

Banca Popular y Microcréditos

Serie Propuestas

No. 12

Diciembre 2000

3 Introducción

4 I. Características de las Instituciones Microfinancieras

7 II. Regulación

10 III. Repercusiones Fiscales

12 IV. Impacto Sobre el Desarrollo Económico

13 V. Instrumentación de los Microcréditos

14 Conclusiones y Propuestas

16 Bibliografía

Introducción

Se ha señalado que uno de los elementos en la política de desarrollo de la nueva administración federal será el fomento de una banca popular que atienda a las microempresas¹ y se especialice en microcréditos para un mercado no atendido por la banca comercial y la banca de desarrollo, aprovechando incluso un ahorro que en la actualidad no se canaliza a las instituciones financieras formales.² Existen individuos con un potencial empresarial que no ha podido ser aprovechado por la ausencia de crédito para adquirir el capital físico con el cual empezar una pequeña empresa, así como de crédito revolvente que les permita crecer.

La banca popular o las microfinancieras son un medio complementario a la banca comercial y a la banca de desarrollo, cuyos montos de crédito son significativamente mayores que los microcréditos; además, las exigencias contables y de garantías de las instituciones bancarias para otorgar crédito son, para efectos prácticos, imposibles de cumplir por la mayoría de las microempresas. La banca popular es una forma de solucionar una “falta” del mercado: existen individuos que no son sujetos de crédito en las instituciones financieras, pero tienen proyectos viables de inversión con montos muy bajos que son financiados en la actualidad en los mercados informales a tasas de interés muy elevadas y a plazos muy cortos.³

El microcrédito se ha utilizado en Asia, América Latina y Europa central para ayudar a los individuos a salir de la pobreza mediante el financiamiento de negocios —en la mayoría de los casos de carácter artesanal— en los cuales laboran entre 1 y 10 personas. Según la evidencia, este tipo de financiamiento ayuda a los individuos a salir de la pobreza, pero por sí mismos no son un instrumento único para promover el empleo y el crecimiento económico.

El propósito de este documento es analizar las características generales de este tipo de intermediarios financieros, los aspectos de carácter regulatorio, las repercusiones fiscales y el probable impacto sobre el desarrollo económico. La creación de estas instituciones sin una apropiada regulación puede derivar en una expansión del crédito que implique un “riesgo moral” —conductas que llevan al no pago de deudas—, donde las pérdidas por cartera vencida podrían ser transferidas —vía impuestos— a la sociedad, en lugar de ser absorbidas por los accionistas. Además, se analiza si los programas de microcréditos son un detonante en el proceso de desarrollo económico o si existen usos alternativos más eficientes para los recursos públicos que se piensa canalizar mediante estas instituciones.

1 Según el INEGI, se entiende por microempresa a cualquier empresa industrial con hasta 30 empleados, en el sector comercial con hasta cinco empleados y en el sector servicios con hasta 20 empleados.

2 Véase Mansell (1995).

3 Además de los mercados informales, existen opciones de financiamiento para las microempresas como las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Cajas de Ahorro. Para un análisis de este tipo de instituciones, ver Mansell (1995).

I. Características de las Instituciones Microfinancieras

Las características de las instituciones especializadas en proveer servicios financieros a clientes de bajos ingresos difieren de las de los bancos comerciales y de desarrollo. Si bien realizan la misma actividad crediticia —por lo que deben observar criterios regulatorios mínimos para la seguridad de sus usuarios—, las microfinancieras

tienen perfiles de riesgo distintos que deberían ser considerados para procurar su solvencia. Como se apuntan en Janson y Wernner (2000), las diferencias pueden catalogarse en tres áreas: a) procedimientos de crédito, b) cartera de créditos, y c) institucionales.

Características de Microfinancieras y Banca Tradicional

Area	Banca Tradicional	Microfinancieras
Procedimiento de crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de garantías reales • Documentación exhaustiva • Intensiva en información y técnicas de evaluación de riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> • Basada en la persona y aval social solidario • Simplicidad administrativa • Intensiva en mano de obra
Cartera de crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Montos elevados de préstamos • Mayor duración de créditos y mayores plazos de pago • Elevada diversificación • Tasa de mora más estable 	<ul style="list-style-type: none"> • Montos reducidos de préstamos • Menor duración de créditos y pagos frecuentes • Elevada concentración • Tasa de mora más volátil
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Maximización de beneficios de accionistas • Amplia cobertura de la red de sucursales • Mayor profesionalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación por conversión de una ONG (sin fines de lucro, generalmente) • Especializadas en regiones y con reducida infraestructura • Baja profesionalización

Fuente: Janson y Wernner (2000)

Las microfinancieras tienen una base de clientes constituida por personas de bajos ingresos que carecen de garantías adecuadas, por lo cual los criterios para otorgar crédito difieren de la banca tradicional. La dificultad de contar con garantías reales hace que la evaluación de crédito requiera el empleo de un elevado número de “asesores de crédito” —para evaluar e inspeccionar el riesgo de la persona— y por lo general depende de referencias personales, de contratos de responsabilidad solidaria —donde la sociedad vigila el cumplimiento de cada individuo a fin de mantener el crédito a la comunidad— y del acceso a mayores recursos y por mayor plazo condicionado a las conductas observadas.

A nivel internacional el crédito varía entre 500 y 1,000 dólares, por lo que el asesor debe administrar entre 400 y 600 cuentas para ser rentable para la microfinanciera. En consecuencia, los costos de administración y promoción en las microfinancieras eficientes representan entre 15% y 20% de la cartera total, mientras que para la banca comercial mexicana equivalen actualmente al 3.9%. En parte por esta razón las microfinancieras tienen tasas de interés por arriba de las demás instituciones financieras tradicionales a fin de cubrir dichos costos.

La experiencia internacional apunta a que las microfinancieras pueden alcanzar sus menores

costos unitarios de operación cuando tienen entre 5,000 y 10,000 clientes. Por tal motivo, las instituciones de menor escala —generalmente las que inician funciones— son muy vulnerables a cambios en las condiciones macroeconómicas en el país y al deterioro de su cartera de crédito. Por este motivo, un factor crucial para la sustentabilidad de cualquier programa de microcrédito es el rápido crecimiento de las instituciones que ofrecen estos créditos bajo un estricto control de los riesgos asumidos en su cartera de clientes.

Los créditos de las microfinancieras son de corta duración, por lo que tienen una elevada rotación en la institución. Los pagos parciales generalmente se realizan de forma semanal (v.gr. tandas) ya que el patrón de ingresos y gastos de los autoempleados y los estratos pobres de la población generalmente es semanal. Además, la cartera de las microfinancieras tiende a estar más concentrada que la de los bancos comerciales tanto por tipo de cliente —actividad preponderante— y por región geográfica.

Por otro lado, los clientes de crédito presentan una elevada sensibilidad a cambios en su entorno económico. Es decir, los ingresos de agricultores jornaleros, trabajadores a destajo, microempresarios y autoempleados en general —los cuales constituyen el mercado objetivo de las microfi-

nancieras— son más vulnerables a cambios económicos no esperados: inflación, recesión, catástrofes naturales, etcétera. Por este motivo, los riesgos de retraso en el pago de clientes y la probabilidad de una mayor cartera vencida son mayores para las microfinancieras que para la banca tradicional. Las microfinancieras sólidas presentan una cartera vencida no mayor a 2% de la cartera total y son inviables cuando presentan niveles de 5% en virtud a los elevados costos administrativos.

La banca popular con frecuencia nace de organizaciones no gubernamentales (ONG) —que usualmente no tienen fines de lucro—, las cuales cuentan con el arraigo necesario dentro de una comunidad para el inicio de sus operaciones y el apoyo financiero de ONG internacionales con fines humanitarios. Por lo general, este tipo de organizaciones tiene poca experiencia para el manejo eficiente de su cartera de crédito y el control de riesgos. Como consecuencia, las microfinancieras normalmente no cuentan con criterios de contabilidad uniformes y adecuados para su función crediticia.⁴ Por esta razón, junto a la gran dispersión territorial de estas instituciones, la supervisión de la autoridad financiera es compleja.

4 En una encuesta llevada a cabo por el Banco Mundial se destaca la falta de habilidad de los administradores de las microfinancieras para responder preguntas financieras básicas, Banco Mundial (1996).

Instituciones Financieras con Programas de Microcrédito en Latinoamérica

	ONG	Uniones de crédito	Bancos
Valor promedio de la cartera de crédito (millones de dólares)	1.7	62.8	114.6
Monto promedio del préstamo (dólares)	303	1,343	1,840
Monto promedio del préstamo (% del PIB por habitante)	18	81	111
Vencimiento promedio (meses)	11	22	36
Fuentes de financiamiento (% del total)			
Patrocinadores privados ^(b)	70.5	21.3	14.8
Captación de depósitos	3.2	59.9	47.3
Préstamos comerciales	18.3	5.6	20.8
Gobierno	3.2	0.0	4.3
Otros ^(c)	4.8	13.2	12.8

(a) Los datos corresponden a una encuesta realizada por el Banco Mundial en 1994. Se entrevistaron administradores de 65 ONG, 12 uniones de crédito y ocho bancos con programas de microcrédito.

(b) Patrocinadores privados hace referencia a organismos internacionales con fines sociales y humanitarios (v.gr. Banco Mundial y ONG extranjeras).

(c) En este rubro se incluye la emisión de papel en el mercado de valores.

Fuente: The World Bank (1997)

En el cuadro anterior se presentan datos sobre distintas instituciones financieras —ONG, uniones de crédito y bancos— que ofrecen servicios de microcrédito en Latinoamérica. En primer lugar, las ONG administran una cartera de crédito muy inferior a la de los bancos y uniones de crédito: sus préstamos promedio son de 303 dólares, un sexto del monto otorgado por la banca en Latinoamérica (1,840 dólares). Si comparamos este número con el producto interno bruto (PIB) por habitante, las ONG otorgan aproximadamente créditos hasta por el 18% del ingreso promedio, en cambio los bancos canalizan 111% del PIB por habitante, pues éstos atienden a personas de altos ingresos. El vencimiento promedio de los créditos otorgados por ONG es 11 meses, menos de la mitad del plazo dado por bancos que tienen programas de microcrédito.

También destaca la gran dependencia de las microfinancieras establecidas por ONG de los recursos de patrocinadores externos: aproximadamente 70.5% de sus recursos proviene de organismos que tienen fines sociales y humanitarios. De hecho, el Banco Mundial calcula que 26% de las ONG tiene —junto al microcrédito— programas de salud, nutrición y capacitación, mientras que los otros intermediarios financieros prácticamente carecen de estos programas. En el financiamiento de las uniones de crédito y los bancos tienen una mayor importancia los depósitos que captan, los préstamos comerciales (sobre todo en bancos) y el mercado de capitales. En todos los casos el financiamiento del gobierno es limitado y en el caso de las uniones de crédito es nulo.

De los elementos anteriores se desprenden las siguientes consideraciones para el correcto desempeño de la banca popular:

1. Los elevados costos administrativos —sobre todo al inicio de operaciones— y la volatilidad en la capacidad de pago de los microdeudores hacen a las microfinancieras particularmente vulnerables a las fluctuaciones macroeconómicas en el país. Por tal motivo, a fin de que los programas de microcréditos sean viables en el largo plazo es necesario contar con un marco macroeconómico estable.

2. La concentración de la cartera de crédito en individuos vulnerables al entorno económico hace importante que las microfinancieras cuenten con los medios para diversificar su riesgo entre regiones y actividades (v.gr. reaseguro, bursatilización de pagos, alianzas entre instituciones para compensación de riesgos, etcétera).
3. Los bajos niveles de profesionalismo de los administradores de las microfinancieras son un importante riesgo para la sustentabilidad de los programas de microcrédito, por lo cual es necesario incrementar su nivel de conocimiento técnico. En este sentido es importante que la autoridad responsable autorice el establecimiento de nuevas microfinancieras sólo si éstas cuentan con administradores de reconocida experiencia y con programas de capacitación permanente de su personal. Cabe destacar que la sana expansión de los programas de microcrédito entre la población se encuentra acotada por la disponibilidad de personal capacitado de las microfinancieras: el rápido crecimiento de la cartera crediticia sin el personal adecuado para atenderlo podría representar un riesgo para la viabilidad del programa.
4. La supervisión preventiva es crucial para la estabilidad del microcrédito, sobre todo en lo que respecta a la observancia de niveles máximos de costos administrativos y de cartera vencida. Para llevar a cabo de forma eficiente la supervisión es recomendable uniformar y mejorar los criterios contables de las instituciones que den microcréditos.
5. La importancia de patrocinadores externos en el financiamiento de las ONG puede implicar un riesgo para la estabilidad de los programas de microcrédito en el largo plazo en virtud de que dependen de planes y prioridades de instituciones internacionales. Por tanto, es conveniente aumentar las fuentes de financiamiento interno, especialmente el proveniente de clientes y de créditos comerciales.

II. Regulación

Todas las instituciones financieras que otorguen crédito deben cumplir con requisitos legales y de regulación para garantizar su solidez y una eficiente intermediación. Por una parte, la institución de crédito debe tener un capital suficiente para garantizar los recursos de sus depositantes. En segundo lugar, los intermediarios financieros —particularmente los bancarios— deben crear las reservas prudenciales acordes al riesgo percibido de no recuperación del crédito. En tercer lugar, las instituciones financieras tienen que ajustarse a criterios claros para la evaluación de los créditos—independientemente de su monto— para minimizar la probabilidad de incumplimiento y el riesgo moral que existe en este tipo de operaciones. Estos tres requisitos son aún más importantes cuando se trata de instituciones financieras que cuentan con el respaldo de recursos fiscales, ya sea de la recaudación hacendaria o del endeudamiento externo con algún banco internacional de desarrollo.⁵

En los planteamientos que hasta ahora se han hecho respecto de la creación de una banca popular—similar a las cajas de ahorro popular— que otorgue microcréditos hay diversos elementos que requieren ser precisados:

- ¿Serán parte de la banca de desarrollo? o ¿Serán instituciones privadas (o del “sector social”) con un capital inicial aportado por el gobierno?
- ¿Cómo se constituirá el capital de estas instituciones? Si es aportado por el gobierno federal, ¿de dónde se obtendrán los recursos? ¿Los requisitos de capitalización para los bancos populares serán los mismos que ahora tienen los bancos comerciales?

- ¿Cuál es el monto máximo de un microcrédito? ¿Este crédito contará con respaldo de algún bien o serán créditos “a la palabra” o quirografarios?
- ¿Los deudores de microcréditos son sujetos de juicios mercantiles?

A las instituciones de la banca popular generalmente no se les considera como parte de la banca de desarrollo, compuesta actualmente en México por cuatro instituciones nacionales (Bancomext, Banobras, Nafinsa y Banrural) y por los fideicomisos de fomento económico (FIRA y Fovi); son un tipo especial de intermediarios sujeto a reglas particulares de operación. Sin embargo, aunque su mercado sea diferente del que tradicionalmente han atendido la banca comercial y de desarrollo, el objetivo de su regulación no debe ser sustancialmente diferente, ya que es crucial que no se generen los incentivos que lleven a quebrantos financieros de las instituciones y a elevados costos fiscales para la población en caso de que las microfinancieras cuenten con recursos públicos para su capitalización.⁶

Las reglas actuales de capitalización para los bancos comerciales tienen como objetivo garantizar su solidez. Con la perspectiva de que a más tardar el 31 de diciembre de 2005 la garantía gubernamental (del IPAB) a los depósitos bancarios se limite a 400,000 udis por cuenta por banco, hacen que sea cada vez más importante que los bancos cuenten con el capital adecuado.

En la actualidad el requerimiento mínimo de capital para una institución bancaria en México es de 15 millones de dólares. Para una institu-

5 Los créditos del Banco Mundial tienen diferentes tratamiento dependiendo si están destinados al gobierno, a las ONG o al sector privado. En el primero se contabiliza como deuda externa pública, mientras que en el tercero es deuda externa privada con aval gubernamental.

6 Al respecto, ver Janson y Wernner (1999) y Christen y Rosenberg (1999).

ción dedicada al microcrédito, esta exigencia es una elevada barrera para la entrada de estas microfinancieras. Por tal motivo, se podría requerir un capital mínimo inferior para el inicio de sus operaciones, pero con la condición de compensarlo con la constitución de reservas prudenciales derivadas de reconocer que los microcréditos tienen un riesgo mayor que otros créditos comerciales.⁷

Al enfrentarse los bancos comerciales con un seguro gubernamental limitado, se genera el incentivo para hacer una evaluación más rigurosa de los créditos otorgados para estimar con más precisión la probabilidad de que el deudor incumpla con los compromisos derivados de su deuda. Si los deudores no pagan sus créditos, esto se reflejaría en el estado de resultados y en el capital del banco, lo cual podría traducirse en que éste perdiera a los grandes depositantes que percibieran que sus recursos no están garantizados por el capital y las reservas. Así, el seguro limitado minimiza el riesgo moral, ya que los propios accionistas, y no los contribuyentes, absorberían las pérdidas derivadas de una deficiente evaluación de los créditos.

Un análisis similar puede hacerse para las instituciones de la banca de desarrollo. La tasa efectiva de recuperación de crédito de la banca de desarrollo es inferior a la de la banca comercial privada. Este fenómeno puede explicarse por tres elementos: a) la banca de desarrollo maneja recursos públicos, para los cuales los derechos de propiedad no están perfectamente definidos y, por tanto, la evaluación de los créditos es menos rigurosa que la de la banca privada; b) en el caso de que el deudor no cumpla con sus obligaciones, el incentivo de la banca de desarrollo para llevar a cabo la recuperación de los créditos es menor que el que enfrenta el administrador privado, ya que las pérdidas de las

aquellas instituciones son absorbidas íntegramente por los contribuyentes, y c); el incentivo para pagar es menor en los deudores de la banca de desarrollo que en los de los de la banca comercial.

En la medida en que la banca popular cuente con fondeo permanente del gobierno, la tasa de recuperación de crédito tendería a ser similar —o incluso menor— a la registrada por la banca de desarrollo por los motivos señalados en el párrafo anterior. Por tal motivo, es importante que el sector privado o social participe en la banca popular y se ajuste a los mismos criterios regulatorios de la banca comercial: en capital y en la constitución de reservas prudenciales. Si bien en la primera etapa las aportaciones de capital pudiesen ser menores que las correspondientes a la banca comercial, la constitución de reservas debe contribuir en forma compensatoria a la solidez de las instituciones. No hacerlo así maximizaría el riesgo moral en que incurriría este tipo de instituciones.

Es probable que el sector privado no esté dispuesto a aportar íntegramente el capital inicial de los bancos populares, debido al alto riesgo que implican sus operaciones, sobre todo por la alta tasa de mortalidad de las microempresas durante los primeros años de su existencia y los altos costos de administrar esta cartera. Se estima que 53% de las empresas con menos de 5 trabajadores tienen menos de cinco años de haber sido establecidas y únicamente 15% tienen más de 15 años.⁸

Por lo anterior, si el gobierno decide aportar los recursos iniciales requeridos, es conveniente que éstos sean de carácter temporal a fin de fomentar la solvencia y viabilidad futura del programa.⁹ Los recursos destinados a este programa tendrían que ser incluidos parte del Presupuesto

7 Ver sección I.

8 Ver Skertchly (2000).

9 Un ejemplo de la conveniencia de que la participación pública en la banca popular sea temporal se puede encontrar en el caso de la Asociación Civil Santa Fe de Guanajuato. Ver Skertchly (2000).

de la Federación o solicitados a la banca multi-lateral de desarrollo, tal como lo hizo el Banco Mundial en los casos de Bangladesh y de Indonesia. Para ambas opciones se requiere la aprobación del Congreso de la Unión si el deudor es directamente el gobierno federal o alguna entidad pública.

Independientemente a la fuente de fondeo —público o privado—, el capital de la banca popular tiene que cumplir básicamente con requerimientos similares a los que se sujetan las otras instituciones bancarias, para hacerlas sólidas. Asimismo, las reservas prudenciales deben reflejar el riesgo del crédito. Dadas las características de los clientes de los bancos populares —empresas micro y pequeñas—, su tasa de reserva prudencial tendría que ser mayor dado que el riesgo del crédito sería mayor.

Es recomendable que los créditos de la banca popular sean garantizados por el activo para el cual fue otorgado el crédito, de forma tal que en caso de que el deudor no cumpla sus obligaciones, aquél pueda ser embargado. Asimismo, las microempresas deben estar sujetas a las disposiciones legales sobre quiebras y suspensión de pagos para dar la garantía a los acreedores de que podrán recuperar sus activos. Esto implica que se formalice la actividad de los empresarios que obtienen microcréditos.

Si la banca popular tiene los mismos requisitos legales que la banca comercial, la tasa de interés sobre sus créditos no va a ser menor que la de la banca comercial o la banca de desarrollo,

aunque sí sería inferior a la tasa a la cual se endeudan las microempresas en el mercado informal. Más aún, la tasa de interés que cubre la banca popular tendería a estar por arriba de la de la banca comercial, ya que los costos de administrar una cartera de microcréditos es mayor y el riesgo de incumplimiento de las microempresas tiende a ser mayor que el de pequeñas y medianas empresas en la medida en que no cuentan con la escala de producción necesaria para ser eficientes. Pese a que la tasa de interés sobre los microcréditos es mayor, ésta no debe ser subsidiada ya que de lo contrario el programa generaría costos fiscales para la sociedad los cuales comprometerían la viabilidad de largo plazo del programa. El que las microfinancieras fondeen su actividad crediticia con tasas de mercado genera los incentivos adecuados para que reduzcan sus costos administración y seleccionen adecuadamente su cartera de riesgos a fin de reducir los costos de sus recursos financieros.

Un aspecto adicional de la regulación se refiere a si la banca popular actuarían como banca de primer piso y captaría depósitos del público. Como la legislación bancaria prohíbe otorgar crédito a un individuo con base en su depósito,¹⁰ no debe excluirse de esta norma a la banca popular, ya que un depósito no puede constituirse como garantía o aval. Una posibilidad es que cuando un individuo obtenga un crédito y la garantía física no sea suficiente para cubrir su monto, en el caso de que no cumpla con sus obligaciones, el depósito realizado se constituya en un fideicomiso como garantía de pago.

10 La racionalidad para prohibir las operaciones “back - to - back” radica en que el deudor tiene más información que el acreedor sobre la verdadera intención de pago; de ahí que si el deudor no cubre sus obligaciones financieras con el banco, éste se vería obligado a retener el depósito sin ser, en realidad dueño del mismo, ya que el banco sólo actúa como agente fiduciario y no adquiere la propiedad del depósito.

III. Repercusiones Fiscales

Crear un sistema de banca popular tendría un impacto fiscal, el cual se derivaría de dos fuentes potenciales : la aportación de recursos públicos para el capital inicial de estas instituciones, toda vez que la participación privada sería limitada; y las pérdidas en que podrían incurrir los bancos durante su operación, derivadas de la cartera vencida y la constitución de las reservas preventivas.

La participación del sector privado en la capitalización de la banca popular sería limitada en un principio debido al alto riesgo que existiría y por el costo operativo de administrar un gran número de deudores con montos pequeños de préstamos. En un principio el sector privado no estaría incentivado a participar en este segmento de mercado al menos de que se cargase elevadas tasas de interés, de lo contrario, llevar a cabo este proyecto implicaría la participación inicial del gobierno. Como se mencionó, existen dos posibilidades: considerar la aportación de capital como un renglón de gasto dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación o recurrir al endeudamiento externo con alguna institución crediticia internacional de carácter multilateral. Ambas opciones representan un costo fiscal para la sociedad.

Si se opta por la primer fuente de financiamiento, el gobierno tendría que incrementar sus ingresos tributarios y/o reducir el gasto en otros rubros. Poner más impuestos implica que el sector privado sacrifique su gasto, tanto de consumo como de inversión, repercutiendo en un menor bienestar y en una menor tasa de acumulación de capital por parte de los contribuyentes. En caso de que se incrementarán los impuestos para financiar el programa de microcréditos sería conveniente evaluar la acumulación de capital físico resultante por el programa de microcrédito sea mayor a la que llevaría a cabo el sector privado en caso de que no enfrentara mayores impuestos. Si la rentabilidad de los proyectos

financiados con microcréditos es menor a la rentabilidad generada por el sector privado sin que exista este programa de microcréditos, se frenaría el crecimiento económico en el país. En este caso, el impulso a la banca popular podría entenderse más como una política para el combate a la pobreza que un programa de crecimiento económico.

Si no hay mayores impuestos, el gobierno tendría que recortar el gasto en otros rubros del Presupuesto. Esta opción es la más adecuada para financiar el inicio del programa de microcréditos, ya que no implica un desplazamiento de la acumulación de capital realizada por el sector privado sino del consumo corriente del gobierno.

Otra fuente de recursos para capitalizar a los bancos populares es el crédito de los bancos multilaterales de desarrollo, en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este endeudamiento externo, ya sea directamente por el sector público o avalado por éste, implica destinar recursos fiscales futuros para cubrir el servicio de esta deuda, los cuales no podrían utilizarse en otros gastos. Esto último permite remarcar por qué la tasa de interés sobre los microcréditos no debe estar subsidiada, ya que tiene que cubrir al menos el costo del fondeo más los costos de operación de las financieras populares.

La segunda fuente de presiones fiscales derivadas de la creación de la banca popular se deriva de las posibles pérdidas en que incurrirían estos bancos por concepto de cartera vencida y cartera incobrable. Ante problemas para recuperar los microcréditos —o sus garantías—, las instituciones de la banca popular experimentarían una pérdida de su capital que pudiera comprometer su viabilidad. En tal escenario existiría la posibilidad de que el gobierno hiciera aportaciones adicionales de capital —con recursos fiscales— para mantener en operación su pro-

grama de microcréditos. En la medida en que los deudores perciban que los créditos son financiados ilimitadamente por fondos públicos, se fomenta, por parte del deudor, el incumplimiento en el pago y, por parte del acreedor público, conductas de otorgamiento de créditos poco adecuadas. Por tal motivo es importante que el programa detalle claramente el carácter transitorio del apoyo público así como la participación del sector privado o social en la administración de dicho programa. Con la participación privada en los beneficios y en los costos de los microcréditos se generan los incentivos adecuados para medir, supervisar y controlar los riesgos incurridos en la cartera de crédito y por tanto minimizar los costos —o maximizar los beneficios— tanto para los accionistas como para la sociedad en su conjunto.

En la actualidad, en los países donde se han instrumentado este tipo de programas administrados por el sector privado, los deudores de microcréditos advierten que la disponibilidad de más y/o mayores préstamos futuros dependen de generar un buen historial de crédito a través del cumplimiento de sus obligaciones. Por su parte, si el programa es administrado por el sector público, el deudor percibe que el otorgamiento de crédito no se sujeta necesariamente a criterios de pago oportuno y que cualquier quebranto sería absorbido por el gobierno. Por tal motivo, la participación temporal del sector público en el programa y la administración privada de las microfinancieras es conveniente para reducir el costo fiscal de este programa.

IV. Impacto Sobre el Desarrollo Económico

Un programa de microcréditos tiene dos tipos de impactos posibles: sobre la tasa de crecimiento de la economía y sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso.

El efecto sobre la tasa de crecimiento de la economía depende de la eficiencia marginal de la inversión que se realice con este tipo de financiamiento en comparación con la generada en usos alternativos de estos recursos. En México, la mayor parte del valor agregado y del empleo se concentra en empresas de tamaño pequeño y mediano. Al estar orientado el programa de microcréditos hacia las microempresas y las pequeñas empresas, uno podría esperar una aportación positiva a la generación de valor agregado y de empleos.

La experiencia en varios países donde existen microcréditos, el monto inicial varía entre 500 y 1,000 dólares. Los de mayor monto entrarían en la categoría de créditos comerciales y competirían directamente con los créditos que otorga la banca comercial.

Si se supone que los créditos otorgados por la banca popular se sitúan entre 500 y 1,000 dólares, la contribución que en el margen pueden tener sobre el valor agregado y la creación de empleos es poco significativa; de ahí que estos programas puedan considerárseles como una política para abatir la pobreza, más que un instrumento de desarrollo económico general —sobre todo por la alta tasa de fracaso de las microempresas.¹¹

El microcrédito puede jugar un papel importante en el ataque a la pobreza al dotar a los individuos de los recursos indispensables para crear una empresa, aprovechando su iniciativa y capacidad y facilitando el acceso al crédito. Sin embargo, no es la única política de combate a la pobreza, sino un instrumento adicional que reforzaría, por ejemplo, al Progresá; además, el tiempo en el cual el individuo que recibe el crédito pasa la línea de pobreza es largo.

11 Al respecto ver Rubinstein (2000) y Reinke (1999). Para el caso de México los datos más recientes pueden obtenerse de la Encuesta de Micronegocios (INEGI/STPS)

V. Instrumentación de los Microcréditos

Además de los aspectos de regulación mencionados, existen diversas consideraciones prácticas para llevar a cabo el programa de banca popular y de microcréditos, para que exista un efectivo control y que el destino de los recursos sea el adecuado.

En primer lugar, tiene que partirse del hecho de que el grupo objetivo son personas pobres, cuyo nivel educativo es nulo o muy bajo. Es decir, no se trata de programas para toda la población. Por ejemplo, podría elegirse a las mujeres dentro de una comunidad, a los jóvenes, a ciertas áreas rurales, etcétera, considerando siempre dónde será mayor la productividad por peso de crédito, así como las probabilidades de recuperación del crédito.

Habiendo identificado los grupos o individuos objetivo, es necesario establecer los procedimientos de operación. Primero, se debe contar con información mínima sobre el beneficiario que permita la correcta supervisión y control de los riesgos. Esta información debe incluir tanto información del deudor como las características del crédito, particularmente: 1) nombre y dirección del individuo comprobados con una identificación oficial; 2) tipo de crédito y su propósito; 3) activos que posee el individuo y la familia; 4) monto y duración del crédito; 5) tipo

de apoyo adicional requerido (técnicas, entrenamiento, etcétera); 6) condiciones de pago (intereses, amortización, responsabilidad social); 7) tasa y métodos para calcular intereses; 8) resultados de entrevistas con referencias personales y vecinos del deudor; y 9) recomendación de un asesor de crédito o valuador del perfil de riesgo crediticio.

Ya con el programa operando, es importante diseñar procedimientos de control sobre la utilización de los recursos. Debido al bajo nivel de conocimiento financiero de los deudores y del personal de las microfinancieras (ver primera sección), es importante que los registros contables de las instituciones sean simples, de fácil aplicación para los usuarios del crédito y con criterios equiparables a otros intermediarios financieros. Desde el punto de vista de la administración de la cartera de créditos, se tiene que contar con métodos internos que permitan generar información oportuna sobre el monto del crédito disponible, otorgado y pagado, así como un sistema para identificar los niveles de riesgo incurridos en la cartera. Asimismo, tiene que existir un proceso continuo de auditoría y supervisión del programa de microcrédito el cual debe ser realizado por una agencia independiente a los encargados de instrumentar directamente el programa.

Conclusiones y Propuestas

La creación de una banca popular que actúe en forma paralela a la banca comercial y de desarrollo se sustenta en la idea de que estos dos últimos tipos de instituciones no atienden a un sector de la población de bajos ingresos debido a los altos costos de administrar y supervisar créditos —tanto al consumo como a la producción— de muy bajo monto. Así, se parte de la idea de que un nuevo tipo de institución, similar a las cajas de ahorro popular, atenderían a este segmento, generalmente de individuos que se encuentran en situación de pobreza para ayudarlos a crear sus empresas. Por tal motivo, es conveniente de que los programas de microcréditos sean consideradas como herramientas adicionales para el combate a la pobreza.

Además, es importante analizar el impacto fiscal de este tipo de programas, en particular, el fondeo requerido y el monto de las garantías sobre el capital de los bancos populares.

Finalmente, la viabilidad del programa de microcréditos en el largo plazo dependerá de diversos factores, entre los cuales destacamos:

1. No deben ser subsidiadas

Las instituciones que otorgan microcréditos deben ser viables financieramente a fin de que el programa de apoyo a microempresarios sea duradero y no represente una carga fiscal para la población. Es decir, la operación del programa debe basarse en la competencia económica y no en el subsidio discrecional del sector público. La experiencia nacional e internacional muestra que estas instituciones pueden ser económicamente autosuficientes. Por tal motivo, en caso de que el programa de microcrédito involucre recursos públicos se deberá delimitar claramente el mecanismo de asignación, los objetivos y los resultados esperados de la ayuda. Particularmente deberá especificarse:

a) Participación Pública Temporal

La injerencia gubernamental deberá ser de carácter temporal —destinado a impulsar el inicio de operaciones de las microfinancieras— y los montos del apoyo tendrán que ser recuperables en su totalidad. De no ser así, se pondría en riesgo la estabilidad financiera del programa de microcrédito ya que los beneficiarios de estos apoyos no tendrían incentivos adecuados para pagar sus obligaciones actuales y futuras. Posterior al inicio de operaciones, las microfinancieras deberán ser capaces de asumir por sí mismas todos sus costos de operación y requerimientos prudenciales de la regulación, así como sus proyectos futuros de expansión y pasivos contraídos.

b) Fondeo con Tasas de Interés de Mercado

Es necesario que las tasas activas y pasivas de las microfinancieras se determinen por la competencia en el mercado financiero a fin de que los costos fiscales a la población se reduzcan. Tasas de mercado incentivan a las microfinancieras a mejorar su gestión financiera y administrativa a fin de aumentar sus márgenes de ganancia. Los costos de fondeo de las microfinancieras —y por tanto las tasas de interés de los microcréditos— tenderán a reducirse en la medida en que se minimice el riesgo de su cartera de crédito.

2. Regulación de Solvencia y Liquidez

El éxito del programa de microcréditos depende de la solvencia y liquidez de las microfinancieras. Por tal motivo, es conveniente que la regulación financiera de estas instituciones sea similar a la de otros intermediarios que otorgan créditos. Si bien se podría pensar un requerimiento mínimo de capital inferior para las microfinancieras, las reservas prudenciales deben reflejar el riesgo del crédito de cada institución, el cual es mayor en las microfinancieras en virtud a las características de sus clientes.

3. Estándares de Operación y Administración de Riesgos

La capacidad técnica y la experiencia profesional del personal de las microfinancieras es determinante en el desarrollo del programa. Por esta razón, es importante contar con estándares de operación y administración de riesgos entre las microfinancieras —aprobados por la autoridad— a fin de promover la capacidad técnica entre los administradores de estas instituciones.

4. Supervisión de Microfinancieras

La supervisión de las microfinancieras se constituye como un importante reto para las autoridades debido al impacto social negativo que tendría algún quebranto sobre el ahorro de los estratos pobres de población. Si bien el reducido tamaño y el elevado número de estas instituciones dificulta la inspección de su operación, se deben buscar mecanismos que permitan reducir el costo de la supervisión.

Primero, es necesario establecer criterios contables uniformes entre todas las instituciones que otorguen microcréditos, los cuales permitirán verificar con mayor facilidad la seguridad de las operaciones de las microfinancieras. Segundo, es importante impulsar la competencia económica entre las microfinancieras como mecanismo autoregulador en el mercado.

5. Evaluación del programa

En la medida en que el principal objetivo del programa es el abatimiento de la pobreza y en que se involucran recursos fiscales, es necesario de que la autoridad evalúe continuamente los costos y beneficios de este proyecto y lo compare con otras políticas alternativas de combate a la pobreza (transferencia monetarias directas, Progresá, etcétera). En caso de que los resultados de este programa sean inferiores a los de sus alternativas, sería conveniente reasignar el presupuesto a favor de aquellos con mayor rentabilidad social.

6. Estabilidad Macroeconómica

En virtud a que los clientes de las microfinancieras son particularmente vulnerables a cambios abruptos en el entorno económico, la estabilidad de los bancos populares requiere de la estabilidad macroeconómica, particularmente de niveles reducidos de inflación.

Bibliografía

Christen, Robert Peck y Richard Rosenberg, "The Rush to Regulate: Legal Framework for Microfinance". En, <http://www.gdrc.org/icm/govern/rush-regulate.html>.

Janson Tor y Mark Wernner, "La Regulación Financiera y su Importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe". En, <http://www.gdrc.org/icm/govern/iadb-jansson.html>.

López Rodríguez, Patricia, *Capital Social y Microfinanciamiento. El caso de las Cajas Solidarias*. Tesis de Licenciatura. Departamento de Economía. Instituto Tecnológico Autónomo de México. 2000.

Mansell, Catherine, *Las Finanzas Populares en México. El Redescubrimiento de un Sistema Financiero Olvidado*. CEMLA – ITAM. Editorial Milenio, S.A. de C.V. 1995.

Reinke, Jens, "Variations in Micro-finance Design. Some Important Variables". En, <http://www.gdrc.org/icm/govern/mfi-design.html>.

Rubinstein, Joel, "A Poverty Eradication Strategy that Works". En <http://www.action.org/microjoel.html>.

Skertchly, Ricardo, *Microempresa, financiamiento y desarrollo: el caso de México*. Porrúa – U. Anáhuac. Grupo Editorial Porrúa. 2000.

Srinivas, Hari, "Savings and Credit: Management Control Systems". En, <http://www.gdrc.org/icm/govern/ppp-2.html>.

The World Bank, "Sustainable Banking for the Poor, An Inventory of Microfinance Institutions in Latin America and the Caribbean", Enero 1997, Washington D.C.

Estudios Económicos

Economista Principal

Manuel Sánchez González

Tel. (52) 5621-3660

m.sanchez@bbva.bancomer.com

Estudios Macroeconómicos y Políticos

Fernando González Cantú

5621-6310

f.gonzalez8@bbva.bancomer.com

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

ag.martinez2@bbva.bancomer.com

David Aylett Stokes

5621-4748

dp.aylett@bbva.bancomer.com

Sistema Financiero y Bancario

Nathaniel Karp

5621-7718

n.karp@bbva.bancomer.com

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

fj.morales@bbva.bancomer.com

Luis Enrique Almanza Ramírez

5621-4154

mb100578@grupobbv.com.mx

Estudios Sectoriales y Regionales

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

e.millan@bbva.bancomer.com

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

ca.herrera2@bbva.bancomer.com

Leonardo Beltrán Rodríguez

5621-7694

l.beltran2@bbva.bancomer.com

Propuestas a Autoridades

Octavio R. Gutiérrez Engelmann

5621-3095

o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

Jorge Chirino Campos

5621-6275

j.chirino@bbva.bancomer.com

Información y Apoyo a Negocios

Eligio San Juan Reyes

5621-4210

esanjuan@grupobbv.com.mx

Claudia Torres Gómez

5621-6235

ci.torres@bbva.bancomer.com

Eduardo Torres Villanueva

5621-2493

etorres@grupobbv.com.mx

Coordinador

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fr.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (52) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en:
<http://www.bancomer.com/economica>



www.bancomer.com