dictado una norma que indica que las federaciones pueden contratar consultores independientes. Un mejor enfoque hubiera sido exigir que lo hagan. Desde un punto de vista práctico, también es aconsejable que solamente la CNBV tenga facultades de

---

dictar normas, reglamentaciones de prudencia, manuales y otros procedimientos de supervisión<sup>11</sup> a los efectos de mantener la coherencia y la calidad de los controles.

La LACP también plantea un papel especial para un banco del sector público, el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), que es un banco de ahorro con más de 500 sucursales y un millón de cuentas de ahorro. Conforme al nuevo sistema, el BANSEFI también se encargará de apoyar a las EACP por medio de capacitación y asistencia técnica.

A la fecha de elaboración del presente informe, ninguna federación había sido aprobada por la CNBV y el cierre del plazo para la certificación de las federaciones se había postergado de su fecha original, en junio de 2003, hasta el mes de junio de 2005. Si hubiera un cambio de administración como resultado de la elección presidencial de 2005, todo el sistema creado por el presidente Fox podría verse amenazado de muerte antes incluso de llegar a estar plenamente activo.

Dado que en México la mayor parte de la atención que se relaciona con las microfinanzas está centrada en las pequeñas instituciones comunitarias, resulta apropiado que nos preguntemos por qué las instituciones microfinancieras más grandes y los bancos no han desempeñado un papel más significativo en este campo. La falta de interés en las microfinanzas por parte de los bancos comerciales puede estar relacionada con el férreo control que ejerce la CNBV sobre la habilitación de los bancos, lo que hace que en México haya un número relativamente bajo de instituciones bancarias y altas barreras para ingresar al sector. Esta restricción desalienta la fuerte competencia en el sector financiero que ha empujado a algunos bancos de otros países latinoamericanos a considerar a las microfinanzas como un nuevo mercado.

Los factores que llevaron a la existencia de un número relativamente bajo de instituciones microfinancieras especializadas de tamaño mediano o grande (ONG, SOFOL y otras modalidades) son difíciles de identificar, pero puede resultar ilustrativo que analicemos la situación de la mayor

---

institución microfinanciera, Compartamos. Compartamos fue originalmente una ONG y luego se transformó en una SOFOL con afán de lucro, de propiedad de accionistas. En calidad de SOFOL.

La CNBV está elaborando una Guía Auxiliar de Supervisión donde figurarán las metodologías y los informes que deben usar los Comités de Supervisión.

Compartamos, que es una de las instituciones microfinancieras que opera de manera más profesional en México, no está autorizada a recibir ahorros, en tanto que centenas de instituciones de propiedad de cooperativas sí lo están. La habilitación de las SOFOL restringe también la innovación de productos en otras áreas. Las opciones reglamentarias que se encuentran a disposición de Compartamos no son atractivas, y mucho menos la de convertirse en banco. Si Compartamos intentara convertirse en banco, debería enfrentar los requisitos de un elevado capital mínimo (US\$ 18,9 millones) así como con la renuencia de las autoridades reguladoras a otorgar nuevas habilitaciones para bancos.

Otros factores pueden ser más importantes que el entorno reglamentario para explicar por qué hay un vacío en el medio de las microfinanzas mexicanas. Estos factores pueden incluir la relativa falta de participación de donantes internacionales en México, pues los donantes eran esenciales en otros países para financiar el arranque de las iniciativas microfinancieras. O también podría ser simplemente que el conocimiento sobre las microfinanzas haya tardado más en llegar a México. Cualquiera sea su explicación, lo cierto es que el sector de las microfinanzas en México se beneficiaría si se adoptaran reglamentaciones que hicieran que fuera más fácil que emergieran entidades microfinancieras especializadas de propiedad de accionistas.”<sup>9</sup>

9 (Jacques Trigo Loubière Patricia Lee Devaney Elisabeth Rhyne Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México, Informe a la Fundación Tinker, Agosto de 2004)

---

### III TERCER CAPITULO

#### 3.1 Conclusiones.

- Como se puede demostrar de manera empírica y que los países que tienen cierta regulación para el desarrollo de las micro finanzas tienen bajas tasas de interés, esto obviamente considerando los parámetros de sostenibilidad financiera de las instituciones y allí las instituciones financieras del Ecuador y Venezuela son más eficientes, una variable que no ponderamos es la situación socio cultural, que es muy importante para la recuperación de la cartera y que se demuestra que es hay una buena recuperación de la cartera ya sea que las instituciones son eficientes o de plano responden al contexto macro económico favorable.
- En cuanto a las políticas es importante señalar que depende de la voluntad política del gobierno, como recordaremos en el caso de México en el gobierno de Vicente Fox, se publicó la Ley de Ahorro y Crédito Popular, pero la misma que no es suficiente, ya que no estimula a la industria de las micro finanzas, el gobierno actual no ha querido tocar el tema y de esta manera una vez más el desarrollo de las micro finanzas caminan por un sendero desconocido.
- La regulación para varios autores es recomendable y saludable y otros autores de corte monetarista simplemente no es conveniente por los costos altos de transacción y el riesgo que implican financiar, este importante sector de la economía Mexicana, por otro lado la experiencia de los casos en países de América Latina nos anuncia el poco avance e impactos mínimos en la economía, en algunos casos a generado el sobre endeudamiento de las personas, y que más bien la generación de ingresos a través del empleo directo e indirecto es mucho más relevante.
- El estado a través de las instituciones se ve en la responsabilidad de normar, dinamizar y controlar el sector micro financiero como una política de estado de carácter social y compensatorio mucho más formal y que a mediano plazo el financiamiento a la gente en condiciones de pobreza, deje de ser una utopía.

---

### **3.2 Recomendaciones.**

- La tasa de interés no responde solo a la variable de regulación, depende de otros factores como el PIB, índices de marginalidad de servicios básicos del ingreso de la familia, se recomienda para estudios posteriores considerar estas variables a fin de tener un modelo econométrico, que explique el elevada tasa de interés en la industria micro financiera.
- El tema de regulación está vinculado con el modelo económico del país y la región si bien la liberalización de los mercados ha permitido en parte el desarrollo de las IMFs. Pero solo de las instituciones grandes, mientras que las pequeñas cada vez son menos. Se recomienda que el estado debe intervenir para dar respuestas a las fallas de mercado, asimetría de información y regular la creación de monopolios.

---

### 3.4 Bibliografía.

- ACCION International. 1995. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Summary of Proceedings*. Conference on Microenterprise Development. Washington, D.C.: ACCION International.
- Akerman, Clara. 2001. *Viable Regulations for Formalizing Microcredit in Colombia*. Washington D.C.: Women's World Banking Colombia Foundation.
- Bell, Sarah. 2003. *Regulating Microfinance in Uganda: A Case Study of a Participatory Policy Change Process*. Ejercicio de analisis de political, Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government.
- Berenbach, Shari y Craig Churchill. 1997. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Experience from Latin America, Asia and Africa*. Occasional Paper No. 1. Washington, D.C.: Microfinance Network.
- Bonjour, Pedro Arriola. 2003. *Microfinance in Bolivia: History and Current Situation*. La Paz: Caja Los Andes FFP.
- CGAP. 2001. *Microfinance in Central America and Mexico: Profile and Challenges*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Christen, Robert Peck, Timothy R. Lyman y Richard Rosenberg. 2003. *Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor (CGAP).
- Christen, Robert Peck y Richard Rosenberg. 2000. *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*. Occasional Paper No. 4. Washington, D.C.: CGAP.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). 2001. *Ley de Ahorro y Crédito Popular*. Mexico City, publicado en el *Diario Oficial de Federaciones*.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx), México.
- Drake, Deborah y Elisabeth Rhyne, eds. 2002. *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- FINRURAL. 2004. *Coyuntura Financiera*. No. 34, Bolivia: FINRURAL.
- Gomez, Arelis, Germán Tabares y Robert Vogel. 2000. *Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study*. Bethesda, Md.: Development Alternatives, Inc.,

---

Microenterprise Best Practices Project.

International Labor Organization. 2003. *Panorama Laboral*.

Jansson, Tor con Mark Wenner. 1997. *Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

LatinFinance. 2003. *Latin Banking Guide & Directory 2003*. Number 149, Coral Gables, Fla.: Latin American Financial Publications, Inc.

Mariscal, Luis Felipe, y Alberto Martínez Rincón. 2004. *Cajas Populares Recuento de una Regulación*. Ciudad de México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Meagher, Patrick. 2002. *Microfinance Regulation in Developing Countries: A Comparative Review of Current Practice*.

Bethesda, Md.: Centro IRIS, Universidad de Maryland. Otero, Maria y Elisabeth Rhyne, eds. 1994. *La Integración de las Microfinanzas al Sistema Financiero: El Caso Pionero de Bolivia*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Rhyne, Elisabeth. 2004 *La Integración de las Microfinanzas al Sistema Financiero: El Caso Pionero de Bolivia*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, [www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo), Bolivia.

<http://www.portalmicrofinanzas.org/gm/document-1.9.36020/Supervision%20y%20regulacion%20de%20la.pdf>

<http://www.bouldermicrofinance.org/files/Principios%20y%20pr%C3%A1cticas%20para%20la%20regulaci%C3%B3n%20y%20supervisi%C3%B3n%20de%20las%20microfinanzas.pdf>

[http://www.google.com.mx/search?source=ig&hl=es&rlz=&=&q=Introducci%C3%B3n+al+an%C3%A1lisis++de+la+regulaci%C3%B3n+de+las+microfinanzas.&btnG=Buscar+con+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs\\_rfai](http://www.google.com.mx/search?source=ig&hl=es&rlz=&=&q=Introducci%C3%B3n+al+an%C3%A1lisis++de+la+regulaci%C3%B3n+de+las+microfinanzas.&btnG=Buscar+con+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai) Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas, en Ecuador 2008, Octubre 2008

<http://www.idlo.int/MF/Documents/Publications/55E.pdf>

Microfinance Research Paper , Breves referencias sobre las microfinanzas en , Abril 2007

<sup>1</sup> Art. Medición del efecto de la micro finanzas en México, Dr. Horacio Esquivel, enero 2010, revista C.E.Pg.9