

TESIS DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL

**“REGULACION MICROFINANCIERA EN AMÉRICA DEL SUR.
ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE ABORDAJE COMO UN CASO DE POLÍTICA
SOCIOECONÓMICA”**

Maestranda: Margarita Consuelo Córdova Herrera
Directora de Tesis: Ruth Muñoz

Los Polvorines, septiembre de 2010

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a esta casa de estudios, sobre todo a mis profesores Alberto Federico Sabaté, José Luis Coraggio, Ricardo Dieguez, Patricio Narodowski y Aída Quintar, por el nivel de reflexión y análisis que me aportaron sus cursos para pensar en hacer de las microfinanzas una herramienta de inclusión en el marco de la Economía Social. Especialmente a Ruth Muñoz, directora de mi tesis, quien durante su embarazo y luego en el cuidado de Carmen, me brindó la orientación en los momentos de dispersión y la asesoría para el análisis y la reflexión en la producción de los contenidos de la presente investigación.

Quiero agradecer de manera especial a mis amigos de los países de América del Sur por brindarme su tiempo en las entrevistas que realicé para el relevamiento de información complementaria de la tesis, ya que participaron desde la sociedad civil aportando en el proceso de elaboración de las diferentes leyes, resoluciones y decretos. En Perú a Tito Villalta y Jack Burga, en Bolivia a Reynaldo Marconi, en Ecuador a Lizette Aguirre, en Uruguay a Jorge Nava y Juan José Sarachu y en Argentina a María Ester Cremona y a mis compañeros de la Comisión Nacional de Microcrédito (CO.NA.MI.).

Va mi agradecimiento a mis compañeras y amigas de la MAES II, Sol Arroyo y Valeria Mutuberría, así como a Inés Verbrugghe, quienes me brindaron su apoyo incondicional en todo momento y revisaron mis borradores, haciendo valiosos comentarios y sugerencias. A Gonzalo Perren en Buenos Aires, a Ofelia Montes y Carmen Sánchez en Lima, con quienes en diferentes momentos hemos debatido y apostado en hacer de las microfinanzas una herramienta de inclusión social donde las personas que acceden a un crédito tienen el derecho a la administración y gestión de los recursos financieros.

Finalmente quiero agradecer a Gilberto militante cooperativista y a Nelly, mis padres, quienes a la distancia estuvieron presentes alentándome en hacer de la tesis un documento que aporte para compartir con los amigos de Latinoamérica la utopía de hacer un mundo mejor.

INDICE

INTRODUCCION	4
ASPECTOS METODOLÓGICOS	6
CAPITULO I: CATEGORIAS CONCEPTUALES EN EL ABORDAJE DE LA REGULACIÓN MICROFINANCIERA	8
1.1 Marco de análisis de las políticas socioeconómicas y la economía social	8
1.1.1 Políticas económicas	8
1.1.2 Políticas sociales	9
1.1.3 Políticas socioeconómicas	11
1.1.4 Planteamientos desde la economía social	13
1.2 Tipos de regulación microfinanciera	16
1.3 Propuesta de marco de análisis de la regulación microfinanciera como un caso de política socioeconómica.	18
1.3.1 Definición del objeto	18
1.3.2 Especificación de las variables de análisis	27
1.3.2.1 Definición de microfinanzas	28
1.3.2.2 Población objetivo	31
a) Pobreza en el marco de las microfinanzas	31
b) Sector informal: microempresa	33
c) Emprendimientos de la economía social y solidaria	37
1.3.2.3 Arquitectura institucional	38
1.3.2.4 Servicios financieros	40
1.3.2.5 Servicios no financieros	44
1.3.2.6 Impactos	45
CAPITULO II: MARCO DE REGULACIÓN MICROFINANCIERA EN AMERICA DEL SUR	47
2.1 Panorama del marco de regulación microfinanciera en los países de la región	47
2.1.1 Países que presentan leyes de regulación microfinanciera	52
2.1.1.1 Países con regulación financiera	52
2.1.1.2 Países con leyes de promoción	63
2.1.1.3 Caso Brasil: regulación financiera y promoción de la economía solidaria	73
2.1.2 Países sin marco normativo específico para el sector de las microfinanzas	75
2.2 Análisis comparativo de las leyes promulgadas para el sector de las microfinanzas	82
2.2.1 Definición de las microfinanzas	82
2.2.2 Población objetivo	86
2.2.3 Arquitectura institucional	88
2.2.4 Servicios financieros	94
2.2.5 Servicios no financieros	101
2.2.6 Impactos	104
CAPITULO III: LINEAMIENTOS PROPOSITOS PARA LA REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS	108
3.1 De las microfinanzas convencionales a las finanzas solidarias	109
3.2 De la focalización en los pobres hacia el acceso para todos	113
3.3 Bases para una nueva arquitectura institucional	115
3.4 Del microcrédito hacia la diversificación de los servicios financieros	119
3.5 Hacia estrategias articuladas de formación y promoción integral	124
3.6 Necesidad de institucionalizar los impactos de las finanzas solidarias	125
REFLEXIONES FINALES	128
BIBLIOGRAFIA	132
ANEXOS	140

INTRODUCCIÓN

En la década de los 80 el empobrecimiento de los países de América Latina estuvo marcado por la aplicación de políticas de corte neoliberal, donde existió un Estado presente otorgando su poder de decisión a las normas del mercado. Producto de esta crisis muchos desempleados pasaron a formar parte del sector informal, produciéndose el surgimiento de una gran variedad de actividades económicas por cuenta propia. Este contexto fue propicio para el desarrollo de las microfinanzas, donde muchos sectores apostaron que el microcrédito sería un instrumento de erradicación de la pobreza.

En los países de América del Sur se produjeron cambios en la reglamentación financiera y se dio una fuerte focalización de las políticas sociales para los sectores empobrecidos, a su vez, los organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional plantearon lineamientos que estaban acompañados de recursos económicos para especializar a instituciones públicas y privadas, planteando que las microfinanzas debían ser concebidas como “una herramienta de erradicación de la pobreza” (entendiéndose por microfinanzas, a los préstamos de pequeños montos dirigidos al sector excluido de la banca formal) con la finalidad de que amplios sectores de la población tengan acceso a estos servicios.

La presente investigación pretende describir el proceso de regulación microfinanciera en los países de América del Sur a partir de la década del 80, con el objetivo de plantear lineamientos propositivos para la regulación, abordando la misma como un caso de política socioeconómica y teniendo en cuenta las propuestas de economía social y solidaria que guiaron el trabajo. Esto último tiene como consecuencia, entre otras, que el análisis no se acota en lo financiero y que pone atención a algunas cuestiones que suelen ser ignoradas en la mayoría de los trabajos de regulación microfinanciera, como por ejemplo, el hecho de considerar las características de la población objetivo o el impacto que los servicios financieros generan. De todas formas, como es esperable, esta mayor amplitud en el análisis también resta profundidad en las cuestiones financieras, lo cual fue una decisión importante tomada durante el proceso de investigación.

La tesis se inicia con una presentación de los aspectos metodológicos que condujeron su desarrollo, donde se señala el objeto y las variables de análisis que se utilizaron. Seguidamente, se presentan

tres capítulos, el primero hace referencia al marco teórico, en el que se exponen los conceptos y categorías del enfoque que se aplicará en el análisis de los casos de estudios. En el segundo capítulo, se analiza el proceso de regulación seguido en los países que se presentan como casos de estudio y, en el tercero, se presentan unos lineamientos propositivos para la regulación microfinanciera y se pretende validar las prácticas de las “finanzas solidarias” que trasciende a los enfoques de las microfinanzas convencionales al apostar por democratizar los recursos financieros. Por último, se presentan las reflexiones finales a las que se llegó luego del trabajo realizado, exponiendo finalmente la bibliografía y el detalle de los anexos que contienen leyes que sirvieron para el análisis de los casos.

ASPECTOS METODOLOGICOS

La presente investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de regulación de las microfinanzas en los países de América del Sur entre los años 1986 a 2008, tomándolo como un caso particular para plantear lineamientos propositivos de políticas socioeconómicas para la regulación de las microfinanzas, con la finalidad de que pueda devenir en una herramienta de promoción de la economía social.

Cabe señalar que si bien en América Central hay una fuerte presencia de regulación de las microfinanzas, así como en varios países de Asia, la elección de América del Sur, obedece a que en los países de la región existe la suficiente heterogeneidad en los marcos regulatorios como para encarar el objetivo señalado, así como una impronta específica.

La metodología planteada ha permitido determinar como objeto de estudio el proceso de regulación de las microfinanzas, siendo las unidades de análisis los distintos tipos de leyes, decretos, medidas provisorias, resoluciones, decretos supremos, en los países de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Es importante señalar que no se han considerado en el conjunto de leyes las que atañen al cooperativismo de ahorro y crédito, por tener importantes diferencias en cuanto a la regulación microfinanciera quedando, sin embargo, para investigaciones futuras un tratamiento articulado de ambas modalidades de financiamiento de la economía social.

Asimismo, no se toman en consideración los proyectos de ley que pretende regular el sector de las microfinanzas de algunos países, como son el caso de Argentina donde se está debatiendo en la Cámara del Senado propuestas de Ley de Entidades Financieras, en Ecuador el proyecto: Economía Popular Solidario, en Perú la propuesta de Ley de Microfinanzas, debido a que las unidades de análisis de la presente investigación son leyes vigentes.

Por otro lado, vale la pena señalar que los marcos normativos analizados se componen de dispositivos con diferente rango de institucionalidad, siendo claramente las leyes nacionales las de mayor rango y los decretos jerárquicamente inferiores a las leyes. De todas formas, a lo largo de este trabajo se han considerado todas las disposiciones que emergían como relevantes a la hora de regular la actividad microfinanciera.

Para abordar el objeto a investigar, se han detectado un conjunto de variables que están definidas por una propiedad o característica observable en el objeto de estudio y que fueron identificadas a partir de una tarea selectiva, con la finalidad de profundizar en aspectos significativos en el proceso de regulación de las microfinanzas.

Las variables que fueron elegidas aparecen en las leyes, decretos, medidas provisionales, resoluciones o decretos supremos que regulan el sector de las microfinanzas en los países que se presenta como casos de estudio de la presente tesis. Para efectos de hurgar, analizar y profundizar en el objeto de estudio definido, las variables seleccionadas fueron: la definición de microfinanzas contenida en los marcos analizados, población objetivo, arquitectura institucional, servicios financieros, servicios no financieros e impactos.

En lo que respecta al andamiaje teórico de la investigación, se abordarán dos niveles. El *primer nivel*, estará referido a las variables que permitan definir y/o explicar el objeto a investigar. En *el segundo nivel*, se intentará recuperar, explicar y comprender el proceso seguido en cada uno de los países, adoptando una metodología comparativa de las prácticas llevadas a cabo, habiendo distinguido dos grandes grupos: a) países que presentan leyes de regulación microfinanciera¹, como son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela, y b) países sin marco normativo específico para el sector de las microfinanzas, con leyes generales que regulan la actividad: Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay.

De lo hasta aquí planteado, surge que la información que se utilizó en el desarrollo de la tesis proviene eminentemente de fuentes secundarias, para lo cual se revisó cada una de las leyes, decretos, medidas provisionales, resoluciones y decretos supremos de los países investigados.

En los casos donde fue posible, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes claves que participaron en la elaboración de los diferentes marcos normativos, como fueron los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay.

¹ En la presente tesis se usa el término: regulación microfinanciera y regulación para el sector de las microfinanzas para referirse a lo mismo.

CAPITULO I: CATEGORIAS CONCEPTUALES EN EL ABORDAJE DE LA REGULACIÓN MICROFINANCIERA.

1.1 Marco de análisis de las políticas socioeconómicas y la economía social.

1.1.1 Políticas económicas.

Desde mediados de los 70 -teniendo como coyuntura los dos shocks del petróleo- se desencadena un movimiento de inestabilidad de la economía capitalista, acompañado por un proceso de transformaciones productivas. Esto trae como consecuencia al comienzo de la siguiente década, una falencia económica atribuida en gran parte a un Estado en crisis y a un debilitado del patrón de la regulación económica, por tanto las dimensiones de la transformación productiva y el acelerado grado de reducción del tiempo de trabajo, los desafíos por el aumento de la competitividad de las economías apoyadas en nuevas tecnologías y en la globalización financiera, comenzaron a ser mejor percibidas y dirigidas por la ideología neoliberal que acompañó este proceso (Draibe, 1994).

Las recomendaciones de esta política se manifestaron a dos niveles. En el primero, se trató de superar la crisis mediante la negación de los principios socialdemócratas de regulación económica social. En el segundo, se pone un mayor énfasis en aquellos lineamientos de políticas que pudiesen sustentar el crecimiento apoyado por la elevación de la competitividad sistémica y en el esfuerzo de mecanismos de modernización y flexibilización de estructuras y factores sociales adecuados a las nuevas tecnologías (ob.cit).

El pensamiento neoliberal implicó una nueva orientación en materia de “**política económica**” (PE), basada en una afirmación de libertad y una primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo, y en la concepción de un Estado mínimo que no interviene en el libre juego de los agentes económicos, donde el mercado se convierte en el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de recursos quitándole su responsabilidad social.

En este contexto la PE está definida “(...) *como el conjunto complejo de acciones emprendidas desde el aparato del estado, y específicamente desde el nivel gubernamental, destinado a enmarcar y orientar la acción del sector privado (eventualmente, también del sector público) en relación con la actividad económica* (Lindenboim, Danani; 2002:3). Las acciones están dirigidas a lograr el crecimiento económico, ya que “(...) *no existe formulación de política económica que no tenga*

explícitamente ese cometido" (ob.cit.), pues toda acción estatal resulta del juego de fuerzas sociales y políticas dentro del cual se pone en evidencia el sector hegemónico, donde el capitalismo tiende a demostrar que el eje ordenador es la acumulación de capital, imprimiendo su lógica al conjunto de la actividad económica y al conjunto de las relaciones sociales.

Autores como Theret (1990) señalan que en este juego, el neoliberalismo es más bien un discurso y un conjunto de reglas prácticas de acción referidas a gobiernos y a reformas del Estado y de sus prácticas, las que se configuran a través de recetas prácticas para la gestión pública, la cual va acompañada de una "cultura política despolitizada" movida por la búsqueda de soluciones ágiles y eficientes, donde la eficiencia y eficacia son los colorarios de la esta ideología (Theret, citado en Lindenboim, Danani, 2002),

1.1.2 Políticas sociales.

Se entiende que las "**Políticas Sociales**" (**PPSS**) hacen sociedad o sociedades según sean los principios que las sitúan como son: la igualdad, solidaridad social y seguridad colectiva, por tanto pueden ser reconocidos como estructuradores de la sociedad (Danani, 2005). Las "*PPSS se van a presentar como intervenciones específicas del Estado que orientan directamente las condiciones y la reproducción de la vida de las personas*" (Danani, 2005:11). En este contexto "*(...) el papel del Estado es ser garante y organizador de las relaciones, pero su garantía se reduce a reproducir las clases dominantes (...)*" (O'Donnell, 1982:15), que si bien tiene un interés general que lo debería llevar a velar por el conjunto de la sociedad, la relación que establece no es igual para todos, ya que se parcializa y pone límites en la relación que establece con los sujetos y grupos. De esta manera pone en cuestión el ser garante de la cohesión social.

Las PPSS "*(...) van a posibilitar regular las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (...)*" (Danani 2005: 28), en la medida que el mercado pueda disponer de esa fuerza y al mismo tiempo garantice de alguna manera las exigencias de la reproducción de las personas. Está regulación no se presenta como un hecho natural, sino como resultado de la pugna entre los intereses inmediatos del capital, la capacidad de resistencia de las personas y la participación del Estado, ya que este es el garante del sistema de relaciones que subyace al modelo de acumulación (O'Donnell, 1982) y no un mediador neutral.

En este contexto, el Estado a través de su intervención vía las PPSS, hace una apropiación de la cuestión social, es decir interviene cuando los problemas son latentes, pero trata de resolverlos de manera parcial, debido a que hace un recorte de los intereses de las personas que pretenden reivindicar sus derechos, privilegiando el garantizar la permanencia del modelo de acumulación del capital.

Si este escenario se torna insostenible para el grupo mayoritario de la sociedad, el Estado percibe la amenaza, por lo que propicia que las PPSS se consoliden y se amplíen como derechos, dando como resultado que la cuestión social se vea constituida como cuestión de Estado, es decir, cuando la reivindicación de la pugna se transforma en derecho se politiza, por tanto le permite al Estado hacer suya la cuestión social, ya que interviene de manera directa en las decisiones con respecto a la reproducción social y reconoce que hay necesidades de la sociedad las que tiene que atender. En este sentido las PPSS son el resultado de la politización de la reproducción. Aquí el Estado asume una ubicación de privilegio para la reproducción social en la medida que existen pautas básicas que orientan la vida social, que le permite dar continuidad a las prácticas sociales (Giddens,1987), así como a la reproducción de la vida y a la fuerza de trabajo.

Es necesario señalar, que según sean las formas de organización de las sociedades será posible la reproducción de la vida de todos, ya que no todos los sujetos tienen asegurada su reproducción. Topalov (1979) plantea que en el campo de las PPSS existen y se constituyen porque se plantea como pautas básicas y como regla general, pero no es capaz de garantizar la vida social, porque es propio del capitalismo que termina haciendo crisis la reproducción. De aquí que las PPSS, se tornan en un campo contradictorio de la Política Estatal.

Sin embargo, si se parte que un Estado democrático debiera garantizar los intereses comunes a todos los miembros de la sociedad, esta voluntad hará posible que la sociedad se acerque efectivamente al reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros.

Bajo el sombrero del sistema de acumulación capitalista, se presentan las contradicciones entre producción y reproducción. Aquí se pretende destacar que para un Estado capitalista las necesidades de reproducción de fuerza de trabajo y la existencia de los trabajadores, se limita al mantenimiento o subsistencia diaria, pues los reduce a una primaria condición de ser natural. Por tanto, esta reducción lleva a que el concepto de necesidades aleje a la persona de sus legítimas

aspiraciones como sujeto y lo somete a lo que considera lo mínimo para poder sobrevivir, es decir coloca a la persona en el “límite existencial para la satisfacción de sus necesidades”. Planteado así, esta insatisfacción de la persona humana no pasa por un problema social, sino se convierte en una inmoralidad porque atenta contra la propia reproducción ampliada de la vida humana (Grassi, 2007). Para el sistema capitalista el sentido de la vida humana se remite a la mínima sobrevivencia.

En contra posición a la postura capitalista de las necesidades, el concepto de necesidades de la reproducción de las personas, debiera entenderse como todas aquellas aspiraciones posibles y deseables de ser satisfechas, que le permita al sujeto el desarrollo de sus capacidades humanas tanto en grupo o comunidad y que se reconocen como efectivas y reales para su desenvolvimiento y bienestar a las que el ser humano pueda aspirar legítimamente. De esta manera esta definición se ubica más allá de la sobrevivencia (ob.cit).

A partir de esta definición, se puede señalar que las necesidades presentan un carácter histórico social que tiene su correspondencia con el modo de producción que es históricamente construido, de aquí que se pueda afirmar que las necesidades se les presenta como un derecho para la sociedad en su conjunto a partir que sea asumido como deseable desde una acción colectiva en grupo o comunidad.

1.1.3 Políticas socioeconómicas.

Durante las últimas décadas existe un gran deterioro de las condiciones de vida en los países de la región. Frente a este detrimento se viene discutiendo si “(...) *el campo de la política social se ha desarrollado alrededor de la elucidación de las compatibilidades e incompatibilidades, condiciones de eficacia y viabilidad, etc., entre las políticas que orientaron las transformaciones "económicas" e "institucionales", por un lado, y aquellas que las "acompañaron" en el plano de lo social (...)*” (Lindenboim y Danani, 2002:2). Este argumento hace referencia a la relación que debiera existir en la implementación de la PE y PPSS cuyo objetivo debiera ser garantizar la producción y reproducción de la vida de las personas en sociedad.

Autores como Lindenboim y Danani (2002) sostienen que en este contexto, las PPSS se convierten en una traba para el mejor desarrollo de las PEs, ya que son un obstáculo para la consecución de sus objetivos, siendo el principal el crecimiento económico, y como consecuencia se deja de cumplir el objetivo principal como es: mejorar las condiciones de vida de todos. El planteamiento que han

dirigido las políticas de "ajuste" y "reforma" estructural del neoliberalismo ha sido una "articulación virtuosa" entre ambas de tal manera que las PEs deban estar dirigidas a una mejora de las PPSS, lo que supone el correcto reconocimiento de las compensaciones que estas están llamadas a producir e identificar a los destinatarios de las acciones.

Sin embargo, los autores también plantean que la aplicación de las políticas económicas y sociales orientadas bajo el enfoque neoliberal, en su implementación no fueron desarticuladas, sino por el contrario, intentaron buscar la unidad, pero se dieron en un escenario de "contradicción y tensión", en el marco de la agudización de la lucha por la apropiación de la riqueza social, donde existió un Estado presente, pero ausente en el momento de decidir, que se ha caracterizado como el "despojo estatal" (Pucciarelli, 2001).

Según argumenta Coraggio (2004) las PPSS han sido pobremente compensadoras del empobrecimiento producido por el mercado capitalista, lo cual permite aseverar que existe una desarticulación entre ambas. Razón por lo cual se plantea en el marco de la presente tesis que la propuesta de PPSS "(...) sean resignificadas como políticas socioeconómicas, cuyo objetivo sea facilitar y promover activamente –desde el Estado y la sociedad- otro desarrollo integral e integrador...con nuevas estructuras socioeconómicas con dinámica propia, basadas en el trabajo y sean equitativas (...)" (Coraggio, 2004:13) y contrarresten el desborde originado en la aplicación de las políticas por el modelo del sistema capitalista.

Por lo señalado la propuesta de políticas socioeconómicas deberán ser para el conjunto de la población y no deberán estar focalizadas como a veces se confunde en los sectores pobres, lo que implica aspirar para todos una sociedad la cual sea posible, donde los excluidos deberán tener la prioridad. Coraggio (2006) plantea que es necesario "(...) articular la inversión de bienes públicos con la construcción consciente de otra economía, con base en el predominio de principios organizadores que incluyan la reciprocidad y la redistribución estructurales, no sólo de ingresos, sino de recursos productivos, capacidades y poder, para balancear el hoy hegemónico principio de competencia mercantil (con agregados cosméticos de asistencia social). Se trata de transitar hacia otra economía en la que la eficiencia social de los comportamientos sea evaluada desde la perspectiva de la nueva sociedad que acordemos, informada y democráticamente, que queremos lograr (ob.cit.45).

Esta aspiración lleva a plantear según el autor propuestas de políticas públicas “socioeconómicas” las que deben estar dirigidas a:

- *“Ser consideradas como inversión directa e indirecta en crear marcos favorables a la producción y distribución de bienes públicos en cantidad y calidad adecuadas, como condiciones directas e indirectas del desarrollo humano.*
- *Ser encaradas de manera planificada, masiva y urgentemente, considerando el largo tiempo de maduración de sus efectos.*
- *Ser universales e integradas con el resto de las políticas públicas, antes que focalizadas y sectoriales.*
- *Pasar crecientemente por un debate público informado y un procesamiento democrático genuino, incluyendo especialmente a quienes están a cargo de implementar las políticas por parte de instancias estatales o de la sociedad civil, donde pueda tematizarse la racionalidad de continuar con el actual régimen de producción y reproducción, y puedan construirse otras opciones, orientadas por el deseo de ser parte de una sociedad que pueda preservar y mejorar la calidad de vida de todos y promover el desarrollo pleno de las capacidades de los ciudadanos, una sociedad cohesionada que admita sólo diferencias sociales justificables y legítimas.*
- *Ser especialmente orientadas, de manera científica y participativa, hacia la promoción de diversas formas colectivas no capitalistas de organización de la producción y reproducción, con fuerte énfasis en la construcción de sistemas orgánicos locales y regionales” (ob.cit.).*

En resumen la propuesta de políticas socioeconómicas, deben plantearse superando la noción de “política económica”, como política rectora “(...) *del conjunto de las acciones públicas, las que hacen funcionar la economía según modelos basados en un principio de escasez naturalizado, cuando de hecho ha sido construida políticamente en función del interés de empresas que acumulan capital-dinero y de sus élites asociadas. Esa «política económica» ignora las formas económicas alternativas al modelo de empresa de capital o a lo sumo las ve como sociales, retrasadas o de pobres”(ob.cit.:47).*

1.1.4 Planteamientos desde la Economía Social (ES).

La ES en América Latina, se desarrolló en un contexto socioeconómico, político e histórico diferente al de los países centrales, surgiendo toda una discusión en torno al concepto con características

propias de la década de los 80, no existiendo una definición única para referirse a este campo, por lo que hace referencia a la economía solidaria, economía popular, economía comunitaria, entre otros, según el país que la denomine.

Desde la perspectiva de América Latina las principales discusiones en torno a la ES, están centradas en que la hegemonización del sistema capitalista vigente, que tiene como valores la eficiencia, racionalidad económica y competencia, es lo que origina el deterioro de la vida de los seres humanos, dado que se prioriza la racionalidad instrumental por sobre la reproducción de la vida. Una consecuencia inmediata de ello es la exclusión social, el deterioro de las condiciones de trabajo y de las condiciones de vida, el aumento estructural de la desocupación y sobre todo el predominio de los intereses individuales. Lo señalado, ha posibilitado un cuestionamiento al sistema, logrando abrir la discusión, con la finalidad de avanzar en la proposición de un proyecto contra hegemónico, que tenga en cuenta el desarrollo de formas de organización del trabajo, el consumo, la distribución y la acumulación de alternativas (Mutuberría, 2008).

Se entiende a la ES como aquel sistema que se contrapone con el sistema hegemónico capitalista vigente que tiene como centro al mercado y como valores la eficiencia, racionalidad económica y competencia que pone en riesgo y deteriora las condiciones de vida de las personas y erosiona las bases de la naturaleza, donde lo económico está entendido como *“(...) el sistema institucional que se da en una sociedad (siendo, por tanto, un sistema históricamente cambiante) para definir, generar, movilizar, organizar y distribuir recursos con el objetivo compartido de resolver transgeneracionalmente y cada vez mejor las necesidades legítimas de TODOS los ciudadanos”* (Coraggio, 2004:6) donde el centro es la persona humana, que en términos de Polanyi (1992) establece una relación diferente con la tierra, la naturaleza y con los recursos en el mercado.

Lo social de la economía se asocia a que *“(...) produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades – generalmente de base territorial, étnica, social o cultural – y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites”* (Coraggio, 2004: 286).

Un elemento importante presente en ES, es que *“(...) vuelve a unir producción y reproducción, al producir para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad (...)”* (ob.cit). Asimismo, las personas y organizaciones sociales enmarcadas

en este campo asumen un rol central, dado que poseen una lógica de “(...) *contribuir a asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia o, por extensión, de toda la humanidad*” (ob.cit.:287), donde se haga posible la gestión colectiva de las necesidades con la finalidad última de la reproducción y producción de la vida de la comunidad (Mutuberry, 2008).

Coraggio (2004) sostiene que la ES centra especial atención en la reproducción ampliada de la vida de todos los miembros que participan en la Unidad Doméstica (UD), donde su base está dada en la determinación de “necesidades legítimas” construidas democráticamente y reconocidas por la mayoría, las cuales tienen una construcción colectiva y reconocimiento de las necesidades. El objetivo de la reproducción ampliada de la vida supone condiciones materiales, que se obtienen a través de la realización ininterrumpida del fondo de trabajo, que se refiere al conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer en condiciones normales los miembros de la UD y su realización abarca la forma de trabajo de reproducción como son: trabajo doméstico de autoconsumo, trabajo doméstico de consumo solidario y de capacitación y formación, y de trabajo mercantil: trabajo doméstico mercantil, trabajo mercantil independiente y trabajo asalariado. Estos tipos de uso del fondo de trabajo implican intercambios económicos específicos, regidos sea por relaciones mercantiles, por relaciones de reciprocidad y organizadas esporádica o permanentemente, de manera bilateral o constituida en redes.

En este sentido, la ES refleja un sector particular de la economía actual cuyo motor es la organización de la sociedad para la reproducción de la vida, siendo sus prácticas empresas y circuitos económicos, movilizadas por la reciprocidad y solidaridad como elementos articuladores de los procesos de producción, distribución, consumo y acumulación.

Las experiencias que constituyen el campo de la ES en América Latina son: organizaciones sociales de base, nuevos movimientos sociales, empresas recuperada por sus trabajadores, experiencias asociadas a la problemática del hábitat popular, redes de comercio justo, mercados solidarios, redes de consumo responsable, empresas sociales, emprendimientos económicos populares, cooperativas de trabajo, de vivienda, de servicios públicos y de consumo, finanzas solidarias, redes de ayuda mutua, redes de comercialización/distribución de bienes y servicios, asociaciones barriales,

experiencias de presupuesto participativo, experiencias vinculadas a la problemática del medio ambiente, moneda social, entre otras.

Asimismo, la ES trata de recuperar la dimensión ética y humana de las actividades alternativas al sistema vigente, no imponiendo “otra economía” como único modelo para las culturas y formas de organizarse en sociedad, sino que se limita a desarrollar principios mínimos que deberían recoger aquellos modelos económicos, siendo una propuesta abierta y que deberá estar centrada en principios como la no explotación de los trabajadores, el respeto al medio ambiente y el empoderamiento de los sujetos para que sean sujetos de su propio desarrollo.

En este sentido no se pretende que la ES sea una economía para pobres, sino una economía centrada en el trabajo digno para todos (Coraggio, 2006). De allí que las políticas deben garantizar programas merecedores para su población objetivo, tratando de superar el racionamiento que el mercado venía haciendo en contra de ellos.

1.2 Tipos de regulación microfinanciera.

En los países de América Latina los primeros cambios que se presentaron en la reglamentación del sistema financiero para dar lugar a que experiencias de oferta microfinanciera estén reguladas formalmente, fueron introducidos por ONGs quienes no se encontraban legalmente autorizadas para desarrollar actividades de intermediación financiera. En este marco, la Cooperación Internacional y los Estados nacionales promovieron la creación de nuevas estructuras legales lo que supuso la reglamentación y supervisión de las prácticas del sector. Entendiéndose por reglamentación la creación de un marco jurídico para normar los servicios financieros, es decir la existencia de (...) *un grupo de reglas que gobiernan una entrada, operaciones y una salida en manera segura de actores en el sistema financiero, mientras que supervisión se define como el control del cumplimiento de estas reglas (...)* (Hanniq, Omar, 2000).

Si bien este proceso experimentó cambios importantes esto supuso que en la mayoría de los países redefinan los parámetros de los servicios financieros para los sectores excluidos de la banca formal, dando como consecuencia cambios en la regulación, los que estuvieron dirigidos al sector de las microfinanzas con la finalidad de que amplios sectores de la población tengan acceso a estos servicios. Asimismo dio como resultado la existencia de una heterogeneidad de normas que pretenden regular el sector -el que antes fue visto como una práctica fácil de manejo por las ONGs-

con el fin de que las autoridades del gobierno puedan proteger el "interés público", así como resguardar la seguridad del cliente y la salud de las instituciones, con el fin de desarrollar el sector financiero a partir de una regulación y supervisión microfinanciera adecuada y compatible con las diversas circunstancias de los países en cuestión (ob.cit.)

Las dos modalidades de reglamentación que se aplicaron en el proceso de regulación microfinanciera tomando de referencia a Christen y Rosenberg (1999) fueron: *la reglamentación no prudencial*, que está referida a que la autoridad financiera no responde ni asume responsabilidad alguna por la solvencia de la institución de intermediación financiera sujeta a reglamentación. Siendo requisitos de este tipo de instituciones: la inscripción y autorización de las entidades, el conocimiento público de la propiedad y el control, la información o publicación de los estados financieros, la revelación transparente de las tasas de interés a los clientes, auditorías externas, el contar con un centro de información de crédito, así como límites a las tasas de interés.

Sin embargo los autores señalan que estos requisitos no entrañan que el gobierno tome una posición en cuanto a la solidez financiera de una institución, tampoco impone al gobierno responsabilidad alguna, expresa o implícita, como asegurador de las pérdidas de los depositantes en caso de quiebra de la institución, así como pocas veces involucra la supervisión periódica o la inspección ocular.

Sostienen también, que una vez que se pasa a garantizar la solidez de las instituciones, el carácter de la reglamentación cambia extraordinariamente bajo la modalidad de: *reglamentación prudencial*, mediante la cual los intermediarios financieros entrañan el establecimiento de normas detalladas de estructura financiera, políticas contables y otras dimensiones importantes de la actividad de una institución. La exigencia del cumplimiento de estas normas y el seguimiento de la solidez de la institución exigen una labor más intensa de presentación de informes, así como la realización de inspecciones oculares, lo que va más allá del ámbito de las auditorías normales de los estados financieros. En este sentido esta reglamentación, implica la protección de los pequeños depositantes así como la gestión de la oferta de dinero (Christen, Rosenberg, 1999).

En este contexto cada IMF opta por una modalidad de reglamentación según sus actividades. La reglamentación no prudencial, en aquellas donde no ofrecen al público productos financieros de ahorro. Aquí el gobierno no asuma la responsabilidad sobre la actividad crediticia que desarrollen en el caso de producirse pérdidas de los depositantes o en caso de quiebra de la institución (Christen,

Rosenberg, 1999). En cambio aquellas que brindan servicios de ahorro están regidas por la reglamentación prudencial, las que tienen normas específicas sobre su estructura financiera, sus políticas contables, administrativas y crediticias. El Estado es quien asume la responsabilidad de garantizar la solidez de las prácticas de estas instituciones, ya que el propósito fundamental de la regulación financiera es promover la efectiva y eficiente acumulación de capital y asignación de recursos, mientras se mantiene la seguridad y solidez de las instituciones financieras que aceptan depósitos del público (Jansson, 2001).

1.3 Propuesta de marco de análisis de la regulación microfinanciera como un caso de política socioeconómica.

En las dos últimas décadas las economías latinoamericanas han experimentado cambios estructurales, destacándose el sector financiero. Uno de ellos estuvo centrado en la reglamentación financiera, originando que estos cambios lograrán que amplios sectores de la población tuvieran acceso al financiamiento bancario, lo que supuso la redefinición de los parámetros de las IMFs tanto en su gestión, administración, calificación del personal como en la diversificación de sus servicios financieros especialmente los de ahorro y crédito.

Un hecho importante para comprender el proceso de regulación de las microfinanzas en América Latina, es que las leyes, decretos, medidas provisorias, resoluciones, decretos supremos, entre otros, si bien tienen diferentes rangos de institucionalidad, fueron promulgadas para el sector y se implementaron para normar las actividades financieras que se venían desarrollando sobre la marcha de las operaciones.

A partir de lo señalado, se presenta a continuación, un marco teórico que permitirá el entendimiento del proceso de regulación microfinanciero llevado a cabo y, posibilitará su análisis en función a los fines planteados en la presente investigación.

1.3.1 Definición del objeto.

El *“proceso de regulación de las microfinanzas”* en América Latina se inicia a mediados de la década de los 80 con la finalidad de contribuir a un efectivo proceso de descentralización financiera y democratización de los servicios financieros, otorgando la oportunidad de servicios financieros a sectores que no tenían acceso al sistema bancario formal.

Los esfuerzos para impulsar una adecuada regulación de las IMFs fueron promovidos, en primera instancia, por Organismos de Cooperación Internacional, específicamente por el BID y, en una segunda instancia, por los Estados nacionales, quienes se convirtieron en actores claves estableciendo un marco de reglamentación y supervisión apropiado y adaptado al funcionamiento fluido de las microfinanzas en los países de América del Sur. Las principales motivaciones manifestadas según entrevistas a informantes claves para promover la regulación fueron:

- Permitir la integración de amplios sectores de la población al sistema financiero, a través de la extensión del ámbito geográfico y demográfico de la oferta financiera del sistema formal.
- Facilitar la canalización de recursos para la microempresa a través del sistema financiero.
- Cubrir la demanda real insatisfecha de los servicios financieros, por falta de atención de los intermediarios financieros en áreas urbanas y rurales.
- Formalizar a las ONGs ampliando su estructura de financiamiento, para que puedan brindar diferentes servicios financieros.
- Especializar a los operadores de programas de microcrédito en la administración de pequeños préstamos, en el manejo de tecnologías crediticias comprobadas y en el conocimiento del mercado objetivo, para que faciliten su inserción más rápida en el mercado financiero formal.

Además el objetivo del proceso de regulación obedeció a que las IMFs puedan lograr un mejor manejo de los recursos provenientes de las entidades de intermediación financiera privadas, del Estado y de los Organismos de Cooperación Internacional. Los principales argumentos que se plantearon en este proceso se pueden resumir en:

- Buscar el acceso a nuevas fuentes de fondeo para facilitar, sobre todo, la deseada expansión hacia nuevos mercados y grupos meta, además de lograr economías de escala.
- Consolidar patrimonialmente las nuevas entidades con socios que en caso de una eventualidad (como ser una quiebra), tuvieran la solvencia para hacerle frente.
- Diversificar la oferta de productos y servicios, especialmente para captar depósitos del público y así poder fondar la expansión crediticia deseada. También se argumentaba que los usuarios demandaban tanto el servicio crediticio como el de depósitos, para acumular reservas necesarias para mejorar su nivel de vida.
- Brindar un respaldo legal a las tecnologías crediticias alternativas aplicadas por las ONGs.

- Buscar una nueva estructura de gobernabilidad para las ONGs como dueñas de las entidades microfinancieras, pues debido a su naturaleza jurídica (no son sociedades mercantiles) no se les podía exigir aportar más capital.

Según un estudio del BID (2006) la mayoría de países de América Latina emprendieron reformas financieras significativas a lo largo de la última década con respecto a la regulación del sector de las microfinanzas, abarcando muchas áreas, como la adopción de nuevas leyes bancarias y de mercados de capital, la eliminación de controles de las tasas de interés, la liquidación de bancos públicos ineficientes y la creciente autonomía del banco central.

Se puede señalar, que todas estas razones obedecen al sistema capitalista, con el fin de asegurar el funcionamiento eficiente del sistema financiero, que implicaba posicionarse en el sector de las microfinanzas, para hacer escala en su crecimiento y expansión de tal manera que le asegura un nuevo mercado para sus inversiones a través de las entidades especializadas en microcrédito o microfinanzas, las que eran calificadas como un “negocio”.

Si bien detrás de estos planteamientos la Cooperación Internacional y el Estado asumen un rol protagónico en el proceso de regulación de las microfinanzas, se pueden aprehender los principales debates que se dieron en el contexto, en el marco de la creación e implementación de este proceso, teniendo en cuenta: “quien los regula es el mercado” en función de la demanda de un sector que no tiene acceso a la banca formal.

Los principales debates identificados en el marco del proceso de regulación se pueden resumir en: ¿cuáles son los enfoques predominantes?, ¿quiénes son sujetos regulados?, ¿quiénes son los sujetos reguladores?, ¿a qué población se dirige?, ¿la IMF tienen que ser autosustentable?, ¿las IMFs pueden ser con fines o sin fines de lucro? Asimismo permite advertir, que si bien en algunos enfoques se priorizan los servicios financieros en el proceso de regulación, es importante preguntarse ¿se pondera el desarrollo de servicios no financieros?, ¿es el impacto un tema en el proceso de regulación?, ¿qué tipos de impactos se consideran?

Uno de los debates está referido a **¿cuáles son los enfoques predominantes?** El desarrollo del sector de las microfinanzas y/o microcrédito se ha visto asociada a dos enfoques, el primero

denominado welfarista, integral o de alivio de la pobreza², que prioriza el impacto en “los más pobres”, relegando la sustentabilidad financiera de la oferta y centrándose en aliviar la pobreza y la oferta de microcrédito junto con otros servicios no financieros, que están referidos a la capacitación y asistencia técnica. El segundo es llamado institucionalista, minimalista o de autosuficiencia financiera³ que sostiene que la población objetivo de las microfinanzas son “los menos pobres de los pobres”, preconiza la especialización financiera con todo tipo de servicios financieros y enfatiza la sustentabilidad financiera de la oferta y el alcance está dado por la escala (Muñoz, 2006)⁴.

El proceso de regulación de las microfinanzas ha estado marcado por los diferentes enfoques, pero hay que destacar que el enfoque minimalista cobra un mayor peso, ya que su auto exigencia de sustentabilidad financiera es respaldada por la regulación, promulgándose decretos y resoluciones en plena actividad crediticia para normar su desarrollo. En lo que respecta a las de alivio de la pobreza, tan solo se rigieron por la supervisión de los servicios financieros, lo que implicaba emitir informes de la actividad crediticia.

Otro debate está referido a **¿quiénes son los sujetos regulados?**, son aquellas entidades especializadas en microcrédito o microfinanzas, por ejemplo ONGs, Fundaciones, Cajas Municipales, empresas privadas, entre otros, con el fin de facilitar servicios financieros al emprendimiento o a la microempresa a través de la intermediación microfinanciera. Estas instituciones son conocidas como IMFs, que al estar reguladas se les plantea como objetivo promover la efectiva y eficiente acumulación de capital y asignación de recursos (Tor, 2003).

A partir de lo referido se plantea otro debate **¿quiénes son los sujetos reguladores?** Para ello, existe un marco jurídico con el fin de normar los servicios financieros del sector de las microfinanzas, las que establecen una reglamentación que fijan normas de seguridad que deben ser cumplidas, emitidos por los gobiernos y otras personas jurídicas quienes supervisan a las IMFs. En este contexto, el propósito de la regulación financiera es lograr un equilibrio entre los intereses del accionista y del deudor, ya que al no tener una regulación apropiada, las IMFs estarían expuestas a

² Está representado por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) quien promovió la Cumbre de Microcrédito celebrada en febrero de 1997.

³ Está representado por el BID, Banco Mundial, USAID, Acción Internacional.

⁴ En la presente tesis, se utilizará la categoría minimalista para hacer referencia al primer enfoque y de alivio de la pobreza para hacer referencia al segundo enfoque.

posiciones excesivamente riesgosas y se vería mermada las inversiones de los accionistas, por lo cual no sería un negocio rentable en el marco del sistema financiero.

Asimismo se pudo detectar en los debates **¿a qué población se dirige?** La reglamentación en cierta medida obliga a los sujetos de la regulación que su población objetivo sean prestatarios que tengan garantías reales y que sirvan como avales para garantizar el retorno del préstamo. Esto supone en la práctica, que las IMFs se alejen de su población objetivo: “los pobres”, ya que necesitan garantizar su capacidad de pago y por consecuencia el retorno del capital, así como evidenciar el crecimiento de su cartera para hacer escala y seguir alcanzando su posicionamiento en el sistema mercantilista.

Sin embargo las IMFs, para poder crecer y ser auto sustentable necesitan focalizar sus productos o servicios financieros en una determinada población meta, la que está referida a la población excluida de la banca formal. En este debate se plantea ¿a quiénes?, a “los más pobres entre los pobres” o “los menos pobres de los pobres”. Aquí cuando la IMF empieza a operar y se da cuenta que el grupo de clientes más pobres no garantizan el crecimiento de su cartera, dan un viraje dirigiendo su operatoria entre los menos pobres, lo que les posibilita hacer escalonamiento en el tamaño de los préstamos.

Otro debate está referido a **¿las IMFs tienen que ser autosustentable?** este debate se refiere a que la IMF tiene que ser auto sustentable para poder ser parte del sistema financiero. Esto se encuentra asociado por un lado con el crecimiento de la IMF y por otro en función de la tasa de interés que cobra por el crédito otorgado.

Quienes sostienen este debate, plantean que el crecimiento acelerado de una IMF debiera garantizar la autosostenibilidad de la misma. Autores como González Vega (1996), señala que el crecimiento de una IMF tiene tres implicancias. En el primero, sostienen que el crecimiento es el mecanismo central para incrementar el alcance de la IMF, el cual es uno de sus principales indicadores de éxito, ya que un número creciente de clientes mejora la amplitud de su alcance. En segundo señalan que el crecimiento es un mecanismo para lograr la sustentabilidad, considerándose otro indicador de éxito de las microfinanzas. De esta manera, el crecimiento deberá estar acompañado de nuevos productos financieros, tales como facilidades en los depósitos, seguros, lo que permitirá mejorar la satisfacción de los servicios de los clientes y clientes potenciales y, a su vez, permitirá mejorar la imagen de la

IMF y posibilitará atraer fondos de los bancos. En tal sentido, el crecimiento sostenido es un indicador de fortaleza para la IMF.

Finalmente, el autor señala que el crecimiento de activos puede ayudar a reducir los costos operativos promedio, ya que al ser los costos fijos significativos y si la IMF puede alcanzar economías de escala, por consiguiente los bajos costos promedio pueden mejorar su alcance y su sustentabilidad. Así también, el crecimiento de nuevos servicios financieros puede generar economías de escala que disminuyan costos e incrementen las ganancias.

En lo que respecta a la tasa de interés, las IMFs, sin excepción, cobran una tasa de interés por los servicios financieros que brindan. La tasa que cobren va a definir su rentabilidad financiera a largo plazo y dependiendo exclusivamente de la política para determinar sobre la tasa que se adopte, será esencial para su supervivencia. La tasa que se cobra, se aplica por lo general a cuatro áreas básicas: al costo de los recursos, a los gastos de operación o administrativos, a las pérdidas esperadas relacionadas con riesgos incurridos y a la rentabilidad sobre el capital invertido en la institución.

En el mundo microfinanciero las tasas de interés aplicadas por las IMFs *“son altas”*. Aquí existe una serie de argumentos para cobrar tasas comerciales a los *“pobres”*, los que podrían clasificarse en externos a las IMFs, por lo cual justificaría el negocio que se hace con esta población. Por un lado, que muchos emprendedores, cuentapropistas o microempresarios, al convertirse en clientes de bajos ingresos pagan tasas mucho más altas a los agiotistas. Por otro lado consideran que la productividad marginal del capital de su negocio o microempresa es tan alta, que si se ofrece los préstamos a precio comercial pueden pagarse fácilmente (Morduch, 2000).

Sin embargo las razones internas están en estrecha relación con las políticas institucionales que tienen que ver con la rentabilidad de la IMF, centrándose su argumentación en que los costos de monitoreo y cobranza son más altos que los de otro tipo de créditos, por lo cual requieren más información acerca de los clientes como usuarios y el alto número de clientes pequeños demanda una mayor infraestructura así como más personal para ser atendidos. A ello se suma la alta rotación de personal en las IMFs y la escasa metodología que existe para medir el riesgo en el sector, originando altos costos administrativos. Sin embargo resulta una actividad rentable brindar créditos a los pobres, más aún si no existe desde el Estado una política que ponga techos a las tasas de interés que cobran.

Por lo general, quienes no cobra tasas de interés en los servicios financieros es el Estado, subsidiando el crédito que ofrece. Esta acción, encuentra siempre una crítica desde el sector de las microfinanzas convencionales, ya que son su principal competencia. El argumento está centrado en sostener que cuando las instituciones subsidian el costo de los fondos a clientes de bajos ingresos crean un grupo de incentivos adversos y estimulan un uso ineficiente del capital, por otro lado señalan que “(...) *con tasas reguladas por debajo del punto de equilibrio de los costos, el negocio deja de existir (...)*” (ob.cit., 2000) y por consecuencia el futuro de las IMFs sería el fracaso.

Otro debate que se plantea está referido a si **¿las IMFs pueden ser con o sin fines de lucro?** Las IMFs que se regularon podían ser con fines o sin fines de lucro, entre las primeras se tienen las que revisten su carácter de sociedad anónima en la segunda se tienen las asociaciones civiles.

Las IMFs con fines de lucro van a estar regidas por el mercado, siendo esta una “(...) *institución social donde los bienes y servicios, así como los factores productivos, se intercambian libremente*” (Mochón, Becker, 1994:33). Las IMFs ubicadas en este enunciado que decidieron ser reguladas, asumieron el reto de ser viables económica y financieramente, es decir, generar ingresos suficientes a través del tiempo para cubrir los costos de todos los factores de producción y los costos de los fondos que utiliza, y al mismo tiempo debe ser capaz de honrar las obligaciones contractuales de sus pasivos (González Vega, 1996), ya que esto debe ayudar a mantener el valor real de su patrimonio.

Las IMFs sin fines de lucro al ser Instituciones donde las relaciones sociales no tienen una transacción de mercado, sus objetivos apuntan a contribuir en mejorar de la calidad de vida. De aquí se desprende que a la IMF sin fines de lucro le resulta más difícil llegar a ser auto sustentable.

Robinson (2005) señala, que existen documentos que muestran los problemas que se han presentado en los programas de crédito subsidiado, los cuales han terminado fracasando. Lo diferentes estudios concluyen que los subsidios al crédito no son efectivos, ni eficientes y que no promueven la equidad, así se tiene que:

- Los programas subsidiados a gran escala generalmente no llegan a los hogares de bajos ingresos.
- Los programas de crédito subsidiado, especialmente en instituciones estatales, a menudo tienen altas tasas de morosidad.

- El crédito subsidiado, canalizado a las elites locales, compra apoyo político a los gobiernos y una vez otorgado resulta difícil retirarlo.
- Los prestatarios soportan altos costos de transacción.
- Los productos de los préstamos son inapropiados para las necesidades de los prestatarios.
- El tiempo del personal se utiliza improductivamente.
- El crédito subsidiado impide el desarrollo de instituciones financieras sostenibles.

Por lo general, los subsidios son otorgados por el Estado con la finalidad de garantizar la implementación de una política pública, en este caso, de microcrédito y regular la tasa de interés. En este sentido la crítica al subsidio plantea la necesidad de que exista un Estado ausente, para que el sistema de mercado rijan las condiciones de las IMFs.

Un siguiente debate está referido a **¿cuáles son los servicios que se priorizan?** La IMF para poder crecer y ser auto sustentable necesita focalizar sus productos o servicios financieros en una determinada población meta, de ahí que prioriza el crédito y en segundo lugar el ahorro.

Asociado con la auto sostenibilidad, el crecimiento que implica una mayor colocación de créditos, origina que la IMF se aleje de su población objetivo: “los más pobres”, pues el hecho de “colocar y colocar” de crecer de manera apresurada hace que se desvíe de su objetivo al que va dirigido el crédito. En este sentido, las IMFs reguladas llegan a la población menos pobre que presentan garantías reales, lo que va a garantizar hacer escala en sus operatorias.

Sin embargo, en este contexto el sector de las microfinanzas rescata una cultura de pago, aseverando que “los pobres pagan”, la que se considera indispensable para la operación fluida de intermediarios financieros interesados en su propia sostenibilidad (González, Rodríguez, 2003). En esta cultura de pago que se fue generando, interviene lo que se conoce como “información asimétrica” (Robinson, 2005), donde una de las partes involucradas en la transacción tiene mayor información a cerca de la otra. Esto permite que el personal que ofrece los servicios financieros en una localidad tenga acceso a la conducta de pago de las personas que solicitan un préstamo y por consiguiente pueda reducir sustancialmente el riesgo y lograr altas tasas de recuperación.

Cabe destacar que en las zonas rurales la cultura de pago obedece a una conducta moral que tiene que ver con evidenciar frente al otro el “compromiso asumido por la deuda”, ya que la falta de capacidad de pago trae mala reputación y es mal visto, perjudicando el prestigio logrado.

Frente a lo señalado, el descubrimiento de que los pobres pagan, “(...) *ha llevado a pensar que sus actividades generan excedentes que justifican el cobro de altas tasas de interés y costos de gestión (...)*” (Coraggio, 2006:14), pero no se tiene en cuenta que una familia que desarrolla una actividad económica y que involucra a todos sus miembros para acceder al crédito, muchas veces accede al préstamo porque al ser excluidos de la banca formal, le resulta beneficioso pagar en cuotas, pero el costo del crédito es pagado no con el excedente que se genera, sino con el esfuerzo y participación – en la mayoría de casos- del grupo familiar.

En lo que respecta al ahorro, se parte del supuesto que la población objetivo a la que está dirigido los servicios financieros pueden ahorrar. Esto está sustentado por “(...) *algunas ONGs, gobiernos y donantes que quieren la autorización para actuar como institución financiera (...) a fin de que sus servicios de ahorro se extiendan a los pobres (...)*” (Christen, Rosenberg, 1999:11).

El interés está puesto en hacer escala en los pobres brindando servicios adecuados, ya que la intención de algunas IMFs es captar capital privado y movilizar ahorros. Esto implica estar reguladas y supervisadas ya que existe la prohibición de captar ahorros sin autorización.

Sin embargo, muchas IMFs que implementan tecnologías crediticias de créditos grupales promueven que las organizaciones puedan captar ahorros de manera obligatoria a sus prestatarios. Que en casos de incumplimiento del crédito los ahorros son afectados para cubrir la cuota de crédito solicitado. Esto garantiza que la IMF demuestre el retorno del capital y por consiguiente evidenciará buenos indicadores de desempeño frente a sus accionistas.

Otro elemento a tener en cuenta, es que si bien la población objetivo de la IMF está dirigida a sectores que no tienen acceso a la banca formal por no tener garantías reales, el crédito en este contexto permite incrementar su capital de trabajo. Por tanto, es insustancial plantear que ahorren cuando necesitan mayor capital para que el emprendimiento crezca.

En el contexto donde se da el proceso de regulación de las microfinanzas, también se advierte que si bien algunos enfoques priorizan los servicios financieros se plantea como debate **¿si se pondera el desarrollo de servicios no financieros?**, el que está asociado con la capacitación y asistencia técnica dirigida a los potenciales tomadores de los servicios financieros con el fin de mejorar su emprendimiento o microempresa.

El servicio no financiero no se considera prioritario, salvo en IMFs que tienen un enfoque minimalista, ya que consideran que los emprendimientos o microempresas que acceden a un crédito puedan mejorar posicionándose en el mercado, tener mayores ingresos y mejorar su tecnología con la ayuda y asistencia técnica brindada.

De allí se presenta el siguiente debate **¿es el impacto un tema presente en el proceso de regulación?** Considerar el impacto en el proceso de regulación de las microfinanzas, implica hacer referencia al “triángulo de las microfinanzas”, el que tiene tres componentes: la sustentabilidad financiera, el alcance y el impacto. Estos van a predominar según el nivel de desarrollo de las microfinanzas. Para el enfoque minimalista el primer componente como el segundo son importantes para su posicionamiento, mientras que para el enfoque de alivio de la pobreza el impacto va estar dado por las mejoras de los emprendimientos o microempresas de los potenciales tomadores de créditos y por la valoración que tengan desde que accedieron a los servicios financieros y no financieros. Aquí se abre un debate adicional **¿qué tipos de impactos se consideran?**, estos va a estar dados según el enfoque que se adopte, para el minimalista será de tipo cuantitativo en función de la sostenibilidad y logros financieros con respecto a la IMF y para el segundo enfoque, los impactos serán de tipo cualitativos en función de los cambios en la persona.

Los debates planteados se intentarán recuperarse, según las manifestaciones que adquieren, en las regulaciones microfinancieras, a través de las variables de análisis que son desarrolladas a continuación.

1.3.2 Especificación de las variables de análisis.

Las variables que fueron elegidas, aparecen en cada una de las leyes decretos, medidas provisorias, resoluciones, decretos supremos que regulan el sector de las microfinanzas o microcrédito en los países que se presenta como casos de estudio de la presente tesis. Para efectos de analizar el objeto de estudio definido, las variables seleccionadas son:

- **Definición de microfinanzas**, permitirá conocer su orientación en cada uno de los países estudiados, es decir detectar si el enfoque que predomina del sector de las microfinanzas obedece a un enfoque denominado “welfarista, integral o de alivio de la pobreza” o al enfoque denominado “institucionalista, minimalista o de autosuficiencia financiera”. Aquí es importante ahondar en el

análisis con algunos de los debates a fin de profundizar en la discusión, los que están referidos a ¿cuáles son los enfoques predominantes?, ¿quienes son sujetos de regulación?, ¿quiénes son los sujetos que regulan?, ¿la IMF tiene que ser autosustentable?

- **Población objetivo**, permitirá conocer a los sujetos o usuarios, a quiénes van dirigidos los servicios financieros. Aquí es necesario la discusión que se plantea en el debate referido ¿a qué población se dirige?, ¿cuáles son los enfoques predominantes?
- **Arquitectura institucional**, se quiere conocer como se ha estructurado el sector de las microfinanzas. Aquí se intentará profundizar en los cambios que se han dado producto de las exigencias, crecimiento y expansión del sector siendo necesario ahondar en ¿quiénes son sujetos de regulación?, ¿quiénes son los sujetos que regulan?, ¿las IMFs son con fines o sin fines de lucro?
- **Servicios financieros**, permitirá conocer las políticas normativas para el diseño de los servicios financieros como son: líneas de créditos, plazo, tasa de interés, cuota, montos, período de gracia, así como otros servicios que se ofrecen: seguros, ahorros, remesas y además las tecnologías o metodologías crediticias utilizadas por las IMFs. El análisis revelará si los servicios financieros dirigidos al segmento de la población meta, responden a la población objetivo para la cual fue creada el marco de regulación de las microfinanzas, es decir permitirá precisar ¿a qué población se dirige?, ¿la IMF tiene que ser autosustentable? y ¿cuáles son los servicios que priorizan?
- **Servicios no financieros**, se quiere conocer si en el proceso de regulación de las microfinanzas se toma en cuenta otros aspectos que están fuera de los servicios financieros. Aquí se plantea como debate ¿si en el proceso de regulación se pondera el desarrollo de servicios no financieros?
- **Impactos**, posibilitará conocer el grado de desarrollo que han alcanzado las IMFs, por un lado si lograron la sustentabilidad y por otro si han llegado a los más pobres, lo que implica conocer si se dieron cambios en la vida de las personas en el aspecto económico, social y personal, a partir del acceso a los servicios financieros y no financieros. Para profundizar, se hará referencia si ¿es el impacto un tema presente en el proceso de regulación? y ¿qué tipos de impactos se consideran?

A continuación se desarrollará la definición de cada una de las variables enunciadas, de tal manera que la orientación conceptual en base al análisis y la reflexión ayude a plantear en el tercer capítulo lineamientos propositivos para la regulación de las microfinanzas.

1.3.2.1 Definición de las microfinanzas.

A lo largo de las tres últimas décadas, la definición de las microfinanzas y/o microcrédito se ha visto asociada a dos enfoques: el primero, “de alivio de la pobreza”, que prioriza el impacto en los más pobres, relegando la sustentabilidad financiera de la oferta y brindando la oportunidad de microcréditos junto con otros servicios no financieros como la capacitación y la asistencia técnica. El segundo, el minimalista que sostiene que la población objetivo de las microfinanzas son “los menos pobres de los pobres”, enfatizando la especialización financiera con todo tipo de servicios financieros, así como la sustentabilidad financiera de la oferta y el alcance está dado por la escala que obtenga. Según el enfoque que se adoptó se ha definido el significado de las microfinanzas a lo largo de estas dos últimas décadas.

Una definición a nivel mundial sobre microcrédito es la que hace el CGAP (1997), quien señala que es “un instrumento de lucha contra la pobreza” y que internacionalmente está definido como préstamos de dinero a través de una línea de crédito de montos promedio de US\$ 325 (dólares americanos). Este promedio fue planteado en la Cumbre de Microcrédito en febrero de 1997 y en la actualidad los montos son más altos, debido al crecimiento de las microempresas o emprendimientos ya que necesitan una mayor inyección de capital para su inversión.

En un estudio realizado por el BID (Berger, 2000) hace referencia que el término “microfinanzas” está definido como servicios financieros: créditos, depósitos, seguros y otros para microempresas. Destaca que las microfinanzas y el microcrédito se suelen considerar sinónimos, aunque las microfinanzas cubren toda una gama de servicios financieros a micro escala, entre los que se encuentra el crédito.

Una investigación que da cuenta del estado del arte de esta discusión, es la que realiza Ruth Muñoz (2007)⁵ haciendo un recorrido a través de varios autores, llegando a definir de manera conceptual el significado de las finanzas, microfinanzas y la relación entre ambas.

La autora señala, que las finanzas surgen en el marco del desarrollo de la actividad comercial en el mundo occidental, en medio de la revolución mercantil del siglo XI. En esta época las finanzas son objeto de un fuerte rechazo por el pensamiento imperante y por las normas establecidas del modelo de organización de la vida social feudal. En este escenario, la actividad financiera es reconocida

⁵ Para una mayor información ver: Muñoz, Ruth (2007). *Las Finanzas y Economía Social*. UNGS.

socialmente como pecaminosa e identificada con la usura, en cambio la actividad económica debía consistir tan sólo en la producción a partir del esfuerzo humano y de intercambio de bienes para su uso. Cuando la moneda aparece, se produce el intercambio en el mercado, por tanto el dinero adquiere una nueva concepción ya no de usura, sino de interés.

Asimismo, sostiene que luego de diez siglos, la actividad financiera logró avanzar sobre la actividad real, independizándose en cierta medida de toda actividad productiva y comercial, donde las tendencias de desintermediación y financierización de la economía tienen una mayor difusión, por lo cual el mercado de capitales ocupa un lugar central en el sistema capitalista y los mercados de crédito se encuentran compuestos no sólo por entidades bancarias sino también no bancarias, cambiarias, etc. En este sentido, las actividades de las entidades bancarias exceden ampliamente sus funciones originarias, además tienen como regla exclusiva de funcionamiento la maximización de las ganancias. A esto se suman otros factores que generan efectos de marginación al mundo del trabajo y de la pobreza debido a la concentración de la riqueza en pocos sectores de la sociedad.

Frente a lo expuesto, una visión tradicional de las finanzas tomando como referencia a Dias Coelho (2004) sugiere que “(...) *las finanzas son la ciencia que trata la utilización del dinero, su costo, su rendimiento, protección y control, captación y reciclaje de sus distintos productos*” (Dias Coelho, 2004:262). Esta definición se basa en una visión funcional que excluye a los actores, la intermediación y sus objetivos.

A partir de esta definición funcional, se puede señalar que la especificidad de las microfinanzas, esta puesta en su “población objetivo”, es decir, la que se compone de los sectores más debilitados del escenario socioeconómico. Por tanto, las microfinanzas hicieron posible que en este contexto, las finanzas volvieran a tener la inclusión de los sujetos de crédito que históricamente se encontraban expulsados del sistema, lo que hoy hace posible que en el mercado se constituya una nueva forma de hacer finanzas con la inclusión de la población que fue marginada.

Una afirmación que plantea Muñoz (2006), es que las microfinanzas no surgen del mundo financiero, sino desde las bases sociales y luego de dos décadas, comienzan a formar parte del mundo financiero. Autores, como Brau y Woller (2004), hacen hincapié en que, si bien, la palabra “finanzas” forma parte del término “microfinanzas” y sus elementos principales son los de la disciplina financiera, a pesar de ello el mercado financiero no las incluyen.

Varios autores coinciden en señalar que no existe un consenso único para definir el concepto de microfinanzas. Muñoz señala que estas *“abarcan la oferta de servicios financieros dirigida a personas con un bajo nivel de ingresos que realizan actividades socioeconómicas en pequeña escala, generalmente de autoempleo”*. Hace referencia a Ledgerwood (1998), Claudio González-Vega (1998), Robinson (2004) y Brau y Wolle, (2004) quienes coinciden que el crédito en estos programas también están abarcando facilidades para depositar y mantener reservas, hacer pagos, enviar remesas, cambiar monedas, proveerse de seguros, pensiones, etc., es decir, instrumentos para el manejo de la liquidez y de los riesgos financieros.

Por lo expuesto, se puede señalar que las microfinanzas están destinadas a microempresarios o emprendedores que por sus características serían “clientes marginales de los bancos tradicionales”, quienes se caracterizan por solicitar montos pequeños, carecen de garantías reales, están en situación de pobreza y presentan proyectos de financiación con información incompleta. El objetivo es que a través de montos pequeños, puedan generar autoempleo y de esta forma sean capaces de mantenerse a sí mismas y a sus familias.

1.3.2.2 Población objetivo.

En el conjunto de leyes revisadas, se utilizan diferentes tipos de categorías para definir la población objetivo, entre ellas se tienen:

a) Pobreza en el marco de las microfinanzas.

Con el fin de identificar las iniciativas de lucha contra la pobreza que habían demostrado resultados eficaces y producido resultados tangibles, bajo la iniciativa del gobierno alemán en los años 80, se constituyó un grupo de trabajo compuesto por organismos gubernamentales y no gubernamentales, quienes llegaron a la conclusión después de varios años de investigación, que “para luchar contra la pobreza, la autopromoción es el modo de acción más eficiente y duradero” y que las organizaciones de autopromoción son las más adecuadas para ayudar a los pobres a salir de la pobreza y lograr su autonomía. Planteándose que habría que inspirarse en ellas y modificar las reglas y procedimientos de la ayuda pública al desarrollo (FINANSOL, 2001).

A mediados de los años 90, veintisiete instituciones de ayuda financiera a escala mundial (incluyendo el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo, las Agencias de las Naciones Unidas, la

Unión Europea y las instituciones bilaterales más importantes) se juntaron para crear el CGAP⁶, lugar de síntesis y de difusión de las “buenas prácticas” en materia de microfinanzas. Esta década, se transformó en la lucha contra la pobreza a través del Microcrédito cuyo momento culminante fue el lanzamiento de la Cumbre del Micro Crédito en 1997, donde el CGAP adoptó las definiciones de “pobre” y “más pobre”, que define a los “pobres” como las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza establecido por cada país, y a los “más pobres” como las personas pertenecientes al 50% inferior de ese grupo (CGAP, 1997).

El propósito de la “Cumbre del Microcrédito” fue iniciar un movimiento mundial que ponga al alcance de 100 millones de las familias más pobres del mundo, especialmente a las mujeres de esas familias, créditos que puedan destinarse al trabajo autónomo y a otros servicios financieros y empresariales, a más tardar para el año 2005. Planteándose la creación de instituciones con capacidad para prestar servicios de micro financiación, en particular créditos para emprender actividades por cuenta propia y desarrollar la capacidad de ahorro.

Asimismo, el CGAP planteó que mediante la aplicación de metodologías que promuevan la responsabilidad, la autoestima, la autonomía financiera y que demuestren la capacidad de las comunidades para resolver sus propios problemas, el microcrédito constituye un instrumento importante para el progreso social y económico sostenible, así como una estrategia fundamental para erradicar la pobreza y crear un mundo sostenible (FINANSOL, 2001).

Frente a lo señalado es importante precisar, que algunos autores sostienen que el enfoque de las microfinanzas para reducir la pobreza se encuentra estratégicamente imbricado en la política económica global vigente desde 1970, donde las microfinanzas han sido apropiadas para facilitar la implementación de la liberalización del sector financiero a escala global, creando un nuevo nicho de mercado que sólo puede ser atendido si se eliminan los techos a las tasas de interés. Asimismo, la implementación de programas de microcrédito reflejan la necesidad por parte del sistema capitalista de lograr una forma de dependencia y disciplina social que construya conformidad sobre la reestructuración neoliberal (Muñoz, 2006).

El discurso de alivio a la pobreza pretende lograr legitimidad en la profundización de la liberalización de los mercados financieros a través de las microfinanzas, como el mecanismo correctivo privilegiado

⁶ Se estableció en Junio de 1995.

para menguar y atenuar los efectos que la política económica global tiene sobre las condiciones de vida de las mayorías (ob.cit.), planteado así, no contribuye en erradicar la pobreza, sino existe un sometimiento frente a sus propios intereses de mercado y fortalecimiento del sistema financiero.

b) Sector informal: microempresa.

El concepto de sector informal se introdujo en 1972⁷, a través de un informe pionero de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sobre Kenia. En el informe Hart (1973) (Hart, citado en: Portes, Heller, 2004:9), había postulado un modelo dual de oportunidades de ingresos para la fuerza de trabajo urbano, basado principalmente en la distinción entre el empleo remunerado y el trabajo por cuenta propia. El concepto de "informalidad" se aplicó a este último tipo de actividad, haciendo hincapié en la dinámica y diversidad de estas actividades.

Después esta caracterización dinámica del sector informal terminó desdibujándose a medida que el concepto se fue institucionalizando en la burocracia de la OIT, que redefinió la informalidad y la convirtió en sinónimo de pobreza. Se consideró que la economía informal era una "modalidad urbana" caracterizada por: la exigüidad de los obstáculos al ingreso, en lo que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización, la propiedad familiar de las empresas, lo reducido de la escala de operaciones, el empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas y, la existencia de mercados no regulados y competitivos.

La caracterización negativa del sector informal ha sido cuestionada por otros estudiosos del tema, que opinan todo lo contrario. Desde este punto de vista alternativo, las actividades informales se consideran un signo de dinamismo empresarial popular, descrito por Hart en 1990 "*como una instancia en que la gente retoma en sus propias manos parte del poder económico que trataron de negarle los agentes centralizados*" (Hart, citado en: Portes, Heller, 2004:10).

El economista peruano Hernando De Soto reformuló el concepto original de Hart, le dio un nuevo impulso en su libro titulado *The Other Path* (El Otro Sendero) (1989), donde define la informalidad como la respuesta popular a la rigidez de los Estados "mercantilistas" predominantes en Perú y otros países de América Latina, que sobreviven otorgando el privilegio de participar legalmente en la economía a una pequeña élite. A diferencia de la concepción sostenida por la OIT, que considera un

⁷ Informe de la OIT sobre Kenia.

mecanismo de supervivencia en respuesta a la falta de creación de empleos suficientes en la economía moderna, las empresas informales representan la irrupción de fuerzas reales del mercado en una economía aprisionada por las regulaciones del Estado (Portes, Heller, 2004).

A partir de entonces han aparecido distintas contribuciones en torno a la definición de informalidad producto de la heterogeneidad de las actividades informales. Sin embargo Tokman (2002) señala que esta se puede abordar desde una doble perspectiva:

- La primera se ubica en *la lógica de la supervivencia*, donde el sector informal es el resultado de la presión del excedente de mano de obra por empleo, cuando los buenos empleos generalmente en los sectores modernos son insuficientes. En países donde los seguros de desempleo no abundan, o cuando los hay resultan insuficientes, los sectores populares buscan sus propias soluciones produciendo o vendiendo algo que le permita obtener algún ingreso para sobrevivir.
- Una segunda lógica de desarrollo más reciente que la anterior, *es la descentralización productiva* (Portes, Castells, Benton, 1989). Ella se asocia a la globalización y a los cambios que ocurren en la división internacional del trabajo. Este contexto requiere de una adaptación de las empresas modernas para enfrentar una demanda más inestable y, por ende, de la introducción de sistemas de producción que resulten a la vez más flexibles y eficientes. La *descentralización* se asocia a la subcontratación de productos y de mano de obra, promovida por reformas laborales en algunos países, o producida de manera espontánea porque genera mayores posibilidades de evasión de las obligaciones laborales.

El autor señala que se deben distinguir los factores que determinan la creación de ocupaciones informales, del grado de inserción al resto de la actividad económica, puesto que no toda actividad generada por la necesidad de sobrevivir es marginal o desconectada del resto del sistema. Este es el caso de aquellas que surgen producto de la descentralización que resultan ser funcionales a las grandes empresas.

Las diferentes visiones no afectan notoriamente la descripción de las actividades, aunque sí pueden resultar en opciones estratégicas alternativas. En este caso, las características se refieren al pequeño tamaño, al uso de tecnologías simples, al escaso requerimiento de capital por persona ocupada y a la discontinuidad que existe entre micro y grandes empresas en cuanto a los requerimientos de capital, lo que dificulta su evolución. Existe, además, una escasa división en la

propiedad de los medios de producción y la mano de obra asalariada bajo contrato que constituye la excepción.

En conclusión, tomando en cuenta la definición del sector informal para los países de América Latina según Tokman incluye a los *trabajadores independientes* que son los trabajadores por cuenta propia ubicados en actividades de subsistencia, a los trabajadores que se ubican en el *servicio doméstico* que incluyen a los trabajadores a domicilio y a los trabajadores independientes de *microempresas* (Tokman, 2004:217), la definición de la informalidad es la aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en el 2002, sin embargo se adopta la definición de “economía informal” a partir de las características de las unidades productivas, pero agrega a aquellas personas ocupadas en empresas formales cuya relación laboral no les brinda acceso a la protección laboral y social.

Por su lado Berger (2000) señala que el crecimiento del sector informal trajo consigo una diferente manera de mirar a las microempresas, produciéndose un cambio del anterior paradigma negativo del “sector informal” el cual consideraba que una economía sumergida de actividades ilegales, evasores de impuestos y empleo disfrazado, son una fuente de medios de vida para la mayoría de pobres en los países de América Latina.

La autora sostiene, que aunque el sector informal se ha considerado en un segmento propio de la transición económica, divorciado de la “norma” y un problema que tienen que superar las políticas y los programas de desarrollo, el nuevo paradigma se concentró en este sector como una posible fuente de empleo, que requería y merecía el apoyo del sector público para volverse sostenible e incluso expandirse.

En este contexto, el microcrédito se convirtió en una herramienta importante para ayudar a las microempresas a crear empleos. De aquí su importancia para muchas organizaciones no gubernamentales, quienes lo consideraron como una herramienta para mejorar la calidad de vida de los pobres y a veces como un “gancho” para atraer a los pobres a otras actividades.

Un tercer paradigma que señala Berger, que se da a finales de los ochentas y principios de los noventas, es un cambio del concepto de microempresa como medio de vida para los pobres, al considerar a la microempresa como negocio. Desde esta perspectiva, es el tamaño y no la pobreza lo que constituye como característica principal del sector de la microempresa. De todas maneras los defensores del desarrollo de la microempresa siguen argumentando que el sector es fundamental

para la reducción de la pobreza en países en desarrollo, pues no sólo crean empleos sino que contribuyen al crecimiento económico.

Frente a estos planteamientos, autores como Narodowski (2005) consideran que existe una variedad de nombres para definir al sector informal, como son: economía irregular, oculta, sumergida, subterránea, informal, ilegal. Estas definiciones dan cuenta de algunas diferencias importantes en el concepto de “economía oculta” y se incluye a aquellas “firmas o microempresas” en las que, al margen de su capacidad competitiva y su performance, se verifican alguna de las siguientes características: la inexistencia de habilitación o incumplimiento de la normativa sanitaria de los locales, la evasión fiscal y la evasión de contribuciones sociales a través de la subdeclaración de personal (trabajo no registrado) o del salario verdadero (remuneraciones no registradas) o de las horas efectivamente trabajadas (horas extras no registradas). Según autores como Portes y Heller (2004) en el término genérico de “economía subterránea” se distingue cuatro sub formas:

- *La economía ilegal*, que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley. Comprende las actividades como el narcotráfico, la prostitución y los juegos de azar ilegales.
- *La economía no declarada*, que consiste en la realización de acciones que "soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios" (Feige, citado en: Portes, Heller, 2004:11) El monto de los ingresos que deberían declararse a las autoridades impositivas, pero no se declaran, representa un ejemplo sumario de este tipo de economía subterránea.
- *La economía no registrada*, que comprende las actividades que transgreden los requisitos de los organismos estadísticos del Estado en materia de declaración. Su medida estricta es el monto de los ingresos que deberían registrarse en los sistemas de cuentas nacionales pero no se registran.
- *La economía informal*, que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las "relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social y están excluidas de la protección de aquellas" (ob.cit.).

La diferencia fundamental entre la economía formal y la informal no guardan relación con las características del producto final, sino con la forma en que éste es producido o intercambiado en el mercado.

c) Emprendimientos de la economía social y solidaria.

La Economía Popular se contrapone al planteamiento de sector informal porque este último abarca "*(...) acciones de los agentes económicos que no adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección (...). O bien, incluye "todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares"*(...) Portes, Heller, 2004:11). Esta clasificación se realiza teniendo en cuenta las normas institucionales de las que se hace caso omiso en una actividad económica determinada.

Por su parte, la Economía Popular está compuesta por el conjunto de recursos monetarios y no monetarios, por aquellos emprendimientos que se realizan para satisfacer las necesidades de manera mediata o inmediata de sus miembros, por reglas, valores y conocimientos que orientan las actividades y por los agrupamientos, redes y relaciones, que dependen todas ellas para su reproducción de la realización interrumpida de su fondo de trabajo. Entendiéndose con fondo de trabajo al conjunto de capacidades que pueden ejercer en condiciones normales los miembros hábiles de la misma para resolver solidariamente su reproducción, a través de las siguientes formas: trabajo mercantil, que abarca el trabajo por cuenta propia y trabajo asalariado y trabajo de reproducción (Coraggio, 2004).

En este marco de análisis hay que entender a los emprendimientos de la economía popular como extensiones de la unidad doméstica, para la obtención y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros. Cabe enfatizar que la unidad doméstica no es una institución siempre igual a sí misma, sino que se modifica con el contexto histórico y con la inserción específica en el sistema social de sus miembros.

A lo largo del trabajo se encontrarán referencias en los documentos de regulación que se hacen mención a categorías como emprendimientos de la economía solidaria o emprendimientos en el marco de la economía social, los cuales si bien se diferencian del enfoque del sector informal no alcanzan a constituirse, en general, en iniciativas sociales o solidarias, dedicándose especialmente a los emprendimientos de la economía popular realmente existentes.

1.3.2.3 Arquitectura institucional.

La construcción del sector de las microfinanzas se ha nutrido por los cambios institucionales debido a las exigencias, crecimiento y expansión de las IMFs -según el enfoque que adopte cada institución: minimalista o de alivio de la pobreza- con la finalidad de asentar su institucionalidad a través de redes o consorcios.

En América Latina en particular, se puede señalar que se identifican tres tendencias en la conformación de la arquitectura institucional. La primera se atribuyó en ser la más representativa y está dada por las IMFs que se han articulado impulsadas por organismos de la cooperación internacional cuyo objetivo es demostrar las mejores prácticas en las microfinanzas, evidenciando buenos indicadores en su sostenibilidad financiera. Su arquitectura institucional descansa sobre una estructura que tiene tres pisos:

Primer piso, está conformada por todas aquellas instituciones que brindan créditos a los emprendedores o microempresarios. En este nivel se analiza, las características que tiene la IMF, las características que presenta la población objetivo, los servicios financieros que brinda, es decir, el proceso de desarrollo por la tecnología crediticia, la captación de ahorros u aportes y los servicios no financieros.

Segundo piso, es la instancia que a nivel regional o nacional articula a las instituciones ejecutoras u operadoras de servicios financieros a través de un consorcio o una red que las representa. Estas instituciones asociadas, obedecen a una forma de autorregulación, que corresponde a las normas dadas por los consorcios o redes, con el fin de ejercer control en su crecimiento y expansión de la IMF. En este caso al no tener reglamentación existe el acuerdo de brindar asesoría especializada, capacitar a los recursos humanos para su crecimiento y desarrollo e intermediar recursos para fortalecer el capital de trabajo de las IMFs asistidas. Aquí lo que se intenta es transmitir conceptos y técnicas cuya aplicación previa se vea reflejada en saludables indicadores de crecimiento y sostenibilidad institucional, en la perspectiva de alcanzar cada vez más altos estándares de desempeño.

Tercer piso, está dado por el conjunto de redes o consorcios que se aglutinan internacionalmente a través de una instancia regional⁸, donde analizan la cobertura que tienen los servicios financieros de las IMFs por país, priorizando las líneas de crédito que ofrecen en lo referido a: número de prestatarios, los montos colocados, la evolución de la cartera, así como la captación de ahorros.

Cabe destacar, que en el caso de los países del sur andino, el poder acceder a la asistencia técnica especializada, obligó a que las IMFs se agrupen para ser apoyadas por organismos de la Cooperación Técnica Internacional de la Comunidad Económica Europea, el BID, Fundación Ford, Acción Comunitaria, entre otros. Siendo ellos, quienes brindaron los recursos para que desarrollen una lógica de instituciones consorciadas, las que den respuesta a una población objetivo con características y demandas similares a través de acciones pensadas y planificadas en conjunto.

Una segunda modalidad es la que sostiene Fisher (2005) afirmando que en América Latina las IMFs han convergido en dos modelos dominantes: el "*modelo de red federada y el modelo competitivo atomizado*", los que presentan características constantes en diferentes países, vinculadas al entorno regulatorio y a factores históricos en su proceso de estructuración. El autor sostiene, que las redes que se han gestando sobre la base de IMFs presentan cuatro características:

- Una imagen unificada o una marca nacional.
- Se da el principio de subsidiaridad para las estructuras de segundo nivel, ya que tienen la función de asistir como capacidad suplementaria, evitando competir con organizaciones de niveles más bajos.
- Presentan límites en la estructura de sucursales y de membresía, dados por circunstancias locales (geográficas o profesionales) bien definidas.
- Presentan una estructura de triple función, la primera, una *estructura de representación*, como mecanismo de gobierno del movimiento con función de control de decisiones a nivel de la red que representa al movimiento ante circunstancias externas. La segunda, una *estructura corporativa de negocios*, que consiste en una red de organizaciones corporativas de segundo nivel para generar productos, servicios y otros insumos que llegan a los miembros a través de las organizaciones del primer nivel. Una tercera, una *estructura de supervisión*, delegando la función

⁸ Existe el FOROLAC donde están afiliadas las IMFs de América del Sur y CADEM que afilia a las IMFs de Centro América y el Caribe.

de supervisión a la autoridad a fin de obtener y evaluar la información requerida para la supervisión, de conducta y prácticas empresarias y la supervisión del riesgo del sistema.

El modelo de las redes es clasificado por Fischer por exclusión, es decir, aquellos que no poseen algunas de estas cuatro características, implica que operan de manera atomizada y existe ausencia en la integración, presentándose restricciones de vínculo en la apertura de sucursales que limiten su expansión.

Una tercera tendencia, que afirma que la arquitectura institucional implica “(...) *la producción de servicios financieros alternativos, si bien es un campo ya existente, a la vez reciente y heterogéneo, aunque no plenamente sedimentado, en el que todavía se mueven e intentan articularse diversas experiencias (...)*” (Sabaté, Muñoz, Ozomek; 2005:15). Se sostiene que este campo está en proceso de construcción “(...) *en el se intentan articular diversas prácticas y modalidades organizativas de distintos países, regiones e instituciones vinculadas a la economía popular*” (ob.cit).

En esta tendencia se puede ubicar a Singer (2005) quien asevera que el sector de las microfinanzas “requiere una nueva arquitectura institucional” la cual debiera ser “(...) *captada, construida y configurada para consolidarla (...)*” (Sabaté, Muñoz, Ozomek; 2005:15). Según el planteamiento del autor esta tendría dos niveles. El primero, estaría estructurado en la comunidad a nivel local, con una fuerte presencia en los barrios más pobres las que deberían estar capacitadas para captar ahorro y brindar créditos para planes de desarrollo, formulados y aprobados por las comunidades. El segundo nivel, sería los bancos públicos de los gobiernos a nivel federal, provincial y municipal especializados en el otorgamiento de crédito popular para montos mayores.

1.3.2.4 Servicios financieros.

Las IMFs que operan en América Latina abarcan desde los bancos comerciales, compañías financieras, mutuales de ahorro y crédito, cajas municipales de ahorro y crédito, cooperativas, fundaciones y ONGs que se caracterizan por brindar servicios financieros a emprendimientos o microempresas a pequeña escala través de líneas de microcrédito.

Dependiendo del estatus jurídico que tengan, estas se van a clasificar en dos tipos. El primero, incluye a aquellas instituciones financieras donde su actividad principal es el manejo de dinero a través de servicios financieros, por lo cual están sujetas a la regulación y supervisión financiera a través de un marco jurídico de su país. El segundo tipo, son aquellas instituciones de carácter social

no lucrativas, que tienen que reportar sobre las actividades que realizan a una secretaria o agencia de cooperación internacional según el país donde se ubiquen.

Si bien las microfinanzas abarcan la provisión de servicios financieros como préstamos, ahorros, seguros de vida, fondos de jubilación o transferencias a aquellas personas que por su condición de pobreza y discriminación social, están normalmente excluidas del sistema financiero formal, el microcrédito le otorga la posibilidad a un emprendedor o microempresario para acceder a un crédito a través de metodologías crediticias participativas (Fernández, 2005). Por lo general las IMF's brindan servicios financieros de "crédito" para su inversión, considerando en el diseño políticas normativas como son:

- **Capital**, es el valor del crédito recibido.
- **Monto**, es el valor del capital más los intereses devengados en el periodo de ejecución del crédito. Para la aprobación y desembolso de créditos se diseña una escalera, en donde se fijan montos máximos de crédito que pueden obtenerse en cada periodo que se presta el crédito.
- **Frecuencia**, está referido a la periodicidad de pago del crédito recibido, que puede ser semanal, quincenal o mensual.
- **Plazo**, se refiere al tiempo en que los créditos son otorgados para que sean devueltos en un periodo determinado.
- **Número de cuotas**, está referido a la cantidad de cuotas en las que se paga el crédito.
- **Valor de la cuota**, está referido al dinero pagado en cada cuota. La que está compuesta por capital más el interés.
- **Tasa de interés**, es el precio del dinero que se presta y que se aplicará sobre el período que dure el crédito.
- **Período de gracia**, durante el plazo que se tiene que pagar el crédito, existen meses que está permitido el no pago de la cuota correspondiente.
- **Garantías del crédito**, la garantía exigida por la línea de crédito puede ser garantía real o garantía solidaria conocida también como garantía cruzada. En esta última, las personas se asumen como co deudores por el préstamo recibido.

La implementación de los servicios financieros implicó aprender acerca de la gestión de pequeños préstamos y depósitos utilizando "tecnologías o metodologías crediticias" que son "(...) actividades

llevadas a cabo por una institución que ofrezca créditos, la cual adopta una configuración específica de mecanismos de selección de los prestatarios, tamaño de los préstamos, plazos, garantías, monitoreo, administración y recupero” (Schmidt, Zeitinger; 1994: 106). Las más utilizadas por la IMF para brindar créditos son:

- *Créditos individuales*, otorgándose un préstamo a emprendedores o microempresarios que necesitan un capital de trabajo para su emprendimiento o para la compra de un activo, la garantía es real o prendaria, o en su defecto es la confianza, dependiendo del grado de relación que la IMF tenga con sus posibles tomadores de crédito. En ambos casos, se hace una evaluación de la capacidad de pago del potencial tomador de crédito para conocer si estará en condiciones de pagar el crédito.
- *Grupos solidarios*, son grupos conformados por no más de cinco personas, donde cada una tiene un emprendimiento o una microempresa, quienes se agrupan para recibir una línea de crédito. El aval es del grupo, en base a la garantía solidaria que se expresa en la confianza, responsabilizándose el conjunto de los integrantes por las deudas en caso de incumplimiento de alguno de sus miembros. Esta tecnología crediticia brinda montos pequeños en ciclo de cuatro a seis meses, los pagos de las cuotas son mensuales. Terminando el ciclo se puede acceder a créditos mayores de manera escalonada.
- *El Banco Comunal (BC)*, se constituye en una organización autogestionaria donde participan entre 12 a 25 personas y está compuesto en su mayoría por mujeres (a quienes se les llamarán socias), cada una tiene un emprendimiento o microempresa, se conocen por vivir en la misma comunidad o porque trabajan en un mercado, galería o área comercial. El aval es solidario, lo cual implica garantizar el pago del total prestado al BC por el conjunto de socios en caso de incumplimiento de la deuda.

La metodología está diseñada para el otorgamiento de ciclos de microcrédito, cada ciclo dura entre tres a cinco meses. La frecuencia de pago para la devolución de la cuota es quincenal o mensual dependiendo de lo que determine el grupo o la ONG, debiendo pagar su cuota, en asamblea del BC, que está compuesto por el capital, interés más el ahorro programado el que

tiene carácter de obligatoriedad. Esta tecnología crediticia fomenta el ahorro como sistema de auto capitalización del BC.

En el BC también se brindan servicios no financieros como es la capacitación y la asistencia técnica, con la finalidad de que los socios desarrollen sus capacidades personales a partir de sus conocimientos, con la finalidad que redunde en el incremento de sus niveles de ingresos y en el mejoramiento de su autoestima.

Cuando las IMFs optan por alguna de estas tecnologías crediticias, los pasos a seguir están plasmados en un manual de microcrédito, el que es conocido como los “enlatados de microcrédito”, por lo que se sugiere adaptarlo a la realidad donde se interviene.

Un elemento presente en las tecnologías crediticias es la garantía solidaria, que tiene como base la palabra de la persona y funciona como aval para el pago del préstamo. Tomando como referencia a Assmann y Mo (2000), señala que se apuesta por una especie de emergencia lenta y gradual de la sensibilidad de la solidaridad, la que se da desde el interior de las experiencias empíricas de las organizaciones democráticas y que esta será posible en la medida que exista una consciencia política y no por la obligación generalizado en la consciencia de todos, destacando que la sensibilidad solidaria emerge desde la historia, que se da como un proceso a partir de las experiencias empíricas de las personas y no por motivaciones racionales.

Frente a ello se puede afirmar, que la solidaridad se irá construyendo en la implementación de las tecnologías crediticias, mediante consensos y normas. Lo que implica pasar de una solidaridad orgánica a una solidaridad mecánica (Assmann y Mo, 2000). En la primera, se evidencia a través de la cooperación viva y dinámica entre diferentes, no es automática, se da y depende de las negociaciones y entendimientos de las personas, en la segunda la cooperación es automática, rígida y es funcional entre semejantes.

Lo que se pretende en las tecnologías crediticias cuando se hace alusión a la práctica de la solidaridad, es que se apueste a la construcción de la solidaridad mecánica en función de la participación de las personas en los grupos y por el grado de relación que se vaya gestando entre los participantes. A la vez supone de parte de las IMFs que implementan estas metodologías crediticias, acompañar los procesos y no ser simplemente una ventanilla de crédito, de lo contrario la solidaridad orgánica será una solidaridad obligada condicionada por el crédito.

1.3.2.5 Servicios no financieros.

El servicio financiero de algunas IMFs va acompañado del servicio no financiero, que implica la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica a los emprendedores o microempresarios con el objetivo principal de mejorar su posicionamiento en el mercado, incrementar sus niveles de ventas e ingresos, a través de actividades de formación que implica dos modalidades, la primera está referida a la asesoría individual en el lugar físico donde funciona el emprendimiento. La segunda, implica la asistencia al centro de capacitación de la institución -que en algunos casos se denomina centro de desarrollo empresarial- donde los emprendedores reciben cursos de corta duración, con una estrategia pedagógica práctico-vivencial, cuyo contenido se vincula a la gestión económico-financiera de emprendimientos de pequeña escala.

Asimismo este servicio contempla la implementación de iniciativas locales prioritarias para la consolidación de estrategias de desarrollo para el manejo sostenido de sistemas de producción y comercialización. En muchos casos, estos servicios se ofrecen de manera independiente y aislada del crédito.

En aquellas IMFs que implementan tecnologías grupales de microcrédito, brindan capacitación a los tomadores potenciales en la gestión de los fondos, administración de la cartera, registros de control, entre otros. Una vez que los grupos se conforman, reciben formación en temas referidos a organización grupal, fortalecimiento de autoestima, manejo de conflictos, género, salud y medio ambiente. Estos cursos bajo la modalidad de talleres responden al lineamiento de algunas IMFs, en ofrecer formación integral que permita el fortalecimiento personal y grupal de los emprendedores que participan en los programas de microcréditos.

Como parte de este servicio algunos priorizan también la construcción de espacios colectivos, donde la herramienta del microcrédito es un instrumento que permite y promueve la formación de redes socio económicas en actividades que tengan sentido, sean socialmente útiles y sienten condiciones para el mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los barrios o comunidades donde se ubican.

Actualmente, en varios países se han implementado programas de fortalecimiento para este sector con el apoyo financiero de la Corporación Suiza para el Desarrollo a través del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo propósito es apoyar el fortalecimiento de los sistemas de microfinanzas en las

áreas rurales. El objetivo es que estas instituciones puedan lograr una mayor cobertura geográfica de los recursos financieros y una mayor profundidad de los mismos, así como incentivar acercamientos y consolidaciones interinstitucionales e incrementar la conciencia ambiental.

1.3.2.6 Impactos.

Los donantes, los organismos de cooperación internacional y el Estado que apoyan y brindan recursos para el desarrollo del sector de las microfinanzas, se plantean conocer la incidencia de sus aportes a través de la medición de impactos en la ejecución de los servicios financieros. Es importante señalar, que dependiendo de la posición de la IMF, ya sea minimalista o del alivio de la pobreza, los resultados de sus impactos estarán relacionados con el enfoque que adopte.

Para las IMFs con un enfoque minimalista, los impactos serán el resultado de la sostenibilidad financiera y operativa, estos dan cuenta si el monto de colocación justifica la inversión que están realizando. Cabe señalar que varias de las IMFs de los países estudiados, reportan sus indicadores financieros al Micro Banking Bulletin (MBB)⁹, a fin de comparar los indicadores de desempeño de las IMFs América Latina con los mismos indicadores de las IMFs en todo el mundo. La meta no es identificar instituciones líderes por región, ni crear objetivos de rendimiento, sino presentar un resumen del desempeño de IMFs de América Latina mediante el estudio de una gran variedad de instituciones de la región, dando cuenta del impacto logrado en su sostenibilidad. En lo que respecta al enfoque del alivio de la pobreza, se pretende conocer si las personas mejoraron su situación de pobreza.

A partir de febrero de 1997, las agencias de cooperación internacional han invertido en la construcción de una serie de herramientas de evaluación de impacto con el fin de medir y analizar el logro y la consecución de los objetivos propuestos en los servicios financieros implementados por las IMFs durante un periodo de tres o cuatro años de ejecución.

⁹ El *MicroBanking Bulletin (MBB)*, ahora producido por el *Microfinance Information Exchange (MIX)*, realiza una evaluación comparativa del desempeño de instituciones de microfinanzas mediante la publicación bianual del *MicroBanking Bulletin* y los servicios personalizados de benchmarking proporcionados a IMFs individuales. Los datos para este informe abarcan instituciones de todo tipo y tamaño. Se utilizan un conjunto de datos de 124 IMFs del MBB de 2001 y 2002, y casi la mitad de éstas provienen de América Latina. Para posibilitar la comparación de instituciones diversas, los datos son ajustados por inflación, por la provisión estandarizada para préstamos incobrables, y por subsidios y donaciones en especie. Todos los ratios se calculan en base a datos brutos.

Las herramientas construidas para medir los impactos, se centraron en evaluar básicamente dos aspectos. El primero estaba referido al crecimiento del emprendimiento o la microempresa, siendo resultados cuantitativos que evidenciaban dicho crecimiento, así como relevar información sobre la percepción de su autoestima, desarrollo personal y a sobre la gestión y administración de su emprendimiento o microempresa. El segundo, se centró en la medición de los cambios logrados en la gestión de la IMF, de tal manera que le permita proveer información y ayudar a mejorar su eficacia, en función de tomar decisiones acertadas en la formulación de políticas y lineamientos con la finalidad de exigir buenos resultados de los servicios financieros.

Los dos aspectos señalados para la medición de la evaluación de impactos, han sido insuficientes, ya que las herramientas construidas para tal fin, no han permitido conocer en profundidad si realmente el crédito otorgado permite generar cambios en los emprendimientos y en la vida de las personas, a pesar que se movilizaron recursos privados, *“no obstante ha habido una orientación muy limitada en cuanto a los métodos que se deben utilizar para llegar y servir a los clientes pobres y muy pobres y para alcanzar un impacto positivo y sostenible en sus vidas”* (IMPACT, 2007: I).

En los años recientes, los organismos de la cooperación internacional se han planteado la necesidad y *“(...) el compromiso por refinar y mejorar los mecanismos que les permiten servir a sus clientes pobres de manera más eficaz, conducir evaluaciones fehacientes sobre sus niveles de pobreza y el Desempeño Social de las IMFs”* (IMPACT, 2007: I). Para ello han creado un sistema de Gestión del Desempeño Social (GDS) con la finalidad de ayudar a los equipos que implementan servicios financieros de crédito en *“(...) traducir su misión en la práctica, es decir, alinear todos sus sistemas organizacionales con su misión con el firme propósito de alcanzar tres objetivos críticos: llegar a su clientes meta, satisfacer las necesidades de sus clientes meta y, al mismo tiempo, contribuir a crear cambios positivos en las vidas de sus clientes meta”*(ob.cit.).

Lo que se pretende, es que el sector de las microfinanzas no se vea asociado únicamente a evidenciar resultados financieros en términos de la calidad de la cartera crediticia y de índices de rentabilidad, sino puedan dar cuenta de que existe interés en alcanzar objetivos sociales, de tal manera que la implementación y ejecución de sus servicios puedan aportar en lograr impactos sociales.

CAPITULO II: MARCO DE REGULACIÓN MICROFINANCIERA EN AMERICA DEL SUR.

2.1 Panorama del marco de regulación microfinanciera en los países de la región.

Cuadro N° 1: Existencia y tipo de reglamentación según países

País	Existencia de Reglamentación	Tipo de Reglamentación
Bolivia	SI	Financiera: Prudencial y No prudencial
Perú		
Argentina	SI	De promoción
Ecuador		
Venezuela		
Brasil	SI	Financiera: Prudencial y no prudencial De promoción de la economía solidaria
Paraguay	NO	Autorregulación
Chile		
Colombia	SI	Otras
Uruguay		

Fuente: elaboración propia.

En América del Sur existe una heterogeneidad de enfoques microfinancieros que dan lugar a diversos tipos de reglamentación como se puede observar en el Cuadro N°1. Los países pioneros que presentan reglamentación financiera son los casos de Perú y Bolivia, ya que en ambos se dio un desarrollo similar de las experiencias microfinancieras y es sobre la misma práctica que se establece la reglamentación, bajo dos modalidades: reglamentación no prudencial y reglamentación prudencial, que obedecen y se amoldan a los cambios del sistema financiero.

En el caso de la reglamentación no prudencial las IMFs no fueron autorizadas en captar fondos del público (punto que se tratará más adelante), además no es requisito que el gobierno asuma la responsabilidad sobre la actividad crediticia que desarrollen en el caso de producirse pérdidas de los depositantes o en caso de quiebra de la institución (Christen, Rosenberg, 1999). En cambio en la reglamentación prudencial se establecieron normas sobre la estructura financiera, las políticas contables, administrativas y crediticias con la finalidad de ordenar la actividad de la organización intermediaria de créditos. Asumiendo el gobierno la responsabilidad de garantizar la solidez de las instituciones para resguardar los ahorros del público (Jansson, 2001).

Sin embargo, se plantea que tanto las IMFs con reglamentación no prudencial y prudencial serán supervisadas por autoridades del gobierno. En el caso de las IMFs con reglamentación no prudencial la supervisión se planteó que se realizará a través de informes, ya que no se encuentran sujetas a alguna regulación financiera debido a que no generan riesgo para terceros.

En el caso de la reglamentación de “promoción” como son los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela, la regulación es planteada por el Estado, ya que implementa programas de microcrédito o microfinanzas que son el resultado de políticas públicas a nivel nacional para los sectores excluidos que no tienen acceso a la banca formal, siendo una característica común que los fondos nacionales sean asignados del presupuesto nacional como subsidios para organizaciones de la sociedad civil que ejecuten dichos programas.

En el caso de Brasil, combina la regulación financiera, bajo las modalidades de reglamentación prudencial y no prudencial, así como las de promoción en el marco de la economía solidaria.

En el caso de la autorregulación en los casos de Chile y Paraguay, obedece a que en cada país existe una instancia que articula las instituciones ejecutoras u operadoras de programas nacionales de microfinanzas a través de un consorcio o una red que las representa, con el fin de ejercer control en su crecimiento y expansión de la operatoria crediticia. En lo que respecta a la reglamentación de Colombia y Uruguay, quienes no presentan un marco específico para las prácticas del sector microfinanciero, si se consideran leyes generales que regulan sus actividades crediticias.

Lo que se puede incidir a partir del Cuadro N°2, es que en la mayoría de países, el Estado ha respondido a la evolución del sector, teniendo presencia en el proceso de regulación microfinanciero adaptando el marco normativo en la puesta en marcha y ejecución de las operaciones crediticias, planteando leyes, decretos, medidas provisorias, resoluciones, decretos supremos, de manera diferenciada en los países de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

A partir de lo expuesto y teniendo en cuenta que uno de los objetivos principales de la presente tesis, es la elaboración de lineamientos propositivos de políticas socioeconómicas dirigidas al sector de las microfinanzas que pueda devenir como una herramienta de promoción de la Economía Social – materia del Capítulo III – resulta importante conocer y analizar el marco normativo existente en los países de América del Sur en materia de microfinanzas, siendo necesario realizar una diferenciación

y clasificación de ellas en dos grupos: a) países que presentan leyes para el sector de las microfinanzas, como son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela, y b) países sin marco normativo específico para el sector de las microfinanzas, con leyes generales que regulan la actividad: Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay.

Cuadro N° 2: Tipo de Regulación Microfinanciera según países de América del Sur, año de aprobación y estatus legal

Tipo de Regulación	País	Año	Estatus Legal Leyes/Decretos/Otros (Ver ANEXOS)
FINANCIERA	Bolivia	14 de abril de 1993.	Ley N°1.488. Contiene las primeras normas que forman la base para los Fondos Financieros Privados (FFP).
		12 de mayo de 1995.	Ley N°24000 Reglamenta la figura de los FFP.
		15 de junio de 1998.	Ley N°1.864. Ley de Propiedad y Crédito Popular (PCP). Otorga oportunidades de acceso democrático al crédito.
		8 de marzo 2008.	Resolución SB N°0034/2008 Incorpora a las ONGs como entidades de intermediación financiera no bancarias.
	Perú	28 de mayo de 1990.	Decreto Supremos N° 157-90-EF. Norma el funcionamiento en el país de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.
		24 de diciembre de 1994.	Resolución SBS N° 259-95. Reglamento que regula la organización y funcionamiento de las EDPYMEs.
		2 de julio de 2003.	Ley N° 28015. Se formalizan las actividades de la micro y pequeña empresa.
		28 de junio de 2008.	Decreto Legislativo 1086. Aprueba la ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente.
PROMOCION	Argentina	17 de julio de 2006.	Ley N°26.117 Ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía asocial.
		28 de septiembre 2006.	Decreto 1305/2006 . Aprueba la reglamentación de la Ley N° 26.117.
	Ecuador	02 de mayo de 2007.	Decreto Ejecutivo N°303. Establece la implementación del Programa Sistema Nacional de Microfinanzas – PSNM.
		23 de enero 2008.	Resolución N°154-2008 Norma la tasa de interés.
	Venezuela	14 de marzo de 2001.	Decreto N°1.250. Establece la creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero.
		7 de abril de 2006.	Ley de Consejos Comunales. Determina que el banco comunal es la forma de organización y gestión económico –financiera de los recursos de los Consejos Comunales.
FINANCIERA Y PROMOCIÓN DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	Brasil	29 de noviembre de 2004.	Medida Provisoria N°226 Instituye el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado – PNMPO.
		29 de noviembre de 2004.	Decreto N°5.288. Aprueba el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado – PNMPO.
		25 de abril de 2005.	Ley N°11.110. Crea el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado – PNMPO.

		30 de noviembre de 2006.	Resolución N°3.422. Dispone que los bancos comerciales aplicarán operaciones de microcrédito a la población de bajos recursos y micro emprendedores, por el valor correspondiente a un mínimo del 2%, de los depósitos a la vista captados por la institución.
OTRAS	Colombia	26 de enero de 2006.	Ley N° 1014. Fomenta la cultura del emprendimiento.
	Uruguay	27 de abril de 1979.	Decreto Ley N° 14.887. Fija tasas para operaciones financieras y modifica normas relativas a la usura.
		19 de diciembre de 2007.	Ley N°18.212. Establece el marco jurídico de protección contra la usura.

Fuente: Elaboración propia.

2.1.1 Países que presentan leyes de regulación microfinanciera.

2.1.1.1 Países con regulación financiera.

Los países de Bolivia y Perú presentan reglamentación prudencial y no prudencial con un enfoque predominantemente minimalista, debido a que su objetivo está centrado en la autosuficiencia financiera de las IMFs. En la modalidad de reglamentación prudencial los lineamientos contemplan normas y procedimientos orientados a mantener la integridad del sistema de pagos y proteger el ahorro de los depositantes. El conjunto de reglas están establecidas por una institución reguladora que *“(...) en el área de los mercados financieros, puede ser un órgano legislativo, un banco central o los participantes del mercado financiero por sí mismos (...)”* (Fiebig, 2004: 1). En lo que se refiere a Bolivia la regulación de las entidades de intermediación financieras está bajo la responsabilidad de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y en el caso de Perú por la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS), en ambos países enmarcados dentro de lo que dispone la Ley de Bancos.

De esta manera dicha reglamentación obedece a leyes emitidas por el Estado para normar a las entidades de intermediación financiera autorizadas en captar ahorros del público que venían operando en los países de Perú y Bolivia desde la década del 80. Si bien en Perú con las Cajas Municipales se dan los primeros procesos de regulación, en ellas se inspiraron las microfinanzas en Bolivia con el fin de establecer el marco de regulación y supervisión prudencial adecuado a los requerimientos de las IMFs.

En Bolivia el proceso de regulación tiene como antesala la crisis de 1986 donde el Estado Boliviano aplicó una política de estabilización económica post – hiperinflación a través del Decreto N°21060¹⁰. Su fundamento radica en que *“(...) la situación económico financiera del país, requería la adopción de nuevas soluciones de política económica que enfrenten los problemas en las raíces mismas de la crisis(...)”* debiéndose *“(...) aplicar una Nueva Política Económica pragmática con el objeto de atacar las causas centrales, en el marco de una racionalidad de medidas fiscales, monetarias, cambiarias y de ajuste administrativo del sector estatal que, además de su contenido, radicalmente antiinflacionario, sienta los fundamentos para reiniciar, redefinir y encaminar el desarrollo nacional liberador, dotado de*

¹⁰ En 1986 el Presidente Paz Estenssoro, nombró como ministro de Planeamiento y Coordinación a Sánchez Lozada, quien fue uno de los gestores del Decreto N° 21060 y uno de los fundadores y principales accionistas del Banco Solidario.

profundo contenido social que rescate los valores morales del pueblo boliviano” (DECRETO SUPREMO Nº 21060, 1985:1). Con la implementación de este Decreto se pretendió dar respuesta a uno de los problemas graves del estado Boliviano como era el desempleo masivo, lo que originó el “(...) *acelerado crecimiento del llamado “sector informal” en Bolivia”* (Mac Lean, 2005:13).

El referido Decreto es el antecedente para que el Estado encare la regulación del sector de las microfinanzas a principios de la década del 90 evidenciando su voluntad política y facilitando el proceso de regulación. Ello supuso en 1992 la primera transformación de una institución sin fines de lucro como fue la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa (PRODEM) a una entidad bajo el marco jurídico de Sociedad Anónima (S.A.) como fue el Banco Solidario debiendo operar con las normas vigentes de los bancos comerciales (FONDESIF, 2001).

La discusión sobre la forma más adecuada de formalización y los esfuerzos en el proceso de regulación, fueron impulsados fuertemente por la Cooperación Internacional y posteriormente recibió apoyo del Gobierno, ya que este último pretendía poder lograr la expansión hacia segmentos y regiones pobres, además de evitar la existente concentración en pocos clientes grandes y permitir mayor competencia entre las entidades financieras (ob.cit).

Es importante notar que la mirada de la Cooperación Internacional como del Estado, estuvo puesta en el desarrollo de las operaciones microfinancieras de Banco Sol, ya que desarrollaban un tipo de transacción financiera hasta entonces no bien conocida. Esto persuadió a las autoridades prudenciales para adoptar la flexibilidad necesaria con el fin de hacer posible sus operaciones. Por tanto se puede aseverar, que el proceso de regulación en Bolivia, vino tras la observación de la realidad, es decir, en lugar de que el marco regulatorio sea promulgado para regular las actividades financieras, fue adaptado por las autoridades prudenciales a las practicas vigentes con la finalidad de ser conducente al logro de sus objetivos.

Según autores como Gonzáles y Rodríguez (2003), la creación de esta nueva entidad provocó tensiones y presiones al cambio, tanto en la nueva organización de microfinanzas como en la SBEF, ya que el surgimiento de Banco Sol dio inicio a un proceso dialéctico de interacción entre las realidades de las

microfinanzas y la normativa adoptada por las autoridades prudenciales, por lo que se puede afirmar que esta realidad fue la antesala y dirigió el desarrollo de la normativa.

A partir de este momento las ONGs financieras cobran importancia como futuros actores en el sistema financiero boliviano. Se empieza a diseñar un marco regulatorio el que sirva para regular al conjunto de IMF's. La forma jurídica que se adoptó fue del Fondo Financiero Privado (FFP) el mismo que tiene carácter de S.A. Las razones principales para la decisión de su creación se sustentan en *“la posibilidad de brindar una mayor gama de productos y servicios al grupo meta y a la apertura de nuevas fuentes de recursos (captaciones del público y financiamiento externo) para una entidad regulada”* (FONDESIF, 2001:1). Así en 1993 se promulga la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF), que contiene las primeras normas que forman la base de los FFP, señalando en el Artículo 4º que *“Las actividades de intermediación financiera y de servicios auxiliares financieros (...) serán realizadas por las entidades financieras autorizadas por la SBEF¹¹”* (Ley N°1488,1993:2) y en Artículo 81º hace referencia a que las otras entidades financieras no bancarias son:

1. *“Todos los Fondos, incluidas unidades crediticias, de intermediación, inversión, desarrollo, fomento y otros creados por el Estado.*
2. *Fondos Financieros Privados.*
3. *Instituciones privadas para desarrollo social u Organizaciones no Gubernamentales.*
4. *Cajas de Préstamo Prendario”* (ob.cit).

En ese mismo año, el Decreto Supremo N°24000 establece un marco regulatorio específico de su creación (Prado, 2007:1), señalando los requisitos para que una ONG pueda transformarse en FFP:

- *“Un capital mínimo de 630.000 Derechos Especiales de Giro (DEGs), equivalente a 800.000 dólares, aproximadamente.*
- *Contar con profesionales con amplia experiencia en mecanismos de captación de ahorro, concesión y recuperación de pequeños créditos.*

¹¹ *Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF): Es la superintendencia creada por la Ley de Bancos de 11 de julio de 1928, modificada por la Ley N°. 1488 de 14 de abril de 1993.*

- *Cumplir con los requisitos establecidos por la LBEF para obtener la Licencia de Funcionamiento” (Decreto Supremo N°24000, 1993)*

También el Decreto Supremo establece las operaciones que un FFP puede realizar, con las limitaciones y prohibiciones de la LBEF como son:

- *“Captación de fondos del público solamente a través de cajas de ahorro y depósitos a plazo fijo.*
- *Contraer obligaciones subordinadas.*
- *Contraer créditos con entidades financieras externas o internas.*
- *Otorgar créditos a corto, mediano y largo plazo.*
- *Otorgar Boletas de Garantía.*
- *Realizar giros y órdenes de pago dentro del país.*
- *Realizar operaciones de cambio de moneda para sus propias operaciones*
- *Celebrar contratos de arrendamiento financiero.*
- *Otras operaciones.” (ob.cit).*

La intención de todo este “proceso de regulación” fue incorporar a los estratos más pobres, dar respuesta al desempleo en los momentos de expulsión de trabajadores de los sectores públicos y empresariales, así como a los migrantes del campo a la ciudad, sin embargo las IMF con reglamentación prudencial como FFP o bancos especializados, al quedar autorizados para llevar a cabo las mismas operaciones de un banco comercial, a excepción de operaciones de comercio exterior.

En la década del 90 como evidencia el Cuadro N°3 en el caso de Bolivia, son siete las ONGs que se transforman en S.A. bajo la reglamentación de los FFP. Eco Futuro es la única entidad que está conformada por varias ONGs como son: la Asociación Nacional EcuMénica de Desarrollo (ANED), el Centro de Investigación y Desarrollo Regional (CIDRE), la Fundación para Alternativas de Desarrollo (FADES), el Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva (IDEPRO) y la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS) (FONDESIF, 2001). Cabe señalar que el proceso de regulación acompañó eficientemente el proceso de conversión de una IMF a convertirse en FFP o en bancos especializados abandonando su estatus de ONG, sin embargo SBEF no estaba preparada para supervisar a los FFP, ya que no podía diferenciar el crédito de consumo del

microcrédito, razón por la cual *“casi se destruye el mercado de las microfinanzas debido al sobre endeudamiento que se produjo por la entrada de la banca comercial a este segmento”* (Prado, 2007:2).

El conjunto de leyes, decretos supremos y resoluciones como muestra el Cuadro N°2, norman el acceso a créditos, canalización de fondos de las entidades de intermediación financiera y administración de riesgos, siendo normas emitidas con la intención de fortalecer el sector de las microfinanzas desde su especificidad. En lo que respecta a la Ley N°1864 “Ley de propiedad y crédito popular” (PCP), es una reglamentación no prudencial. Lo que hace la Ley es regular el mercado de las actividades financieras que no se han transformado en FFP, es decir aquellas instituciones que brindan productos y servicios dirigidos a este sector.

Dicha Ley pretende abarcar servicios financieros que pueden ser asumidos por las ONGs, como hace referencia el Artículo 1º, *“la presente ley tiene por objeto otorgar mayores oportunidades a los ciudadanos bolivianos para ampliar su condición de propietarios y potenciales inversores con acceso democratizado al crédito. Para este propósito esta ley norma: (I) las formas de participación de los bolivianos en las empresas capitalizadas por efecto de la Ley de Capitalización N° 1544 (II) la movilización del ahorro y la inversión popular la ampliación del microcrédito productivo de servicios y de vivienda y su mejor distribución (III) la reforma de la administración de las cooperativas de servicios públicos con el fin de mejorar y ampliar la cobertura de los Mismos (IV) la expansión de servicios financieros a los municipios (5) el fortalecimiento del sistema de intermediación Financiera su reglamentación y supervisión y (VI) la reestructuración y unificación del registro de personas* (Ley N°1864, 1998:1).

En este caso la Ley PCP también permite normar el sector rural y urbano en materia de créditos, así como también ha dictado normas complementarias a través de resoluciones que controlan y fiscalizan las instituciones reguladas y autorreguladas.

Cabe destacar, que en estas últimas décadas los programas de microfinanzas implementados en el territorio boliviano se han destacado por el desarrollo económico y social de las ONGs, brindando líneas de crédito a aquellos sectores que no eran atendidos por el sistema financiero tradicional. Ello está sustentado de manera explícita en el Artículo 14º donde señala que *“los bancos, fondos financieros*

privados, mutuales, cooperativas de ahorro y crédito y las ONG financieras podrán efectuar operaciones de microcrédito, de acuerdo a las normas aprobadas por el Comité de Normas y Prudencia (CONFIP)” (ob.cit.:3).

Asimismo en los Artículos 15º, 16º y 19º, establecen que las ONGs pueden prestar servicios de microcrédito, servicios financieros y promover el ahorro del público, esto último con autorización expresa de la SBEF. Los Artículos 17º y 18º hacen hincapié, que este tipo de Instituciones que no capten recursos del público y que realicen actividades de crédito utilizando recursos propios, fondos de donación o recursos provenientes directamente de organismos internacionales sin intermediación o participación del Estado, quedan excluidas de la fiscalización, control e inspección de sus actividades por parte de la SBEF.

Si bien en el Artículo 16º, se hacen explícitas las operaciones que pueden realizar las ONGs, es necesario recalcar que estarán supervisadas por la Contraloría General de la República, tan sólo si usan recursos públicos provenientes del Estado.

Es importante destacar en este proceso, que el 10 de marzo de 2008 por resolución de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras Bolivianas (SBEF) SB N°0034/2008, en uso de sus facultades conferidas por la Ley N° 1488 de abril de 1993, se resuelve: *“Incorporar a las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) u Organizaciones no Gubernamentales Financieras, como entidades de intermediación financiera no bancaria, organizadas como fundaciones o asociaciones sin fines de lucro o sociedades civiles autorizadas para realizar operaciones de intermediación financiera y a prestar servicios integrales en el marco de la Ley de Bancos y entidades financieras y normativa regulatoria dictada al efecto”* (SB N°0034/2008:1).

La argumentación para la incorporación está sustentada en que el sector de las ONGs, durante los últimos diez años ha venido desarrollando programas de microfinanzas dirigidos a los sectores vulnerables, brindando el acceso de servicios a las micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, a organizaciones económicas campesinas, a pequeños productores agropecuarios sobre todo del área rural donde escasamente ha operado o no existe la presencia de instituciones reguladas.

Así mismo sostiene, que han dispuesto de tecnologías crediticias integrales no tradicionales, que han sido elaboradas no solo considerando el contexto económico y social, sino también la cultura organizacional, lo que ha permitido el posicionamiento de sus productos crediticios en el mercado Boliviano, desarrollados tanto en el área rural como urbano con una baja tasa de morosidad.

Bajo este argumento, la Intendencia de Estudio y Normas mediante informe SB/IED D-11186/2008 de fecha 6 de marzo de 2008, recomendó el ingreso de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs) u Organizaciones No Gubernamentales Financieras al ámbito de la regulación y supervisión de la SBEF, por haber demostrado capacidad operativa, financiera y tecnologías suficientes, para cumplir con las exigencias de regulación en actividades de intermediación financiera, ya sea en operaciones de primer piso o segundo piso.

Un indicador de ello, es que en diciembre de 2007, el sistema regulado y autorregulado de las IFDs en conjunto, alcanzaron a 1.044,863 clientes atendidos, rebasando el "millón de clientes", resultado que también constituye un record histórico para el país. El 30,3% del total de clientes atendidos por el SFN corresponde a las IFDs. El comportamiento de la mora entre 2006 y 2007 registró disminuciones de 7,7% a 5,1% en el caso del sector regulado y de 4,9% a 3,2% en el sector autorregulado. El sector microfinanciero autorregulado cerró con una morosidad de 1,07% al 31 de diciembre de 2007 (Marconi, 2007).

Si bien la resolución del 10 de marzo reconoce las prácticas de las ONGs que han operado programas crediticios en zonas urbanas, peri urbana y rural, razón por la cual serán reguladas y supervisadas, se puede afirmar que la IFDs se les presenta el riesgo de alejarse de su población objetivo, como ha ocurrido en la transformación de ONGs a FFP. Debido a que cuando las instituciones que operan programas de microcrédito y deciden ser reguladas y supervisadas, por las exigencias que esto implica en el crecimiento y expansión de su cartera, optan en la mayoría de casos por brindar créditos a “los menos pobres de los pobres”. Además por el control que ejerce la institución regulada sobre su cartera, hace que se priorice los servicios financieros dejando de lado la implementación de otros servicios no financieros como son la asistencia técnica, la capacitación y asesoría, que en el caso de estas instituciones las venían realizando (según entrevista a informante clave).

En el caso de Perú en la década del 80 al igual que Bolivia, existe una crisis económica marcada por una hiperinflación y como consecuencia de ello el cierre de muchas fabricas y el por ende, el despido de muchos trabajadores que pasaron a formar parte del denominado "sector informal". Este fue un contexto favorable que da inicio al desarrollo de la "industria de las microfinanzas en Perú", con un Estado presente que actúa aplicando políticas económicas neoliberales y que se coloca en un papel de regulador de este sector, pero regulando a favor del sistema capitalista.

La reglamentación en Perú al igual que en Bolivia es de tipo prudencial, a partir de un conjunto de Leyes, decretos y resoluciones que han marcado el inicio del "proceso de regulación de las microfinanzas" a nivel de los países de América del Sur. Como se puede observar en el Cuadro N°2, las primeras normas, son los Decretos Supremos N°157-90-EF del 5 de mayo de 1990, donde se regula las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, con la finalidad de *"contribuir a un efectivo proceso de descentralización financiera y democratización del crédito, otorgando facilidades crediticias a sectores que no tienen acceso al sistema bancario formal, eliminándose así mismo, la práctica de la usura..."* (Decreto Supremo, 1990:1).

Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) son una herramienta de provisión de servicios a las microempresas y a los sectores más necesitados de la población y se caracteriza porque su radio de acción está alejada de la ciudad, razón por la cual la tasa de interés es más elevada en comparación a la tasa de interés bancaria de Lima. Su justificación radica en que son más bajas que las tasas informales o de usura. Los préstamos son usualmente de corta duración, no mayores a un año, siendo su objetivo apoyar al capital de trabajo de los microempresarios de la zona de su influencia (Schroth, Chong, 1998).

Las CMAC han desarrollado un sistema que permite mantener los costos administrativos a un nivel relativamente bajo, a través del uso de grupos sociales indirectos, de agentes de créditos muy bien entrenados y capaces de manejar un gran número de cuentas simultáneamente de manera más o menos descentralizada. Frente a los prestamistas utilizan el incentivo de "mayores préstamos futuros" como mecanismo básico para el repago de los préstamos otorgados. En lo que respecta al ahorro no

tienen restricción, se puede ahorrar de manera voluntaria y por el lado de la viabilidad financiera las Cajas Municipales buscan consolidarse como instituciones plenamente autosuficientes (ob.cit.)

Como parte del proceso de regulación desarrollado en Perú, permitió a las ONGs que estaban operando programas de microcrédito se puedan transformar en Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYMES). La Resolución SBS N° 259-95 del 98.04.01 del 24 de diciembre de 1994 reglamenta y regula la organización y funcionamiento de la EDPYMES. La que está definida como *“empresas de operaciones múltiples creadas durante la vigencia de la anterior Ley del Sistema financiero, Decreto Legislativo N° 7707, para atender la demanda crediticia de las micro y pequeñas empresas. Estas entidades fueron incorporadas a la Ley General del Sistema Financiero y de Seguros en 1996 (Ley N°26702), definiéndolas como empresas cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a los empresarios de la pequeña y micro empresa”* (ob.cit.:3).

Las principales operaciones permitidas a estas entidades fueron conceder créditos en cualquier moneda, descontar y conceder adelantos sobre letras de cambio, pagarés y otros documentos comprobatorios de deuda, otorgar avales, fianzas y otras garantías, efectuar cobros, pagos y transferencias de fondos y actuar como fiduciarios en fideicomiso.

La primera entidad en recibir autorización de funcionamiento fue Credinpet en Febrero de 1996 y tuvo un funcionamiento de un año y medio. Sin embargo, en este periodo existía el trámite de numerosos expedientes de instituciones que querían ser reguladas. En 1998 el número de EDPYMES se incrementó y fueron siete entidades que se constituyeron a partir de ONGs con experiencia en programas de microcrédito. La mayoría del accionariado eran de las ONGs, así como la cartera inicial pertenecían a sus clientes con los cuales empezaron a funcionar. En enero empezaron a funcionar Proempresa y Edyficar. En abril Crear Tacna, Crear Arequipa y Nueva Visión obtuvieron su autorización de funcionamiento e iniciaron operaciones. En Junio de 1998 inició operaciones la Edpyme Confianza, mientras que las últimas Edpymes con autorización de funcionamiento son Raíz y Crear Cusco.

El proceso de regulación de la microfinanzas en Perú ha estado asociado al crecimiento del sector de la microempresa teniendo en cuenta que a fines de la década de los 90 este sector representa el 73% del empleo. Autores como Portocarrero (2002) sostienen que la reducción significativa de los masivos

niveles de pobreza en el Perú requerían elevar la productividad de la microempresa, de allí se plantea que una de las políticas que podría dar respuesta a este problema es la promoción del microcrédito, lo cual suponía el acceso al financiamiento, ya que la productividad se vería incrementada, así como el volumen de producción y/o ventas y la inversión, fomentando una mejora de los ingresos familiares y la creación de nuevos puestos de trabajo. Un enfoque claramente con características del sector informal urbano de la OIT.

Sobre esta base se sustenta la transformación de las ONGs como evidencia el Cuadro N°3 a EDPYMES, a fin de que las microempresas tengan acceso a líneas de crédito. Aquí las políticas obedecen a los cambios en las políticas financieras, aplicadas por recomendaciones de las agencias de cooperación internacional como en el caso de Bolivia. Para ambos países implicó la transformación de ONGs en Sociedades Anónimas, con el objetivo de superar la crisis.

En este contexto, se prioriza la creación de la Ley N° 28015 *“Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa”* promulgada el 9 de Septiembre de 2003, donde se plantea *“la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y su contribución a la recaudación tributaria”*. En el Título IV se hace referencia al acceso de financiamiento de este sector, señalando en el Artículo 28° el papel del Estado intentando dar respuesta a la productividad de las microempresas, donde refiere que *“el Estado promueve el fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Asimismo, facilita el acercamiento entre las entidades que no se encuentran reguladas y que puedan proveer servicios financieros a las MYPES y la entidad reguladora, a fin de propender a su incorporación al sistema financiero”* (Ley N°28015:2003,8).

Para el Estado el universo de las IMFs son aquellas reguladas por la SBS, dentro de este marco fomenta el fortalecimiento institucional de las empresas dedicadas a las microfinanzas tales como las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las Empresas de Desarrollo de las Pequeñas y Microempresas (EDPYMES), las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), y las Cooperativas de

Ahorro y Crédito y Cajas de Crédito Popular. Empresas especializadas tales como: Empresas de Arrendamiento Financiero, Empresas de Factoring, Empresas Afianzadoras y de Garantías.

En el Artículo 29, señala que “(...) el Estado, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE, promueve y articula 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(...)”, donde los “(...) intermediarios financieros que utilizan fondos que entrega COFIDE para el financiamiento de las MYPE, son los considerados en la Ley N° 26702 - Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y sus modificatorias, y utilizan nuevos productos financieros estandarizados y nuevas tecnologías de intermediación a favor de las MYPE, diseñadas o aprobadas por COFIDE” (Ob.cit).

Frente a lo expuesto en el caso peruano, las citadas leyes le atribuyen al Estado un papel en la promoción de la microempresa y en el acceso al financiamiento de créditos para este sector. Esto lo coloca en una postura de Estado “mínimo” donde el mercado constituye el mejor mecanismo de asignación de recursos. Esto hace que no intervenga en el libre juego de los agentes económicos, no asumiendo su responsabilidad en el manejo del sistema financiero, por consecuencia pone en las manos del sistema el futuro de los microempresarios del país.

Cuadro N°3: Transformación de las ONGs al Sistema Financiero según países

Año	Bolivia		Perú	
	ONG	FFP	ONG	EDPYME
1993	PRODEM	Banco Solidario S.A		
1995	PRO-CREDITO	Caja Los Andes S.A. FFP		
1996			INPET	CREDINPET
1998	Centro de Fomento a Iniciativas Económicas FIE	Fondo Financiero Privado para el Fomento a Iniciativas Económicas S.A. FIE S.A. FFP		PROEMPRESA
			CARE	EDYFICAR
				CREAR TACNA
				CREAR AREQUIPA
				NUEVA VISIÓN
1999	ANED, CIDRE, FADES, IDEPRO, UNITAS	ECO FUTURO S.A. FFP		CONFIANZA
				RAÍZ
				CREAR CUZCO

Fuente: elaboración propia en base a la información de FONDESIF-GTZ, 2001

2.1.1.2 Países con leyes de promoción.

En los países de América del Sur la receta neoliberal ha estado orientada al conjunto de prescripciones de los sistemas de protección social, a la privatización, descentralización, focalización y a programas sociales de emergencia, siendo muy pocos los programas reformados en sentido inverso a lo señalado por el neoliberalismo (Draibe, 1994).

En Argentina, Ecuador y Venezuela las leyes para el sector de las microfinanzas son de “promoción” implementadas por el Estado mediante políticas públicas en general no financieras. En estos tres países, las leyes pretenden ser un instrumento de inclusión social promovido desde el Estado, si bien pretende incentivar la generación de trabajo, con la oportunidad del crédito se apuesta también por la desprecuarización de los emprendimientos, con la finalidad de que no sólo se vea incrementado el capital, sino existan mejoras en la adquisición de nuevos activos y en el mejoramiento de la tecnología. De aquí la importancia de que los programas nacionales de microcrédito estén articulados con otros programas con la finalidad de propiciar mejoras en la población y que posibilite la generación de empleos dignos.

En los dos primeros países las políticas sociales se viabiliza a través de un programa nacional, asumiendo el Estado la responsabilidad de la motivación, promoción y desarrollo del sector, que coincidentemente en estos países el objetivo apunta a incentivar “la generación de trabajo de los emprendedores”. En el caso de Argentina el Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social es implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Dirección Nacional de Microcrédito (CO.NA.MI) y en Ecuador se implementa el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM) a través del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

En lo que respecta a Venezuela si bien la Ley plantea la creación de un Sistema Microfinanciero, está orientado a facilitar el acceso a los servicios financieros y no financieros, en forma rápida y oportuna, *“(…) si bien sus políticas están orientadas al fortalecimiento del mercado de las microfinanzas planteando la posibilidad de diferentes servicios, no crea un programa nacional, lo hace a través una política microfinanciera que llegue a la gente, es decir a las comunidades, con la finalidad de fortalecer los servicios no financieros (de organización, de formación, de apoyo, entre otros), donde el crédito no*

es el fin sino un instrumento para promover el desarrollo local endógeno” (MINEP, 2005). Dicho sistema se implementa a través del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal.

Es importante advertir, que en los casos de Argentina y Ecuador los programas sociales de microcrédito cobraron importancia, existiendo voluntad política de implementarlos a través de la creación de Leyes de Promoción de Microcrédito, caracterizadas porque en su elaboración se recogieron los aportes de la sociedad civil y se asume el criterio de asignarle una partida del presupuesto nacional.

En Argentina la Ley N° 26.117, denominada “Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social” tiene como antesala la discusión del Proyecto de Ley por las organizaciones de la sociedad civil, tales como ONGs, fundaciones, universidades, movimientos sociales, empresas recuperadas, cooperativas, entre otros, siendo sancionada el 28 de junio de 2006 por las Cámaras de Senadores y Diputados y promulgada el 17 de julio del mismo año. En su Artículo 1º, “(...) *tiene como objeto la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales*” (Ley N°26.117, 2007:1). Asimismo se plantea en su Artículo 3º los siguientes “(...) *objetivos:*

- 1. Fomentar la Economía Social en el ámbito nacional, propiciando la adhesión de las provincias a la presente Ley, haciendo posible su inclusión en los planes y proyectos de desarrollo local y regional;*
- 2. Promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación;*
- 3. Organizar el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROCREDITO;*
- 4. Administrar el FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROCREDITO que se crea en la presente ley, promoviendo la obtención de recursos públicos y privados;*
- 5. Regular y evaluar periódicamente las acciones desarrolladas procurando mejorar su eficiencia y eficacia;*
- 6. Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los destinatarios de los Microcréditos;*

7. *Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones;*
8. *Promover acciones a favor del desarrollo de la calidad y cultura productiva, que contribuyan a la sustentabilidad de los Emprendimientos de la Economía Social;*
9. *Promocionar el sector de la Economía Social, como temática de interés nacional, regional o local, en el marco de las transmisiones sin cargo previstas por la Ley de Radiodifusión o la que en el futuro sustituya a través del sistema educativo en general;*
10. *Propiciar la adecuación de la legislación y el desarrollo de políticas públicas en Economía Social” (ob.cit.).*

El enunciado de la Ley Nº26.117 como en sus objetivos, hace referencia a que el programa se inscribe en el marco de la Economía Social, pero no la define, al igual que en su reglamentación: Decreto 1305/2006. Si bien en el Artículo 2º se señala que los préstamos están “(...) destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social (...)” siendo los destinatarios “(...)Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social (...)” (ob.cit). Por lo expresado el concepto de Economía Social no se toma como una economía alternativa para todos los ciudadanos de la República Argentina, sino que se dirige al sector que por sus reducidos ingresos no pueden acceder al uso de los servicios bancarios en su forma tradicional.

A partir de lo señalado, se puede concluir que esta restricción coloca a la Ley en el enfoque del alivio a la pobreza, ya que su alcance prioriza a un segmento de la población “los pobres”. El planeamiento de Economía Social en la presente investigación, plantea centrarse en el trabajo digno y que tenga alcance para toda la población.

La reglamentación de la Ley según el Decreto 1305/2006, pone énfasis que el Programa de Promoción de Microcrédito para el desarrollo de la economía social, debe generar una “(...) estructura distinta, que no es la correspondiente a las finanzas convencionales, sino a las solidarias y cooperativas, que están sustentadas en relaciones de reciprocidad y distribución (...)” (Decreto 1305/2006, 2006:1). Esta nueva estructura obedece principalmente a la formación de grupos de gestión asociada a través de Consorcios

de Gestión Local (CGL) o Redes de Gestión Asociada que operan en cada provincia, donde participa de manera organizada la sociedad civil y el tercer sector. Una diferencia sustancial entre ambas, es que además de las organizaciones o instituciones en un CGL participa una institución pública.

Esta nueva orientación del programa apunta dentro de sus objetivos según lo enunciado en el Artículo 3, inciso 1: *“Fomentar la Economía Social en el ámbito nacional, propiciando la adhesión de las provincias a la presente ley, haciendo posible su inclusión en los planes y proyectos de desarrollo local y regional (...)”* (ob.cit), haciendo extensiva la Ley a las provincias con la finalidad de que en cada una de ellas se ejecute en el marco de la Ley 26.117. Cabe señalar que esta nueva estructura que se adopte, se le transfiere los fondos para la ejecución del programa en cada territorio. Esto está avalado, en el inciso 2, el que señala como objetivo el *“promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables (...)”* (Ley 26.117, 2006:1).

En el caso de Ecuador, cuenta con el Decreto N°303 que crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), publicado el 16 de mayo de 2007, el que señala que *“(...) operará con personería jurídica de derecho público, de cobertura nacional, con independencia administrativa y financiera (...)”* (Decreto N°303, 2007:1). Este Decreto tiene como antesala que el año 2006 el poder legislativo dicta el Decreto Ejecutivo No. 1126, por el que se crea el Sistema Nacional de Microfinanzas. Meses más tarde emite la Ley Orgánica No. 2006-57 promulgada el 27 de octubre, a través del cual se creó el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero “FEISEH”¹² en cuya Disposición Transitoria Primera se dispone que para el desarrollo del programa Sistema Nacional de Microfinanzas, por una sola ocasión del FEISEH se utilice la cantidad de setenta millones de dólares de los Estados Unidos de América.

Dicho fondo tiene como objetivo incrementar la competencia en el segmento del crédito microfinanciero, con la finalidad de reducir las tasas de interés vigentes en este segmento crediticio y mejorar la profundización financiera en áreas urbanas marginales y rurales. Complementariamente, el Banco Central del Ecuador propuso aprovechar la infraestructura informática del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) como un mecanismo para integrar a los operadores del sector de las microfinanzas

¹² Por las regalías de petróleo que genera el FEISEH, existe el acuerdo que un porcentaje del total sea invertido en programas sociales.

al sistema financiero, a fin de incrementar los servicios financieros y no financieros al segmento de microempresarios. Adicionalmente se propone desarrollar en base a esta integración la información que permita generar indicadores de alerta temprana y un seguimiento oportuno a estas actividades crediticias.

Lo que hace el Decreto N°303, es llenar todos los vacíos del Decreto Ejecutivo No. 1126, ya que en los considerandos plantea de manera explícita que “(...) se ha advertido la necesidad de efectuar determinadas reformas en su estructura que permitan cumplir efectivamente con los objetivos y finalidades previstos en su creación” (Decreto Ley N°303, 2007: 3). Cabe destacar, que a diferencia de las leyes de Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela, en los considerandos del Decreto Supremo N°303 se hacen presiones que propenden a que el Decreto sea un instrumento viable, por lo que se plantea:

- El Estado asume la responsabilidad de mantener los objetivos nacionales de desarrollo integral y de lucha contra la pobreza de los sectores menos favorecidos de la población.
- Señala que la microempresa es una actividad que incide positivamente en la generación de empleo, la distribución de la riqueza, la dinamización de la economía solidaria y el desarrollo social.
- Sostiene que uno de los principales problemas que enfrenta actualmente la microempresa es la escasez de crédito, y el no contar con instituciones financieras que ofrezcan suficientes productos capaces de atender sus necesidades de financiamiento, les obliga a recurrir a formas perjudiciales de intermediación.
- Asume que las experiencias nacionales e internacionales demuestran que el crédito es un instrumento financiero virtuoso del desarrollo, y que la mejor manera de que la oferta de servicios financieros pueda contribuir al desarrollo económico, especialmente de las microempresas, es a través del fomento y fortalecimiento de las finanzas populares que armonicen criterios de rentabilidad económica con rentabilidad social.

Para la consecución del PSNM los objetivos enunciados en el Artículo 3º son:

- a) *“Potenciar las capacidades emprendedoras de la población que desarrolla actividades microempresariales, de micronegocios, de autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social y solidaria, en las áreas rurales y urbanas;*

- b) *Apoyar el fortalecimiento técnico, financiero y del talento humano de las operadoras de microfinanzas;*
- c) *Consolidar y ampliar el sistema de pagos interbancario hacia las operadoras de microfinanzas;*
- d) *Fomentar la coordinación y eventual unificación de los diversos esfuerzos estatales y de la cooperación internacional en torno a las Micro y Pequeña Empresas, y a las finanzas populares;*
- e) *Fomentar el desarrollo de servicios financieros y no financieros a partir de las operadoras de microfinanzas; y,*
- f) *Propiciar esquemas adecuados de autorregulación entre las operadoras de microfinanzas que incluyen, entre otras, entidades financieras populares como cooperativas no reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, bancos comunales, ONGs y cajas de ahorro local” (ob.cit.:4).*

Al igual que en los objetivos de la Ley de N°26.117 de la república de Argentina, no sólo se pretende brindar una oportunidad a los emprendedores a través de una línea de crédito, adicionalmente se plantea el fortalecimiento de las organizaciones que operan los programas de microcrédito, que en su mayoría son ONGs agrupadas en redes o consorcios a quienes se les transfiere los recursos con la finalidad de contribuir en su fortalecimiento institucional de tal manera que se especialicen en la administración y gestión de los programas.

En el caso de Venezuela, la Ley se dicta en el marco del “(...) ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 8 del Artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 4 del Artículo 1 de la Ley que autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan, en consejo de ministros, se dicta el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley(...), la que está referida a la “Ley de Creación, Estimulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero” aprobada el 14 mayo de 2001 en Consejo de Ministros y tiene como objeto “(...) crear, estimular, promover y desarrollar el Sistema Microfinanciero orientado a facilitar el acceso a los servicios financieros y no financieros, en forma rápida y oportuna, a las comunidades populares y autogestionarias, las empresas familiares, las personas naturales autoempleadas o desempleadas y cualesquiera otras formas de asociación

comunitaria para el trabajo, que desarrollen o tengan iniciativas para desarrollar una actividad económica, con el objetivo de integrarlas en las dinámicas económicas y sociales del país” (Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero, 2005: 1).

Los lineamientos expresados según la Ley en el Artículo 6º, hacen referencia a:

- 1. “Promoción de programas y mecanismos que estimulen la productividad y competitividad del sistema microfinanciero;*
- 2. Apoyo y promoción para la suscripción de convenios y acuerdos nacionales e internacionales, orientados a la consecución de los fines del presente Decreto Ley;*
- 3. Promoción de la iniciativa e inversión pública o privada nacional e internacional, en la provisión de servicios de fomento y desarrollo para las microfinanzas, auspiciando la competencia sana y leal en el mercado;*
- 4. Creación y fortalecimiento de programas que faciliten a los usuarios el acceso al mercado, mediante el sistema microfinanciero;*
- 5. Apoyo para la mejora de la eficiencia de los recursos humanos mediante programas y servicios de promoción y desarrollo del sistema microfinanciero;*
- 6. Evaluación de los resultados e impactos de los programas, proyectos, instrumentos y servicios de promoción y desarrollo, a los efectos de mejorar la planificación y ejecución de sus objetivos;*
- 7. Incorporación en los programas y servicios de promoción y desarrollo del uso racional y sostenible de los recursos financieros, así como la utilización de tecnologías y procesos contables; y,*
- 8. Promoción y articulación de programas y proyectos tendentes a desarrollar una cultura productiva y de calidad de servicios, que facilite la sostenibilidad y sustentabilidad del sector” (ob.cit:4).*

Es importante destacar, que en el Artículo 8º, la Ley faculta la creación de un Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI, 2009), con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la Hacienda Pública Nacional, adscrito al Ministerio de Finanzas, y en el Artículo 9º se plantea como

objetivo “(...) *apoyar a las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del sistema Microfinanciero*” (Ob.cit.), más no señala como en el caso de Argentina y Ecuador el monto de dicho fondo.

En las competencias de FONDEMI en el Artículo 13º, se hace alusión sobre el otorgamientos de los créditos, los que estarán dirigidos a “(...) *los entes de ejecución, de acuerdo a las disposiciones del presente Decreto Ley con excepción de los entes financieros regidos por la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (...)*”, dichos entes son “(...) *grupos organizados de personas, tales como: Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Fondos Regionales y Municipales, así como instituciones bancarias regionales y municipales gubernamentales o no, como lo son el Banco del Pueblo Soberano, Banco de Desarrollo de la Mujer y cualquier otra institución que manifieste su voluntad de prestar los servicios financieros referidos en la Ley de Micro Finanzas, siempre y cuando cumplan con las condiciones y criterios formales establecidos en dicha Ley*” (FONDEMI, 2009). FONDEMI, está definida como una Institución Financiera de segundo piso que no tiene entre sus atribuciones otorgar créditos directamente a los microempresarios, dicha actividad se desarrolla a través de los “entes de ejecución” quienes fungen como Microbancos Comunitarios (primer piso) en diferentes regiones del país, los cuales deben estar jurídicamente constituidos y calificados para tal fin por la Junta Directiva del Fondo. Aquí lo que se pretende “(...) *es conducir el desarrollo y fortalecimiento de dichos entes con base a los principios de participación y corresponsabilidad, capaz de mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida del sector menos favorecido de la población, haciéndolos partícipes del desarrollo económico y social del país*” (ob.cit).

Es necesario señalar, que Venezuela cuenta con la Ley de Consejos Comunales de 2006, donde se hace referencia que los Consejos Comunales son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social. La Ley faculta que cada pueblo cuente con un Consejo Comunal cuya estructura organizativa se caracteriza por poseer una unidad de gestión financiera integrada por cinco habitantes de la comunidad (electos en asamblea), la cual funciona como un ente de ejecución

financiera para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados.

Un elemento importante a puntualizar, es que la unidad de gestión financiera se denomina Banco Comunal, que pertenece a un Consejo Comunal o a una Mancomunidad de Consejos Comunales y serán socios todos los ciudadanos que habiten en el ámbito geográfico definido por la asamblea. El Banco Comunal adquirirá la figura jurídica de Cooperativa y se registrará por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero y otras Leyes aplicables, así como por la presente Ley y su reglamento. Los Bancos Comunales quedarán exceptuados de la regulación de la Ley de Bancos y otras instituciones financieras. En este caso el Banco Comunal de cada localidad, puede recibir fondos a través de la Ley N°37.076 3, ya que es responsable de la organización y gestión económica financiera de los recursos de los Consejos Comunales, por lo cual se le atribuye también la implementación de la operatoria de microcrédito dirigido a las personas de la comunidad.

Cuadro N° 4: Leyes que regulan las microfinanzas según países

País	Ley	Objeto/Objetivos de la Ley
Bolivia	Ley N°1864 Ley de propiedad y crédito popular (PCP). 15 de junio de 1998.	Otorgar mayores oportunidades a los ciudadanos bolivianos para ampliar su condición de propietarios y potenciales inversores con acceso democratizado al crédito. (I) Las formas de participación de los bolivianos en las empresas capitalizadas por efecto de la Ley de Capitalización N° 1544 (II) la movilización del ahorro y la inversión popular la ampliación del microcrédito productivo de servicios y de vivienda y su mejor distribución (III) la reforma de la administración de las cooperativas de servicios públicos con el fin de mejorar y ampliar la cobertura de los mismos (IV) la expansión de servicios financieros a los municipios (V) el fortalecimiento del sistema de intermediación financiera su reglamentación y supervisión y (VI) la reestructuración y unificación del registro de personas.
Perú	Decreto Supremo N°157-90-EF Cajas Municipales de Ahorro y Crédito Ley N° 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. 9 de Septiembre de 2003.	Impulsar el desarrollo del sistema conformado por las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, con la finalidad de contribuir a un efectivo proceso de descentralización financiera y democratización del crédito. La presente Ley tiene por objeto la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y su contribución a la recaudación tributaria.
Argentina	Ley N° 26.117 Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. 17 de Julio de 2006.	La presente ley tiene como objeto la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.
Ecuador	Ley Orgánica No. 2006-57 Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero FEISEH. 27 de octubre de 2006. Decreto Ejecutivo N°303. Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), 02 de Mayo de 2007.	Disposición Transitoria Primera: se dispone que para el desarrollo del Programa Sistema Nacional de Microfinanzas, por una sola ocasión, del FEISEH se utilice la cantidad de setenta millones de dólares de los Estados Unidos de América. Que son objetivos prioritarios del Programa Económico del Gobierno Nacional: la inclusión social y productiva con base en el desarrollo local, y fortalecer los procesos para la construcción de una economía social y solidaria.
Venezuela	Decreto Ley N°1.250 Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. 14 de marzo de 2001.	Crear, estimular, promocionar y desarrollar el sistema microfinanciero, para atender la economía popular y alternativa, a los fines de su incorporación a la dinámica del desarrollo económico y social.
Brasil	Ley N° 11.110 Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado. 25 de abril de 2005.	Incentivar la creación del trabajo e ingresos entre los microemprendedores populares, que tiene por finalidad específica disponer de recursos para los microcréditos productivos.

Fuente: elaboración propia.

2.1.1.3 Caso Brasil: regulación financiera y promoción de la economía solidaria.

En lo que respecta a Brasil, existe un conjunto de leyes bajo la reglamentación prudencial, no prudencial y de promoción, que han evolucionado de acuerdo a las exigencias y crecimiento del sector de las microfinanzas. Singer (2006b) señala que la lógica de exclusión que le tocó vivir a los pobres en este país, ha sido extensivo al sector financiero, razón por la cual desde la década del 80 surgieron ONGs quienes se basaron en el modelo de Grameen Bank¹³ y no operan como entidades financieras, sino que se encuentran bajo el control del Ministerio de Justicia. En cambio las sociedades de crédito que brindan servicios financieros a las microempresarios están autorizadas para captar depósitos y sujetas a la supervisión del Banco Central. Asimismo señala el autor, que para masificar el crédito y otros servicios se necesitó mayor intervención del Estado, originando una serie de modificaciones con el fin de democratizar los recursos y llegue con prioridad a los excluidos del sistema formal.

En Brasil todos los suministros de servicios financieros para los sectores de bajos ingresos se denomina “crédito popular” el que se compone de tres vertientes (Singer, 2005a):

- *Microcrédito* ofrecido por entidades especializadas en atención a los emprendedores de los sectores populares, que son atendidos por los Bancos del Pueblo que no son integrantes del sistema financiero ni están supervisadas por el Banco Central, no están autorizadas para captar ahorros. Sin embargo en esta vertiente están las Sociedades de Crédito al Microemepresario (SMCs) que captan ahorros y se encuentran sujetas al régimen del Banco Central.
- *Finanzas solidarias*, este sector está compuesto por cooperativas de créditos y bancos cooperativos, que comprenden la captación de ahorros como préstamos. Operando también actores informales como fondos rotatorios, consorcios populares de ahorro hasta intereses usurarios.
- *Bancos comerciales públicos y privados*, que aceptan depósitos en cuentas simples y ofrecen pequeños préstamos como mínimo al 2% de los saldos de los depósitos a la vista.

Dentro de estas tres vertientes las instituciones que se dedican a captar ahorros están supervisadas por el Banco Central.

¹³ El modelo de Grameen Bank implementa la metodología de grupos solidarios a través de ONGs dirigidas a los pobres.

En lo que respecta a la regulación de promoción, existe la Ley N°11.110 del 25 de abril de 2005 en la que se instituye “El Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado – PNMPO”, a través del Ministerio de Trabajo y Empleo con el objetivo de incentivar la creación del trabajo e ingresos entre los micro emprendedores populares, la que tuvo como antecedentes la Medida Provisoria N°226 en la que se instituye el PNMPO, la cual es regulada a través de un Decreto Ley N°5.288 del 29 de noviembre de 2004, atribuyéndole la responsabilidad de operar, fiscalizar y monitorear el trabajo que desarrolle una:

- *Institución Financiera Operadora, estas Instituciones son de dos tipos: las que operan con recursos provenientes del Fondo de Amparo de los Trabajadores (FAT) y las que reciben fondos de los depósitos a la vista. Los Ministerios de Trabajo y Empleo, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, integrarán un Comité Interministerial que tiene carácter consultivo del PNMPO.*
- *Instituciones de Microcrédito Productivo Dirigido, como son las cooperativas de crédito, las agencias de fomento, las sociedades de crédito para el microemprendedor y las organizaciones de la sociedad civil de interés público.*

Es necesario especificar, que la Resolución N°3.422, del Banco Central de Brasil en sesión realizada el 30 de noviembre de 2006 teniendo en cuenta la disposición en las Leyes N°10.735 del 11 de septiembre de 2003 y la Ley N°11.110 del 25 de abril de 2005 y el Decreto N°5.288 del 29 de noviembre de 2004, dispone la realización de operaciones de microcrédito destinadas a la población de bajos ingresos y a microemprendedores, para ello resuelve en el Artículo 1º “*Los bancos con cartera comercial, los bancos comerciales y la Caja Económica Federal deben mantener aplicadas en operaciones de microcrédito destinadas a la población de bajos ingresos y a los microemprendedores, el valor correspondiente a un mínimo del 2%, de los saldos de los depósitos a la vista captados por la institución*” (Resolución N°3.422, 2006:1).

Es decir, el Estado plantea a la banca formal que realiza actividades comerciales, destinar como mínimo el 2 % de los saldos de los depósitos a la vista, a las operaciones de microcrédito, acción que es fiscalizada y monitoreada por el PNMPO.

En el Artículo 4º de la misma, señala que en el ámbito del PNMPO las operaciones de microcrédito se realizarán en las siguientes condiciones:

- *“A través de los bancos con carteara comercial, bancos comerciales, Caja Económica Federal, que tengan estructura propia para el desarrollo de las operaciones.*
- *A través de las instituciones de microcrédito productivo, definidas en la Ley N°11.110 de 2005” (ob.cit).*

Es importante advertir en el caso de Brasil, la participación de los bancos privados en el sector de las Microfinanzas, es promovida por el Estado a partir del Decreto Ley, la que favorece la canalización de fondos.

Asimismo, en la Ley N°11.110, se establece en el Artículo 1º *“(...) estimular la generación de trabajo e ingresos entre los microemprendedores populares”* (Ley N°11.110, 2005:1), en el Artículo 2º plantea *“(...) disponer de recursos para las instituciones de microcrédito productivo dirigido (...)”*(ob.cit) y en el Artículo 3º hace referencia *“(...) ofrecer apoyo técnico a las instituciones de microcrédito con vistas a fortalecer su institucionalidad, para que puedan brindar servicios a los emprendedores populares(...)”*(ob.cit). Para efectos de esta Ley, se considera “microcrédito productivo” al crédito concedido para la atención de las necesidades financieras de personas físicas y jurídicas, destinado a emprendedores que realizan pequeñas actividades productivas.

Cabe destacar, que el Estado, a través de la regulación financiera y la promoción de la economía solidaria, ha pretendido llegar a los sectores excluidos de la banca formal, tanto a los más pobres de los pobres como a los menos pobres de los pobres y a toda la población al señalar que los bancos comerciales apliquen un mínimo del 2% de los depósitos a la vista para operaciones de microcrédito. Además, considera la articulación del cooperativismo de ahorro y crédito con las entidades de microfinanzas.

2.1.2 Países sin marco normativo específico para el sector de las microfinanzas.

En Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, el marco normativo que rige las actividades crediticias incluidas las de microcrédito, está dado por la legislación general establecida por la Ley de Bancos, las del Código Civil y demás disposiciones vigentes. Además el Estado de los diferentes países en mención, a través de las políticas sociales ejecuta programas que combina subsidios con préstamos a través de líneas de crédito dirigido específicamente a sectores de escasos recursos económicos o sectores vulnerables.

En el caso de Chile, las acciones dirigidas al sector de las microfinanzas están se realizan a través de programas subsidiados priorizando comunas que presentan mayor población que viven en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Para ello se ejecuta el Programa de Apoyo a la Microempresa de Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS¹⁴, el que ha permitido catalizar el rápido crecimiento de los servicios de microfinanzas y a la vez reducir al mínimo los problemas de supervisión.

Un estudio realizado por Christen y Rosenberg (1999), da cuenta que desde 1993 el FOSIS ha utilizado un sistema de subastas para subvencionar la entrada de los bancos comerciales en la actividad de microcrédito, “(...) *por lo cual dos veces al año se subasta una subvención fija entre los bancos que ofrecen proporcionar el mayor número de micropréstamos por la subvención más reducida. Hasta ahora el valor de la subvención ha ido disminuyendo constantemente de US\$240 a unos US\$80, para los préstamos de un promedio de US\$1.200 (aproximadamente el 25% del PNB per cápita)*” (Christen y Rosenberg, 1999:33).

En las subastas se presentan varios bancos grandes con importantes operaciones de primer piso, como es el Banco del Estado y el Banco Santander que tienen un total de activos medidos en miles de millones de dólares, el Banco Sudamericano y el Banco del Desarrollo que tienen activos por valor de cientos de millones, siendo estos bancos, los que predominan en el mercado de microcrédito, llegando a un número estimado de 80.000 microempresas con una cartera total de unos US\$100 millones. Alrededor de la tercera parte de las microempresas de Chile son clientes de estos bancos y las ONG chilenas llegan tan sólo al 10% de esa cantidad de clientes (ob.cit).

Por lo expuesto, en Chile el microcrédito no representa un gran segmento de la estructura de activos en estos bancos, ya que sus carteras de microcrédito están entre el 1% y el 5% de ellos, no siendo la cartera de microcrédito significativa en la cartera del banco comercial. En este caso, el superintendente de bancos en Chile no tiene que perder mucho tiempo en supervisar la cartera de microcrédito de la banca formal, ya que es supervisada por la oficina del contralor de los distintos bancos, autorizando a dos bancos comerciales a crear sucursales de administración de los

¹⁴ *El Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS es un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio del Gobierno de Chile, creado en 1990. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, con quien se relaciona por intermedio del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). El FOSIS financia planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo que contribuyen a la superación de la pobreza en el país.*

préstamos que sean de propiedad total del banco y que se administran independiente de las carteras de microcréditos contando con un personal especializado en microfinanzas (ob.cit).

Asimismo, el FOSIS tiene una línea de programas en el “Ámbito Económico” que permite el financiamiento para las actividades económicas de emprendimientos, teniendo como características que este programa beneficia a familias del Programa Puente¹⁵ y a otros grupos sociales en situación de pobreza. También cuenta con SERCOTEC, que es una corporación de derecho privado creada en 1952, cuyo objetivo es contribuir a que las empresas de menor tamaño conformen un sector dinámico de la economía, que aporte significativamente al aumento de la productividad, a la creación de mejores empleos y al desarrollo local. Debido al cambio de Gobierno en el 2006 se inició un proceso de redefinición estratégica de la acción de SERCOTEC, que implicó intervenir preferentemente en el ámbito de la MYPE de oportunidad y no en la subsistencia considerando el ciclo de vida de las empresas y su entorno. Hoy se plantea apoyar a los microempresarios de todos los sectores en el desarrollo asociativo de sus negocios y en la gestión de sus empresas, por medio de asesorías técnicas especializadas y la captura de oportunidades de negocios, facilitándoles el acceso al crédito y su incorporación a redes de información y de apoyo empresariales (SERCOTEC)¹⁶. En el caso de los pequeños agricultores, son apoyados por INDAP el cual es un Organismo dependiente del Ministerio de Agricultura y su programa está basado en el Bono de Articulación Financiera.

A partir de las redefiniciones de políticas que priorizan al sector de la MYPE, en mayo de 2007 se ha implementado un plan integral denominado “Chile Emprende Contigo”, a fin de apoyar a las micros, pequeñas y medianas empresas, basado en cinco ejes que apuntan a mejorar la regulación para las empresas de menor tamaño, fortalecer el financiamiento, mejorar las condiciones para emprender, perfeccionar el mercado y apoyar a empresarios con problemas de endeudamiento (Gobierno de Chile)¹⁷.

¹⁵ *El Programa Puente, entre la familia y sus derechos, pretende introducir un nuevo enfoque de intervención social con los más pobres, normalmente excluidos de las redes sociales y asistenciales a las que tienen derecho, brindando un apoyo psicosocial integral a la familia.* Citado en http://www.fosis.cl/openfile/App/documentos/FrontEnd/descripcion.asp?cod_doc=26.

¹⁶ Citado en: <http://www.sercotec.cl/cms/categorias/default.cfm?cpm>

¹⁷ Citado en: <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=8844&idSeccionPadre=19>

En lo que respecta a Paraguay, un estudio realizado por la OIT (2006) da cuenta de que las micro y pequeñas empresas (MYPE) son generadoras de casi el 80% de empleo nacional¹⁸ y cumplen un rol estratégico en la generación de empleo. La tensión de este sector está focalizado principalmente por cooperativas, las financieras y en menor medida por los bancos. El marco de las normas de regulación vigentes en el país no tiene el trasfondo típico de los procesos de *upgrading*¹⁹ como sucede en Bolivia y Perú (Echarte, 2001). El alcance de las instituciones financieras es marcadamente diferente en las áreas rurales y en las urbanas. En las áreas rurales predominan las entidades públicas como el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) complementadas por las Cooperativas.

Echarte (2001) en el estudio que realiza sobre el marco regulatorio en Paraguay, sostiene que las entidades públicas tradicionalmente han sido utilizadas como un mecanismo de transferencia de subsidios al sector y manejadas con poco criterio técnico, predominando los intereses políticos del momento, lo cual ha provocado la permanente descapitalización de las mismas y el establecimiento de inadecuados incentivos de inversión hacia los microempresarios rurales. Ello ha acentuado aún más, la natural carencia de dinamismo en el mercado de las microfinanzas rurales, pues estas entidades han sido fuertemente cuestionadas en los últimos años, existiendo proyectos de reestructuración de la banca pública que no han logrado el consenso necesario para su puesta en marcha.

El CAH entidad crediticia creada por Ley Orgánica que se financia a través del presupuesto nacional y tiene por finalidad prestar servicios de asistencia crediticia, técnica y de organización a los agricultores de bajo nivel de ingresos, con preferencia a los que están agrupados en cooperativas, asociaciones y otras formas de sociedades y que no tengan posibilidades de obtener los beneficios de otras instituciones de crédito. Las Cooperativas del interior del país proveen de servicios de crédito y ahorro a las microempresas rurales, aunque su alcance es marcadamente inferior a las entidades públicas. Un grupo de estas entidades reciben financiamiento del Fondo de Desarrollo Campesino, que opera como institución de segundo piso y ejecuta un programa con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

¹⁸ EPH 2005: Empleo en empresas con hasta 20 personas, no incluyendo empleados domésticos. Casi 75% esta empleado en empresas con hasta 10 personas, y casi 67% en empresas con hasta 5 personas.

¹⁹ Una ONG pasa a ser regulada y se convierte en un FFP en el caso de Bolivia o una EDPYME en el caso de Perú.

En el caso de Uruguay cuenta con una normativa particular basada en el control de las consecuencias del desarrollo de las actividades crediticias a través de la implementación de la Ley N°18.212 de “Usura”, publicada el 19 de diciembre de 2007. Cabe destacar que en la Constitución de la República existe un marco jurídico de protección contra la Usura, la que prohíbe en su Artículo 52, así como en el DECRETO LEY N° 14.887 del 27 de abril de 1979 del Banco Central del Uruguay, fijar tasas para operaciones financieras, sin embargo ambos marcos jurídicos quedaron obsoletos.

Como antecedente a la creación de la Ley de Usura se tiene la posición del Gobierno quien en el nuevo milenio debió afrontar el endeudamiento interno producto de un modelo económico neoliberal y de la crisis que éste generó. Como expresa el Poder Ejecutivo *“(…) desde la crisis económica y financiera del año 2002, se hizo notoria la existencia de situaciones de abuso, en general en contra de la población de más bajos ingresos y menos informada, en un mercado financiero caracterizado por una escasa disponibilidad de crédito (…)”* (Asti, 2007). Aquí se reconoce la existencia de problemas de asimetrías de información y la atomización de los consumidores o demandantes de crédito, por su tamaño en el mercado y su capacidad para obtener e interpretar información, encontrándose en inferioridad de condiciones al momento de solicitar y obtener crédito (ob.cit.).

Motivo por el cual, se advirtió la necesidad de una nueva legislación que permita una mejora del bienestar colectivo, planteando en la Ley de Usura la fijación de la tasa de interés máxima, para proteger a la población usuaria de crédito, creando mecanismos y condiciones efectivas para la prevención, facilitando la implementación y cumplimiento de las normas. Asimismo se propuso ampliar el control que ejerce el Estado sobre los prestamistas y las cooperativas no financieras, modificando los topes de interés (se reducen) a partir de las cuales se configura el delito de usura y se reglamenta la forma en la que se pueden cobrar intereses.

Si bien en el Artículo 1º, señala que *“(…) quedarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley las operaciones de crédito o asimiladas realizadas por personas físicas o jurídicas. Se entiende por operaciones de crédito aquellas por las cuales una de las partes entrega una cantidad de dinero, o se obliga a entregar bienes o servicios y la otra a pagarla en un momento diferente de aquél en el que se celebra la operación”* (Ley N°18.212, 2007:1). Aquí la Ley tiene como objetivo mejorar la protección de los deudores sin disminuir la oferta de crédito en el mercado.

En el Artículo 10º, se define “interés usurario”, por el cual se tendrá en cuenta no solo el pago de intereses, sino también de ciertos gastos, comisiones, seguros u otros cargos, que en la práctica determinan un costo financiero mayor del que surge de la propia tasa de interés. Asimismo se determina en forma precisa la metodología de cálculo que da por resultado la tasa de interés implícita en la operación de crédito sobre la cual regirán los topes que la Ley fijará para determinar la existencia de usura. La Ley permite descontar gastos fijos del cálculo de la tasa de interés para atender la situación de las empresas que manejan una cartera muy atomizada y que, si incluyeran todos los costos quedarían con tasas por encima del límite de usura (El País, 2007).

Es necesario advertir que la Ley de Usura es severa, pues en el Capítulo VI hace referencia a la “Usura Civil y Penal”, para la primera, en el Artículo 21º señala: *“que configurada la usura conforme a lo dispuesto en la presente Ley, caducará el derecho a exigir el cobro de intereses, compensaciones, comisiones, gastos u otros cargos de cualquier naturaleza, salvo los costos y costas por el crédito subsistente”* (Ley N°18.212, 2007:4). Por otro lado en el Artículo 22º, hace referencia a la Usura Penal *“(…) el que en una operación de crédito, aprovechando la necesidad, la ligereza o inexperiencia de una persona, le hiciere dar o prometer, para si o para otros, intereses usuarios tal como se define en el Artículo 10 de la presente ley, será castigado seis meses de prisión a cuatro años de penitenciaría”* (ob.cit.).

En lo que respecta a Colombia, la Ley de Banca es la que regula el sector de las microfinanzas, sin embargo existe La Ley N° 1014 *“De fomento a la Cultura del Emprendimiento”* del 26 de enero de 2006, que pretende incidir de manera explícita en la creación de una institucionalidad del sector del emprendimiento y la microempresa. En el Artículo 2º se plantea en el objeto:

- a) *“Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente ley;*
- b) *Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas;*
- c) *Crear un marco interinstitucional que permita fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas;*

d) *Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo; ...(...)* (Ley N° 1014, 2006:2).

Aunque la Ley no focaliza su atención en los sectores de bajos recursos, como en el caso de las otras leyes, plantea que su accionar está dirigido a promover emprendimientos, entendiéndose como *“Una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a acabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad (...)*”, definiendo al emprendedor como *“(...)una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva”* (ob.cit. 1).

Puede deducirse, que esta Ley se corresponde con una política neoliberal implementada en Colombia, donde el Estado cumple el papel de hacer cumplir las normas que van a estructurar el mercado, colocándose en una posición de interferir lo menos posible y restringiendo su accionar en implementar un marco institucional para que el conjunto de emprendedores viabilicen una política de mercado. Por tanto, su intención es implementar dicha Ley a partir de la construcción de un *“espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país”* (ob.cit.). De esta manera sostiene que la formación para el emprendimiento busca el desarrollo de *“(...) la cultura del emprendimiento con acciones tendientes a la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales dentro del sistema educativo formal y no formal y su articulación con el sector productivo”* (ob.cit.).

Un dato no menor que contribuye al análisis más allá de la Ley N° 1014, es que el Gobierno de Colombia, si bien no ha creado una norma específica para el sector de las microfinanzas, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el marco de la implementación de su política económica, se plantea la creación de nuevos empleos formales y con acceso a la seguridad social, en que la competitividad del país no puede estar basada en mano de obra barata sino productiva. Por tanto para el Gobierno la continuidad de la política económica entre varios puntos está presente en asumir *“(...) el compromiso reiterado del acceso al crédito y las microfinanzas como propósito fundamental del gobierno”* (Zuloaga, 2008). Toda esta intención a partir de focalizar las políticas sociales en el

sector más carenciado de la población, donde las políticas son compensadoras del empobrecimiento del mercado producto del sistema capitalista.

2.2 Análisis comparativo de las leyes promulgadas para el sector de las microfinanzas.

En el punto anterior se ha revisado el marco normativo existente en los países de América del Sur en materia de la regulación haciendo una diferenciación y clasificación de los países que presentan leyes de regulación microfinanciera y países sin marco normativo específico. Esto permite brindar elementos para hacer un análisis comparativo de las leyes, decretos, medidas provisionales, resoluciones y decretos supremos en función de las variables definidas que se contemplan en cada una de las Leyes revisadas, con la finalidad de advertir vacíos, enfoques utilizados y tendencias en los diferentes contextos, a la luz de los debates señalados en la presente investigación, con el fin de profundizar en la discusión, y que los resultados puedan aportar en la elaboración de lineamientos propositivos de políticas socioeconómicas para la regulación del sector de las microfinanzas, materia del Capítulo III.

2.2.1 Definición de microfinanzas.

El contexto en el que se desarrolla las microfinanzas se asocia que el microcrédito es la herramienta de reducción o erradicación de la pobreza dirigido a los sectores excluidos de la banca formal (CGAP, 1997). A partir de este momento, se plantea la discusión sobre ¿cuáles son los enfoques de las microfinanzas?, predominando el enfoque de alivio a la pobreza para poder llegar a los más pobres. Planteándose una serie de estrategias, entre ellas la creación de instituciones con capacidad para prestar servicios de micro financiación, en particular créditos para emprender actividades por cuenta propia y desarrollar la capacidad de ahorro. Otras corrientes de las microfinanzas plantearon, que sus clientes no son los pobres, sino priorizaron el apoyo al desarrollo de la microempresa, es decir a los menos pobres de los pobres.

Sobre estos dos enfoques se plantea ¿quiénes son los sujetos reguladores? y ¿quiénes son los sujetos regulados? Estas dos discusiones están asociadas al proceso de regulación de las microfinanzas, como da cuenta las Leyes de Perú y Bolivia, las que están dirigidas en el caso de Perú a los microempresarios con la finalidad de incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad y en Bolivia como se señala en el Artículo 1º se pretende “otorgar mayores oportunidades a los ciudadanos bolivianos para ampliar su condición de propietarios y potenciales

inversores con acceso democratizado al crédito” (LEY N° 1864, 1998:1), es decir intenta brindar condiciones para que las personas con o sin emprendimiento inviertan en el mercado y logren su posicionamiento a través del acceso del crédito.

Es necesario remarcar, que el contexto en que se implementan las primeras Leyes en estos países a mediados de la década de los 80 y 90, está marcado por las orientaciones de políticas neoliberales, que suponen la centralización, privatización y concentración de programas sociales. Un indicador de ello, es que las ONGs se transforman en empresas privadas en calidad de sociedades anónimas, siendo este un rasgo estructural de las reformas a que son expuestos dichos programas.

En estos dos países que presentan reglamentación prudencial existe ausencia de la definición de “microfinanzas y microcrédito”, pero son más específicos en el ejercicio de las prácticas del sector siendo avalado por la Ley de SBS de cada país. Un ejemplo de ello en el caso de Perú, es el Artículo 28° de la Ley N° 28015 donde señala que *“El Estado promueve el fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Asimismo, facilita el acercamiento entre las entidades que no se encuentran reguladas y que puedan proveer servicios financieros a las MYPE y la entidad reguladora, a fin de propender a su incorporación al sistema financiero (...)”* (Ley N°2815, 2003:8) y el Decreto Supremo N° 191-86-EF en su Artículo 3° la que refiere que *“Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito estarán sujetas al control y supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros y a la regulación monetaria y crediticia del Banco Central de Reserva del Perú”* (Decreto Supremo,1987:2).

Frente a lo expuesto, se puede deducir que el sector de las microfinanzas está regulado por la autoridad financiera existente, a partir de la Ley de Bancos en cada país, que al estar reguladas y supervisadas pasan a formar parte del sistema financiero. Aquí es necesario plantear el debate si ¿la IMF tiene que ser autosustentable? Indudablemente para poder ser parte del sistema financiero tiene que demostrar que sus servicios financieros le resulta un negocio rentable, razón por la cual su crecimiento va ser el camino para lograr la sustentabilidad pues a mayor cantidad de colocación mayor incremento de utilidades, esto asevera que la reglamentación tiende a que las IMF opten por priorizar al segmento de la población que le garantice el pago de los créditos.

Como evidencia el Cuadro N°5, los países que presentan leyes de promoción como son los casos de Argentina, Brasil y Venezuela han tratado hacer una definición del significado de “microcrédito” el

que está referido en la totalidad de los casos a *“los préstamos o créditos concedidos para financiar actividades de los emprendimientos”*. En los casos de Ecuador, Perú y Bolivia no se da una definición al respecto. Asimismo se evidencia una falta de precisión, ya que la Leyes de Ecuador y Venezuela hacen mención a la creación de un Sistema Microfinanciero, que vendría hacer la consecución de las políticas sociales para el sector a través de la implementación de un Programa Nacional de Microfinanzas existiendo ausencia en la definición. Con excepción de Argentina que no lo menciona en la Ley Nº 26.117, pero a través de la información de un informante clave señala: *“Que las microfinanzas están referidas al trabajo que realizan las instituciones comerciales en el país, las que cobran más del 6 % de interés mensual y se caracterizan en algunos casos por ser con fines de lucro y están registradas como sociedades anónimas”*.

Este tipo de fundamentos hace que se tome distancia de la práctica de las microfinanzas en toda su expresión, ya que por la falta de precisión y vacíos encontrados origina que exista poca claridad sobre su significado y por consecuencia sobre su alcance a través de la puesta en marcha de los programas nacionales. Esto puede llevar a encontrar obstáculos en su implementación, confusión con programas de subsidio, así como falta de claridad en los funcionarios y responsables técnicos, para la correcta evaluación de la asignación de fondos públicos a instituciones operadoras de microcrédito.

Un tercer enfoque que no está presente en las leyes, es el de finanzas solidarias que plante democratizar los recursos financieros, lo que remite a plantear nuevas formas de relación con los actores, como nuevos mecanismos para la regulación de los servicios financieros y no financieros, enfoque que se da en las prácticas de Brasil a partir de las cooperativas de créditos y bancos cooperativos, que comprenden la captación de ahorros como préstamos, así como actores informales como fondos rotatorios y consorcios populares.

Por otro lado, las leyes analizadas en el caso de Argentina y Venezuela son las únicas que plantean de manera explícita que el microcrédito está dirigido a financiar emprendimientos. Por lo relevado a través de informantes claves que participaron en la elaboración de las propuestas de leyes, permite aseverar que la intención también estuvo puesta en brindar financiamiento para erradicar la precarización de los emprendimientos de tal manera que se pueda generar trabajos productivos y

puestos de trabajo dignos. Intensión que también está presente en la Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa del 2003 de Perú.

Cuadro N°5: Definición de microcrédito según países

País	Ley	Definición de Microcrédito
Bolivia	Ley N°1864 Ley de propiedad y crédito popular (PCP). 15 de junio de 1998.	No se define.
Perú	Decreto Supremo N°157-90-EF Cajas Municipales de Ahorro y Crédito Ley N° 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. 9 de Septiembre de 2003.	No se define. No define
Argentina	Ley N° 26.117 Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. 17 de Julio de 2006.	Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil.
Ecuador	Decreto Ejecutivo N°303. Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM). 02 de Mayo de 2007.	No se define.
Venezuela	Decreto Ley N° 1.250 Decreto con fuerza de Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. 14 de marzo de 2001	Microcrédito: crédito concedido a los usuarios del sistema microfinanciero con o sin intereses, destinado a financiar actividades de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago lo constituya el producto de los ingresos generados por dichas actividades.
Brasil	Ley N° 11.110 Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado. 25 de abril de 2005.	Se considera "microcrédito productivo" al crédito concedido para la atención de las necesidades financieras de personas físicas y jurídicas, destinado a emprendedores que realizan pequeñas actividades productivas.

Fuente: elaboración propia.

2.2.2 Población objetivo.

Cuadro N°6: Población objetivo según categorías

Categorías	País	Ley	Población Objetivo
D E A L I V I O D E L A POBREZA	Argentina	Ley N° 26.117 Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. 17 de Julio de 2006.	Personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social.
	Brasil	Ley N° 11.110 Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado 25 de abril de 2005.	Son beneficiarias del PNMPO las personas físicas y jurídicas emprendedoras de actividades productivas de pequeño tamaño.
	Ecuador	Decreto Ejecutivo N°303. Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), 02 de Mayo de 2007.	Población que desarrolla actividades microempresariales, de micronegocios, de autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social y solidaria, en las áreas rurales y urbanas.
	Venezuela	Decreto Ley N° 1.250 Decreto con fuerza de Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. 14 de marzo de 2001	Personas naturales sean autoempleadas, desempleadas y microempresarios, como a personas jurídicas organizadas en unidades asociativas o microempresas, en áreas rurales y urbanas.
M I N I M A L I S T A	Bolivia	Ley N°1864 Ley de propiedad y crédito popular (PCP). 15 de junio de 1998.	Otorgar mayores oportunidades a los ciudadanos bolivianos para ampliar su condición de propietarios y potenciales inversores con acceso democratizado al crédito.
	Perú	Ley N° 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. 9 de Septiembre de 2003.	La presente Ley tiene por objeto la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y su contribución a la recaudación tributaria.

Fuente: elaboración propia.

La población objetivo va estar definida por el tipo de población que se señala en las Leyes y decretos según países, siendo necesario hondar ¿a qué población se dirige? Tomando de referencia la descripción de la población como evidencia el Cuadro N°6, estos pueden agruparse en categorías, que corresponde al debate que señala ¿cuáles son los enfoques predominantes? Por tanto, va estar determinada por el predominio del enfoque ya sea “minimalista” cuya población objetivo son los

menos pobres de los pobres o por el enfoque “del alivio de la pobreza” que está asociado con la implementación de las políticas sociales dirigidas a los sectores de bajos ingresos, carenciados o pobres como se señalan en las diferentes Leyes.

En los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, las Leyes se aplican en el marco de sus políticas sociales, dirigidas a “los menos pobres de los pobres”, correspondiendo al enfoque de alivio de la pobreza. En el caso de Perú y Bolivia las leyes están dirigidas a “los menos pobres de los pobres” ubicándose en el enfoque minimalista, es decir aquel segmento de emprendedores que por el tamaño del emprendimiento pueden presentar garantías reales para obtener un préstamo, en el caso de Perú a través de una EDPYME o en el caso de Bolivia de los FFP.

En la Ley de Argentina la población objetivo está referida a *“los sectores más vulnerables de la Sociedad”* (Decreto 1305/2006:1), en el Artículo 2º señala que los destinatarios del microcrédito serán las *“(…) personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo (...)”* (Ley 26.117, 2006:1). Un elemento presente en la definición de su población objetivo es que *“realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas”*(ob.cit), es decir lo que persigue la Ley es fortalecer los emprendimientos en marcha. Algunas entrevistas revelaron que el Ministerio de Desarrollo Social a través del cual se implementa la Ley 26.117, cuenta con programas²⁰ para personas desempleadas y de bajos recursos a quienes se les brinda subsidios y asistencia técnica con la finalidad de poner en marcha un emprendimiento. Así mismo en el Artículo 2º señala que la población objetivo está determinada por aquellas personas *“(…) cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA (INDEC), por puesto de trabajo”* (ob.cit). Una observación que se hace respecto a este Artículo, es que resulta poco claro, pudiendo tener dos interpretaciones, por un lado valorar la canastas básica considerando tan sólo a la persona adulta, es decir, los activos de su emprendimiento no pueden pasar las 50 canastas básicas y por otro lado, puede llevar a plantear que la canasta básica, considera al hogar en su conjunto compuesta por el

²⁰ Para más detalle se puede acceder a través de esta página: www.desarrollosocial.gov.ar los programas que tiene el MDS.

padre, la madre y tres hijos. Aquí la evaluación con respecto al tomador del crédito no sería la más apropiada ya que lleva a valorar el conjunto de activos que posee la familia.

En los casos de Brasil y Ecuador, las Leyes están dirigidas a la población que desarrolla un emprendimiento, lo que se pretende es brindar los recursos para su fortalecimiento.

En el caso de Venezuela, en el Artículo 2º dentro de su población objetivo se considera al Microempresario, el que se define como *“Persona natural o jurídica, que bajo cualquier forma de organización o gestión productiva, desarrolle o tenga iniciativas para realizar actividades de comercialización, prestación de servicios, transformación y producción industrial, agrícola o artesanal de bienes”* (Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero, 2005: 1).

Aquí se sostiene, que toda persona que realice una actividad económica o esté desempleada tiene el derecho de recibir un crédito, ya que la política del sistema microfinanciero en Venezuela está orientada a lograr una mayor democratización del capital, es decir, incluir a los excluidos al sistema financiero nacional (MINEP).

Un elemento importante a considerar en la definición de la población objetivo, de las leyes de Argentina y Ecuador, es que la ubican en el marco de la economía social y solidaria. Según la definición presentada en el primer capítulo de la tesis, la ES se plantea como una economía alternativa para todos, sin embargo por el contenido de ambas Leyes, presentan elementos de la economía popular –señalada en el Capítulo I- la que hace referencia las actividades que se realizan para satisfacer las necesidades de manera mediata o inmediata de sus miembros.

2.2.3 Arquitectura institucional.

La construcción del sector de las microfinanzas se ha nutrido de cambios debido a las exigencias, crecimiento y expansión de las IMFs, lo que hizo posible que el sector adquiere una “arquitectura institucional”, que hoy descansa sobre una estructura de dos pisos. El primero está compuesto por todas las instituciones operadoras de microcrédito y las de segundo piso por las redes o consorcios en las cuales se articulan dichas instituciones. Pudiéndose aseverar que el proceso de construcción de la arquitectura institucional ha estado mediada por el proceso de regulación del sector de las microfinanzas, lo que permite abrir el debate y preguntarse ¿quiénes son los sujetos que regulan esta arquitectura?

Un elemento importante en señalar, es que la arquitectura institucional también tiene su propia autorregulación con el fin de ejercer control en el crecimiento y expansión de los IMFs, al margen de la ley de intermediación financiera en cada país. Por tanto, la instancia que las articula se ha visto en la necesidad de brindar asesoría especializada, capacitar a los recursos humanos e intermediar recursos para fortalecer el capital de trabajo de las IMFs asistidas, desarrollando en cada piso sus propias normas con criterios que garanticen su gobernabilidad. En otros casos la regulación está bajo la autoridad financiera existente a partir de la creación de leyes específicas donde existen terceras partes que las supervisan (Ledgerwood, 1998) en función de los lineamientos de los Programas Nacionales dirigido tanto a operadores de primer piso como de segundo piso a fin de garantizar la correcta utilización de los fondos y el funcionamiento adecuado de los modelos de gestión.

En lo que respecta a las leyes, en los casos de Argentina, Brasil y Ecuador, se prevé fondos para el fortalecimiento de las instituciones de primer piso. En relación a las leyes que presentan Programas Nacionales, como se puede observar en el Cuadro N°8, existe una preferencia a la descentralización de fondos nacionales hacia las organizaciones de primer con el fin de implementar la operatoria crediticia. Asimismo las leyes en los casos de Argentina, Brasil y Ecuador transfieren recursos para que los equipos humanos reciban asistencia técnica y capacitación a este nivel.

Cabe destacar que en Argentina la implementación de la ley, ha permitido que se constituyan instancias de segundo piso reconocidas con personería jurídica, como son los casos de los Consorcios de Gestión Local y Redes de Gestión Asociada, siendo responsables de la administración de los fondos otorgados por la CO.NA.MI., así como para capacitar a las Organizaciones Ejecutoras en la correcta aplicación de la metodología crediticia.

En los casos de Ecuador y Venezuela, la instancia de segundo piso que habilita el Programa Nacional, está representado por un "Fideicomiso" quien se encarga de administrar y transferir los recursos del Fondo Nacional de Microcrédito. En el caso de Ecuador, un componente del PSNM, es el Fideicomisos Mercantiles de Administración, el que está orientado a la concesión de créditos, cuyos recursos se canalizarán a la a la instancia de segundo piso, y operarán a través de las instituciones de microfinanzas reguladas y no reguladas previamente calificadas y sujetas a los mecanismos de asignación por subastas públicas o cualquier otro que el programa cree en el futuro.

Este debate también permite plantearse ¿quiénes son sujetos regulados? Según el Cuadro N°7 en cada una de las Leyes y decretos que se enuncian, son las instituciones operadoras de los programas de microcrédito por el simple hecho de ejecutar servicios financieros y adicionalmente recibir fondos para su ejecución. Aquí también se puede afirmar que son los sujetos de regulación y de autorregulación las instancias de segundo piso.

Cuadro N°7: IMFs operadoras de Microcrédito según países

País	Ley	Operadores de los Programas
Bolivia	Resolución N°0034/2008 10 de marzo de 2008	Instituciones financieras de desarrollo (IFD) que se encuentran organizadas bajo las figuras jurídicas de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro y enmarcadas en la legislación civil.
Perú	Ley N° 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. 9 de Septiembre de 2003.	El Estado apoya los esfuerzos de las empresas del sistema financiero orientados al sector de las microfinanzas...fomenta el fortalecimiento institucional de las empresas dedicadas a las microfinanzas.
Argentina	Ley N° 26.117 Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. 17 de Julio de 2006.	Serán consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social.
Ecuador	Decreto Ejecutivo N°303. Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), 02 de Mayo de 2007.	Fideicomisos Mercantiles de Administración, orientados a la concesión de créditos, operarán a través de las instituciones de microfinanzas reguladas y no reguladas (OPERADORAS) previamente calificadas y sujetas a los mecanismos de asignación por subastas públicas, redescuentos o cualquier otro que el programa cree en el futuro.
Venezuela	Decreto Ley N° 1.250 Decreto con fuerza de Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. 14 de marzo de 2001.	La actividad objeto del presente Decreto Ley será desarrollada por los entes de ejecución. Los referidos entes pueden ser Asociaciones Civiles, Fundaciones, Fondos, Cooperativas de Ahorro y Crédito y otras organizaciones públicas o privadas, constituidas para prestar los servicios previstos en el presente Decreto Ley, adoptando o no la forma de banco.
Brasil	Ley N° 11.110 Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado 25 de abril de 2005.	Para los efectos de La Ley, son instituciones de microcrédito productivo orientado: las cooperativas singulares de crédito, las agencias de fomento, las sociedades de crédito para el microempreendedor, las organizaciones de la sociedad civil de interés público.

Fuente: elaboración propia.

Si se observa en el Cuadro N°8 se puede señalar que en la arquitectura institucional, existen dos sujetos que serán regulados dependiendo del tipo de institución y de sus características, lo cual permite abrir el debate si ¿las IMFs pueden enunciarse con o sin fines de lucro? Si bien las

instituciones de primer piso en la totalidad de los casos están conformadas por asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas entre otras, éstas se ubican en el sector de las microfinanzas desarrollando “actividades sin fines de lucro” enunciadas en las Leyes de promoción de los países de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela.

Las que tienen regulación financiera bajo la Ley de Bancos como son Bolivia y Perú se caracterizan por ser con fines de lucro, como es el caso de empresas de sociedad anónima, también están articuladas en una instancia de segundo piso y uno de los servicios que brinda es facilitar el contacto con centrales de riesgos de empresas privadas, a fin de que existan un registro de los deudores que pueden estar perjudicando la reputación de dicha instancia.

En el caso de Perú el Consorcio de la Pequeña y Micro empresa (COPEME) desde hace ocho años, con aportes sustanciales de la Cooperación Internacional como USAID, OXFAM NOVIB y FORD, diseñaron e implementaron un mecanismo de Supervisión Prudencial Privado (SPP) al que se han adherido voluntariamente veinte instituciones de microfinanzas no reguladas, que ofrecen servicios de crédito a las MYPEs, siendo exigencia para tal propósito, el adoptar e implementar de manera progresiva las principales normas de prudencia financiera que la SBS ha emitido para la actividad crediticia, el empleo del manual de contabilidad y la dinámica contable para empresas financieras, para someterse a auditorias con la participación de sociedades habilitadas por la SBS y registradas en la Contraloría General de la República, además de ser sujetas a calificaciones de riesgo ofrecidas por empresas de rating especializadas en el sector.

Se fundamento radica en que estos mecanismos apoyan sustancialmente la transparencia financiera y mejora de la gestión facilitando el acceso de estas entidades a líneas de crédito nacionales y del exterior, como el fomento de la cultura de pago en segmentos de población de bajos recursos, siendo en ambos casos COPEME la instancia que ha concretado acuerdos para el uso adecuado y eficiente de los fondos, así como para la comprensión de la importancia de acceder y proveer información relacionada al nivel de endeudamiento en el sector, siendo una de las contrapartes para suscribir acuerdos de colaboración con la SBS y COFIDE²¹, en el marco de las atribuciones que el reglamento

²¹ *El Estado, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE, promueve y articula 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.*

le otorga a ambas instituciones para la promoción del acercamiento de las instituciones no reguladas ante la SBS y asumir la supervisión y el monitoreo de la aplicación adecuada de los recursos entregados por COFIDE (COPEME, 2008).

Si se observa el Cuadro N°8, las instituciones que regulan en ámbito de aplicación de la regulación financiera o de promoción para los casos de Argentina, Brasil y Ecuador son los respectivos ministerios que ejecutan el programa nacional de microcrédito. En el caso de Venezuela por asumir la función de la administración del fideicomiso destinado como fondo para el desarrollo microfinanciero, quien regula el ámbito de aplicación es el Ministerio de Finanzas. En los casos de Bolivia y Brasil lo realiza la Superintendencia de Bancos y Seguros en cada país.

Frente a lo expuesto, se puede señalar que la estructura institucional que se ha construido es excluyente. Por un lado, le otorga estatus a las IMFs que son parte del sistema financiero formal y las habilitan para recibir recursos financieros. Por otro lado, las leyes de promoción no ejercen el control sobre las IMFs con fines de lucro. Razón por la cual debiera plantearse una estructura diferente donde exista un Estado presente que regule todas las estructuras del sector de las microfinanzas y aporte en el fortalecimiento de cada institución que conforma el sector.

Cuadro N°8: Arquitectura Institucional según países con marco regulatorio específico

Países	Instituciones de 1er. Piso	Instituciones de 2do. Piso	Instancia Regulatoria
	Tipo de Instituciones	Tipo de Instituciones	
Bolivia	Organismos no gubernamentales sin fines de lucro y con fines de lucro enmarcadas en la legislación civil.	FINRURAL, es una red de asociación de instituciones financieras para el desarrollo rural Red que articula a las Instituciones Financieras de Desarrollo	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
Perú	Instituciones sin fines de lucro: ONGs, Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), Cooperativas de Ahorro y Crédito. Empresas con fines de lucro: Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las Empresas de Desarrollo de las Pequeñas y Microempresas (EDPYMES).	COPEME, es el consorcio de la pequeña y micro empresa que articula ONGs sin fines de lucro y empresas con fines de lucro.	Supervisión Prudencial Privado. Superintendencia de Bancos y Seguros.
Argentina	Asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas. Organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.	Consortio de Gestión Local y Redes de Gestión Asociadas, están integrada por el Estado, la sociedad civil y el tercer sector.	Ministerio de Desarrollo Social
Ecuador	Instituciones sin fines de lucro: cooperativas de ahorro y crédito, IMFs, consejos comunales.	Red Financiera Rural Red que articula a instituciones operadoras de microcrédito.	Ministerio de Bienestar Social
Venezuela	Sin fines de lucro: asociaciones civiles, fundaciones, fondos, cooperativas de ahorro y crédito, otras organizaciones públicas o privadas.	Fideicomiso en el Fondo de Desarrollo Microfinanciero. El ejecutivo nacional brinda los recursos necesarios para la ejecución de las actividades mencionadas en el presente Decreto Ley N°1.250.	Ministerio de Finanzas
Brasil	Bancos de desarrollo, cooperativas de crédito, agencias de fomento, sociedades de crédito para el micro emprendedor, organizaciones de la sociedad civil.	Asociación Brasileira de Dirigentes de Entidades Gestoras u Operadoras de Microcrédito (ABCRED).Red que articula a instituciones de crédito popular solidario y entidades similares, sin fines de lucro.	Ministerio de Trabajo y Empleo

Fuente: elaboración propia.

2.2.4 Servicios financieros.

En los capítulos precedentes se planteó que la regulación de las microfinanzas a través de leyes, decretos y medidas provisionales se emitieron para regular las prácticas de los servicios financieros en las IMFs. Si bien este tipo de servicios comprende: créditos, ahorros y remesas entre los principales, las normas emitidas están dirigidas principalmente para regular el otorgamiento de créditos al sector excluido de la banca formal. A partir de lo señalado se puede aseverar en relación al debate planteado ¿cuáles son los servicios financieros que se priorizan?, que en la reglamentación de promoción y de regulación financiera la prioridad está puesta sobre los servicios financieros de crédito.

Como se puede observar en el Cuadro N°9, en los países de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela que tienen leyes de promoción, el servicio financiero por excelencia es el microcrédito, a través del cual se otorgan diferentes líneas de crédito.

En lo que respecta a Argentina, la Ley N°26.117 es la única que de manera explícita, establece la creación de un programa de microcrédito que habilita fondos iniciales de 100 millones de pesos argentinos (US\$2,600.000) para otorgar microcréditos a través de organizaciones y consorcios de gestión asociada a emprendedores de la economía social que necesitan mejorar su capital de trabajo, así como para la inversión en activos fijos de sus emprendimientos, con el fin de generar mayores ingresos y mejorar sus condiciones de vida y de su familia.

En el caso de Bolivia, autores como Gonzáles y Rodríguez (2003) sostienen la noción del crédito como un contrato, ya que organizaciones de microfinanzas en Bolivia, han fortalecido este concepto generando externalidades positivas en otros mercados, donde su difusión ha permitido el surgimiento efectivo de transacciones más modernas y complejas, indispensables en un proceso de transformación de la economía orientado al crecimiento económico, contribuyendo a la formación de una cultura de pago indispensable para la operación fluida de intermediarios financieros interesados en su propia sostenibilidad.

En la actualidad en Bolivia, según un informante clave, el aumento de las oportunidades de crédito han generado el sobre endeudamiento de los microempresarios como consecuencia de la crisis macroeconómica, llevando a un debilitamiento de la cultura de pago, razón por la cual surgió “la defensa al deudor”, a quienes se les ofreció promesas de condonación de deudas por parte de

algunos legisladores, debido a las presiones políticas de algunos grupos de interés que buscaron evadir sus responsabilidades.

En lo que respecta a otros servicios financieros, la reglamentación prudencial faculta a las IMFs de los países de Brasil, Bolivia y Perú que puedan captar ahorros del público. En el caso de Bolivia, la Resolución N°0034/2008 le da la potestad a las IFDs que se encuentran organizadas bajo la figura jurídica de Asociaciones o Fundaciones sin fines de lucro y enmarcadas en la legislación civil que pueden captar ahorros de su población objetivo, en el caso de Perú las Cajas Municipales está autorizada por el Decreto Supremo N°157-90-EF y en Brasil a través de instituciones que conforma las finanzas solidarias como son las cooperativas de créditos y bancos cooperativos que están autorizados en captar ahorros.

Cabe destacar, que las Leyes de promoción que autorizan transferir fondos para que las instituciones implementen servicios financieros de microcrédito, lo hacen utilizando diferentes tecnologías crediticias como grupos solidarios y bancos comunales, las que están facultadas en la mayoría de veces en captar ahorros de los participantes avalados por la IMF. En estos casos no es requisito estar reguladas, ya que se utilizan los ahorros como sustitutos de garantías, sobre todo en zonas rurales donde los ahorros es una opción para confiar en intermediarios no sujetos a supervisión teniendo posibilidades de guardar dinero (Christen, Rosenberg,1999) y que sirva de garantía para préstamos mayores.

En lo que respecta a las remesas, solo las IMFs que están reguladas pueden ser depositarios de transferencia de remesas del exterior o interior del país -como señalan algunos informantes claves- de las personas que en su calidad de migrantes envían dinero a sus familiares. Aquí es importante señalar que la Ley del Bancos Central según, país habilita y supervisa esta función.

Un elemento a destacar en los casos estudiados que presentan reglamentación prudencial como Brasil, Bolivia y Perú, es que la diversidad de productos de los servicios financieros les permite lograr la autosostenibilidad. Razón por la cual es necesario abrir el debate y preguntarse si ¿la IMF tiene que ser autosustentable? En los casos de Bolivia y Perú la IMF, como señalan los informantes claves: *“la IMF tiene que ser auto sustentable para ser parte del sistema financiero”*, para ello no sólo se requiere de la escala y expansión para lograr el crecimiento de sus servicios sino también de ofrecer diferentes productos en el mercado.

Cuadro N°9: Servicios financieros según países

Países	Servicios Financieros			
	Crédito	Microcréditos	Ahorros	Remesas
Bolivia	X	X	X	X
Perú	X	X	X	X
Argentina		X		
Ecuador		X		
Venezuela		X		
Brasil	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

Como se hiciera referencia en las Leyes de promoción de los países de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela se contempla la creación de un Fondo Nacional con la finalidad de transferir fondos destinados a brindar servicios financieros de crédito para instituciones operadoras de microcrédito, lo que implicó el diseño de una política normativa del servicio financiero en función del destino del crédito, montos, tasa de interés, plazo, garantías y otros como se puede observar en el Cuadro N°10. Cabe destacar que el diseño toma en cuenta el segmento al que va dirigido el microcrédito, siendo necesarios abrir el debate y preguntarse ¿a qué población prioriza? El “destino de crédito” en todos los casos está dirigida a la que tiene escasos recursos económicos, ya que al no poseer bienes no pueden presentar garantías reales, razón por la cual la garantía que se exige es la “garantía solidaria”.

En lo que respecta a los montos, ninguna Ley especifica topes mínimos, sin embargo la Ley de Argentina que pretende mejorar las condiciones de precariedad de los emprendimientos, enuncia que se ofrecen microcréditos equivalentes hasta doce salarios vital y móvil a una tasa de interés del 6% anual, siendo la más baja del mercado. De esta manera un emprendedor puede recibir hasta \$20.880²² pesos (US\$5.220) de forma escalonada.

En el proceso de regulación de las microfinanzas en los países de Argentina y Brasil existe de parte del Estado una clara orientación en el desarrollo del sector de las microfinanzas o microcrédito, para

²² Al 30 de septiembre de 2010 el salario mínimo vital y móvil en Argentina es de \$1.740 pesos.

ello se pretende regular las tasas de interés del sector poniendo topes y límites. En el caso de Argentina la Ministra de Desarrollo Social ha señalado que la intención “(...) *es mantener tasas más bajas que las del sistema bancario tradicional, asegurando con el apoyo económico y técnico del Estado tanto la sustentabilidad de los emprendimientos sociales como de las instituciones dedicadas a las microfinanzas*” (Kirchner, 2006). Esto se plantea para que el microcrédito pueda llegar al sector excluido de la banca formal y que sirva para el crecimiento de los emprendimientos.

Con respecto a la tasa de interés, en los casos de Argentina y Brasil se pone un techo a la tasa de interés que cobran las instituciones operadoras de microcrédito. En el primer caso es el 6% y en el segundo entre el 2% y 4% mensual como da cuenta el Cuadro N°10. En lo que respecta a Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela no se fijan condiciones para las tasas de interés a cobrar.

En el caso de Ecuador, las actividades que desarrolla el sector microfinanciero, está regulado por la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, a través del Banco Central del Ecuador (BCR) que tiene como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado (BCR Ecuador, 2008).

El BCR es el encargado de regular la tasa de interés de todas las instituciones financieras del país incluyendo a las instituciones privadas dirigidas a brindar líneas de créditos a la población objetivo que atiende el sector de las microfinanzas. El Artículo 92º de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, confiere que el Directorio del Banco Central del Ecuador establezca el sistema de tasas de interés legal al que se refiere el Código Civil. El 28 de diciembre de 2007 la Asamblea Nacional Constituyente, expidió la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, donde se expide una regulación específicamente para las operaciones de microcrédito, la cual señala: “(...) *en el caso de que los sujetos de crédito que cumpliendo las condiciones económicas descritas anteriormente, reciban un crédito superior a USD 20.000, destinado para actividades productivas, éste se entenderá como crédito comercial – PYMES. En el caso de los sujetos de crédito (...) pertenecerán al segmento de crédito comercial PYMES, siempre y cuando la operación sea otorgada para financiar actividades productivas; y, que para evaluar el factor de capacidad de pago del deudor y sus codeudores (si existiesen) la institución financiera otorgante del crédito haya considerado toda la información financiera actualizada y documentada correspondiente*” (BCR Ecuador, 2008).

Cuadro N°10: Políticas normativas de crédito presentes en la Ley según países

País	Destino del Crédito	Montos	Tasa de Interés	Plazo	Garantías	Metodología Crediticia
Bolivia	Oportunidades a los ciudadanos bolivianos para ampliar su condición de propietarios y potenciales inversores con acceso democratizado al crédito.	No define	No señala	No define	Los microcréditos que sean otorgados con respaldo de garantías hipotecarias, acciones populares, garantías solidarias, o garantías prendarias conforme a reglamento aprobado por el CONFIP.	Créditos individuales Grupos solidarios Bancos Comunes
Perú	COFIDE procura canalizar prioritariamente sus recursos financieros a aquellas MYPE que producen o utilizan productos elaborados o transformados en el territorio nacional.	No define	No señal	No define	Prendaria	Créditos individuales
Argentina	Préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos.	El monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil.	6% anual	No define	Solidaria	Grupos solidarios
Ecuador	Potenciar las capacidades emprendedoras de la población que desarrolla actividades microempresariales, de micronegocios, de autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social y solidaria, en las áreas rurales y urbanas	No señala	No señala	No define	Solidaria y reales	Créditos individuales
Venezuela	Personas autoempleadas, desempleadas y microempresarios, como a personas jurídicas organizadas en unidades asociativas o microempresas, en áreas rurales y urbanas.	El incremento progresivo de los montos de los préstamos al usuario, en función al cumplimiento de sus pagos.	Los créditos serán otorgados, con o sin intereses, fundamentándose en la oportunidad, la necesidad de acceso inmediato y el tiempo de recuperación.	No señala	Garantías recíprocas	Créditos individuales
Brasil	Personas físicas y jurídicas emprendedoras de actividades productivas de pequeño aporte.	No señala	Tasas de interés efectiva, que no podrán excederse del 2% mensual y 4% mensual.	No define	Sin exigencia de garantías reales, las cuales pueden ser substituidas por formas alternativas y garantías adecuadas que serán definidas por las instituciones financieras operadoras.	Créditos individuales Grupos solidarios

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la tecnología crediticia o metodología crediticia, estas son las herramientas que se utilizan para brindar microcréditos, las mismas que están adaptadas para llegar a la población objetivo enunciada en cada una de las Leyes.

Haciendo una revisión de cada una de las Leyes, la Ley 11.110 de Brasil, es la única en comparación con los otros países, que hace una mayor precisión con respecto a la metodología o tecnología a utilizar. En el Artículo 3º señala que *“las metodologías que se utilizan se basa en la relación que se establece directamente con los emprendedores en el lugar donde se realizan las actividades económicas”* (Ley 11.110, 2005:1). La misma que debe considerar los siguientes criterios:

- *“La atención al prestatario final debe hacerse por personas entrenadas para efectuar el levantamiento de información socioeconómica y brindar asistencia técnica sobre su plan de negocios con la finalidad de definir sobre las necesidades del crédito y sobre la gestión y desarrollo de su micro emprendimiento.*
- *La relación que se establece con el prestatario debe hacerse durante el tiempo que dure el contrato del crédito, con la finalidad de acompañar y brindar asistencia técnica para el desarrollo del micro emprendimiento.*
- *El valor y las condiciones del crédito deben ser definidos después de la evaluación de la actividad y la capacidad de pago del prestatario final de los recursos” (ob.cit).*

En el caso de los países que presentan leyes de promoción, se faculta la transferencia de fondos a las operadoras de los programas de microcrédito, siendo ellas las que elijen la metodología o tecnología crediticia a utilizar según su población objetivo y zona de intervención. La Ley 11.110 de Brasil, plantea como requisito en el Artículo 3º, inciso III, que *“las instituciones de microcrédito deben definir la metodología de microcrédito a utilizar para la canalización de fondos del programa nacional”* (Ley 11.110, 2005:1), la sustentación es que se deben utilizar metodologías basadas en la relación directa con los emprendedores en el espacio local.

En el caso de Argentina la Ley N°26.117, en el Artículo 5º le confiere a la Comisión Nacional de Microcrédito (CO.NA.MI): *“Diseñar Programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las referidas INSTITUCIONES DE MICROREDITO”*. En este sentido CO.NA.MI ofrece a las instituciones que operan programas de microcrédito, capacitación en la tecnología crediticia de “grupos solidarios”, con la intención de que exista una mayor colocación de los fondos para cubrir la

demanda de los emprendedores y sustenta que esta tecnología permite que las personas de los grupos puedan trascender del crédito, ya que al reunirse les otorga la posibilidad de reflexionar sobre los problemas de su localidad.

Eso último se enmarca en los considerandos del Decreto Reglamentario N°1305/2006, que señala *“(...) dicha norma es estratégica, por cuanto se proyecta sobre la política económica, generando una estructura distinta, que no es la correspondiente a las finanzas convencionales, sino a las solidarias y cooperativas, que están sustentadas en relaciones de reciprocidad y distribución (...) Que el valor social de las microfinanzas no es sólo mensurable en términos económicos, sino también, y este es su valor fundamental, en términos de desarrollo social y humano”* (Decreto N°1305, 2006:1).

En el caso de Ecuador, existe la SECRETARIA TECNICA DEL PSNM, la cual se encarga de brindar el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de las atribuciones del Directorio y para la ejecución de sus decisiones. Según el Artículo 11, le confiere la atribución de *“(...) elaborar y proponer al Directorio los proyectos de políticas, reglamentos, metodologías, normas, y demás documentos de carácter regulatorio del PSNM y sus componentes, principalmente de crédito e inversiones, bajo criterios de seguridad, liquidez y sostenibilidad”* (Decreto N°303, 2007:5) en este sentido es la responsable de plantear metodologías o tecnologías crediticias a implementar por las instituciones operadoras de microcrédito.

En el caso de la Ley de Venezuela, no se explicita, tan sólo se hace alusión en el Artículo 2º donde los Servicio Financieros son *“Productos e instrumentos financieros prestados por los entes u organizaciones públicos o privados para facilitar y promover el desarrollo de los usuarios del sistema microfinanciero”* (Ley Decreto Ley N° 1.250: 1). Por lo señalado, se puede deducir que se estaría haciendo alusión a metodologías o tecnologías crediticias de créditos individuales.

Los países de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, que implementan leyes de promoción operando Programas Nacionales, dejan abierta a las instituciones operadoras o ejecutoras la definición o elección de la metodología o tecnología crediticia según la realidad donde se interviene para llegar al emprendedor o microempresario de manera rápida y oportuna.

En el caso de los países con reglamentación financiera, implementan la tecnología crediticia de créditos individuales. En el caso de Perú en las EDPYMES y Cajas Municipales, en Bolivia a través

de los FFP. La razón principal es que cada Asesor o Analista Financiero debe colocar una cartera determinada para cubrir su posición y la sostenibilidad de la operatoria.

2.2.5 Servicios no financieros.

Los servicios no financieros están referidos a la capacitación, asistencia técnica, estudios e investigaciones que permitan el fortalecimiento de las estructuras de las instituciones que brindan servicios financieros. Aquí es importante abrir el debate y preguntarse ¿si en el proceso de regulación se pondera el desarrollo de dichos servicios?

En los países de Argentina, Ecuador y Venezuela como muestra el Cuadro N°11, si bien no señala de manera explícita la adjudicación de fondos para brindar servicios no financieros, por las entrevistas realizadas a informantes claves, se puede señalar que una parte de los recursos están destinados para el fortalecimiento institucional de equipos técnicos que operan los servicios financieros, así como existen programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a los potenciales tomadores del crédito.

De esta manera, en el caso de Argentina, la Ley contempla que las Instituciones de Microcrédito brinden capacitación y asistencia técnica. Para ello en el Artículo 5, inciso 5, señala que la CO.NA.MI. debe *“Diseñar Programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las referidas INSTITUCIONES DE MICROCREDITO”* (Ley N°26.117, 2006:1). En el Fondo Nacional, está previsto el financiamiento no sólo de los fondos para los créditos, sino para acciones de *“Transferencia Metodológica”* que implica la capacitación y asistencia técnica, ya que la Ley también prevé en el Artículo 3, inciso 2: *“(…) fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación”* (ob.cit.). Asimismo le asigna en el Artículo 8º atribuciones y obligaciones al Directorio de programa nacional, como es *“Aprobar la creación de nuevos mecanismos de financiamiento, garantía crediticia, fortalecimiento y capacitación o rediseño de los existentes en el marco de los componentes del programa (...)”* (ob.cit).

En el caso de Ecuador, la Ley habilita en el Artículo 2, inciso III, que la capacitación es componente adicional de los servicios financieros, sin embargo no plantea de manera explícita la importancia para el sector, ni señala las modalidades de su implementación, así como no especifica si la capacitación

estará dirigida para fortalecer al personal de las instituciones o estará orientada para los emprendedores que acceden a los servicios financieros.

En el caso de Venezuela la Ley es mucho más explícita, ya que el Capítulo III está referido al tratamiento de la “capacitación y asistencia técnica del sistema microfinanciero”, señalando en el Artículo 7, que *“Los entes de ejecución, son los encargados de realizar acciones para el adiestramiento, capacitación y asistencia tecnológica en materias de constitución, organización y gestión de la actividad microfinanciera, así como para la producción, comercialización de los bienes y servicios y cualesquiera otras necesarias, con la finalidad de incrementar la productividad y competitividad en el mercado”* (Ley N°1.250, 2006:4).

La referida Ley, si bien pone énfasis en que la capacitación como la asistencia técnica deberá fortalecer la estructura de los “entes de ejecución” es decir del personal, un elemento importante que considera es que se debiera brindar asistencia técnica para fortalecer los emprendimientos en la comercialización de sus productos. Aquí se puede afirmar que el Estado a través de la aplicación de la Ley, considera que los servicios financieros debieran contribuir a mejorar las actividades económicas con la transferencia de conocimientos, así como el uso de tecnología y los circuitos de comercialización, de tal manera que se pueda revertir la precarización de los emprendimientos.

Por lo señalado en estos tres países, se puede inferir que los servicios no financieros, debieran contribuir a fortalecer el trabajo que desarrollan las instituciones, así como transferir conocimientos a la población objetivo que acceden al crédito a fin de nivelar los conocimientos, de tal manera que sean aplicados en su emprendimiento y los resultados de las sistematizaciones e investigaciones debieran aportar en tomar decisiones en el trabajo que se realiza.

Un dato no menor obtenido a través de informantes claves, es que las instituciones de segundo piso en los países de Perú y Bolivia vienen desarrollando servicios no financieros con recursos de organismos de Cooperación Internacional, los que se pueden resumir en:

- Sistematización, análisis y difusión de información para entidades reguladas y no reguladas.
- Desarrollo y profundización de la información de riesgos.
- Contribución a elevar el nivel técnico del personal de las IMF a través de la capacitación.
- Implementación de innovaciones tecnológicas de punta a IMFs con la finalidad de elevar la eficiencia y reducir los costos.

- Diseño e implementación de un Sistema de Supervisión Privada para entidades No Reguladas
- Desarrollo de productos financieros e investigaciones vinculadas al sector de las microfinanzas.

Aquí se puede observar que los servicios no financieros están orientados a garantizar el fortalecimiento institucional de las IMF's de tal manera de lograr su posicionamiento en el mercado y que se puedan convertir en eficientes instituciones intermediaras de créditos.

Cuadro N°11: Servicios no financieros enunciadas en las Leyes según países

País	Ley	Servicios No Financieros
Bolivia	Ley N°1864 Ley de propiedad y crédito popular (PCP). 15 de junio de 1998.	No señala
Perú	Decreto Supremo N°157-90-EF Cajas Municipales de Ahorro y Crédito Ley N° 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. 9 de Septiembre de 2003.	No señala El Estado promueve, a través de la CODEMYPE y de sus Programas y Proyectos, la oferta y demanda de servicios y acciones de capacitación y asistencia técnica en las materias de prioridad establecidas en el Plan y Programas Estratégicos de promoción y formalización para la competitividad y desarrollo de las MYPE, así como los mecanismos para atenderlos.
Argentina	Ley N° 26.117 Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. 17 de Julio de 2006.	Serán consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social.
Ecuador	Decreto Ejecutivo N°303. Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), 02 de Mayo de 2007.	El programa nacional estará conformada por los siguientes: Capacitación y Fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas (operadoras de primer piso) reguladas y no reguladas como también de los microempresarios, preferentemente beneficiarios finales de créditos del programa.
Venezuela	Decreto Ley N° 1.250 Decreto con fuerza de Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. 14 de marzo de 2001	Servicios No Financieros: programas, proyectos, instrumentos y acciones para el adiestramiento, capacitación, asistencia tecnológica, productiva y otros, prestados por los entes u organizaciones públicos o privados a los usuarios del sistema microfinanciero.
Brasil	Ley N° 11.110 Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado. 25 de abril de 2005.	No señala

Fuente: elaboración propia.

2.2.6 Impactos.

El impacto pretenden medir los cambios cuantitativos y cualitativos, posterior a la implementación de los servicios financieros y no financieros, siendo importante abrir el debate y preguntarse ¿si es el impacto un tema presente en el proceso de regulación? y ¿qué tipos de impactos se consideran?

En las Leyes de Argentina, Ecuador y Venezuela, se plantea la necesidad de conocer los resultados obtenidos producto del otorgamiento del crédito al emprendedor o microempresario. En el resto de países no lo señalan como se evidencia en el Cuadro N°12.

En el caso específico de Argentina, los impactos permitirán generar un sistema de información para la toma de decisiones, pero no se precisa ¿en qué?, este puede ser en la metodología, en la gestión o en los cambios que se han dado en la vida de las personas. Esta precisión está planteada de manera explícita en el caso de Ecuador, ya que en las consideraciones de la Ley señala que los impactos deben lograr mejoras en las condiciones de vida de las familias más pobres del país. Aquí lo que se pretende es medir los resultados de una política pública implementada con Fondos Nacionales destinados para tal fin.

En el caso de Venezuela como parte de los lineamientos del Capítulo II, en el Artículo 5º, señala que *“El Ejecutivo Nacional es el encargado de coordinar con los entes de ejecución, las acciones y decisiones necesarias para promover el desarrollo del sistema microfinanciero (...)”* y se complementa con el Artículo 6º, donde se refiere que *“El Ejecutivo Nacional ejecutará las acciones y decisiones mencionadas en el artículo anterior, basado principalmente (...)”* en el lineamiento que señala: *“Evaluación de los resultados e impactos de los programas, proyectos, instrumentos y servicios de promoción y desarrollo, a los efectos de mejorar la planificación y ejecución de sus objetivos”* (Decreto Ley N° 1.250, 2001:3).

Si bien las Leyes de Argentina, Ecuador y Venezuela pretenden generar impactos producto de la aplicación de las políticas sociales a través de los programas nacionales, estos países al presentar Leyes de promoción pretenden incidir en la disminución de la pobreza para mejorar la vida de las personas, asimismo intenta que los resultados sirvan como herramientas para mejorar los servicios que se brindan.

La ausencia de los impactos en las leyes de los países que presentan reglamentación como Perú y Bolivia, está asociado con el enfoque minimalista, cuyo objetivo es que las IMFs puedan lograr la

“auto sustentabilidad para ser parte del sistema financiero”. Las IMF’s en estos sectores se plantean lograr la sostenibilidad financiera y operativa con la finalidad de dar cuenta de las utilidades generadas, para ello se plantean resultados a partir del crecimiento y expansión de su operatoria como única manera de ayudar a los emprendedores a través de los productos financieros.

Cuadro N°12: Importancia del Impacto en las leyes según países

País	Ley	Impacto
Bolivia	Ley N°1864 Ley de propiedad y crédito popular (PCP). 15 de junio de 1998.	No señala
Perú	Ley N° 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. 9 de Septiembre de 2003.	Los programas de capacitación y asistencia técnica deberán estar referidos a indicadores aprobados por el CODEMYPE que incluyan niveles mínimos de cobertura, periodicidad, contenido, calidad e impacto en la productividad.
Argentina	Ley N° 26.117 Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. 17 de Julio de 2006.	Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones.
Ecuador	Decreto Ejecutivo N°303. Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), 02 de Mayo de 2007.	Realizar anualmente una evaluación de impacto económico y social de la entrega de recursos a través del PSNM y ponerla a consideración del Directorio
Brasil	Ley N° 11.110 Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado 25 de abril de 2005.	No señala
Venezuela	Decreto Ley N° 1.250 Decreto con fuerza de Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. 14 de marzo de 2001.	Evaluación de los resultados e impactos de los programas, proyectos, instrumentos y servicios de promoción y desarrollo, a los efectos de mejorar la planificación y ejecución de sus objetivos.

Fuente: elaboración propia.

Los debates analizados en los puntos precedentes han contribuido en revisar a la luz de cada una de la variables el proceso de regulación seguido en cada uno de los países casos de estudio, pudiendo concluir como señalan Christen y Rosenberg (1999) que “no es posible establecer estándares sobre la reglamentación y supervisión que sean uniformes y aplicables en varios países”, pero si existen

tendencias que tiene que ver con el enfoque adoptado por la IMF, que al insertarse en un enfoque predominante se asocia con las políticas económicas y sociales que marcaron el proceso de regulación, donde las políticas económicas dirigidos por el neoliberalismo en la década del 80 marca en términos de Coraggio (2004) un traspaso del poder del Estado al capital privado originando al mismo tiempo una redistribución de ese poder remanente, donde la Cooperación Internacional, organismos multilaterales, agencias de ayuda a gobiernos asumen un papel activo sobre las políticas gubernamentales, tratando de sugerir lineamientos sobre las políticas sociales con la finalidad de erradicar la pobreza.

Por tanto, el escenario donde surgen las microfinanzas como una política social dirigida a los pobres, está comandada por estos lineamientos que están sustentados con el aporte financiero, focalizando y concentrado los programas sociales en paliar la pobreza pero no combatirla, existiendo un Estado ausente pero regulador de los intereses del sistema.

Hoy existe la necesidad como se ha hecho referencia en el Capítulo I, que *“las políticas sociales - pobremente compensadoras del empobrecimiento producido por el mercado capitalista liberado de límites políticos y morales- sean reasignados como políticas socio económicas cuyo objetivo sea facilitar y promover activamente desde el Estado y la sociedad(...)”* a través de *“(...)otro desarrollo integral e integrador (...)”* (Coraggio, 2004:13) que significa plantear una economía alternativa donde sea posible desarrollar nuevas estructuras con dinámica propia basada en el trabajo digno.

Por lo señalado, es importante reasignar el papel de las microfinanzas con la finalidad de plantear un enfoque alternativo superadora a los dos enfoques presentados, *“donde las finanzas se constituyan como formas de democratización del sistema financiero al buscar la adecuación de sus productos financieros a las necesidades de la población y a la acumulación del trabajo social en cada territorio”* (Días Cohelo, 2004: 261) administrando su pobreza.

Apostar en hacer de las microfinanzas una herramienta de economía social, es posible en la medida que se pueda plantear una “propuesta alternativa” resignificando su conceptualización, apostando que los servicios financieros y no financieros debieran ser adaptados a las necesidades y demandas sustentadas por la población, plantear la estructuración de una arquitectura institucional que debiera ser recuperada desde la racionalidad de las personas, así como considerar la apuesta de medir impactos para conocer los logros obtenidos y a que posibiliten tomar decisiones para mejorar todos

los servicios. Todo esto se plantea con la intención de apostar que las microfinanzas alternativas, debieran contribuir en mejorar las condiciones de las personas involucradas y garantizar la reproducción de la vida para todos.

Lo señalado en cada una de las variables analizadas, permite tener elementos con la finalidad de plantear propuestas de lineamientos de una política socioeconómica para el sector microfinanceiro, las que se abordarán en el siguiente capítulo, con el ánimo de apostar y validar que las microfinanzas sea una de las herramientas que garantice mejoras, en la medida que contemple la “democratización de las relaciones económicas”.

CAPITULO III: LINEAMIENTOS PROPOSITOS PARA LA REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS.

En el Capítulo I se hizo referencia que debe existir una “articulación virtuosa” entre las PPSS y las PEs, de tal manera que estas últimas deban estar dirigidas a una mejora de las condiciones de vida, lo que supone el correcto reconocimiento de las compensaciones que están llamadas a producir y ser aplicadas de forma adecuada en la población (Lindenboim y Danani, 2002). Asimismo se planteó, según argumento de Coraggio (2004), que las PPSS han sido débilmente compensadoras del empobrecimiento producido por el mercado capitalista, lo cual permite aseverar que existe, al menos, una desarticulación entre ambas.

Frente a lo señalado se ha planteado en el marco de la presente tesis que la propuesta de PPSS *“sean resignificadas como políticas socioeconómicas, cuyo objetivo sea facilitar y promover activamente –desde el Estado y la sociedad- otro desarrollo integral e integrador (...) con nuevas estructuras socioeconómicas con dinámica propia, basadas en el trabajo y que sean equitativas (...)”* (Coraggio, 2004:13) y contrarresten el desborde originado en la aplicación de las políticas del sistema capitalista.

Todo lo referido hasta ahora está considerado dentro del marco de la economía social, donde *“(...)lo social y lo económico se vuelven indisociables, y donde la política debe operar como acción transformadora para generar estructuras que produzcan y reproduzcan otra sociedad, más igualitaria, socialmente eficiente, mucho más democrática que la actual, la redistribución del ingreso y la inversión en bienes públicos de alta calidad y pertinencia son imprescindibles, pero no suficientes”* (Coraggio, 2006:45). Este argumento hace referencia a la relación que debiera existir en la implementación de las PPSS y las PEs cuyo objetivo podría garantizar la producción y reproducción de la vida de las personas en sociedad.

Tomando como referencia este marco, en el presente capítulo se pretende hacer una propuesta de lineamientos que aporten en la elaboración de políticas socioeconómicas para la regulación de las microfinanzas con un enfoque de Finanzas Solidarias, que sea superadora de la visión de las microfinanzas convencionales, de tal manera que se cuenten con instrumentos que apuesten a la democratización de las relaciones económicas (Dias Cohelo, 2004; Singer, 2005; Muñoz, 2009), las que generen condiciones para ser posible una economía alternativa. A la vez, se pretende que

puedan aportar y ser tomadas en cuenta por quienes se encargan del diseño de las políticas públicas de los países de América Latina, en particular, quienes se ocupan de producir lineamientos de regulación microfinanciera.

De esta manera, la presente investigación pretende hacer un aporte a dicha propuesta, la que tiene como base la revisión de todo el marco regulatorio, analizados según países, en el Capítulo II. Lo que se pretende es rescatar aquellas normativas que pudieran servir de insumos para la propuesta de lineamientos y por otro lado precisar los vacíos existentes, con la finalidad de hacer planteamientos que contribuyan a una regulación del sector. Cabe señalar que las propuestas se clasificarán a través de los seis ejes, que en la metodología se consideraron como variables, las que permitieron el análisis del objeto de estudio.

3.1 De las microfinanzas convencionales a las finanzas solidarias.

En el Capítulo I se hizo referencia que en las prácticas del sector de las microfinanzas convencionales existen dos enfoques predominantes: de alivio de la pobreza y el minimalista. Frente a estos dos enfoques, se presenta un enfoque alternativo: *“Las Finanzas Solidarias”*, que ha sido tomada de las prácticas que en América Latina empezaron a gestarse fundamentalmente en Brasil y que son sustentadas por varios autores en el terreno de la Economía Social y Solidaria.

Las Finanzas Solidarias, se posicionan en un tipo de microfinanzas alternativas muchas de las cuales van más allá de las disputas por otras finanzas y se enmarcan en la disputa por otra economía, fortaleciendo la visión de finanzas no como un fin, sino como un medio, para otros fines. El cambio obedece a que el uso del término tiene que ver con una aproximación a las prácticas de la Economía Social, ya que la denominación de “microfinanzas” está enmarcada y denota el sentido de las prácticas de las microfinanzas convencionales. De aquí se hace necesario plantear algunos fundamentos orientadores como antesala a las propuestas de lineamientos de políticas socio económicas para el sector de las finanzas solidarias.

Un primer fundamento está referido a que las finanzas solidarias tienen como finalidad *“democratizar las relaciones económicas”*, es decir poner al alcance de todos, los recursos financieros, de tal manera que se pueda fortalecer el trabajo, combinando las iniciativas financieras en los barrios y comunidades, con el propósito de responder a las necesidades que se plantean con prioridad las unidades domésticas (Dias Cohelo, 2004; Singer, 2005; Sabaté, 2005; Muñoz, 2009).

El segundo tiene que ver con la “*democratización del dinero*”, es decir la gestión de los recursos financieros debiera estar a alcance de las instituciones operadoras de microcrédito y organizaciones sociales de base dedicadas a la intermediación financiera en las comunidades o barrios, así como subsidios y todos los medios que permitan brindar productos financieros alternativos: microcrédito, micro seguros, ahorro, tarjetas de crédito solidarias, créditos para el mejoramiento habitacional de la vivienda, entre otros. Esto deberá darse apostando por la inclusión social y productiva con base en el desarrollo local, donde se vean fortalecidos los procesos para la construcción de una economía alternativa y promoviendo que los tomadores de los servicios financieros y no financieros puedan participar en la gestión de los recursos.

El tercer fundamento tiene que ver con la “*institucionalidad de las finanzas solidarias*” que incorpora diferentes modalidades financieras y que presenta un enfoque alternativo como son: las cooperativas de ahorro y crédito, las microfinanzas (no convencionales), las finanzas éticas, monedas sociales a través del trueque, entre otros (Muñoz, 2009), habiendo logrado una institucionalidad emergente desde las prácticas y las regulaciones, transformando el concepto de lo “económico”, a través de la apropiación de los recursos financieros. Esto significa disputar una reglamentación que considere su especificidad dentro del sistema capitalista, ya que la práctica desarrollada de cada una de las modalidades está posibilitando “(...) *una misma institucionalidad que la reposiciona y que encarna nuevas relaciones sociales, propiciando el surgimiento de nuevos sujetos de desarrollo*” (Coraggio, 2005:18).

Estos fundamentos tienen concordancia con el desarrollo de las políticas de crédito popular en Brasil señalado por Singer (2005) y en base a los lineamientos de las leyes de Argentina y Ecuador, los que se expresan a través de los siguientes objetivos:

- a) Asignar ingresos del presupuesto nacional, con la finalidad que exista una redistribución de los mismos para todas las personas de un país.
- b) Desarrollar el mercado interno incluyendo a todas las personas que tienen un trabajo digno.
- c) Combinar la financiación de actividades individuales y colectivas brindando asistencia técnica en un contexto de desarrollo comunitario.

Sería deseable que los fundamentos y objetivos de los lineamientos que sirvan como insumos en la elaboración de políticas socio económicas, fueran orientadores para la formulación y elaboración de

las mismas, buscando el fomento, desarrollo y sostenibilidad de las experiencias de la ES. En este contexto, se plantea denominar a las diversas instituciones que tienen actividades financieras: Organizaciones de Finanzas Solidarias (OFS), entre las que se ubican las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, cooperativas, mutuales, organizaciones de bancos comunales, organizaciones de grupos solidarios, redes de microcrédito, consorcios de microcrédito, etc., las que brindarán oportunidades de financiamiento a los emprendimientos de la economía popular.

Tomando de referencia algunos lineamientos de las leyes, resoluciones y decretos de los países de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela para este primer eje, se plantean algunos elementos que contribuirán en las propuestas de lineamientos de políticas para el sector de las finanzas solidarias, las que fueron elaboradas a partir del análisis exhaustivo de cada uno de los casos de estudio, razón por la cual se tomaron de base para su redacción las siguientes normativas:

De la Ley Argentina se rescata del *“Artículo 2º.-A los efectos de esta ley se entenderá por Microcrédito: Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social (...)*” (Ley N°26.117, 2006:1)

De la Ley de propiedad y crédito popular (PCP) de Bolivia se considera: en el *“Artículo 1º (...)* otorgar mayores oportunidades a los ciudadanos bolivianos para ampliar su condición de propietarios y potenciales inversores con acceso democratizado al crédito” (Ley N°1864 , 1998;1).

En lo que respecta a Brasil, se toma en cuenta de la ley referida al Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado: *“Incentivar la creación del trabajo e ingresos entre los microemprendedores populares, que tiene por finalidad específica disponer de recursos para los microcréditos productivos”* (Ley N° 11.110, 2005:1).

Del Decreto N°303 que crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM) en Ecuador se rescata de los considerandos: *“Que es preocupación del Gobierno Nacional encontrar alternativas para la democratización del crédito, objetivo que podrá ser logrado en la medida que sean fortalecidas las microfinanzas en el país”* (Decreto Ejecutivo N°303, 2007: 3).

Asimismo se consideran los siguientes objetivos de la misma Ley que han servido de base para las propuestas:

“Artículo 3º.- OBJETIVOS DEL PSNM:

- a) *Potenciar las capacidades emprendedoras de la población que desarrolla actividades microempresariales, de micronegocios, de autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social y solidaria, en las áreas rurales y urbanas;*
- b) *Apoyar el fortalecimiento técnico, financiero y del talento humano de las operadoras de microfinanzas” (ob. cit).*

De los artículos citados se rescata la necesidad de democratizar los servicios que se brinden desde el sector de las finanzas solidarias, los que estarán dirigidos para todos aquellos que tienen alguna actividad económica o para los que inicien, ya sea del sector rural o urbano, de tal manera que todos tengan el derecho de acceder a todos los servicios que ofrece este sector.

Asimismo se destaca el desarrollo de las capacidades técnicas del equipo que implementa la operatoria de microcrédito los cuales serán considerados como especialistas del sector de las finanzas solidarias.

De lo citado se plantea como propuesta de lineamientos:

- *Potenciar las capacidades emprendedoras de las Unidades Domésticas que desarrollan actividades microempresariales, de autoempleo, asociaciones productivas y unidades productivas de la economía social y solidaria en las áreas rurales y urbanas.*
- *Potenciar las capacidades de los equipos técnicos que implementan los programas y proyectos de las finanzas solidarias.*

Es necesario señalar que las leyes, decretos y medidas transitorias se circunscriben a que el sector brinde a través de sus programas nacionales créditos destinados a financiar actividades económicas, razón por la cual la propuesta de las finanzas solidarias debiera ser mucho más abarcativa. Frente a los vacíos encontrados se plantea aportar con las siguientes propuestas:

- *Que las finanzas solidarias esté orientada a brindar servicios financieros y no financieros para todas las personas que necesiten potencializar su actividad económica.*
- *Que las OFS que trabajan en el área rural puedan tener un tipo de incentivo de parte del Estado, debido a que generan un doble esfuerzo por el desplazamiento y por el alto costo para la atención de las comunidades dispersas.*

- *Crear lineamientos específicos y claros que permita la dirección profesional de las iniciativas de las finanzas solidarias.*

3.2 De la focalización en los pobres hacia el acceso para todos.

En esta última década, el llamado proceso de globalización ha presentado como característica la “despolitización de la economía” pasando gran parte del poder del Estado al capital privado. En este escenario los organismos internacionales multilaterales, agencias de ayuda de gobiernos centrales y algunas ONGs internacionales han asumido un papel activo en relación con las políticas gubernamentales de los países de América Latina, lo que implicó asignar recursos para la implementación de las políticas públicas (Coraggio, 2004) para los sectores más empobrecidos.

En este marco, el propósito de la Cumbre de Microcrédito celebrado en febrero de 1997, se planteó iniciar un movimiento mundial que pusiera al alcance de 100 millones de las familias más pobres del mundo, créditos que puedan destinarse al trabajo autónomo y a otros servicios financieros. De esta manera la Cumbre apostó por acabar con la pobreza, cuya estrategia fue la creación de instituciones con capacidad para prestar servicios de micro financiación, en particular créditos para emprender actividades por cuenta propia y desarrollar la capacidad de ahorro (Córdova, 2003).

Esto supuso la dotación de recursos financieros para la implementación de programas a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Según datos disponibles los recursos destinados de la cooperación internacional para el desarrollo del sector de las microfinanzas “(...) no pasarían de los 1,2 mil millones de dólares, el Banco Mundial otorgaría solamente el 1% de sus recursos (...) y el PNUD el 3%” (Servet, 2009:256).

En este contexto, el desarrollo de las microfinanzas -como se mencionara en los capítulos anteriores- prioriza como población objetivo a los “más pobres de los pobres” lo cual se expresa en las leyes de promoción y a los “menos pobres de los pobres”. El enfoque de finanzas solidarias a diferencia del enfoque de alivio de la pobreza y del enfoque minimalista, plantea que su población objetivo debiera ser toda la población, con prioridad aquella que no tenga acceso a la banca formal como cuentapropistas, emprendedores, microempresarios, miembros de movimientos sociales y de base, ya sea de zona rural o urbana.

A partir de lo señalado, la intención es aportar con propuestas para este segundo eje, rescatando de los casos analizados, aquellos lineamientos que permitan hacer una mejor precisión de la población objetivo del sector de las finanzas solidarias. Para ello se considera:

En la Ley Argentina en el Artículo 2º donde se señala, que son *“Destinatarios de los Microcréditos: Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social (...)”* (Ley Nº26.117, 2006:1).

Del Decreto N°303 que crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM) en Ecuador se considera el Artículo que señala en su Artículo 3º *“(...) Potenciar las capacidades emprendedoras de la población que desarrolla actividades microempresariales, de micronegocios, de autoempleo, asociaciones productivas y empresas de economía social y solidaria, en las áreas rurales y urbanas* (Decreto Ejecutivo N°303, 2007: 3).

En el Decreto Ley de Venezuela en el Artículo 2º señala que la población objetivo está referida a *“(...) persona natural o jurídica, que bajo cualquier forma de organización o gestión productiva, desarrolle o tenga iniciativas para realizar actividades de comercialización, prestación de servicios, transformación y producción industrial, agrícola o artesanal de bienes (...) Unidad Asociativa: Dos (2) o más personas naturales bajo cualquier forma de organización con la finalidad de acceder a los servicios financieros y no financieros, para gestionar la iniciativa económica común”* (Decreto Ley N° 1.250, 2001:2)

Se subraya de los artículos citados, las capacidades de todos aquellos que tienen una actividad económica en el sector rural o urbano, de tal manera que sean considerados como población objetivo del sector de las finanzas solidarias. Se rescata que los servicios se debieran brindar a personas naturales que tengan alguna o ninguna actividad económica así como a grupos asociativos.

A partir de lo señalado se plantea como propuesta de lineamientos:

- *Que la población objetivo de las finanzas solidarias pueden ser todas aquellas personas bajo la forma natural o jurídica que necesite acceder a un servicio financiero o no financiero.*
- *No será requisito para las personas naturales tener una actividad económica.*
- *Los grupos asociativos pueden ser: cooperativas, empresas recuperadas, organizaciones de bancos comunales entre otros.*

3.3 Bases para una nueva arquitectura institucional.

Las Finanzas Solidarias plantea una nueva arquitectura institucional, que debiera estar inserta en un marco de una nueva economía, ya que plantear políticas socioeconómicas remite a proyectar políticas públicas para sociedades alternativas y esto permite pensar que otra economía es posible. Por lo referido, la validación de las finanzas solidarias apuesta por la construcción de una nueva arquitectura institucional la que descansa sobre la base de democratizar el sistema financiero para concebir servicios de intermediación que den respuesta a las necesidades de la población (Sabaté, Muñoz, Ozomek, 2005), las que debieran ser implementadas por OFS.

Tomando de referencia algunas leyes, resoluciones, medidas transitorias y decretos de los casos analizados, esta nueva arquitectura debiera estar organizada en dos niveles, el primero compuesta por todas aquellas OFS de primer piso, dedicadas a la prestación de los diferentes servicios de las finanzas solidarias. El segundo nivel, referido a las instancias de regulación y supervisión, que permitan evidenciar la transparencia de la actividad desarrollada por cada una de las OFS.

Con la finalidad de aportar lineamientos de políticas socioeconómicas para este tercer eje, se rescatan de las regulaciones analizadas para el primer nivel:

De la Ley de Venezuela en su Artículo 2º: *“Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”* (Ley de Consejos Comunales, 2006:1).

Asimismo en el Artículo 10º señala: *“La unidad de gestión financiera es un órgano integrado por cinco (5) habitantes de la comunidad electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, que funciona como un ente de ejecución financiera de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados”* (ob.cict.:5).

A efectos de esta Ley la unidad de gestión financiera se denomina Banco Comunal. El Banco Comunal pertenece a un Consejo Comunal o a una Mancomunidad de Consejos Comunales y serán socios del Banco todos los ciudadanos que habiten en el ámbito geográfico definido por la asamblea

de ciudadanos que conforman el Consejo Comunal o la Mancomunidad de Consejos Comunales. El Artículo 10 también señala que “(...) *el Banco Comunal adquirirá la figura jurídica de Cooperativa y se registrará por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero y otras leyes aplicables, así como por la presente Ley y su reglamento (...)*”(ob.cit.).

De lo referido se puede incidir que el primer nivel de la arquitectura institucional del sistema microfinanciero se edifique en cada comunidad una estructura organizativa que se caracterice por poseer una unidad de gestión financiera integrada por los habitantes de dicha comunidad, con la finalidad de funcionar como un ente de ejecución financiera para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados.

Asimismo en el Artículo 5º señala: “*Son deberes de los ciudadanos y ciudadanas integrantes de los consejos comunales: la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan, bien sea por asignación del Estado o cualquier otra vía de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente*” (ob.cit.:2).

Por otro lado, la Reglamentación de la Ley Argentina hace referencia en el Artículo 2º: “*Las Instituciones de microcrédito contempladas en el artículo 2º de la Ley N° 26.117 serán organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que registren antecedentes en la ejecución y administración de programas sociales de promoción, prevención, desarrollo comunitario y seguridad social, o consorcios de gestión de acuerdo a lo establecido en la Resolución N°2618/04 del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL*”(Decreto 1305, 2006:3), la Ley de Brasil en el Artículo 6º plantea que: “(...) *son instituciones de microcrédito (...): a) cooperativas singulares de crédito; b) agencias de fomento; c) sociedades de crédito para el microemprendedor; y d) Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público*”(Ley N°11.110, 2005:2).

En lo que respecta al planteamiento de propuestas para el segundo nivel se rescata lo señalado en el Artículo 2º de la Ley Argentina, de la que se puede inferir que en dicho nivel descansan los grupos de gestión asociados compuesto por Consorcios o Redes como instancias de segundo piso y las organizaciones ejecutoras como instancias de primer piso, facultadas por la reglamentación de la Ley N°26.117.

Asimismo es importante tener en cuenta las prácticas desarrolladas en Brasil, donde el crédito popular según Singer (2005) presenta tres componentes: el microcrédito, las finanzas solidarias y los bancos comerciales.

En el Artículo 2º del Decreto Ley N°5.288, de Brasil en el inciso b) se señala que las instituciones financieras operan con una parte de los recursos de depósitos a la vista como son:

- a) cooperativas singulares de crédito;
- b) agencias de fomento;
- c) sociedades de crédito para el microempresario; y
- d) Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público.

Asimismo la Resolución 3.422²³ señala en el “Artículo 8º El Banco Central de Brasil está autorizado a: I – Disponer sobre los plazos de las negociaciones (...)/II- Adoptar las medidas y bajar las normas necesarias (...) dispuestas en esta resolución y III – Recabar información acerca de las operaciones que trata esta resolución” (Resolución 3.422, 2004: 6).

En base a lo referido de las Leyes de Brasil, se rescata la clasificación de las instituciones públicas y privadas para ser reguladas, demandando a su vez las exigencias de reportes por la entidad supervisora, en virtud de lo cual se pueden aportar las siguientes propuestas:

- *En el marco de regulación de las OFS se debiera contemplar el proceso desarrollado en cada uno de los servicios financieros, siendo necesario plantear la creación de nuevas formas jurídicas para su regulación, adaptadas al desarrollo de sus prácticas sin quitarle rigurosidad y control.*
- *La regulación de la actividad de las OFS recibirán un trato equitativo entre las diversas entidades participantes del sector de las finanzas solidarias.*

Asimismo, la Resolución de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras Boliviana (SBEFB) SB N°0034/2008 incorpora como actor importante a las ONGs, clasificándolas como entidades de intermediación financiera no bancarias, rescatando también su proceso de adaptación a la realidad boliviana, señalando en los considerandos:

“Que, las Instituciones Financieras de desarrollo u Organismos No Gubernamentales Financieras (...) han (...) considerado el contexto económico y social (...) la cultura organizacional de la población

²³ La resolución 3.422 dispone sobre la realización de operaciones de microcrédito destinados la población de bajos recursos y para microempresarios.

atendida, que ha permitido a las Instituciones Financieras de Desarrollo un posicionamiento sólido en el mercado” (SB N°0034, 2008: 2).

Asimismo resuelve en el inciso de la misma Ley “3º instruir a la Intendencia de Riesgos III la elaboración del Plan de adecuación de las Instituciones Financieras de Desarrollo u Organizaciones No Gubernamentales Financieras a la Ley de Bancos y Entidades Financieras, sustentando en diagnósticos operativos y tecnologías que viabilicen las actividades de supervisión y control en las señaladas entidades” (ob.cit.,3).

De la resolución, es importante el reconocimiento al esfuerzo y trabajo desplegado durante más de quince años por instituciones que han desarrollado actividades de microcrédito hasta lograr su especialización y la adaptación de las entidades por el organismo regulador previo entendimiento de las tecnologías crediticias llevadas a cabo.

Por todo lo señalado se propone:

- *El organismo que regula el sector de las finanzas solidarias será el Estado a través de un órgano encargado de la supervisión y regulación de las OFS.*
- *Diseñar y establecer un sistema de regulación gradual y flexible para la OFS, que contemple diferentes licencias de operatoria en relación a su tamaño, de tal manera que el costo de la supervisión (información a presentar al supervisor y periodicidad de la misma) esté asociado al tamaño como a la capacidad de gestión estratégica y operativa de la OFS, con la finalidad de no tener altos costos en las transacciones de intermediación financiera.*
- *Con el objeto que las actividades de las finanzas solidarias se preserven en el tiempo, es importante encontrar mecanismos institucionales para que las instituciones no reguladas, de manera libre y voluntaria asuman políticas, prácticas contables y de regulación crediticia común, equivalente a las exigidas por la banca formal a las instituciones reguladas.*

Por otro lado, en función del proceso llevado para la formulación de las leyes en los casos de Argentina y Perú contando con la participación en la elaboración de la propuesta de Ley de organizaciones públicas y privadas que implementan actividades de microcrédito, se aporta como propuesta:

- *Lograr insertar en las decisiones a los usuarios de los servicios que brinde el sector de las finanzas solidarias como son las organizaciones sociales de base, movimientos sociales, socios de cooperativas entre otros, para que sus aportes sean recogidos como propuestas en los contenidos de las leyes.*
- *Incorporar a los usuarios en el diseño de servicios financieros y no financieros, así como en la evaluación de los mismos.*

Frente a los vacíos encontrados en la revisión de los casos de estudio, se proponen los siguientes aportes:

- *Las OFS que trabajan en un territorio deberán unir esfuerzos para construir una plataforma a nivel nacional, provincial y local, que apueste a la construcción de una red de las finanzas solidarias, lo que implicará una fuerte presencia en comunidades urbanas, peri urbanas y rurales, estar capacitadas para captar ahorro, brindar diferentes planes de crédito dirigido a emprendimientos, vivienda, estudios y consumo.*
- *Las OFS deberán promover la cogestión a nivel local con instituciones, fundaciones, agencias y bancos públicos que brindan servicios financieros con la finalidad de que las personas no se sobre endeuden y apuesten al desarrollo económico y social a nivel local.*
- *Incluir dentro de la red de finanzas solidarias al cooperativismo de ahorro y crédito con la finalidad que aporte desde su experiencia en la construcción de una nueva arquitectura institucional.*

3.4 Del microcrédito hacia la diversificación de los servicios financieros.

En el capítulo II, se hizo referencia que el término "microfinanzas" se usa para hacer referencia a servicios financieros de crédito, ahorro o micro seguros en pequeña escala, dirigidos a personas que tienen un emprendimiento, una unidad productiva o una microempresa y el término "microcrédito" alude únicamente a un monto de crédito pequeño entregado a gran escala por instituciones de intermediación financiera a personas físicas o jurídicas dedicadas a desarrollar o tienen emprendimiento en los rubros de comercio, servicio o producción. Donde ambos términos suelen usarse como sinónimos, haciendo la acotación que las microfinanzas cubren toda una gama de servicios financieros asociadas a tecnologías crediticias y población objetivo entre los que se encuentra el crédito.

En el conjunto de leyes analizadas su principal objetivo se restringe a proveer servicios financieros a la población objetivo a través del otorgamiento de un crédito, a excepción de Brasil, Bolivia y Perú, ya que la reglamentación prudencial les facilita captar ahorros del público. Lo que se intenta desde el sector de las finanzas solidarias es contemplar la diversidad de los servicios financieros que no solo se circunscriban a brindar oportunidades de crédito, sino que exista una regulación que autorice a las OFS captar ahorros, brindar seguros, créditos para vivienda y consumo, administrar el giro de remesas al interior y exterior.

Para hacer una propuesta de lineamientos de política socioeconómica para la diversificación de los servicios financieros considerado como cuarto eje, se tomará en cuenta para su redacción algunos elementos implícitos en las siguientes leyes:

Las leyes específicamente de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela facilitan a través de la regulación la dotación de recursos para que las organizaciones implementen los programas de microcréditos nacionales con la finalidad de otorgar préstamos a la población objetivo señalada en cada una de ellas. Aquí la regulación está centrada en la gestión, dotación, administración y seguimiento de los fondos para la implementación de dichas actividades.

Las Leyes de Argentina y Ecuador como se hiciera referencia en el capítulo II, transfieren fondos del presupuesto nacional a redes o consorcios -considerados espacios de segundo piso- con la finalidad que las organizaciones ejecutoras implementen sus actividades crediticias. En el caso Argentino según lo enunciado en el Artículo 3, inciso 2, señala como objetivo el *“promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables...”* (Ley 26.117, 2006: 1).

Asimismo en la ley de Ecuador se dispone; *“...que para el desarrollo del programa Sistema Nacional de Microfinanzas, por una sola ocasión, del FEISEH se utilice la cantidad de setenta millones de dólares de los Estados Unidos de América”* (Decreto Ejecutivo N°303, 2007:2).

En el conjunto de leyes analizadas, los servicios financieros están referidos en su gran mayoría a brindar “créditos”. El caso más reciente de ONGs que operan programas de microcrédito, es el caso de Bolivia donde se autoriza a las Instituciones Financieras de Desarrollo a *“...realizar operaciones de intermediación financiera y a prestar servicios integrales en el marco de la Ley de Bancos y Entidades Financieras y normativa regulatoria dictada al efecto”* (SB N°0034, 2008:3). De tal manera

que toda persona ubicada en zona urbana, peri urbana, así como en áreas rurales puedan ahorrar sin la necesidad de obtener un crédito. En función de lo expresado se plantea como propuestas:

- *Que las OFS previa evaluación del órgano de regulación y supervisión podrán ofrecer diferentes servicios financieros a los habitantes de la comunidad en zona urbana o rural. Para ello deberá cumplir con los requisitos que estipule la instancia estatal, autorizándole captar ahorros, brindar créditos destinados a emprendimientos, vivienda y consumo, brindar seguros y realizar transacciones de remesas al interior y exterior.*
- *Que las OFS podrán captar ahorro en las comunidades y zonas rurales de manera voluntaria sin estar condicionado a tener un crédito, permitiéndole desarrollar prácticas de intermediación financiera a fin de aportar en el desarrollo a nivel local.*
- *Que las OFS deberán contar con un sistema de cuentas simplificadas sin pagar ningún tipo de interés, con la finalidad de que todas las personas de la comunidad puedan tener una cuenta con la presentación del documento de identidad. A partir de esta cuenta se podrá obtener el acceso a los diferentes servicios financieros.*

Cabe señalar que en la revisión de los casos de estudio, se encontraron algunos vacíos en su formulación en lo que respecta a la dotación de servicios financieros, por lo que se propone en función a la práctica de organizaciones que vienen funcionando en Argentina, Brasil y Venezuela:

- *Que las OFS que desarrollarán servicios que permitan combinar el crédito con el trueque, con la finalidad de impulsar una estrategia de desarrollo local. Ello evitará cuando exista una gran demanda de los servicios financieros, problemas para captar fondos de tal manera que las OFS podrán emitir su propia moneda local y a la vez proteger los comercios locales, promoviendo la producción como el consumo local.*

Por otro lado, si bien lo que se intenta en la presente propuesta es apostar por “democratizar el dinero” en concordancia con lo planteado por Dias Cohelo (2004), esto supone dotar a las organizaciones de fondos financieros, lo cual implica la priorización en calidad de subsidios o préstamos, previa evaluación de las organizaciones en función de sus objetivos institucionales, de sus indicadores de desempeño de la actividad crediticia y del balance del programa de crédito, con la finalidad de conocer sus necesidades y demandas.

En los casos analizados existe un vacío que pueda responder ¿a qué tipo de organización se le debiera proveer de subsidios a través de los programas nacionales?, ya que no se contemplan requisitos para la selección de las organizaciones a quienes se les debieran adjudicar los fondos.

Por lo señalado se pretende aportar como propuesta:

- *Que los programas nacionales del sector de las finanzas solidarias, brindarán fondos para la implementación de los servicios financieros en calidad de subsidio previa evaluación de la OFS.*
- *Que la evaluación de las OFS se harán en base a los siguientes criterios: misión, objetivos institucionales, desarrollo de los servicios financieros y presentación de balance institucional.*
- *Que la evaluación estará a cargo de un equipo profesional que aplique en su evaluación los criterios señalados.*

Otro elemento importante a considerar en la propuesta es fijar un techo a la tasa de interés de los créditos que brinden las OFS. La Ley de Brasil es la única que fija un techo a la tasa de interés, señalando en el Artículo 3º en el inciso I: *“Las tasas de interés efectiva no pueden exceder: a) 2% en el mes y b) 4% en las operaciones de microcrédito productivo”* (Resolución 3.422, 2004: 2). En el caso de Argentina, existe un acta por acuerdo de Directorio de la Comisión Nacional de Microcrédito donde *“(...) la tasa de interés que apliquen las organizaciones ejecutoras no podrá ser mayor del 6% anual* (CONAMI, 2006:1), la que es monitoreada por esta instancia para corroborar su aplicación. Asimismo, en el Artículo 3º, inciso 6 se plantea: *“Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los destinatarios de los Microcréditos”* (Ley 21.117, 2006:2).

En el caso de Uruguay existió la Ley denominada Tasa de Interés y Usura, que según se señala en el Artículo 1º *“Quedarán sujetas a las disposiciones de la presente ley las operaciones de crédito o asimiladas realizadas por personas físicas o jurídicas. Se entiende por operaciones de crédito aquellas por las cuales una de las partes entrega una cantidad de dinero, o se obliga a entregar bienes o servicios y la otra a pagarla en un momento diferente de aquél en el que se celebra la operación”* (Ley N°18.212, 2007:1), así mismo fija los techos a la tasa de interés como se señala en el Artículo 1º del Decreto Ley N° 14.887 donde *“El Banco Central del Uruguay podrá fijar tasas máximas de intereses, compensaciones, gastos de administración, comisiones y otros cargos, en las*

prestaciones de dinero o en otras operaciones financieras, sean realizadas por instituciones o empresas financieras o por particulares” (Decreto Ley N° 14.887, 1979:1).

Por lo referido en el caso de Uruguay existe un mayor control en las actividades crediticias y un mayor cuidado de las personas en caso de haber contraído una deuda por el crédito que acceden, en caso de que hubiera la Ley de Tasa de Interés y Usura en el Artículo 5º, señala: *“Los intereses sólo se liquidarán sobre los saldos de los capitales efectivamente prestados o de los saldos financiados. No podrán aplicarse simultáneamente la tasa de interés compensatorio y la de mora sobre el mismo importe” (Ley N°18.212, 2007:2)*, de esta manera se contempla el cuidado frente al exceso de cobros en las moras así como costes y costos en caso de protesto de documentos de deuda.

En función de lo señalado se propone:

- *El Banco Central en concordancia con el Ministerio encargado de implementar el Programa Nacional de Microcrédito (según país) deberá regular el tope en las tasas de interés con la finalidad de evitar la usura y el lucro de instituciones comerciales que se dedican a la intermediación financiera, evitando también una competencia desleal.*
- *Para llevar a cabo un mayor control sobre la aplicación de las tasas de interés, se realizará el seguimiento y monitoreo por parte de los responsables de los Programas Nacionales y el Banco Central podrá hacer dicho seguimiento, ampliando el sistema de pagos interbancario para los usuarios de los servicios financieros del sector de las finanzas solidarias.*

Un elemento importante a considerar en las propuestas de regulación para los servicios financieros, son las tecnologías crediticias que se utilizan. En ellas se podrá priorizar los bancos comunales, que siendo organizaciones barriales autogestionarias cuyos objetivos están centrados en brindar una línea de crédito, promover una cultura de ahorro y brindar formación integral, se les autorice para captar ahorros de sus asociados. En tal sentido se plantea como propuesta de lineamiento:

- *Que las OFS que implementan la metodología de bancos comunales deberían estar registradas en el órgano de regulación y supervisión público con la finalidad de reportar sus indicadores financieros.*
- *Que las OFS deberían estar autorizadas para que los bancos comunales que implementan puedan captar ahorros de sus asociados, los cuales serán reportados al órgano de regulación y supervisión a través de los reportes periódicos de las OFS.*

3.5 Hacia estrategias articuladas de formación y promoción integral.

En las Leyes de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, se plantea que las instituciones operadoras de microcrédito reciban capacitación para mejorar el desempeño del personal, así como brindar servicios no financieros como es la capacitación, asistencia técnica, asesoría y realización de investigaciones, esta última con la finalidad que contribuyan a tomar decisiones para la gestión y administración de los servicios. Con la finalidad de aportar con propuestas de lineamientos de política socioeconómica, se han revisado las Leyes que permita hacer planteamientos para este quinto eje, los que están referidos a:

En Ley Argentina, en el artículo 3º que alude a los objetivos del Programa Nacional de Microcrédito, en el inciso 2 señala: *“Promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación”*(Ley 26.117, 2006:1) y en el inciso 7: *“Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones”* (ob.cit.).

En el caso de Ecuador, en el Artículo 2º, inciso II señala: *“El programa estará conformado por los siguientes componentes...Componente de Capacitación y Fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas (operadoras de primer piso) reguladas y no reguladas como también de los microempresarios, preferentemente beneficiarios finales de créditos del programa”* (Decreto Ejecutivo N°303, 2007:3).

En el caso de la Ley de Venezuela en las definiciones se plantea: *“Servicios No Financieros: programas, proyectos, instrumentos y acciones para el adiestramiento, capacitación, asistencia tecnológica, productiva y otros, prestados por los entes u organizaciones públicos o privados a los usuarios del sistema microfinanciero”* (Ley, 2001:7). En las regulaciones mencionadas, se denota la importancia en asignar partidas del presupuesto para la capacitación y fortalecimiento del personal, así como la realización de investigaciones, lo que permite plantear como propuestas:

- *Facilitar el acceso a los servicios no financieros, en forma rápida y oportuna, a través una política de finanzas solidarias que llegue a los emprendedores de las comunidades, con la finalidad de fortalecer el emprendimiento, la gestión y su posicionamiento en el mercado, donde el crédito no es el fin sino un instrumento para promover el desarrollo local.*

- *Que los equipos de las OFS recibirán formación y capacitación en el manejo de tecnologías crediticias y administración financiera.*
- *Las OFS que implementen tecnologías crediticias de grupos solidarios o bancos comunales se les brindará capacitación en negociación de conflictos, autoestima entre otros, para que puedan tener un buen manejo de los grupos.*

Cabe señalar, que para este quinto eje se han encontrado algunos vacíos que debieran estar presentes en las propuestas para el sector de las finanzas solidarias. Uno de ellos está referido a que no se consideran a los usuarios de los servicios en la formulación y diseño de los contenidos de la capacitación. En las propuestas que se presentan también se han considerado las prácticas que se desarrollan en instituciones que apuestan por una economía alternativa como es en Argentina, Brasil y Perú. Se plantea como lineamientos propositivos:

- *Las OFS deberán hacer un relevamiento en función de las necesidades y demandas de los usuarios para el diseño de sus programas de capacitación, asistencia técnica y asesoría.*
- *Las OFS capacitarán a las organizaciones de base que implementan tecnologías crediticias como grupos solidarios y bancos comunales, con la finalidad que administren los recursos financieros, para ello les brindarán conocimientos técnicos especializados.*
- *Las OFS brindarán servicios complementarios a los usuarios para el mejoramiento del emprendimiento, administración de recursos, desarrollo local, autoestima, participación ciudadana entre otros.*
- *Las OFS deben contribuir en la formación del personal que brinda servicios financieros (promotores, asesores o coordinadores de crédito), teniendo a la vez la responsabilidad de la promoción de la ES.*
- *Las OFS deberán articular con las universidades y sistema de ciencia y técnica de cada país, así como con diferentes organizaciones de la ES tales como: comercio justo, organizaciones de base y comercialización, organizaciones rurales, entre otros, que permitan compartir acciones en el territorio con la finalidad de apuntar de manera conjunta el desarrollo de la localidad.*

3.6 Necesidad de institucionalizar los impactos de las finanzas solidarias.

El impacto en las finanzas solidarias debiera conocer si los servicios financieros que presentan un enfoque alternativo como son las cooperativas de ahorro y crédito, las microfinanzas (no

convencionales), las finanzas éticas y los instrumentos monetarios y financieros (monedas sociales a través del trueque) (Muñoz, 2009), están contribuyendo a la reproducción de la vida de las personas. Lo que se intenta en el impacto es saber si la oportunidad del servicio financiero y no financiero permite la satisfacción de las necesidades legítimas de las personas. Concibiéndose el impacto como aquellos cambios cualitativos y cuantitativos que se han dado en los emprendedores que accedieron a los servicios de las OFS, con el objetivo de conocer sus potencialidades y fortalezas, así como detectar problemáticas comunes, problemáticas particulares, problemáticas del contexto y problemáticas asociadas a la implementación de los servicios, con el objetivo de plantear correctivos desde el sector de las finanzas solidarias.

Para hacer propuestas de lineamientos para este sexto eje se tomarán como base para su redacción algunos artículos de siguientes Leyes:

Las Leyes de Argentina, Ecuador y Venezuela hacen referencia a que los programas nacionales deben generar impactos en su población objetivo. La Ley Argentina en el Artículo 3º inciso 7 señala: *“Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones”* (Ley 26.117, 2006:2). En los considerandos de la Ley de Ecuador se señala: *“(…) y lograr mejores impactos en las condiciones de vida de las familias más pobres del país (…)”* (Decreto Ejecutivo N°303, 2007:3) y en el Artículo 11º se le confiere a la Secretaria Técnica del Programa Nacional: *“Realizar anualmente una evaluación de impacto económico y social de la entrega de recursos a través del PSNM y ponerla a consideración del Directorio”* (ob.cit.:5).

En el caso Venezuela en Artículo 2º, inciso 6 se señala que la *“Evaluación de los resultados e impactos de los programas, proyectos, instrumentos y servicios de promoción y desarrollo, se realizan a los efectos de mejorar la planificación y ejecución de sus objetivos”* (Ley, 2001:4). En el conjunto de artículos mencionados si bien se hace alusión a la medición de impactos, estos se centran exclusivamente en los servicios financieros, sin considerar toda la gama de servicios que puede proporcionar las OFS, por lo que existen vacíos a este nivel siendo necesario hacer la siguiente propuesta:

- *El impacto pretenderá medir la gestión del desempeño social de la OFS y los cambios que se dieron en la vida de las personas y su entorno después de acceder a un servicio financiero y no*

financiero. La OFS debiera contar con un equipo externo que pertenezca a la red de finanzas solidarias, con el fin de aplicar las herramientas tales como entrevistas a profundidad o grupos focales con la finalidad de relevar la percepción de los usuarios sobre los cambios producidos.

- *Las herramientas de evaluación deberán proporcionar información para conocer los impactos que generó la implementación de los servicios financieros y no financieros. Par ello se consideran tres niveles de intervención: a) a nivel macro: en las políticas, los diferentes espacios de la sociedad y en la comunidad, b) a nivel meso: las organizaciones involucradas y c) a nivel micro: los emprendimientos, las personas y las familias.*
- *Las personas que accedieron a los servicios participarán en la elaboración de la herramienta de recolección de información, pudiendo aportar en su diseño para la medición de aspectos tangibles como intangibles a partir de la percepción que tienen sobre el servicio al que accedieron.*

Cabe destacar, que uno de los elementos que se han planteado en cada uno de los seis ejes, es considerar que las propuestas de lineamientos para la elaboración de política socioeconómica planteadas para el sector de las finanzas solidarias deberían ser mucho más abarcativas, teniendo en cuenta que estas se plantean como un instrumento de intermediación financiera en las comunidades y barrios, apostando en llegar, a partir de la democratización del dinero, a la población que necesite acceder a servicios financieros y no financieros con la finalidad de mejorar el desarrollo de sus actividades.

Hasta aquí se ha podido plantear propuestas de lineamientos para contribuir a elaboración de una política socioeconómica, que pueda aportar al desarrollo del sector de las finanzas solidarias que se plantea en un contexto de transición donde sea posible otra economía. Esto remite, pasar de políticas de asistencia a la pobreza, hacia políticas socioeconómicas, tema que se ha teorizado poco hasta el momento, pero se deja abierto como punto de agenda para seguir profundizándolo y enriqueciéndolo, teniendo presente que existe mucho camino en la construcción de este sector, que permita con el conjunto de las OFS, organizaciones de base, cooperativas, organizaciones rurales, movimientos sociales, empresas recuperadas entre otros:

- *Generar acuerdos técnicos y políticos dirigidos a toda la población para garantizar la reproducción ampliada de la vida de todas las personas de los barrios, localidades, provincias, país y la región de América Latina.*

REFLEXIONES FINALES.

En la presente investigación se ha dado cuenta del proceso de regulación de las microfinanzas a partir de la década del 80, para la cual fue útil analizar los distintos tipos de leyes, decretos, medidas provisorias, resoluciones, decretos supremos, en los países de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Cabe destacar que en los países analizados fue necesario realizar una diferenciación y clasificación de las leyes promulgadas, que fueron ubicadas en dos grupos: países que presentan leyes para el sector de las microfinanzas y países sin marco normativo específico para el sector, con leyes generales que regulan la actividad. A su vez, estos marcos de regulación se clasificaron en función de las características y prácticas que se venían desarrollando, dando como resultado tres tipos: a) regulación financiera prudencial y no prudencial que obedece y se amolda a los cambios del sistema financiero, b) reglamentación de promoción, en el marco de políticas públicas dirigidas a los sectores que no tienen acceso a la banca formal, a través de programas de microfinanzas o microcrédito, siendo una característica común que los fondos nacionales sean asignados del presupuesto nacional en calidad de subsidios a organizaciones que brindan servicios microfinancieros y, c) la autorregulación, que obedece a la articulación de instituciones que brindan servicios financieros a través de un consorcio o una red que las representa.

El conjunto de variables de análisis permitió profundizar en aspectos significativos en el proceso de regulación de las microfinanzas, habiendo advertido una doble regulación según países, por un lado aquellos con *reglamentación financiera* dirigida a los *menos pobres de los pobres* y leyes de *promoción* dirigidas a los *más pobres de los pobres*, lo que origina un contexto poco propicio para el desarrollo y consolidación del sector de las microfinanzas, para la erradicación o alivio de la pobreza y, menos aún para la promoción y aumento del alcance de la economía social.

En los casos de regulación financiera, por las características que adoptó en Bolivia y Perú, con altas exigencias de rentabilidad y estricto cumplimiento de las normativas de Basilea, se crean condiciones para concentrar las carteras en “los menos pobres de los pobres”. De esto, se puede deducir que el proceso de regulación de las IMF's fue la manera más formal de crear condiciones para alejarse de la población objetivo que planteaba la mayoría de las IMF's en sus inicios. En este sentido, resulta

ilustrativo que muchas IMFs que operaban previamente como instituciones sin fines de lucro, luego de la regulación se transformaran en intermediarios financieros formales con fines de lucro.

En este contexto, el discurso de erradicación o de alivio a la pobreza pretendió lograr legitimidad en la profundización de la liberalización de los mercados financieros, a través de las microfinanzas como una de las más importantes herramientas planteadas para corregir los efectos de la política económica sobre las condiciones de vida de los sectores empobrecidos. Sin embargo, se puede observar, que es un sometimiento frente a los propios intereses de mercado y el fortalecimiento del sistema financiero.

En lo que respecta a los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela que presentan leyes de promoción implementadas por el Estado, son políticas más de tipo social que se viabilizan mediante programas nacionales que asumen la responsabilidad de la motivación, promoción y desarrollo del sector. Coincidentemente, en estos países el objetivo señalado en las leyes apunta a incentivar la generación de trabajo de los emprendedores (o expresiones similares). Según las leyes analizadas, en estos casos se pretende fortalecer los emprendimientos de la economía social, microempresas o la categoría que cada ley adopta. Esto significa reforzar los puestos de trabajo existentes, mejorar la tecnología, la capacidad instalada, producir articulaciones comerciales a nivel del sector, promover la compra de los productos en los barrios con el fin de incentivar el consumo barrial, etc. Sin embargo, al analizar las distintas variables, se puede ver que predomina el enfoque de política social y que hacen falta más avances hacia la integración con las cuestiones económicas.

Es el caso de Brasil el que más signos de política socioeconómica muestra, marcando el horizonte de lo posible para el resto de los países. El Estado, a través de la regulación financiera y la promoción de la economía solidaria, ha pretendido llegar a los sectores excluidos de la banca formal, tanto a los más pobres de los pobres como a los menos pobres de los pobres y a toda la población al señalar que los bancos comerciales apliquen un mínimo del 2% de los depósitos a la vista para operaciones de microcrédito. Además, considera la articulación del cooperativismo de ahorro y crédito con las entidades de microfinanzas y, como se mencionó, con la banca comercial, lo cual crea la base para una arquitectura institucional más amplia y no sólo focalizada en los pobres.

En este sentido, es preciso señalar que las microfinanzas pueden ser una herramienta de economía social, en la medida en que se pueda plantear una “propuesta alternativa”, resignificando su

conceptualización, apostando que los servicios financieros y no financieros se adapten a las necesidades y demandas sustentadas por la población, con arquitecturas institucionales que efectivamente busquen contribuir a mejorar las condiciones de vida.

Es en este marco la presente investigación plantea validar las prácticas de las “finanzas solidarias” como sector alternativo, debido a que escapa de las microfinanzas convencionales, ya que apuesta por democratizar los recursos financieros con la finalidad de brindar a toda la población nuevas oportunidades y servicios financieros y no financieros, priorizando a los excluidos de la banca formal. Ello supone la aplicación de un marco de regulación que se encarne en políticas socioeconómicas que apuesten por:

- La sostenibilidad financiera y social de las Organizaciones de Finanzas Solidarias (OFS) para que tengan legalidad, recursos asignados del presupuesto nacional y que perduren en el tiempo.
- Brindarle prioridad a la población “más pobre entre los pobres” quienes son excluidos del sistema formal, de tal manera que exista un marco de regulación que autorice a las OFS a captar ahorro con la finalidad que este servicio se extienda a los más pobres.
- Hacer posible que todos los sectores accedan a servicios financieros (no sólo líneas de crédito), que puedan tener facilidades de ahorro, recibir o enviar remesas, etc.
- Una regulación adecuada que tienda a bajar los costos de las OFS, posibilitando al mismo tiempo la reducción de los riesgos.
- Una mayor participación de los actores de las OFS y los usuarios, con la finalidad de que aporten a partir de sus prácticas en la formulación o reformulación de los lineamientos de la regulación microfinanciera y, en general, de las políticas socioeconómicas.

Asimismo, se plantea la necesidad de encastrar a las microfinanzas con el resto de las finanzas solidarias ya que al ser consideradas como una de las estrategias de erradicación de la pobreza queda incomunicada y no se articula con otros sectores y actores de las finanzas solidarias, tales como bancos comunitarios, mutuales, cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones y movimientos sociales, entre otros, quienes a la vez propician el reconocimiento y la existencia de los usuarios de los microcréditos tanto en zonas rurales, peri urbanas y urbanas, quienes acceden a los diferentes servicios de las OFS.

El planteamiento de política socioeconómica para la regulación y supervisión de las finanzas solidarias supone, por último, apostar por la construcción de una economía alternativa y pasar de políticas de asistencia a la pobreza hacia políticas socioeconómicas. Esto remite a proyectar políticas públicas para *otra* economía, lo cual remite en anhelo: un estado de sociedad que debiera ser deseable y posible de realizar (Hinkelammert, Mora, 2009).

En definitiva, se trata de políticas que permitan el acceso y a su vez problematicen las condiciones del acceso a servicios financieros que sean de calidad, lo que implica una autoexigencia en lo político y lo profesional para brindar esperanzas, priorizando a los excluidos, con la finalidad de construir una nueva estructura que apueste por la reproducción ampliada de la vida para todos.

Se espera con el trabajo realizado haber contribuido a fortalecer esta apuesta que se sostiene día a día, acompañando a los emprendedores en su quehacer cotidiano, destacando finalmente que esta investigación no está cerrada sino pretende invitar a pensar, reflexionar, discutir y proponer en conjunto con los actores, la construcción de propuestas y políticas que se hagan realidad por el bien de todos.

BIBLIOGRAFÍA.

- **Libros:**

- Assmann, H.; Mo Sung, J. (2000). *Competência e sensibilidades solidária. Educar para a esperança*. Editora Vozes, Petrópolis, Brasil.
- Burkún, M.; Spagnolo, A. (1987) "Nociones de Economía Política". Editorial Zavalia.
- Coraggio, J.L. (2006a). "Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria" en: *cuadernos del CENDES*, Año 23. N° 61, Tercera Epoca, enero-abril.
- _____(2006b). "El financiamiento de la economía social" en Vuotto, M. *El financiamiento de la economía social: actores e instrumentos*. UNGS. Buenos Aires.
- _____ (2005c). *¿Es posible otra economía sin (otra) política? Pequeño libro socialista*. Buenos Aires. Editorial la Vanguardia.
- _____(2004d). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio de la pobreza"*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- _____ (2004e). *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Córdova, M. (2003). "Mujeres organizadas con visión de futuro". Editorial Roel. Lima.
- De Soto, H. (1989). "The Other Path. The economic answer to terrorism". Harper and Row Publishers. Basics Book. New York.
- Dias Coelho, F. (2004). "Finanzas Solidarias" en Cattani, A. (comp.) (2004). *La otra economía*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Fischer, K. (2005). "Governance, regulación y desempeño de intermediarios financieros mutuales" en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Giddens, A. (1987). "Las nuevas reglas del método sociológico". Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- Grassi, E. (2007). "La política social, las necesidades sociales y el principio de igualdad: reflexiones para un debate "post neoliberal". Panel:Política social en América Latina en el

- siglo XXI: tendencias y perspectivas en el contexto ¿post neoliberal?”. FLACSO. Quito Ecuador.
- Hinkelammert, H.; Mora, H. (2009). “Economía para la vida” en: Cattani, A.; Coraggio, J.; Laville, J. (organizadores) Diccionario de la otra economía. 1ra. Edición. Editorial Altamira. Buenos Aires.
 - Messina, A.; Cimini, C. (2005). “La respuesta de las finanzas éticas en el mundo” en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) Finanzas y economía social. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
 - Mochón, E; Beker, V. (1994). “Economía. Elementos de micro y macroeconomía “. Editorial Mc. Graw Hill. España.
 - Muñoz (2009). “Finanzas Solidarias” en: Cattani, A.; Coraggio, J.; Laville, J. (organizadores) Diccionario de la otra economía. 1ra. Edición. Editorial Altamira. Buenos Aires.
 - O`Donnell, G. (1982). “1966-1973. El estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis. Editorial de Belgrano. Buenos Aires.
 - Polanyi, K. (1992). “La gran transformación”. Fondo de Cultura Económica. México.
 - Portocarrero, F; Triveli, C; Alvarado, J. (2002). “Microcrédito en el Perú: Quiénes Piden, Quiénes Dan”. IEP. Edición: Lima.
 - Robinson, M. (2005). “La oferta y demanda en el microfinanciamiento” en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
 - Sabaté, F; Muñoz, R.; Ozomek, S. (2005). “Finanzas y economía social. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
 - Servet, J. (2009). “Microcrédito” en: Cattani, A.; Coraggio, J.; Laville, J. (organizadores) Diccionario de la otra economía. 1ra. Edición. Editorial Altamira. Buenos Aires.
 - Singer, P. (2005a). “Contribución para una política nacional de crédito popular” en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.

- _____(2005b). “Financiamiento de la economía solidaria: la experiencia de Brasil” en: Vuotto, Mirta (editora) (2006). El financiamiento de la economía social: actores e instrumentos. UNGS. Buenos Aires.
- Tokman, V (2004a). “Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda”. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- _____(2002b). “De la Informalidad a la Modernidad” en OIT para las Américas.
- Topalov, C. (1979). “), “La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis”. Edicol, Ciudad de México.

- **Documentos:**

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Economist Intelligence Unit (EIU). El estudio, denominado ‘Microscopio’, citado en: www.noticias24.com
- _____(2006) “Regulación y Supervisión del Microcrédito en América Latina”, en “Una Mirada desde Adentro de las Microfinanzas Latinoamericanas”.
- BCR de Ecuador (2008). “Memoria Anual”.
- Berger, M. (2000). “Las microfinanzas: Un mercado emergente dentro de los mercados emergentes”. Citado en: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Brau, J.; Woller, G. (2004). “Microfinance institutions: A comprehensive review of the existing literature” [en línea] Working Paper N° 997. Marriott School, Brigham Young University. Disponible en: www.marriottschool.byu.edu.
- Castells, M; Portes, A; Benton, L. (1989). "World Underneath: the Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy". Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Curat, Pablo; Lupano, J; Gineste, L. (2007). “Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas”. Fundación Andares. Buenos Aires. Disponible en: www.fundacionandares.org
- Christen, R.; Rosenberg, R. (1999). “El apresurado interés en reglamentar: Establecimientos de marcos jurídicos para las microfinanzas”. Estudio especial N°4. Citado en: www.cgap.org

- CGAP (1997c). "Plan de Acción". 1ra. Cumbre del Microcrédito. Washington, D.C. Mimeo.
- FINANSOL (2001). "Finanzas solidarias y vínculos sociales". Francia, París. Enero. Mimeo.
- González Vega, C. (1998a). "Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente" [en línea] Economics and Sociology Occasional Paper N° 2530. Rural Finance Program Department of Agricultural, Environmental and Development Economics The Ohio State University. Disponible en: aede.osu.edu
- _____(1996b). "Banco Sol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas". Internacional. Debate Agrario N°27. Internacional.
- IMPAC (2007). "Gestión del Desempeño Social en las Microfinanzas: Llevando Nuestra Misión a la Práctica". Derechos reservados © 2007 Institute of Development Studies. Universidad de Sussex.
- Jansson, T. (2001). "Microfinance: From Village to Wall Street" [en línea] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: www.iadb.org
- Ledgerwood, J. (1998). "The Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective" [en línea] World Bank's Sustainable Banking with the Poor (SBP) Technical Paper Series. Disponible en: wdsbeta.worldbank.org
- Lindenboim, J; Danani, C. (2002). "La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales". Universidad de Quilmes. Mayo 2002.
- MacLean, J. (2005). "Microfinanzas en Bolivia: aportes y perspectivas" [en línea] CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo* N° 145. Disponible en: www.eclac.cl
- Marconi, R. (2007). "Las Microfinanzas en Bolivia y en el contexto internacional" Ediciones Macchi. Bolivia.
- MINEP (2005). "Plan estratégico del sistema microfinanciero". Ministerio para la Economía Popular. Mimeo.
- Mutuberría, V (2008), "El debate en torno a la Economía Social: discusiones fundamentales desde la perspectiva de los países centrales y la perspectiva de los países de la periferia". Ponencia magistral presentada en el X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, Cuba. Marzo de 2008. En cd y disponible en www.riless.org

- Narodowski, P. (2005). "Las actividades sumergidas y la informalidad en una economía abierta y flexible". Mimeo.
- Prado, F. (2007). "Lecciones aprendidas sobre regulación microfinanciera en Bolivia". ASOFIN. Mimeo.
- Pucciarelli, A. (2001): "El régimen político de las democracias excluyentes. El caso de la República Argentina". En: Revista Sociohistórica N° 9/10. La Plata.
- Ramírez, A. (2004). "The Microfinance Experience in Latin America and the Caribbean" [en línea] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: www.iadb.org
- Red para el desarrollo de las Microfinanzas en Chile. (2005). "Informe de la red para el desarrollo de las microfinanzas en Chile". Santiago de Chile, 2005. Disponible en: www.redmicrofinanzas.cl
- Robinson, M. (2004). "La Revolución Microfinanciera: Finanzas Sostenibles para los Pobres" [en línea]. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Disponible en www.sagarpa.gob.mx. Originalmente publicado en inglés, por el Banco Mundial: Robinson, M. (2001). "The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor" Disponible en: wdsbeta.worldbank.org.
- Schmidt, R.H.; Zeitinger, C.P. (1994). "Critical Issues in Small and Microbusiness Finance" [en línea] IPC Working Paper N° 1. Disponible en: www.microfinancegateway.org.
- Schroth, E.; Chong A. "Cajas municipales, microcrédito y pobreza en el Perú.
- Tor, J; Rosales, R (2003) "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas". Citado en: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

- **Normativas:**

- Decretos:**

- Decreto Legislativo N°1086. Ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente. Aprobada: 28 de Junio de 2008. Perú.

- Decreto N°1305/2006. Promoción del microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Sancionada el 28 de septiembre 2006. Boletín Oficial N° 31.001: 29.09.2006. Argentina.
- Decreto Ejecutivo N°303. Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM). Publicada: 16 de Mayo de 2007. Ecuador.
- Decreto N°5.288. Programa de nacional de microcrédito productivo orientado. Aprobada el 29 de noviembre de 2004. Brasil.
- Decreto Ley N°1.250. Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero. Sancionada el 14 de marzo de 2001. Venezuela.
- Decreto Supremo N° 24000. Reglamenta la figura de los Fondos Financieros Privados (FFP). Sancionada: 12 de mayo de 1995. Bolivia.
- Decreto Ley N° 14.887. Banco Central del Uruguay. Se le faculta a fijar tasas para operaciones financieras y se modifican normas relativas a la usura. Sancionada: el 27 de abril de 1979. Uruguay.
- Decreto Supremo N°157-90-EF. Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Aprobada: 28 de mayo de 1990. Perú.

Leyes:

- Ley N°18.212. USURA. Publicado D.O. 19 de diciembre de 2007. N°27388. Uruguay.
- Ley N° 26.117. Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Sancionada: Junio 28 de 2006. Promulgada: 17 de Julio de 2006. Argentina.
- Ley Orgánica No. 2006-57. Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero FEISEH. Sancionada: 27 de octubre de 2006. Ecuador.
- Ley de Consejos Comunales. Promulgada: Aprobada el 7 de abril de 2006. Venezuela.
- Ley N°1014. De fomento a la cultura del emprendedor. Aprobada el 26 de enero de 2006. Colombia.
- Ley N° 11.110. Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado. Sancionada: 25 de abril de 2005. Brasil.

- Ley N° 2297. Creación de la central de Información de Riesgo Crediticio (CIRC) de la SBEF. Sancionada: 20 de diciembre de 2001.
- Ley N°1864. Ley de propiedad y crédito popular (PCP). Sancionada: 15 de junio de 1998. Bolivia.
- Ley N° 1488. Ley de bancos y entidades financieras. Promulgada: 14 de abril de 1993. Bolivia. Actualizada: 5 de mayo de 2004. Bolivia.

- **Resoluciones:**

- Resolución SB N°0034/2008. Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras Boliviana (SBEFB). Aprobada el 10 de marzo de 2008. Bolivia.
- Resolución N°3.422. Banco Central de Brasil. Aprobada el 30 de noviembre de 2006. Brasil.
- Resolución SBS N°295-95 del 98.04.01.Reglamento que regula la organización y funcionamiento de las EDPYMEs (Res. SBS N° 897-94). Aprobada: 24 de diciembre de 1994. Perú.

- **Publicaciones:**

- COPEME (2008) "Microfinanzas en el Perú". Año 2, Nro.3; abril, Lima, Perú.
- Draibe, S. (1994). "Neoliberalismo y políticas sociales; reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". Citado en: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales. Vol. 34. Buenos Aires.
- Fernández, B.(2005). "El potencial de las microfinanzas para el desarrollo local en las experiencias impulsadas por AEA en la región de America Latina. Marzo.
- Fiebig, M. (2004). "La regulación y supervisión prudentes de las finanzas agrícolas"., GTZ, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). N°. 5. Diciembre 2004.
- FONDESIF. (2001). "De ONG Financiera a Fondo Privado. El caso Boliviano"., Boletín Técnico N° 1. GTZ. Bolivia.
- Gonzáles, C; Rodriguez M (2003). "Importancia de la Macroeconomía para las Microfinanzas en Bolivia". Cuaderno N°15. Bolivia.

- Hanniq, A; Omar, N. “Regulación y supervisión de instituciones microfinancieras (IMFS) para la movilización de depósitos. Proyecto de Desarrollo del Sistema Financiero (DSF). 28 Abril 2000. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
- Morduch, J. (2000). “The Microfinance Schism”. World Development Vol. 28, N° 4.
- Muñoz, R. (2007). “Finanzas para la economía social”. Universidad Nacional General Sarmiento. Cartilla de Economía Social N°1.
- Portes, A; Heller, W.(2004). “La economía informal”. Serie políticas sociales N°100. CEPAL. Santiago de Chile.

- **Referencia de enlaces:**

- Asti, A. (2007). Disponible en: <http://www.asamblea.org.uy/articulo.aspx?id=253>. Bajado en: julio de 2007.
- Echarte, L. (2001). “El Mercado y el Marco Regulatorio de Microfinanzas en Paraguay”. Disponible en: http://www.sicdes.com.ar/publica/myb/art/merc_mreg_par2001.pdf. Bajado en julio de 2008.
- El País (2007). “Ley contra usura fija topes a intereses para préstamos. Citado en: Diario digital Jueves 22.11.2007, 11:30 hs. | Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.elpais.com.uy/07/11/22/pecono_315279.asp. Bajado en noviembre de 2007.
- FONDEMI. (2009). Disponible en: <http://www.fondemi.gob.ve>. Bajado en abril de 2009.
- Kirchner, A. (2006). <http://parlamentario.com/noticia-5104.html>. Bajado en mayo 2008.
- Zuloaga, O (2008). “Primer Congreso de Latinoamericano de Bancarización, Microfinanzas y Remesas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en. http://www.felaban.com/archivos/memorias_bancarizacion_2008/02_ozuluaga.pdf.

- **Tesis:**

- Danani, C. (2005). “La construcción socio-política de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1060-2000. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

- Mutuberría, V (2007). "Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires". Tesis de Maestría en Economía Social. Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Buenos Aires.

ANEXOS (Ver documento adjunto)