

## V FORO INTERAMERICANO SOBRE LA MICROEMPRESA

### *TENDENCIAS RECIENTES EN LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LA MICROEMPRESA*

Ramón Rosales

#### **Quiénes están haciendo microcrédito**

En la mayoría de los países de la región, los servicios de intermediación financiera para los microempresarios, con diversos grados de alcance, profundidad y precio, vienen siendo provistos por una multiplicidad de instituciones como los bancos, las financieras<sup>1</sup>, las cooperativas de ahorro y crédito y las organizaciones no gubernamentales (asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro). Sólo en contados países operan también entidades especializadas en microcrédito autorizadas, en unos casos, a captar depósitos y en otros sólo a operar con sus propios recursos y financiamientos institucionales.

En Bolivia, Ecuador y Perú operan bancos comerciales especializados en la concesión de pequeños créditos. En otros países los bancos comerciales operan en microcrédito mediante departamentos o secciones especializadas. En El Salvador y Nicaragua, operan empresas financieras especializadas en microcrédito, constituidas en base a la transformación operatoria de ONGs. Como en el caso de los bancos, existen empresas financieras en Paraguay y Perú que operan en microcrédito con tecnologías especializadas.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, en la mayoría de los países pueden captar depósitos y efectuar operaciones de microcrédito, aunque no cuentan con una normativa prudencial adecuada a su especial naturaleza jurídica ni tienen una supervisión pública especializada. En cuanto a las ONGs ellas muestran importantes desarrollos en algunos países y no están sujetas a ningún marco prudencial ni de supervisión, puesto que colocan sus propios recursos y no pueden captar depósitos del público.

#### **Como se define a la microempresa**

No existe en la región una definición legal homogénea de microempresa, microempresario, trabajador por cuenta propia o trabajador independiente. En algunos países no existe definición de microempresa y en otros coexisten varias definiciones oficiales elaboradas con distintos fines (laborales, tributarios, crediticios o una combinación de ellos). Tampoco existe una línea divisoria uniforme en cuanto a lo que se considera como microempresa, pequeña empresa y mediana empresa. En los países donde está definida la microempresa, las características más comunes – también con matices - que se toman en consideración para definirla se vinculan al número de trabajadores que emplea, el tamaño de sus activos y los volúmenes de sus ventas o ingresos anuales, características con alto contenido de subjetividad, transitoriedad, exclusión o dificultad de verificación.

---

<sup>1</sup> Bajo esta denominación consideramos a las empresas financieras, sociedades financieras, sociedades de financiamiento comercial, arrendadoras financieras, corporaciones financieras y similares.

También se presentan diferencias en los valores absolutos utilizados para cada una de dichas variables. Así, en Panamá, se define a la microempresa en función de sus ingresos anuales (hasta US\$ 100,000) y en Perú, una de sus varias definiciones oficiales, ubica dicha suma en US\$ 40,000.

### **Cómo se reconoce el riesgo microcrediticio**

Hasta bien entrado el año 2001 sólo las Superintendencias de Bancos de Bolivia y Perú habían definido al microcrédito como una operación crediticia con sus características propias sujeta a un régimen de provisiones diferente al establecido para los créditos corporativos, de consumo e hipotecarios para vivienda. Dichas regulaciones son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades financieras que conceden microcréditos, incluidas las especializadas en microcrédito que existen en ambos países. A fines del 2001, las Superintendencias de Bancos de Colombia y Nicaragua han introducido en sus respectivos reglamentos de evaluación de cartera normas específicas vinculadas con el microcrédito. Veamos en el Cuadro 1 las similitudes y diferencias en estos países:

**Cuadro 1**  
**Las Definiciones de Microcrédito**

<p><b>Bolivia</b></p> <p>En el Manual de Recopilación de Normas de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras-SBEF (Título V, Capítulos II y III) se define como “microcrédito” al crédito concedido a un prestatario, sea persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía mancomunada o solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala, de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente acreditados. Se establece que la aprobación de estos créditos debe estar “respaldada por una verificación y análisis de la situación financiera del (los) prestatario (s) que demuestre su capacidad de pago, considerando las posibilidades reales de honramiento de la garantía solidaria y mancomunada asumida, ante la eventualidad de mora o falencia de uno o más de sus codeudores. Dicho análisis incluirá, necesariamente, la consulta a la Central de Información de Riesgos de la SBEF y otras fuentes de información crediticia”</p> <p><b>Colombia</b></p> <p>La Circular Externa 050 de Octubre del 2001 de la Superintendencia Bancaria señala que “Cada entidad vigilada deberá clasificar como microcrédito el conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supera veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por microempresa se entiende toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere diez (10) trabajadores y sus activos totales sean inferiores a quinientos un (501) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.</p> <p><b>Nicaragua</b></p> <p>La Norma Prudencial sobre Evaluación y Clasificación de Activos emitida por la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras, establece en su artículo 8, inciso e): “Microcréditos - Son aquellos créditos otorgados a personas naturales o jurídicas destinados para la iniciación, mejora o continuidad de actividades empresariales de reducida dimensión por montos pequeños y estructurados con pagos diarios, semanales, quincenales o mensuales”.</p> <p><b>Perú</b></p> <p>En el Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones (Capítulo 1, Sección 1.2) de la Superintendencia de Banca y Seguros, se estipula que los créditos MES son aquellos financiamientos directos e indirectos otorgados a personas naturales o jurídicas destinados al financiamiento de actividades de producción, comercio y prestación de servicios, cuyos activos, sin considerar bienes inmuebles, no deberían ser superiores a los US\$20.000 y su endeudamiento total con el sistema no debería exceder a dicha suma. Se incluyen entre los créditos MES los otorgados a través de tarjetas de crédito, leasing y otras formas de financiamiento. Cuando se trate de personas naturales éstas deben tener como fuente principal de ingresos la actividad empresarial, no pudiendo ser consideradas en esta categoría las personas cuya principal fuente de ingresos sea el trabajo asalariado.</p>
--

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, las normas de las Superintendencias de estos cuatro países coinciden en que las entidades financieras especializadas y no especializadas reconozcan el riesgo crediticio que involucran las operaciones de microcrédito vía la constitución periódica de provisiones. Para ello establecen la clasificación de la cartera de microcrédito en cinco categorías de menor a mayor riesgo, tomando en consideración los días de mora en que se encuentra una operación. Posteriormente, se aplica un porcentaje de provisión a cada una de las categorías, de acuerdo a lo que se presenta en los Cuadros 2 y 3 que siguen:

**Cuadro 2**  
**Cómputo de la Mora**  
**(En días)**

<b>Categoría</b>	<b>Bolivia<sup>2</sup></b>	<b>Perú</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Colombia</b>
1	Hasta 5	Hasta de 8	Hasta 15	Hasta 30
2	Entre 6 y 30	Entre 9 y 30	Entre 16 y 30	Entre 31 y 60
3	Entre 31 a 60	Entre 31 y 60	Entre 31 y 60	Entre 61 y 90
4	Entre 61 a 90	Entre 61 y 120	Entre 61 y 90	Entre 91 y 120
5	Más de 90	Más de 120	Más de 90	Más de 120

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 3**  
**Régimen de Provisiones Específicas**  
**(En porcentajes)**

<b>Categoría</b>	<b>Perú</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Colombia</b>
1	1	1	1	1
2	5	5	5	1
3	25	20	20	20
4	60	50	50	50
5	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia

Cabe hacer las siguientes precisiones respecto de la forma de calcular las provisiones señaladas en el Cuadro anterior:

**Perú.** El porcentaje es aplicado sobre el saldo de capital e intereses. La existencia de garantías preferidas (hipotecas y prendas) permite que los porcentajes se reduzcan a la mitad (excepto Categorías 1 y 5) y en el caso de garantías preferidas de muy rápida realización como depósitos y valores a un 25% (excepto Categoría 1 que bajan a 0.5% y Categoría 5 que se mantiene en 100%).

**Bolivia.** El porcentaje es aplicado sobre el saldo de capital. Los intereses no cobrados deben revertirse a los 90 días de no pagada una cuota. No se considera el valor de las garantías.

**Colombia.** Existe una provisión general del 1% del total de la cartera de créditos bruta. Los porcentajes se aplican para todo tipo de crédito sobre el capital pendiente de pago, excepto en créditos para consumo y créditos comerciales y de vivienda clasificados en categoría 2 que se hace sobre capital e intereses. Los porcentajes se aplican a la diferencia entre el valor del crédito y hasta el 70% del valor de la garantía.

---

<sup>2</sup> En las categorías 3, 4 y 5 también se clasifican los créditos con 1, 2 y 3 reprogramaciones, respectivamente.

Nicaragua. El porcentaje es aplicado sobre el saldo de capital, pudiéndose deducir el valor de garantías líquidas (títulos valores de rápida realización).

En las definiciones anteriores encontramos importantes rasgos comunes de las operaciones de microcrédito que se comentan a continuación:

- La definición de microcrédito es independiente de las definiciones de microempresa, microempresario, trabajador por cuenta propia o trabajador independiente contenidas en las legislaciones tributarias, laborales o del sector social de los respectivos países.
- La definición se concentra en la fuente de pago de la operación, constituida por las ventas generadas por actividades de carácter productivo, comercio o prestación de servicios; es decir, que se excluyen a los asalariados. Con ello se hace un claro deslinde con el crédito de consumo, cuya naturaleza y características de análisis de riesgo en base a la confirmación documental de la estabilidad del salario del prestatario, son distintas.
- Se prevé que los microcréditos son préstamos de pequeño monto pues están orientados a financiar actividades económicas en pequeña escala. No obstante, en este aspecto es donde se aprecian las mayores diferencias, ya que en algunos casos el monto establecido luce excesivo visto el crédito promedio de alrededor US\$ 1,000 con el que operan las entidades especializadas líderes en microcrédito de la región, tanto formales como ONGs no reguladas.
- En los microcréditos el riesgo crediticio se debe reconocer de manera más acelerada y automática en función de los días de mora de la operación, aunque se aprecian sustanciales diferencias en cuanto al reconocimiento de ingresos cuando una operación entra en mora, la base de cálculo para la formación de provisiones (capital y/o intereses) y la deducción o no del valor de las garantías constituidas.

### **Cúal es el Marco Normativo de las Entidades Especializadas**

Son pocos los países en donde operan entidades financieras especializadas en microcrédito organizadas bajo un tipo especial de patente diferente a la de los bancos y financieras, las cuales pueden captar depósitos del público y están directamente controladas por el supervisor bancario. Tal es el caso de Bolivia, El Salvador, Panamá y Perú.

Como se puede apreciar en el Cuadro 4, Perú y Bolivia representan los países que detentan la existencia de entidades especializadas de más antigua data: las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (1980) organizadas bajo la forma jurídica de empresas municipales y los Fondos Financieros Privados (1995) como sociedades anónimas de propiedad mayoritaria de ONGs, respectivamente. La creación de figuras especializadas en El Salvador y Panamá es reciente, y aún no hay entidades operando bajo dichos regímenes. Excepto en el caso del Perú, todas las entidades especializadas pueden operar a nivel nacional, sin restricciones geográficas de operación.

#### **Cuadro 4**

**Entidades Financieras Especializadas en Microcrédito  
Características Institucionales**

<b>País</b>	<b>Nombre</b>	<b>Año creación</b>	<b>Forma Jurídica</b>	<b>Propietarios</b>	<b>Ambito Operacional</b>
Bolivia	Fondos Financieros Privados – FFP	1995	Sociedades anónimas	ONGs, personas naturales y jurídicas	Nacional
El Salvador	Sociedades de Ahorro y Crédito – SAC	2000	Sociedades anónimas	Personas naturales y jurídicas	Nacional
Panamá	Bancos de Microfinanzas – BMF	2001	Sociedades anónimas	Por reglamentarse	Nacional
Perú	Cajas Municipales de Ahorro y Crédito – CMAC	1980	Empresas municipales	Municipalidades	Provincial
	Cajas Rurales de Ahorro y Crédito – CRAC	1992	Sociedades anónimas	ONGs, personas naturales y jurídicas	Regional
	Entidad de Desarrollo a la Pequeña y Microempresa EDPYME	1994	Sociedades anónimas	ONGs, personas naturales y jurídicas	Regional

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los requerimientos de capital mínimo que se muestran en el Cuadro 5, el caso peruano presenta los montos más bajos del grupo. En lo que respecta a la relación de solvencia entre los activos ponderados por riesgo y el patrimonio neto, en los cuatro países las entidades especializadas están autorizadas a operar con el mismo índice que los bancos. Puede notarse que en el caso de El Salvador el índice es de 12%, 10% en Bolivia y 9% en Perú. En Panamá el índice está sujeto a regulación por parte de la Superintendencia de Bancos.

No obstante el mantenimiento de relaciones de solvencia nominales iguales o mayores a la norma del 8% recomendada por el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, las relaciones “reales” pueden ser menores debido a las diferencias en los porcentajes de la ponderación de activos como base de cálculo y a la forma como se reconoce el riesgo crediticio vía provisiones.

Bolivia es el único país donde la Ley prohíbe la concesión de créditos a personas vinculadas con la propiedad, dirección y gestión de las entidades financieras especializadas. En el resto de países encontramos un tratamiento variable en esta norma prudencial que se orienta a cautelar que el capital de las entidades se encuentre permanentemente invertido y que no se presenten conflictos de interés.

En cuanto a los límites individuales de crédito, sin garantía real y con ella, Perú presenta el porcentaje más alto (10%) que incluso se puede aumentar a 30% dependiendo de las garantías. No obstante, en términos absolutos Panamá muestra un préstamo microcrediticio más alto.

**Cuadro 5**  
**Entidades Financieras Especializadas en Microcrédito**  
**Matriz de Riesgo**

País	Entidad	Capital mínimo US\$ millones	Relación de Solvencia	Límite de Crédito/PN	Crédito Vinculado/PN
Bolivia	FFP	0.820 Bancos 7.500	Igual que los bancos: 10%	1% sin garantía 3% con garantía	0%
El Salvador	SAC	2.900 Bancos 11.400	Igual que los bancos: 12%	2.5%	5%
Panamá	BMF	3.000 Bancos 10.000	Por reglamentar Bancos: 8%	1% sin garantía 3% con garantía <sup>3</sup>	Por reglamentar
Perú	CMAC	0.270 Bancos 5.200	Igual que los bancos: 9%	10%	70%
	CRAC				70%
	EDPYME <sup>4</sup>				70%

Fuente: Elaboración propia.

Encontramos que en todos los casos se les permite captar depósitos de ahorro y a plazo aunque se tienen limitaciones de carácter operativo vinculadas básicamente a la captación de depósitos en cuenta corriente, la participación en operaciones de comercio exterior y la ejecución de mandatos, especialmente operar fideicomisos. Estas tres operaciones tradicionalmente han sido consideradas como inherentes a la banca comercial. Adicionalmente, en algunos casos se tienen límites al endeudamiento máximo de las entidades con un solo acreedor, calculado como una proporción del patrimonio neto, casos de Bolivia y El Salvador.

### Los Desarrollos Recientes

Como se ha visto, hasta mediados del 2001, en Bolivia y Perú las Superintendencias de Bancos para efectos de la evaluación de la cartera de créditos de los bancos, financieras, cooperativas y entidades especializadas, habían definido al microcrédito como un tipo especial de crédito con sus propias características. Posteriormente, las Superintendencias de Colombia (octubre 2001) y Nicaragua (febrero 2002), también han definido esta operación a ser aplicada por todas las entidades financieras reguladas, ya que en ambos países no existe un tipo de entidad especializada en microcrédito.

A continuación comentamos los desarrollos que se vienen produciendo en la región en materia de microcrédito:

- **Brasil.** Las Sociedades de Crédito para el Microempresario (SCM) creadas en el año 2000, como sociedades por acciones o de responsabilidad limitada con fines de lucro expresamente no pertenecen al sistema financiero pero están sujetas a las regulaciones y control del Banco Central, especialmente aquellas vinculadas con las normas de contabilidad y el régimen de gobernabilidad. Estas entidades deben contar con un capital mínimo de aproximadamente US\$ 53,000, pueden recibir financiamiento institucional no proveniente de entidades financieras hasta por cinco veces

<sup>3</sup> La cartera de estos bancos debe estar compuesta en no menos del 75% por la suma de los créditos equivalentes al 1% y 3% del patrimonio, el restante 25% está sujeto a la reglamentación de la Superintendencia de Bancos.

<sup>4</sup> Se encuentran sujetas a un régimen modular operativo con base en el crecimiento de su capital mínimo. Pueden captar depósitos de ahorro y a plazo cuando accedan al Módulo 1, que requiere de un capital de US\$ 1 millón.

su patrimonio, no pueden recibir depósitos del público y sólo pueden conceder créditos hasta por el equivalente de US\$ 5,300.

- El Salvador. El 1 de julio del 2001 entró en vigencia la Ley que crea las Sociedades Anónimas de Ahorro y Crédito bajo el control de la Superintendencia del Sistema Financiero, con un capital de aproximadamente US\$ 2.9 millones, un límite individual de crédito de 2.5% del patrimonio, requerimientos de solvencia igual que para los bancos (12%), pueden captar depósitos de ahorro y a plazo pero no en cuenta corriente ni operar en comercio exterior y en operaciones de fideicomiso. Está en proceso de aprobación la norma de cartera de la Superintendencia en la cual se reglamenta por primera vez el microcrédito.
- Honduras. El Gobierno está en proceso de reglamentar el Decreto 229-2000 que creó las “Organizaciones Privadas de Desarrollo que se Dedican a Actividades Financieras” con base en ONGs, las cuales pueden captar depósitos de sus prestatarios y operar con un límite individual de crédito equivalente al 2% de su patrimonio neto. Deben contar con un capital mínimo de aproximadamente US \$ 62,500 y están sujetos a la supervisión indirecta de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros con base en la revisión de informes de auditoría externa.
- México. La Ley de Ahorro y Crédito Popular de junio del 2001 se orienta a sistematizar el complejo mundo de las entidades financieras no bancarias<sup>5</sup>. De acuerdo a esta Ley dichas entidades deberán optar por funcionar como una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SOCAP) o una Sociedad Financiera Popular (SOFIPO). Las SOCAPs son sociedades cooperativas sin fines de lucro y las SOFIPO se constituyen como sociedades anónimas con fines de lucro. Las normas mínimas de funcionamiento como capital mínimo, requerimientos patrimoniales, operaciones permitidas y prohibidas, límites de crédito, transparencia informativa y marco sancionatorio serán establecidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien podrá delegar la supervisión de las entidades en sus Federaciones y Confederaciones.
- Nicaragua. Recientemente se han creado dos empresas financieras especializadas en pequeños créditos con base en la operatoria de dos ONGs. La empresas financieras pueden captar depósitos de ahorro y a plazo y deben contar con un capital de equivalente a US\$ 2 millones. Existe en la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Fomento y Regulación de las Microfinancieras, mediante el cual se regularían las actividades de ONGs que se dediquen a otorgar pequeños créditos. De acuerdo al Proyecto las Microfinancieras pueden captar depósitos de sus prestatarios y observar límites de crédito no mayores al 5% y 7.5% de su patrimonio neto (capital de trabajo e inversión), deben contar con un patrimonio mínimo de aproximadamente US\$ 180,000 y estarán reguladas y supervisadas por una Comisión Reguladora presidida por el Superintendente de Bancos, un delegado del Ministerio de Fomento y un representante de las entidades microfinancieras.
- Panamá. A principios del año 2002 se han creado por Ley los Bancos de Microfinanzas (BMF) con un capital mínimo de US\$3 millones los cuales deben orientar no menos del 75% de su cartera de créditos a préstamos no mayores del 3% de su patrimonio, es decir a los micro y

---

<sup>5</sup> Incluye entidades de ahorro y crédito popular, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades cooperativa de ahorro y préstamo, sociedad financiera popular, caja popular y caja de ahorro (excepto las mencionadas en la legislación laboral).

pequeños empresarios del sector rural y urbano del país. Corresponde a la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos la delicada tarea de reglamentar la Ley evitando que estos bancos utilicen tecnologías de crédito de consumo para conceder créditos a microempresarios o se dediquen a la concesión de grandes préstamos corporativos con una base menor de capital que la establecida para los bancos de licencia general.

- Venezuela existe una gran incertidumbre sobre el régimen de los entes financieros especializados en el microcrédito, por cuanto todo lo referente a la normativa prudencial que aparece en la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras de noviembre del 2001 y en las resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras no les serían aplicables. Tampoco la Ley sobre el sistema microfinanciero ni su reglamento dicen nada al respecto. Así, la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras en su artículo 2 señala que no será aplicable al Banco del Pueblo Soberano, C.A. y al Banco de Desarrollo de la Mujer, C.A., los cuales se registrarán por lo que dispongan sus respectivos instrumentos de creación. Tampoco será aplicable a las instituciones establecidas o por establecerse por el Estado, que tengan por objeto crear, estimular, promover y desarrollar el sistema microfinanciero del país, para atender la economía popular y alternativa, conforme a la legislación especial dictada al efecto.
- Regional. La Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas ASBA y el Banco Interamericano de Desarrollo han propiciado dos seminarios regionales sobre regulación y supervisión de las microfinanzas en San Salvador (noviembre del 2001) y México (marzo del 2002).

### Qué nos aconsejan las experiencias de Bolivia y Perú<sup>6</sup>

Bolivia y Perú son países donde el microcrédito se encuentra bastante extendido, siendo la cobertura microcrediticia en el caso boliviano la más alta del continente. Como se ha comentado anteriormente, ambos países cuentan con una legislación de larga data que permite la organización de entidades financieras especializadas y que define al microcrédito como un tipo de crédito que puede ser efectuado por entidades especializadas y no especializadas. En el Cuadro que sigue se muestra la situación de la oferta microcrediticia en ambos países a mediados del año 2002.

**Cuadro 7**  
**La Oferta Microcrediticia en Bolivia y Perú**

País	Instituciones Microcrediticias
Bolivia	Un banco especializado (alejándose del crédito solidario), fondos financieros privados (exitosos en microcrédito y con problemas en crédito de consumo), bancos comerciales (retirándose del segmento), cooperativas de ahorro y crédito (en un proceso de adecuación a reforma regulatoria), ongs crediticias (importante presencia con canalización de recursos del Estado).
Perú	Cajas municipales de ahorro y crédito (en compás de espera para su privatización), un banco especializado (expandiéndose a nivel nacional), bancos comerciales (retirándose del segmento), empresas financieras privadas (que conceden también crédito de consumo y comercial), cajas rurales de ahorro y crédito (con problemas de viabilidad institucional), edpymes (con necesidades de fortalecimiento institucional), cooperativas de ahorro y crédito (con relativa poca presencia), ongs crediticias no reguladas (con poca presencia).

Fuente: Elaboración propia

<sup>6</sup> El autor ha participado en los procesos regulatorios y de supervisión de las entidades financieras especializadas en ambos países desde principios de los 80s.

Repasemos brevemente sus experiencias. En el caso peruano, se partió en los inicios de los 80s con la creación de empresas municipales de ámbito provincial dedicadas a conceder pequeños créditos pignoratícios con garantía de joyas, para luego extender su actividad crediticia a los microempresarios. Las experiencias exitosas de las cajas municipales trataron de ser replicadas mediante la creación de EDPYMES y Cajas Rurales como sociedades anónimas con participación accionaria mayoritaria de las principales ONGs crediticias que operaban en el mercado. Actualmente existe una profusión de pequeñas entidades que no han alcanzado economías de escala y por ende la tasa de interés sigue alta. Siete Cajas Rurales y una Edpyme han sido liquidadas durante los últimos años. A este panorama han influido:

- Los escasos capitales mínimos, la falta de solvencia de los principales accionistas y la no exigencia de experiencia en microcrédito a los organizadores.
- La falta de prohibición para operaciones vinculadas o relacionadas y el incentivo que para ello juegan los amplios límites individuales de crédito.
- El ámbito geográfico operacional restringido.
- La excesiva dependencia financiera del Estado. El activo apoyo del sector público no fue acompañado de una apropiada condicionalidad.
- El insuficiente número de especialistas en microcrédito encargados de autorizar nuevas entidades y supervisar el desempeño de las tecnologías microcrediticias utilizadas por la industria.

En Bolivia se partió por autorizar la organización de un banco comercial especializado en microcrédito cuyo accionista mayoritario fue una ONG y luego crear la figura de Fondos Financieros Privados de ámbito nacional como sociedades anónimas con ONGs crediticias como accionistas mayoritarios y gerentes con amplia experiencia en la concesión y recuperación de pequeños créditos. Los resultados han sido importantes en términos del incremento del número de personas atendidas y la disminución de la tasa de interés. No obstante, se ha sufrido recientemente una severa crisis por efecto del sobreendeudamiento del que han sido objeto los microprestatarios por parte de las entidades no especializadas (bancos, financieras de consumo, cooperativas y ONGs), con una mezcla de tecnologías de microcrédito y consumo. Las lecciones que deja esta experiencia son:

- Sin centrales de información de riesgos es imposible monitorear el sobreendeudamiento de miles de pequeños prestatarios, el cual puede constituir un riesgo sistémico, no por los montos globales involucrados, sino por el número de personas que protestan masivamente contra entidades financieras de todo tipo, afectando la imagen, confianza y seriedad de las mismas.
- Que las entidades especializadas y no especializadas deben utilizar en la concesión de créditos a los microempresarios adecuadas tecnologías microcrediticias y no metodologías de crédito de consumo orientadas a préstamos a asalariados o rentistas.
- La importancia de prevenir los riesgos legales provenientes de contratos con cargos aleatorios, cláusulas leoninas y abuso de posición contractual y de difundir en lenguaje simple las obligaciones y derechos de los prestatarios.

- La prohibición del uso de procedimientos de cobranza abusivos que riñen con las buenas maneras y respeto a la persona.
- La actitud proactiva del supervisor bancario mediante la evaluación periódica de las tecnologías crediticias utilizadas para conceder crédito a los microempresarios, la revisión de los contratos de crédito y el perfeccionamiento de la base de datos de la central de riesgos orientándola a ofrecer servicios más oportunos.

- Que el cobro de altas tasas de interés efectivas (incluyendo todo tipo de comisiones y otros conceptos), que aunque en Bolivia son las más bajas de la región, a nivel de la opinión pública puede no quedar justificado, si se las compara, no con la que cobran los usureros, sino con la que pagan las medianas y grandes empresas.

## **Reflexión final**

En suma, parecería que no es conveniente buscar la creación de sistemas financieros paralelos orientados a personas de bajos ingresos, pobres o muy pobres (en tácita contraposición a bancos creados para empresas y personas de altos y medianos ingresos), sino a que en el sistema financiero en su conjunto (entidades especializadas y especialmente entidades no especializadas con amplio fondeo) existan las condiciones para que toda persona que pueda pagar un crédito, tenga acceso al mismo, en adecuadas condiciones de precio, monto y plazo. Asimismo, que toda persona tenga acceso a servicios de depósitos seguros y servicios de transferencia, caja y tesorería a precios razonables

Para ello se hace necesario definir al microcrédito como un tipo de operación crediticia y establecer la forma de reconocer en la contabilidad el riesgo microcrediticio. Estas normas deben ser de aplicación a todas las entidades que concedan microcréditos, tanto las reguladas y supervisadas por las Superintendencias de Bancos, como las controladas por otros organismos del Estado. Estos últimos deberían disponer el manejo de las carteras microcrediticias de acuerdo a las normas que establezca la Superintendencia para las entidades que ella controla. Se crea así un sistema de oferta crediticia que, de un lado, permite a las personas elegir al acreedor que más le conviene y del otro, crea reglas de mercado neutras sin privilegios a determinadas entidades (con y sin fines de lucro, que captan o no depósitos). El esquema propuesto también hace innecesario que cada organismo regulador tenga que establecer marcos específicos y probablemente diferentes para las entidades sujetas a su control.

Asimismo, debe analizarse la conveniencia del uso de formas institucionales existentes frente a la creación de entidades financieras especializadas en microcrédito que capten depósitos del público. En todo caso, son pocas las áreas de riesgo que la experiencia aconseja sean tratadas por la legislación para dichas entidades especializadas: un capital mínimo suficiente, un bajo límite individual de crédito, la prohibición de créditos relacionados, límite razonable a la dependencia de recursos del Estado o mono financiadores y un marco operacional apropiado en cuanto a diversificación y atención a su grupo meta (geográfico y operativo).

---

## **Ramón Rosales**

Licenciado en Administración, Contador Público y Bachiller en Ciencias Económicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene 30 años de experiencia en el desarrollo, regulación y supervisión de los mercados financieros de la región. Participó en la creación del marco legal y en la supervisión de las cajas municipales del Perú. En Bolivia, ha sido autor de los Proyectos de Decretos de Fondos Financieros Privados, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Cooperativas Comunales. Es presidente de la firma consultora ICC Inc.