

Las políticas públicas orientadas a las microfinanzas en Sudamérica

Versión abreviada para ser presentada en el
Congreso Argentino de Administración Pública, Provincia del Chaco, Julio de 2011

*Miguel Delfiner, Anabela Gómez y Silvana Perón**

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la incidencia de las políticas públicas aplicadas en diversos países de Sudamérica para el desarrollo de las microfinanzas (MF). El concepto de políticas públicas que se usa en este trabajo es amplio, incluyéndose la legislación específica que busca promover sistemas financieros más inclusivos, la participación de los gobiernos en programas de bancos públicos, fondos de segundo piso y/o el uso de créditos orientados, esquemas de garantías, subsidios inteligentes, entre otros. Se presta particular atención al marco regulatorio del sistema financiero, que suele jugar un rol fundamental para el éxito de estos programas. Se analizan las mejores prácticas sugeridas por los organismos internacionales y se las coteja con el marco existente para las actividades de los países relevados. Como principal conclusión puede observarse que, pese al grado de heterogeneidad existente entre las iniciativas adoptadas, un elemento común observado en todos los países analizados es el papel que juega la banca comercial en el desarrollo de las MF. Sin embargo cabe destacar la participación directa o indirecta del Estado en estimular la incursión del sistema financiero como principal proveedor de servicios microfinancieros, siendo este rol aplicado en general con criterios de autosustentabilidad y con carácter comercial.

* Miguel Delfiner (mdelfiner@bcra.gov.ar) es Analista Principal y Anabela Gómez (anabela.gomez@bcra.gov.ar) es Analista de la Gerencia de Investigación y Planificación Normativa, Subgerencia General de Normas, Banco Central de la República Argentina (BCRA). Silvana Perón (silvana.peron@alphamundi.ch) es Oficial de Inversión de AlphaMundi Group Ltd y ex Analista Senior, BCRA.. Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden a los autores y no expresan una posición oficial del BCRA ni de AlphaMundi Group Ltd. Los errores remanentes son de exclusiva responsabilidad de los autores. Esta es una versión abreviada de un documento interno del BCRA que puede obtenerse en: <http://www.bcra.gov.ar/> → Publicaciones → Regulación y Supervisión → Documentos técnicos. Como tal, no incluye referencias bibliográficas, gráficos, ni notas al pie, a las que se podrá acceder mediante el vínculo adjunto.

1. Introducción

El término *microfinanzas* (MF) se refiere a la provisión de servicios financieros a personas de bajos ingresos, particularmente a los pobres. Tales servicios incluyen pequeños préstamos para uso comercial o personal, depósitos, transferencias de dinero, medios de pago y seguros, entre otros.

El objetivo de este trabajo es analizar la incidencia de las políticas públicas aplicadas en diversos países de Sudamérica para el desarrollo de las MF. El concepto de políticas públicas que se usa en este trabajo es amplio, incluyéndose en él la legislación específica que busca promover sistemas financieros más inclusivos, la participación de los gobiernos en programas de bancos públicos, fondos de segundo piso y/o el uso de créditos orientados, sistemas de garantías, esquemas de subsidios inteligentes, entre otros. Complementariamente se presta particular atención al marco regulatorio del sistema financiero, que suele jugar un rol fundamental para el éxito de estos programas.

Asimismo se analiza el desarrollo de las MF en cada uno de los países estudiados y se intenta vincularlo con las políticas implementadas y el marco regulatorio existente. Es de particular interés lograr identificar en qué medida las políticas aplicadas y los marcos regulatorios han contribuido a una mayor expansión de los servicios de MF.

Un interesante enfoque para el análisis de las políticas públicas es presentado en un trabajo reciente del Banco Mundial (BM). Los autores señalan que la mayoría de los economistas sostienen que los gobiernos pueden jugar un rol significativo fomentando el desarrollo financiero. Sin embargo hay menos acuerdo en cuanto a la naturaleza de dicha intervención, polarizándose las opiniones entre dos visiones alternativas: una de naturaleza intervencionista y la otra denominada "*visión laissez-faire*".

La posición intervencionista sostiene que se necesita una participación activa del gobierno en la movilización y asignación de recursos financieros, incluyendo su actuación a través de bancos públicos, para ampliar el acceso al crédito. Esta visión tuvo un fuerte impulso a partir de los años 50' y 60', basándose en la provisión directa de créditos a través de bancos estatales, la orientación del crédito y la regulación de las tasas de interés. En contraste, la *visión laissez-faire* señala que las intervenciones estatales generan más costos que beneficios, y que los gobiernos deberían limitarse a mejorar el entorno en el que se desarrollan las finanzas. Los autores sostienen que está surgiendo una nueva visión intermedia, que favorece intervenciones gubernamentales bien diseñadas (y no tradicionales), con un enfoque pro-mercado que permita atender fallas específicas y favorecer un tránsito más rápido hacia un sistema financiero desarrollado. Esta tercera posición afirma que los mercados pueden y de hecho, amplían, el acceso al crédito y que el rol del gobierno es promover el desarrollo de mercados financieros eficientes y profundos, no reemplazarlos.

El presente documento está organizado de la siguiente manera: en el capítulo 2 se analizan recomendaciones de algunos organismos internacionales relacionadas con la aplicación de políticas públicas para la promoción de las MF. En el capítulo 3 se describen las principales iniciativas desarrolladas en un grupo de países representativos de Sudamérica (representan un 90 % de los créditos de MF otorgados) y en el capítulo 4 se concluye.

2. Las mejores prácticas en materia de políticas públicas de acceso al crédito

Los gobiernos tienen un rol importante en el desarrollo de sistemas financieros que ofrezcan servicios a las personas de menores recursos. Esa participación, a su vez, afecta la actividad de los bancos comerciales y las instituciones de MF que los proveen. La experiencia demuestra que ese rol puede ser constructivo, pero en otros casos contraproducente; en definitiva la discusión no está centralizada en si el Estado debe intervenir o no, sino en qué debe o no debe hacer en función del contexto específico del país. En lo que sigue se describen las recomendaciones de los organismos multilaterales en la materia.

2.1 Naciones Unidas

La Asamblea General de las Naciones Unidas designó al año 2005 como el “*Año Internacional del Microcrédito*”, y en ese contexto emprendieron un proyecto para analizar los obstáculos a la inclusión financiera e informar sobre los esfuerzos para superarlos en una variedad de países. Como resultado de este esfuerzo, en el año 2006, Naciones Unidas publica “*La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo*”, también conocido como *libro azul*. Al describir el “marco de la política y papel del sector público en las finanzas incluyentes”, discute el rol jugado por los gobiernos en la arquitectura de un sector financiero inclusivo. Los principales puntos enfatizados son los siguientes:

- *Existencia de una política gubernamental coherente*

Se destaca la necesidad de contar con una articulación clara sobre cómo deben interactuar y equilibrarse los objetivos de la política social – que busca un mayor alcance – y de la política financiera de estabilidad. Un enfoque político orientado a resultados a corto plazo puede deshacer años de esfuerzos de desarrollo, crear una enorme frustración entre diversos actores interesados e impedir seriamente los esfuerzos a largo plazo hacia una mayor inclusión financiera.

- *Liberalización de las tasas de interés*

Aunque puede ser políticamente atractivo y conveniente “proteger a los pobres” imponiendo toques a las tasas de interés, en la práctica ello suele traer consecuencias negativas para el desarrollo del mercado. La dificultad es que los límites a las tasas de interés, cuando hacen imposible la cobertura de los costos, socavan la habilidad de muchas instituciones de MF de tornarse sustentables, con la consecuencia de obligar a muchas personas pobres a depender de alternativas informales más caras y limitadas.

- *Participación del gobierno en la intermediación financiera*

Existe evidencia respecto a que la financiación gubernamental directa a las personas pobres no siempre ha cumplido los objetivos declarados. Ello basado en las experiencias de varios países, generalmente debido a una gestión de riesgo defectuosa al otorgar crédito directo a clientes minoristas. Hay sin embargo, experiencias exitosas –como BRI de Indonesia, BancoEstado de Chile, Financiera Rural de México- en las que se ha puesto el énfasis en el potencial de estas entidades para atender zonas rurales, lo que ha renovado el interés sobre el tema. En general, las instituciones financieras estatales han tenido más éxito ofreciendo ahorros a las personas pobres que manejando los riesgos

asociados con los servicios de crédito. En todo caso, los bancos públicos y otras instituciones financieras estatales son los mayores proveedores de servicios financieros a las personas pobres en los países en vías de desarrollo.

- El papel de los subsidios y la tributación

Los subsidios pueden corregir fallas de mercado y alcanzar objetivos sociales, aunque existe la preocupación que en el caso de ser mal aplicados puedan distorsionar el mercado o favorecer la provisión de servicios ineficientes sin llegar a los grupos objetivo. Para evitar esos problemas, se está tendiendo a la aplicación de “*subsidios inteligentes*”, entendiéndose por tales herramientas que maximicen el beneficio social y promuevan la transparencia, sin generar distorsiones y sin reducir los incentivos para un fuerte desarrollo institucional.

- Políticas para ampliar y fortalecer la infraestructura financiera

La infraestructura financiera cubre la gama de mecanismos de apoyo proporcionados por los sectores público y privado para promover el desarrollo del mercado financiero, la competencia y el acceso a los servicios financieros. Un rol clave para reducir el riesgo crediticio lo juegan los buró de crédito, un registro eficaz de propiedad y el fortalecimiento del sistema judicial. También, a efectos de mejorar la transparencia, las leyes de protección al consumidor, los estándares contables, las auditorías externas y la provisión de ratings independientes juegan un rol preponderante.

2.2 Grupo de Consultoría para Ayudar a los Pobres (CGAP)

El CGAP es un centro de investigación y fijación de políticas independiente dedicado a mejorar el acceso financiero a los pobres. Es sostenido por más de 30 agencias de desarrollo y fundaciones privadas cuya misión común es la reducción de la pobreza y tiene sus oficinas en el Banco Mundial. Esta entidad es una referencia obligada en temas vinculados a las MF y en el año 2004 estableció una serie de “principios claves de las MF”. Algunos principios están íntimamente relacionados con recomendaciones de políticas públicas, por lo cual se los reproduce a continuación:

Los principios del CGAP

1. Las personas pobres necesitan una variedad de servicios financieros, no solamente créditos. Adicionalmente requieren instrumentos de ahorro, seguros y transferencias de fondos.
2. Las MF son una poderosa herramienta para combatir la pobreza. Los hogares pobres usan los servicios financieros para generar ingresos, constituir activos y cubrirse frente a la ocurrencia de shocks externos.
3. Las MF implican construir sistemas financieros que atiendan a los pobres. Las MF solo alcanzarán su pleno potencial si están integradas al sistema financiero.
4. Las MF pueden autofinanciarse y deben hacerlo si pretenden llegar a un gran número de pobres. A menos que los proveedores de MF cobren lo suficiente como para cubrir sus costos, siempre estarán limitados por la disponibilidad escasa e incierta de subsidios estatales y de donantes.
5. Las MF están asociadas a la construcción de entidades financieras locales con capacidad de captar depósitos domésticos y reciclarlos en préstamos, además de proveer otros servicios financieros.
6. El microcrédito no siempre es la solución; se necesita otro tipo de apoyo para quienes no tienen capacidad de generar ingresos u otra forma de repago.
7. Los techos a la tasa de interés afectan a los pobres, al dificultarles el acceso al crédito, pues impiden a las IMF cubrir sus costos, restringiendo la oferta de crédito. Debe tenerse en cuenta que el costo de realizar muchos préstamos pequeños es mayor que el de hacer pocos préstamos grandes.
8. El trabajo de los gobiernos es facilitar un ambiente propicio para la provisión de servicios financieros, no el de proveerlos en forma directa (dado que pocas veces realizan dicha tarea en forma eficiente).

En el año 2006, CGAP publicó un documento denominado “*Access for all*”, en donde refleja la experiencia acumulada durante los últimos 10 años de esta organización. En particular, el capítulo 5 está dedicado al rol de los gobiernos en la construcción de un sistema financiero inclusivo. Allí se manifiesta que existe consenso sobre el importante rol que juega el Estado en el reaseguro de un ambiente favorable en el cual las MF puedan desarrollarse. Sin embargo, la participación del sector público va de la mano de oportunidades y también de riesgos.

Existen tres formas típicas en las que el Estado incursiona en el sistema financiero:

- Provisión directa e indirecta de servicios financieros

Los servicios financieros pueden canalizarse directamente, a través de programas de crédito, o indirectamente, a través de fondos de segundo piso. Los programas de crédito, al estar generalmente subsidiados, suelen ser vulnerables a las vicisitudes políticas y presentar altas tasas de incobrabilidad. Al igual que los programas de crédito, los fondos de segundo piso canalizados a través de instituciones financieras minoristas pueden estar sujetos a presiones políticas y pueden estar subsidiados. Aquellos fondos que resultan exitosos se caracterizan por tener una estructura corporativa menos influenciada por el gobierno y por ofrecer sus servicios a tasas similares a las de mercado, entre otros factores.

- Establecimiento de políticas orientadas al sistema financiero

El Estado juega un rol importante en el establecimiento de políticas que permitan el desarrollo de servicios financieros de forma sustentable y dirigidos a la población de bajos ingresos. En este sentido, debe garantizar estabilidad macroeconómica, no establecer restricciones a las tasas de interés y establecer un marco de regulación y supervisión apropiado. El trabajo enfatiza que uno de los factores que debe garantizar la estabilidad macroeconómica es una baja tasa de inflación, ya que esta erosiona la base de capital de las IMF y dificulta la movilización de recursos, particularmente ahorros. Por el lado de la regulación bancaria se cree que una vez que la industria de MF alcance cierta madurez, conviene que las IMF se conviertan en instituciones formales, autorizadas y supervisadas por los bancos centrales, lo cual suele requerir ajustes en la regulación existente

- Políticas proactivas para lograr una mayor inclusión

Algunos gobiernos, particularmente en países desarrollados, han implementado incentivos para atraer u obligar a las instituciones financieras a atender a las personas no atendidas por el sistema financiero. El estudio sostiene que es crucial el rol del Estado en la construcción de sistemas financieros inclusivos pero que se debe tener en cuenta que éste posee distintos matices, dado que existe cierta tensión entre los distintos roles que desempeña el gobierno. Expertos en el campo de las MF y agentes en los países en desarrollo coinciden que el mejor papel para las políticas públicas es el de propiciar un ambiente favorable para la competencia y diversidad de proveedores de servicios financieros, sosteniéndose que la estabilidad macroeconómica es una de las acciones clave. Más allá de la forma en la cual el gobierno se involucre en las MF, actualmente existe aceptación sobre el rol positivo que juega el Estado en la construcción de sistemas financieros inclusivos. El desafío reside en adoptar una postura constructiva y responsable y evitar enfoques que en el pasado tuvieron un comportamiento errático.

3. Las políticas públicas de impulso a las MF en Sudamérica

En varios países donde la actividad de los bancos comerciales en las MF es importante, o ha estado creciendo en los últimos años, se observa la participación del Estado en la implementación de políticas y regulaciones. Las experiencias observadas abarcan desde un marco de regulación favorable al desarrollo de las MF, incentivos concretos hasta la obligación a las entidades financieras para involucrarse en el negocio de las MF. A continuación se resumen algunas experiencias describiéndose el marco legal y regulatorio, las políticas públicas de incentivo a las MF y las instituciones que las llevan a cabo. También se hace una descripción de la evolución del mercado de las MF y se lo vincula con el marco legal y regulatorio y las políticas implementadas.

3.1. Argentina

En Argentina las entidades que practican intermediación financiera son reguladas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Si bien el marco regulatorio no prevé una figura específica para entidades dedicadas exclusivamente a las MF, existen normas diseñadas especialmente para las provisión de servicios financieros a personas de bajos ingresos. Distintas modalidades permiten a las entidades realizar estas operaciones de acuerdo a la estructura que les resulte más conveniente: pueden otorgar microcréditos, financiar a IMF y/o constituir empresas que se dediquen exclusivamente a las actividades microfinancieras. También las cajas de crédito cooperativas (CCC) cuentan con regulación específica para actuar en este campo.

Otras medidas adoptadas por el BCRA orientadas a desarrollar un sistema financiero inclusivo, abarcan la habilitación de sucursales especiales, levantamiento del encaje a ingresos del exterior y cuentas de ahorro.

En lo referido a políticas públicas de fomento a las MF, cabe mencionar diversas iniciativas, las cuales incluyen programas de fondeo de segundo piso y garantías (FONCAP, FOGABA), iniciativas de bancos públicos (BAPRO, Ciudad y Banco Nación) y la promulgación de una ley de microcréditos.

El mercado microcrediticio en la Argentina se encuentra en una etapa incipiente. Si bien durante los últimos años el tema ha cobrado mayor relevancia y la oferta de servicios se ha expandido, persiste una amplia brecha entre oferta y demanda. Según una estimación realizada en 2006, la demanda potencial de microcrédito sólo en el Conurbano Bonaerense ascendería a 440.000 trabajadores. Sin embargo, con datos a Diciembre de 2008, a nivel nacional el sector provee financiamiento a unos 40.000 clientes con una cartera bruta de USD 28 millones.

3.2. Bolivia

El mercado de las MF boliviano está considerado como uno de los más desarrollados del mundo, no solo por el alcance y número de IMFs, sino también por su alto desarrollo institucional y su marco regulatorio.

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) ha ido adecuando las normativas a las condiciones del mercado y a las características del sector microfinanciero durante los últimos años. Es así que la regulación financiera considera

reglamentos de constitución y de funcionamiento especiales para las entidades con orientación hacia las MF, como los Fondos Financieros Privados (FFPs), y las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Mas allá de reconocer bajo su ámbito de regulación a estas dos figuras de intermediación financiera con orientación específica hacia las MF, la SBEF contempla la realización voluntaria y sin limitaciones de actividades microcrediticias por parte de todas las entidades por ella reguladas. Respecto a la clasificación de cartera y la exigencia de constitución de provisiones para incobrables, la normativa considera un tratamiento especial para los microcréditos. La calificación de los deudores microcrediticios se realiza de acuerdo a los días de mora en el pago de sus obligaciones y se define la constitución de una provisión específica de acuerdo a esa calificación. La cantidad de días de atraso considerado guarda estrecha relación con el tipo de actividad que financian: pequeños emprendimientos con ciclos económicos muy cortos.

Por otro lado, se ha emitido reglamentación específica para la apertura de Burós de Información Crediticia, los que permiten que las entidades microfinancieras supervisadas por la SBEF puedan acceder a la información crediticia que proporcionen las entidades microfinancieras no reguladas, las que a su vez pueden obtener información relativa a los créditos de consumo y microcréditos del sistema financiero regulado.

Durante el año 2008 se han realizado una serie de modificaciones a la normativa financiera que buscan que prácticamente todas las instituciones financieras se incorporen a la regulación de la SBEF. Esto incluye a las cooperativas cerradas, hoy denominadas societarias y a las Instituciones Financieras para el Desarrollo (IFDs). Estas últimas son ONGs que continuarán estando organizadas como fundaciones o asociaciones sin fines de lucro o asociaciones civiles.

Desde la reestructuración del sistema financiero de 1985, el sistema financiero boliviano ha estado caracterizado principalmente por la existencia de bancos privados. El mercado de las MF ha seguido ese mismo patrón, no participando el gobierno en forma directa en esta industria. A pesar de este rol pasivo, el gobierno ha acompañado activamente el desarrollo del sector de las MF a través de la implementación de políticas y regulaciones que han contribuido a la expansión de un mercado saludable. Por otro lado, la cooperación internacional recibida por Bolivia fue canalizada en varias ocasiones a través de canales estatales.

En la actualidad existen dos programas gubernamentales de apoyo a los mercados de MF. El primero de ellos, *Banco de Desarrollo Productivo*, es un banco de segundo piso concebido como una corporación comercial regulada por la SBEF, que opera dentro del sistema financiero promoviendo actividades de desarrollo a través del otorgamiento de préstamos. El segundo, FONDESIF, un fondo de desarrollo cuyas operaciones se hallan fuera del sistema financiero regulado, es una herramienta del Gobierno boliviano para proveer financiamiento y apoyo técnico a IMFs reguladas y no reguladas. FONDESIF selecciona IMFs sustentables y les provee financiamiento para expandir su alcance geográfico hacia aquellas regiones carecientes de servicios financieros o para consolidar su presencia en áreas geográficas con una alta demanda potencial. Los recursos financieros se orientan a la apertura de nuevas sucursales o para apoyar las ya existentes a través de préstamos y obligaciones subordinadas.

A fines de 2008 en el sistema financiero regulado boliviano participaban 6 FFPs, 12 bancos comerciales (dos de ellos especializados en MF: BancoSol y Banco Los Andes), 24 Cooperativas de Ahorro y Préstamo y 8 Compañías mutuales de Ahorro y Préstamo. Entre las entidades que aguardan ser incorporadas al marco regulatorio de la SBEF (al amparo de la nueva ley) hay 46 Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Societarias) y 13 IFDs.

3.3. Brasil

El sistema financiero brasilero está organizado bajo la autoridad del Consejo Monetario Nacional (CMN) como órgano normativo, el que se encarga de la formulación de las políticas monetaria y crediticia, con el propósito de preservar la estabilidad monetaria y el desarrollo económico y social del país. El Banco Central de Brasil (BCB) es el responsable de la fiscalización de las instituciones financieras y el principal ejecutor de las pautas establecidas por el CMN. Siguiendo directrices de política gubernamental, el CMN y el BCB han adoptado diversas medidas para facilitar el acceso al sistema financiero a personas de bajos recursos, principalmente a través de tres pilares: las cooperativas de créditos, la figura de microcrédito y los corresponsales no bancarios.

Las cooperativas de crédito cuentan con una larga trayectoria en la economía brasilera. Sus actividades se iniciaron en el año 1902 y desde 1964 son reguladas por el BCB. En el año 2002 se autorizó la constitución de cooperativas constituidas por microempresarios que practiquen actividades de naturaleza industrial, comercial, rural o de prestación de servicios, cuyo ingreso bruto anual, por cada asociación, sea igual o inferior al límite establecido por la legislación en vigor para las pequeñas empresas. Posteriormente, se aprobó la creación de cooperativas de crédito de libre admisión.

La primera ley que se emitió para reglamentar las operaciones microcrediticias se dirigió a las actividades realizadas por las ONG. La Ley 9.790 permitió a las ONG proveedoras de microcrédito actuar bajo la forma jurídica de *Organizaciones de Sociedad Civil de Interés Público* (OSCIP). En el 2001 se diseñó una ventana específica para incluir a las IMF dentro del sistema financiero, bajo la denominación de *Sociedad de Crédito al Microempresario* (SCM). Posteriormente, mediante la ley que creó el *Programa Nacional de Microcrédito Productivo y Orientado* (PNMPO), las SCM fueron facultadas para suministrar otros servicios financieros aparte del crédito. Esta misma ley incluyó a las SCM como instituciones de microcrédito productivo y orientado, susceptibles a participar del programa.

Teniendo en cuenta sus dimensiones geográficas y la inexistencia de sucursales en varias regiones, el BCB permitió a distintas entidades financieras contratar *corresponsales no bancarios* para la prestación, entre otros, de los siguientes servicios:

- recepción y tratamiento de aperturas de cuentas de depósitos a la vista, a plazo y de ahorro,
- recibos y pagos relativos a dichas cuentas,
- recepción y tratamiento de pedidos de préstamos y de financiaciones,
- análisis de crédito y antecedentes de los clientes.

En el año 2003 la regulación incorporó las cuentas especiales de depósitos a la vista destinadas a la población de bajos recursos. Los titulares de estas cuentas pueden ser personas físicas que no posean otras cuentas en el sistema financiero. Para su apertura,

sólo se requiere un documento de identificación e inscripción en un registro de clientes; el saldo registrado en la cuenta no puede superar, en todo momento, los R\$ 1,000.

En el año 2003 la Presidencia de Brasil le confirió al CMN la facultad para reglamentar las operaciones de MF que realicen ciertas entidades financieras con recursos provenientes de depósitos a la vista. Entre otros aspectos, se dispuso que legislara sobre el porcentaje de los depósitos, los criterios para encuadrar las personas físicas y microemprendedores, los criterios para seleccionar a las personas de bajos recursos, la tasa de interés máxima para los tomadores de recursos, los valores máximos de tasa de apertura y de crédito por persona.

En este sentido, el BCB estableció un mínimo de 2% de los saldos de los depósitos a la vista captados por los bancos comerciales, por los bancos múltiples con cartera comercial y por la Caixa Económica Federal, a ser destinados a operaciones de microcrédito. Las entidades financieras pueden utilizar diversos instrumentos para el cumplimiento de las exigencias descritas, entre ellos, la transferencia de recursos a otras instituciones financieras –incluyendo las SCM- y la adquisición de créditos de otras entidades financieras (OSCIP, ONG cuyos estatutos prevean la realización de operaciones de microcrédito y a entidades, fondos o programas dirigidos al microcrédito). Desde que la ley ha sido implementada y hasta agosto 2008, los microcréditos otorgados nunca alcanzaron el 100% del total de recursos aplicables. La brecha entre la exigencia del 2% de los depósitos y la aplicación en microcréditos ha ido incrementándose durante los últimos tres años. Las financiaciones se dividen en aquellas destinadas al consumo y aquellas dirigidas a microemprendedores, siendo el monto de estos últimos siempre inferior a los primeros. Del total de la exigencia establecida solo un pequeño porcentaje de recursos son transferidos a SCM y otras entidades no financieras especializadas en microcrédito productivo.

En el 2004, el gobierno federal estableció el PNMPO con el objetivo de promover un flujo permanente de recursos entre las instituciones de microcrédito, los bancos y demás operadores de recursos públicos. A estos efectos, se creó una línea de depósito especial del Fondo de Asistencia al Trabajador (de R\$ 200 millones), a la que se sumó el direccionamiento del 2% de los depósitos a la vista mencionado anteriormente. Esto aseguró a las instituciones de microcrédito una fuente significativa y permanente de recursos que, como contrapartida, no pueden ser otorgados a una tasa de interés mayor al 4% mensual.

No puede dejar de destacarse en la evolución de la actividad de las MF en Brasil, la participación del gobierno a través de la actividad de tres bancos públicos: *Banco do Nordeste*, como banco de primer piso, *Banco do Desenvolvimento Economico e Social* (BNDES) como entidad de segundo piso y a través de *Banco Popular do Brasil* (BPB), la subsidiaria del *Banco do Brasil*.

El Banco do Nordeste es un banco público de primer piso que actúa como banco regional de desarrollo en el nordeste de Brasil, área que posee la mayor concentración de pobreza. Junto a *Acción Internacional*, en el año 1997 se diseñó un programa de microcrédito denominado CREDIAMIGO. El principal producto del programa es el “Giro Popular Solidario” cuya característica saliente es que tiene una tasa de interés de 2% mensual a la cual se le adiciona una comisión.

El BNDES es un banco estatal de segundo piso que, dentro de sus políticas de desarrollo social, cuenta con programas para expandir la oferta de crédito productivo a emprendedores de bajos ingresos a través del financiamiento a IMF. Hasta el año 2003 canalizó sus operaciones a través del Programa de Crédito Productivo Popular, mediante el cual fueron apoyadas 32 instituciones de microcrédito, por un valor total de R\$ 43,3 millones. En el año 2004 se constituyó el Programa de Microcrédito del BNDES (PMC) con el objetivo de contribuir en los aspectos operativos del PNMPO.

El BPB es una subsidiaria del Banco do Brasil, entidad controlada por el gobierno brasilero cuyo capital cotiza en Bolsa. Sus primeras operaciones se iniciaron en el año 2004. El BPB actúa a través de corresponsales no bancarios ya que no posee sucursales, lo que le permite reducir costos y llegar a determinadas comunidades en las que resultaría difícilmente viable abrir sucursales. Dentro de su gama de productos, el BPB ofrece la posibilidad de acceso al microcrédito y brinda a sus clientes seguros de vida. Por otra parte, el BPB posee participaciones en sociedades OSCIP.

El mercado brasilero de microcrédito ha crecido significativamente durante los últimos años. A pesar de ello, presenta una amplia brecha entre la oferta y la demanda de estos servicios. Por el lado de la demanda, un trabajo realizado por el BCB estima que existen aproximadamente 16 millones de pequeñas unidades productivas, de las cuales 7 millones serían potenciales clientes que ejercen demanda efectiva, lo que aproximadamente representa unos R\$ 12,000 millones. Del lado de la oferta, incluidas las cooperativas de crédito de microempresarios, en diciembre 2006 existían alrededor de 220 instituciones que atendían aproximadamente un millón de clientes activos, equivalentes a R\$ 1,000 millones, lo que representa apenas un 9% de la demanda. El mayor operador individual continúa siendo el Banco do Nordeste, a través del programa *Crediamigo*.

Como resultado de la política adoptada en relación a corresponsales no bancarios, en el año 2006 existían más de 95 mil puntos de atención de corresponsales instalados, cantidad cinco veces superior a la de sucursales. En relación a las cuentas a la vista diseñadas para las personas de bajos ingresos, y de acuerdo a información provista por el BCB, más de la mitad de las cuentas simplificadas fueron abiertas en la *Caixa Econômica Federal* (más de 3 millones), en el *Banco Popular de Brasil* (1.5 millones) y en el *Banco do Brasil* (aprox. 1 millón).

3.4. Chile

En Chile, las instituciones que combinan la actividad crediticia con la captación de recursos del público están sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF). Al mismo tiempo, todos los oferentes de crédito, capten o no recursos del público, quedan comprendidos en la ley que fija límites a la tasa de interés. Este límite recibe el nombre de interés máximo convencional y no puede exceder en más de un 50% el interés corriente.

Las normas que se aplican a los intermediarios financieros autorizados a funcionar disponen un tratamiento regulatorio uniforme para todo tipo de entidad. En materia de requisitos de constitución, normas prudenciales y actividades permitidas, la regulación no distingue a las entidades según su orientación (tesorería, financiamiento de consumo, financiamiento habitacional, microcrédito u otra). A pesar de ello, la normativa prevé

ciertas ventanas para que las entidades puedan canalizar sus operaciones de MF. Una de ellas es la constitución de *unidades de negocio* vinculadas a bancos.

Uno de los canales habilitados para la atención de personas de bajos recursos es el de las cooperativas *de ahorro y crédito* (CAC). Las CAC pueden conceder préstamos a sus socios y al público en general, con o sin garantía, y efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos. Estas instituciones son supervisadas en función de su tamaño, aquellas que poseen un patrimonio inferior a las 400,000 unidades de fomento (USD 13,6 millones) quedan excluidas del control de la SBIF.

Por otra parte, el gobierno chileno, a través de distintos organismos públicos, impulsó diversas iniciativas para promover los servicios financieros a los sectores de la población de menores ingresos. Básicamente las medidas consisten en la provisión de garantías, subsidios a los costos operativos o participación directa a través del otorgamiento de microcréditos, como es el caso de BancoEstado.

FOSIS es una agencia pública descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada en 1990, que financia planes de desarrollo y programas que contribuyan a la reducción de la pobreza en el país. Entre sus acciones, se encuentra la de subsidiar parte de los costos operativos de los pequeños créditos otorgados por las instituciones financieras, reduciendo, por tanto, los costos de aquellas organizaciones.

SERCOTEC es una corporación de derecho privado, que administra y opera recursos del estado, motivo por el cual se considera entidad pública. En el año 2008 SERCOTEC firmó un convenio con BancoEstado para favorecer la bancarización de pequeños empresarios. Los objetivos específicos de este programa radican en el acercamiento de los instrumentos bancarios a los microempresarios y en la promoción del acceso al financiamiento privado y la bancarización de las micro y pequeñas empresas.

FOGAPE es un fondo estatal creado en 1980, cuya función es proveer garantías crediticias a los bancos que otorguen préstamos a pequeñas empresas. FOGAPE es administrado por BancoEstado y fiscalizado por la SBIF. Principalmente, los préstamos garantizados están dirigidos a personas físicas o jurídicas que desarrollan actividades empresariales productivas o de servicio con ventas anuales de hasta USD 852,500 para pequeños empresarios no agrícolas y hasta USD 477,400 para pequeños empresarios agrícolas. Para que los mismos puedan acceder a estos créditos se exige formalidad tributaria y que no presenten antecedentes comerciales desfavorables o deudas impagas; los créditos deben destinarse a objetivos tales como capital de trabajo o proyectos de inversión básicamente.

Las garantías son colocadas a través de subastas que realiza BancoEstado y pueden alcanzar hasta un 80% del crédito, con lo cual los bancos comparten parte del riesgo de default. Las ofertas son seleccionadas en función de la cobertura requerida hasta que el monto total subastado sea asignado. Del proceso de subasta pueden ser excluidos aquellos bancos con altas tasas de default en préstamos garantizados previamente. FOGAPE cobra una comisión a los bancos de hasta un 2% del crédito garantizado dependiendo del desempeño de las pérdidas de cada banco. Las comisiones y otros ingresos, como los rendimientos de inversiones, son utilizados para cubrir todos los costos administrativos y pérdidas de modo tal que FOGAPE pueda funcionar de manera sustentable.

En función del dinamismo de algunos programas públicos, se encuentra que el sistema de garantías FOGAPE ha registrado un considerable desempeño. Las garantías otorgadas han registrado tasas de impago relativamente bajas, ubicándose en un 1.05% en el segundo semestre de 2005. Este dato sugeriría que la provisión de garantías no provoca una reducción de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los bancos sobre su cartera. Asimismo, en el año 2007 contó con la participación de 17 instituciones financieras, alcanzando las 24,000 operaciones por un monto de créditos garantizados superior a los 13 millones de U.F. (aprox. USD 440 millones).

BancoEstado es un banco público que inició sus actividades microfinancieras en el año 1995 a través de *BancoEstado Microempresas (BEME)*. BEME es una estructura separada del banco, constituida como filial de asesoría financiera de acuerdo a la figura permitida por la regulación. Actuar de este modo, le otorga a BEME autonomía para desarrollar sus actividades relativas a la gestión crediticia. Al mismo tiempo, BEME puede hacer uso de la infraestructura del banco a través de su red de sucursales. Adicionalmente, por el lado del fondeo, BancoEstado posee una cantidad importante de cuentas de ahorro, lo que le posibilita un plan de crecimiento de la cartera de microcréditos significativo sin mayores restricciones. En lo que respecta al funcionamiento del banco público BancoEstado, a través de su filial BEME, la cartera de clientes alcanza una participación de aproximadamente un 50% del mercado. BEME cuenta con 163 puntos de contacto con los microempresarios a lo largo de todo Chile. Sus colocaciones registran bajos niveles de morosidad, comparables con los principales bancos de MFs de la región. Entre otras características de desempeño se encuentra un elevado índice de clientes por ejecutivo y utilidades crecientes.

Además de BancoEstado, otros bancos que incursionaron en el mundo de las MF son *Banefe* (Banco Santander) y *Banco del Desarrollo*. Ambos realizan sus operaciones microfinancieras a través de filiales.

En los últimos años, la cartera de las filiales bancarias especializadas, se ha expandido considerablemente. En el caso de las CAC, el ritmo de crecimiento es significativo, aunque la actividad se desarrolla a una escala mucho menor.

3.5. Colombia

El sistema financiero colombiano es supervisado por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Si bien los establecimientos que realizan intermediación se clasifican en función de su orientación, no existe una categorización específica y exclusiva para las MF. No obstante, la regulación establece que las compañías de financiamiento comercial pueden realizar operaciones de microcrédito con créditos que reciban de otros intermediarios financieros.

La incursión del sector público en la industria microfinanciera se plasmó a través de un rango amplio y diverso de iniciativas. Las mismas se ocuparon de establecer claras definiciones sobre el sector, promover la oferta de servicios de crédito y ahorro desde el sector privado y desarrollar tareas de capacitación, entre otros aspectos.

Las primeras iniciativas públicas nacen en el año 1994 con el establecimiento del Plan

Nacional de Desarrollo de la Microempresa. Este plan, creado para apoyar al sector microempresarial, se basó en distintas estrategias:

- Capacitación técnica, comercial y financiera.
- Recapitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG).
- Creación del programa Finurbano, establecido por el Instituto de Fomento Industrial (IFI), para proveer redescuentos a las entidades financieras y crédito directo a las cooperativas de ahorro y crédito y asociaciones sin fines de lucro, entre otros.

El siguiente paso se dio a través de la Ley Mipyme, cuyo objetivo radicaba en la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el año 2002 el sector público y el sector privado sellaron una iniciativa conjunta para dar un mayor impulso al desarrollo de las MFs. El gobierno nacional junto a 31 entidades bancarias firmaron un convenio mediante el cual estas últimas se comprometían a destinar \$ 300,000 millones con recursos propios para el otorgamiento de créditos a microempresarios durante su primer año.

En el año 2003 se creó una nueva modalidad de microcrédito destinado a financiar las viviendas de los microempresarios. Mediante la Ley 795 se estableció la figura de microcrédito inmobiliario para la adquisición, construcción o mejora de inmuebles.

Posteriormente, en el año 2006, se aprobó una ley para fomentar la cultura del emprendimiento que además propuso realizar acuerdos con las entidades financieras para que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de créditos.

Ese mismo año, se creó un programa de inversión, denominado Banca de las Oportunidades, administrado por el Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancoldex. El objetivo de este nuevo esquema es propagar el acceso a los servicios financieros para las familias de bajos ingresos, emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas. La red de la Banca de las Oportunidades está compuesta por bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, ONG y cajas de compensación familiar.

Otra de las medidas adoptadas en el año 2006, estuvo dirigida a la prestación de servicios financieros a través de corresponsales no bancarios, entendidos como aquellas personas físicas o jurídicas con atención al público. Los corresponsales pueden realizar, entre otras, las siguientes actividades:

- Recaudación y transferencia de fondos
- Giros en moneda colombiana dentro del país
- Depósitos y retiros de cuentas corrientes, cuentas de ahorro o depósitos a término
- Desembolsos y pagos por operaciones activas de crédito
- Recolección y entrega de documentación sobre los servicios previstos

En el año 2008, a través del Decreto 1119 se facultó a los establecimientos de crédito y cooperativas a ofrecer cuentas y planes de ahorro de bajo monto sin costo para los beneficiarios, estableciendo como requisito únicamente la identificación del cliente.

Una de las últimas novedades del sector es la creación del primer banco especializado en la materia, denominado Bancamía – Banco de las Microfinanzas. Esta entidad surgió de la unión de dos ONG con un socio mayoritario, Fundación BBVA, creada en el año 2007. En octubre de 2008 la Superintendencia autorizó a Bancamía a funcionar como el primer establecimiento bancario exclusivo para el sector de las microempresas.

En Colombia existen 1.6 millones de microempresas, de las cuales un 62% posee créditos de algún tipo, de ellos un 41% proviene de fuentes informales. Las microempresas formales tienden a financiarse más con bancos y proveedores que las microempresas informales, que utilizan más líneas de crédito provistas por fundaciones, y aunque con menor frecuencia, con casas de empeño y establecimientos de comercio.

En relación a los corresponsales no bancarios, en junio de 2007 existían 1,658 y a noviembre de 2008 se registraban unos 4,870, de los cuales más de un 80% correspondían a una sola entidad (Citibank).

3.6. Ecuador

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero regula la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero privado, así como la organización y funciones de la Superintendencia de Bancos (SBS). En junio de 2007 se publica una Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito que introduce las siguientes reformas:

- Dispone la creación de un Fondo de Liquidez.
- Establece máximos a las tarifas que cobren las instituciones financieras por servicios activos, pasivos o de cualquier otra naturaleza.
- Las entidades dedicadas a actividades comerciales que realicen sus ventas a crédito, sólo podrán cobrar la tasa de interés efectiva del segmento de consumo, más los impuestos de ley, y de ninguna manera comisiones u otros conceptos adicionales.

Entre las políticas públicas e iniciativas tendientes a favorecer el desarrollo del microcrédito cabe destacar la creación del Sistema Nacional de Microfinanzas (SNM). Esta iniciativa busca coordinar los programas públicos y privados de microcrédito existentes para evitar la duplicación de esfuerzos y la reducción de costos operativos y servir como un instrumento para canalizar adecuadamente los recursos financieros en beneficio de las actividades de economía solidaria. El SNM estará constituido por tres instancias principales:

- El Fondo Nacional de Microcrédito, cuyos recursos se canalizarán a la economía bajo el mecanismo de segundo piso y operará a través de las instituciones de MFs reguladas y no reguladas previamente calificadas para el efecto en un mecanismo de subastas públicas de merecimiento de los proyectos.
- El Fondo de Fortalecimiento y Capacitación, que operará bajo jurisdicción nacional, cuyos recursos se canalizarán para el fortalecimiento y capacitación tanto de las instituciones de MFs reguladas y no reguladas como también capacitaciones otorgadas al beneficiario final del crédito (microempresarios) en un mecanismo de subastas públicas de merecimiento de los proyectos.
- La Red Nacional de Operadores de Microcrédito, cuya columna vertebral sería la extensión del sistema de pagos interbancarios del Banco Central del Ecuador.

El SNM opera canalizando sus fondos a través de la Corporación Financiera Nacional y del Banco Nacional de Fomento.

Otro de los objetivos del SNM es el desarrollo y fortalecimiento de instituciones que operan en el ámbito de las Finanzas Populares, para el cual se i) desarrolló un proceso de capacitación en la zona nororiental del país, y ii) estableció un proceso de capacitación a nivel nacional, en el cual 73 estructuras financieras locales participan de un proceso de formación, todas ellas integrantes de la Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador.

La Corporación Financiera Nacional (CFN) es una institución financiera pública autónoma. La entidad estimula la inversión e impulsa el crecimiento económico sustentable y la competitividad de los sectores productivos y de servicios del Ecuador, siendo la fiduciaria más grande del país y administrando un patrimonio que supera los USD 1,000 millones de dólares, repartidos en proyectos tanto privados como públicos apoyando sectores importantes de la economía del país tales como financiero, eléctrico, telecomunicaciones, infraestructura, inmobiliario, MFs entre otros. Es un importante proveedor de crédito de segundo piso para instituciones financieras orientadas a la concesión de microcréditos a través de la línea de crédito denominada “Credimicro”. Este programa está destinado a personas que tengan actividades a pequeña escala, con ventas o ingresos brutos anuales de hasta USD 100,000 para la creación de activo fijo, capital de trabajo y asistencia técnica.

El Banco Nacional de Fomento (BNF) es un banco público nacional que implementa un programa de microcréditos denominado “*CreceMás*”, orientado a personas físicas relacionadas con las actividades de producción, comercio o servicios, cuyos activos totales no superen los USD 20,000 y que tengan hasta 10 empleados a los cuales se financiará hasta el 100% del proyecto de inversión a realizarse. El destino del financiamiento será para el capital de trabajo y la formación de activos fijos, poniendo el énfasis en la rentabilidad del proyecto. Otro programa del BNF, coordinado por el MCDS es “*Microcrédito de Desarrollo Humano*” orientado a todas las personas físicas que consten en la base de datos del programa de “*Bono de Desarrollo Humano*”. El monto máximo a otorgar es de USD 350 y se financiarán créditos destinados a proyectos de inversión en micro unidades de producción, comercio o servicio. Los créditos se concederán a tasas subsidiadas y no requieren ninguna garantía, ya que el repago se lo hará con recursos del Programa de Protección Social.

Respecto al universo de entidades proveedoras de microcréditos en el Ecuador, existe una gran diversidad de instituciones especializadas en MFs, entre ellas: 4 instituciones financieras reguladas especializadas, 23 cooperativas de ahorro y crédito reguladas, más de 1,000 cooperativas de ahorro y crédito no reguladas por la SBS, alrededor de 40 ONGs y un sinnúmero de estructuras financieras locales.

Cuando se considera el caso ecuatoriano, hay que mencionar la fuerte tasa de crecimiento de las MFs durante los últimos 6 años, destacándose particularmente la participación de tres bancos comerciales y las cooperativas de crédito reguladas.

3.7. Perú

La Ley General del Sistema Financiero incluyó a las instituciones especializadas en el otorgamiento de servicios microfinancieros bajo la órbita de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) a través de varias figuras:

- *Caja Rural de Ahorro y Crédito (CRAC)*: es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a la mediana, pequeña y micro empresa del ámbito rural.
- *Caja Municipal de Ahorro y Crédito (CMAC)*: es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente con las pequeñas y micro empresas.
- *Empresa de desarrollo de la pequeña y micro empresa (EDPYME)*: es aquella cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a los empresarios de la pequeña y micro empresa.

Respecto a las operaciones realizables por estas entidades, un reciente decreto amplió significativamente ese rango de operaciones y además les abre la oportunidad de realizar el resto de las operaciones admitidas para bancos comerciales siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por la SBS. En la actualidad se autoriza a las CMAC a operar incluso fuera de su municipio, de alguna manera reconociendo su capacidad de competir con bancos comerciales. Entre las operaciones que no se les admite realizar a estas entidades se incluyen, entre otras:

- conceder préstamos hipotecarios y prendarios,
- otorgar sobregiros o avances en cuentas corrientes,
- expedir y administrar tarjetas de crédito y de débito,
- emitir y colocar bonos y demás instrumentos representativos de obligaciones.

Respecto al impulso a las MFs desde el sector público, hacia la segunda mitad de la década del 90 surgen en el Perú los primeros esbozos de políticas públicas activas e instrumentos de promoción del desarrollo de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE), así como las instituciones públicas que le dan soporte. Se crea el Fondo de Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI) en 1992 y el Programa de Pequeña y Microempresa en 1994, ambos bajo la órbita del Ministerio de Industria y por otro lado la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME) en 1997, en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros. En el último quinquenio se establece un nuevo marco regulatorio y se traslada el Programa Bonopyme y PROMPYME al ámbito del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). El sistema o modelo institucional de apoyo estatal a las MYPE en el Perú, está constituido por varias entidades públicas que se distribuyen responsabilidades de acuerdo a su función pública, al tipo de servicios que ofrecen, al segmento de las MYPE que atienden y al sector económico. El marco regulatorio vigente establece que el órgano rector de las políticas públicas para las MYPE es el MTPE.

Cabe destacar tres experiencias que han logrado un ensamblaje adecuado, continuidad y claridad en las funciones y roles de política pública:

- La experiencia de PROMPYME en las compras públicas, a través de un programa de facilitación del acceso de las MYPE a las compras estatales y al mercado interno,

- el Programa Perú Emprendedor (antes Bonopyme) orientado a dinamizar el mercado de servicios y a cofinanciar servicios de desarrollo empresarial mediante el sistema de bonos para diversos segmentos de las MYPE: autoempleados y microempresarios informales, micro y pequeñas empresas formales y jóvenes y mujeres que inician emprendimientos. El esquema de financiamiento es novedoso porque puede lograr la sostenibilidad.
- INTERMESA es una mesa de concertación para promover el *Plan Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para empresas*, promovida por instituciones públicas, cooperación internacional, municipalidades y gremios de empresarios de todas las escalas, incluyendo a las MYPE.

Otro de los actores es el Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI), uno de los más antiguos sistemas de avales públicos de la región, que ha incursionado crecientemente en el segmento microfinanciero ofreciendo garantías de cartera a bancos especializados. Recientemente ha establecido una línea para “intermediarios”, dirigida a entidades no bancarias reguladas (CMACs, CRACs y EDPYMEs) y a ONGs. Según la información disponible, hacia el año 2004 FOGAPI había otorgado garantías para préstamos a microempresas por un monto cercano a los USD 35 millones, con una cobertura del 50%.

En agosto de 2003 se promulga la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, con el objeto de promover la competitividad, formalización y desarrollo de las MYPEs, ordenando todas las iniciativas existentes. Se establece que el rol del Estado será fomentar el desarrollo integral y facilitar el acceso a los servicios empresariales y a los nuevos emprendimientos, con el fin de crear un entorno favorable a su competitividad, promoviendo la conformación de mercados de servicios financieros y no financieros promoviendo, a través de CODEMYPE, capacitación y asistencia técnica. Asimismo se establecen condiciones para el programa PROMPYME, la promoción de exportaciones y la generación de estadísticas y bases de datos a través del Instituto Nacional de Estadística e Información Tecnológica.

Esta ley promueve el acceso de las MYPEs al mercado financiero y al mercado de capitales, fomentando la expansión, solidez y descentralización de dichos mercados. Se establece que el Estado deberá promover el fortalecimiento de las IMF's supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Se establece que la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) deberá promover y articular integralmente el financiamiento, diversificando, descentralizando e incrementando la cobertura de la oferta de servicios de los mercados financiero y de capitales en beneficio de las MYPE. En los títulos siguientes se establecen instrumentos para la simplificación de trámites, obtención de licencias y permisos municipales y un esquema simplificado del régimen tributario a las MYPE. Cierra con un título orientado al régimen laboral de las microempresas y disposiciones complementarias.

Es importante destacar la actuación de COFIDE, una empresa de economía mixta que cuenta con autonomía administrativa, económica y financiera y cuyo capital pertenece en un 98,56% al Estado peruano. Desde su creación hasta el año 1992, COFIDE se desempeñó como un banco de primer piso para posteriormente ejercer exclusivamente las funciones de un banco de desarrollo de segundo piso, canalizando los recursos que administra únicamente a través de las instituciones supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Todas las líneas y programas de crédito que administra COFIDE

son canalizadas hacia los beneficiarios a través de una Institución Financiera Intermediaria: banco, financiera, CRAC, CMAC, EDPYMES, cooperativa, o empresa de arrendamiento financiero.

El FONDEMI es un componente del Programa Perú Emprendedor del MTPE destinado a brindar servicios financieros, administrado por COFIDE en fideicomiso, con recursos provenientes de la Unión Europea y aportes del sector público. Su objetivo es el de contribuir al desarrollo de la microempresa, canalizando recursos para financiar los requerimientos del sector de la MYPE, derivados de sus actividades productivas, comerciales o de servicios.

El segmento de la MYPE es de vital importancia en el crecimiento económico del Perú, se estima que a 2007 representaba el 42% del PBI y el 74% de la PEA. El Perú tiene una de las mayores economías informales en Latinoamérica, con un aporte mayor al 42% en relación al PBI, porcentaje solo superado por Bolivia y Panamá. Los últimos estudios estiman que en el Perú existen aproximadamente 3,100,000 unidades empresariales con 10 ó menos empleados, las que están recibiendo una oferta creciente de servicios financieros por parte de un conjunto de empresas del sistema financiero nacional. Cabe destacar que la porción del mercado del microcrédito respecto al total de financiaciones ha crecido del 4.5% promedio en 2001 al 10% en 2008. Otro aspecto importante es que de los NS 4,902 millones concedidos a septiembre de 2008 por los bancos, NS 1,993 millones corresponden a Mibanco, un banco especializado en MF.

4. Conclusiones

En un cuadro comparativo se han resumido las políticas públicas implementadas por cada uno de los países estudiados (Anexo I). Allí se evidencia la existencia de una gran diversidad de medidas que no han sido aplicadas de manera simultánea. Se observa que las políticas públicas de cada uno de los países relevados responden a enfoques de distinto signo, coexistiendo políticas intervencionistas y pro mercado, o posturas de carácter laissez faire. Este hecho se derivaría de los siguientes factores:

- la implementación sucesiva de políticas aplicadas por distintos gobiernos con diferentes perspectivas,
- las iniciativas son adoptadas en forma simultánea por diversas instancias gubernamentales (Bancos Centrales, Ministerios de Economía, de Desarrollo Social, etc.) con distintos enfoques y estrategias.

Ello ha conducido a que en muchos casos exista un proceso de acumulación de políticas no siempre bien integrado. A pesar de esta falta de homogeneidad, en lo que sigue se intentará obtener algunas conclusiones del resultado de algunas de estas iniciativas que, se entiende, poseen mayor relevancia.

- Factor “tasa de interés”

Como se mencionó en la introducción el límite a las tasas de interés es una clásica medida intervencionista y los organismos internacionales especializados en la materia la desaconsejan fuertemente. Sin embargo, de la observación entre los países relevados que la aplican (Ecuador, Chile y Colombia), no se desprende que haya sido una limitación clave para el desarrollo de las MF. Esto podría explicarse por los niveles de

las tasas máximas fijadas para la actividad microfinanciera; éstas parecerían ser lo suficientemente altas como para no obstaculizar la operatoria de las IMF. En todo caso no pareciera que el factor “tasa de interés” en forma aislada tenga un importante poder explicativo del desarrollo del sector.

- *Factor “infraestructura financiera”*

Es este un factor pro-mercado que parece siempre contribuir al desarrollo de los servicios de MF. En los países seleccionados encontramos diversos ejemplos: corresponsales no bancarios en Brasil y Colombia, redes de operadores de microcréditos en Ecuador y realización de mandatos entre entidades financieras y no financieras en Bolivia.

- *Factor “bancos públicos”*

En general, la banca pública ha sido criticada por su tendencia a la orientación de los créditos y en muchos casos debido a su ineficiencia operativa. No obstante, en los países analizados, su participación pareciera tener bastante importancia. Ello responde al rol de demostración para el resto del sector, al fondeo que puede ofrecer a pequeñas IMFs y a la capacidad de atender una gran masa de microemprendedores a través de sus extensas redes de sucursales. En el caso del Perú, las cajas municipales se reconvirtieron en uno de los principales proveedores comerciales de servicios de MF. En Chile, BancoEstado, y en Brasil, el programa Crediamigo, operan de forma sustentable y con una de las más altas cuotas de mercado.

- *Factor “sistemas de garantía crediticia”*

Calificada como una herramienta de carácter intervencionista, muchos critican esta herramienta por los problemas de riesgo moral que puedan suscitarse. Sus defensores afirman que estos esquemas son válidos ya que cubren los costos que acarrea el aprendizaje de otorgar créditos a un grupo de agentes desconocidos. En todo caso, de acuerdo a lo observado en la región, podría su diseño jugar un rol clave para alcanzar un desempeño eficiente. FOGAPE en Chile constituye un claro ejemplo de un fondo estatal exitoso, en el sentido de promover la actividad de mercado al tiempo que minimiza los problemas de información asimétrica.

La evaluación conjunta de las distintas políticas públicas adoptadas no es una tarea sencilla, dado el grado de heterogeneidad existente. A pesar de ello, un elemento común observado en todos los países relevados, es el papel de la banca comercial en el desarrollo de las MF. Esta participación, ya sea implementada a través de bancos públicos o privados, se encuentra estrechamente vinculada al rol asumido por el Estado.

Como se ha mencionado, la acción del sector público dirigida a construir un sistema financiero inclusivo, puede adoptar orientaciones muy variadas. Decidir cual de estas políticas puede resultar exitosa, dependería de la impronta que se le desee otorgar. A modo de ejemplo, la actuación de la banca pública bajo esquemas sustentables puede arrojar resultados muy distintos a aquellos derivados de la aplicación de criterios no comerciales.

Sin embargo, no pueden apurarse conclusiones respecto a la efectividad de las políticas públicas sin tener en cuenta factores socio-económico, geográficos y culturales de los países en el cual se desarrollan, que queda fuera del contexto de este trabajo.

Anexo I: Cuadro comparativo de políticas públicas orientadas al fomento de las MF

Políticas públicas	Países						
	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Legislación nacional y regulación del sistema financiero vinculadas a las MF	Ley de Microcrédito (26.117) / BCRA: figuras Microcrédito / Fondeo de bancos comerciales a IMF / Servicios Complementarios / CCC / Cuenta básica de ahorro	OSCIP Cooperativas de microempresarios / SCM / Cuentas simplificadas	Creación FFP / Regulación de Coop Cerradas y IFDs / Regulación de Ent.Fin. no bancarias dedicadas a MF / Regulación prudencial especial (Mutuales, FFP, Coop Abiertas, cerradas y IFD). Bancos Com. especializados en MF.	Asesorías financieras / Cooperativas de ahorro y crédito (CAC)	Def. Sistema de Microcrédito / Def. Microcrédito inmobiliario / Compañías de financiamiento comercial / Cuentas de ahorro	Def. segmento microcrédito (3 categorías: subsistencia, acumulación simple y ampliada). Bancos especializados / Coop. crédito reguladas y no reguladas / ONG	Bancos especializados / CMAC / CRAC / EDPYME / Ley de Promoción y Formalización de la MyPE
Bancos públicos (MF directa)	BAPRO	Banco do Nordeste (CREDIAMIGO) / Banco Popular do Brasil		BancoEstado Microempresas (BEME)		Banco Nacional de Fomento (BNF)	
Liberalización de tasas de interés	Libres	Libres	Libres	Tasa máxima (Ley 18.010)	Tasa máxima / Honorarios y comisiones (ley 590)	Ley de Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito	Libres
Subsidios	Subsidios implícitos (ley 26.117)		Préstamos de Bco de Desarrollo Productivo y Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) tienen tasas menores a las de mercado.	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) / INDAP (Bono de articulación financiera)			
Infraestructura financiera	Sucursales móviles	Corresponsales no bancarios	Realización de Mandatos de Intermediación Financiera entre entidades no reguladas y reguladas		Corresponsales no bancarios	Red Nacional de Operadores de Microcréditos	
Sistemas de garantía crediticia	Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA)			Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)	Fondo Nacional de Garantías (FNG)		Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI)
Fondeo (público y de segundo piso)	FONCAP / Bco. Ciudad / BNA / BAPRO (Fuerza solidaria) / Ley de microcrédito (26.117)	Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico e Social (BNDES) / Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO)	Banco de Desarrollo Productivo (ex NAFIBO) / FONDESIF	INDAP (Fondo de Administración Financiera)	Instituto de Fomento Industrial (Programa Finurbano)	Corporación Financiera Nacional (CFN) / Fondo Nacional de Microcrédito (FNM)	COFIDE (Programa Microglobal y Hábitat Productivo) / Fondo de Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI)
Otros	Excepción al encaje 30% (financiamiento del exterior)	Direccionamiento de depósitos		Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) / Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	Convenio Banca - Gobierno / Cultura del emprendimiento / Excepción impuestos	Excepción impuestos a operaciones activas / Fondo Nacional de fortalecimiento y capacitación	PROMPYME / Programa Perú Emprendedor / INTERMESA