

# MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 29- No. 1 - 2014



## FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS MICROFINANZAS EN GUATEMALA



SERIE: Economía

1

 Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# UN MOMENTO POR FAVOR



En años recientes, el crecimiento importante obtenido por las microfinanzas, tanto a nivel mundial como nacional, ha motivado a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) a realizar varias investigaciones para conocer la estructura de este sector, su marco institucional, la proyección de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman, las condiciones en que estas se desenvuelven y sus requerimientos para alcanzar un desarrollo ordenado y sostenible.

En tal sentido, esta investigación tiene como objetivo general analizar la situación de las microfinanzas en el marco institucional financiero del país, así como describir su desarrollo reciente, identificar obstáculos para su consolidación y apoyar las políticas que deberían adoptarse dentro de un espacio legal que les permita fortalecer los montos, volumen y alcances de las operaciones que realizan. Entre los objetivos específicos, se persigue medir la importancia que han alcanzado los servicios financieros que prestan estas instituciones, sus características o modalidades; analizar el proyecto de ley comparado con las experiencias de otros países; y recoger las opiniones de los actores clave del sector.

La metodología requirió el análisis de información documental y de campo, que incluyó una encuesta entre las entidades dedicadas a efectuar operaciones de microfinanzas. Así también se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios del sector.

El estudio se divide en cuatro capítulos, en el primero se elaboró un marco teórico para el análisis del sector en el mundo y en el país, complementado con el entorno jurídico actual del sector financiero en Guatemala y en perspectiva para las entidades de microfinanzas; incluye un análisis de las normativas en otros países latinoamericanos.

En el capítulo dos se aborda la necesidad de contar con un marco regulatorio adecuado, se describen los riesgos de no tener una ley, así como los aspectos que debe incluir la estructura básica de la normativa. En el capítulo tres se resumen las principales regulaciones contenidas en el proyecto de ley elaborado por la Superintendencia de Bancos (SIB).

En el capítulo cuatro se analizan las expectativas de las entidades de microfinanzas en relación a la normativa propuesta y a otros elementos característicos de este sector. Las conclusiones de la investigación realizada y las recomendaciones consideran los objetivos planteados por las autoridades bancarias y las expectativas de las entidades de microfinanzas para su desarrollo ordenado y consolidación dentro del sistema financiero guatemalteco.

A continuación se presenta una síntesis del estudio denominado Propuesta para el fortalecimiento de las microfinanzas en Guatemala, disponible en [www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt).

## MOMENTO

Año 29 No. 1 - 2014

## DIRECCIÓN

Irma Raquel Zelaya  
Arnoldo Kuestermann  
Carlos Escobar Armas

## Autoría

Departamento de Investigación  
y Consultoría Económica:

Carlos H. González A.  
Pedro Prado

## Equipo de apoyo

David Castillo, Estefanía Cohn,  
Juan Pablo Pira y Violeta Hernández

## SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9  
Apartado Postal 1005 A  
Guatemala, Centroamérica  
PBX: 2201-6300  
Fax: 2360-2259  
e-mail: [asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)  
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

# Fortalecimiento Institucional de las Microfinanzas en Guatemala

## Capítulo 1. Caracterización de las microfinanzas

### 1.1 Conceptos y reciente evolución del sector

Varios son los conceptos utilizados para definir las microfinanzas, así como modalidades que varían en función de las condiciones propias de cada país, derivados principalmente de la normativa que regula sus actividades; sin embargo, en términos generales se puede decir que “las microfinanzas son préstamos que se dirigen a personas o grupos con pocos medios económicos y que normalmente están excluidos del sistema financiero tradicional, y también define los negocios que crecieron alrededor de estas actividades” (Álvarez-Moro, 2010).

En el estudio realizado por The Economist Intelligence Unit (2012), con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Foreign Affairs of the Netherlands, se indica que durante los últimos años, las microfinanzas han presentado una serie de retos y oportunidades de aprendizaje para este sector. Así

también, en las últimas décadas la industria registró un rápido crecimiento, pero eventualmente el mercado se saturó en algunos países, provocando problemas de préstamos en mora y sobreendeudamiento. Se hace alusión a que con la crisis financiera mundial, el foco se centró en la gestión de riesgos, el gobierno corporativo y la capacidad de regulación. Más recientemente, la crisis de microcrédito de Andhra Pradesh que tuvo lugar en la India, suscitó serios cuestionamientos sobre la viabilidad de las microfinanzas como modelo de desarrollo.

En ese mismo estudio se estableció un índice para medir la situación que presentan las microfinanzas en 55 países del mundo, basado en las siguientes tres categorías:

- Marco regulatorio y práctica
- Marco institucional
- Factor de ajuste (estabilidad política)

El índice permite comparar países y regiones en dos amplias categorías: a) marco regulatorio y b) marco

institucional, en los que se evalúan las prácticas de negocios y la interacción con los clientes. El estudio menciona la encuesta empleada para el último informe realizado a nivel mundial, que se llevó a cabo entre abril y junio de 2012.

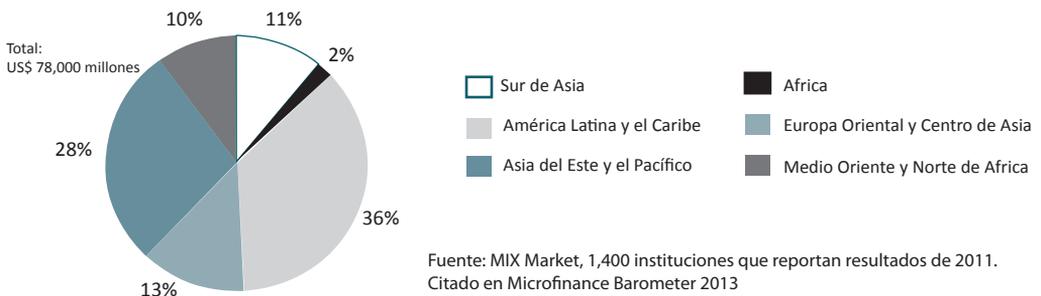
Para el caso de Guatemala, según este índice, el país se ubica en el lugar 31 de los 55 países investigados, debido a que la regulación de las microfinanzas sigue siendo débil; la definición de microcrédito es demasiado amplia; no existen reglas y métodos especializados en aspectos tales como la evaluación de riesgos; la constitución de reservas y la clasificación de cartera; las instituciones gozan de amplia libertad para fijar las tasas de interés y están relativamente libres de la interferencia del Estado que pueda distorsionar la competencia en el mercado de microfinanzas. Además, las normas de protección a los clientes siguen siendo deficientes en términos de transparencia de precios

y de la presencia de mecanismos eficaces de resolución de conflictos; aunque para este último aspecto, la Superintendencia de Bancos (SIB) cuenta ahora con una oficina para atender quejas de los clientes de instituciones reguladas.

Posterior a la conclusión del estudio de Economist Intelligence Unit (2012) tal como se comenta con amplitud en otra parte del mismo, la SIB elaboró un proyecto de ley que ya cuenta con la aprobación de la Junta Monetaria (JM), que podría presentarse al Congreso en 2013<sup>1</sup>.

De acuerdo con Microfinance Barometer 2013, en el año 2011, el portafolio total del sector era de US\$ 78,000 millones, de los cuales el 60% correspondió a las 100 instituciones más grandes. Por regiones (gráfica 1), resaltan en primer lugar América Latina y el Caribe con el 36% de participación, seguida de Asia del Este y el Pacífico con 28%.

**Gráfica 1 | Distribución de la cartera global de créditos, año 2011**



<sup>1</sup> Se tiene conocimiento que durante la realización del presente estudio, el proyecto se encuentra en el Organismo Ejecutivo, pendiente de ser enviado al Congreso de la República para su aprobación.

De acuerdo con información recabada de varias fuentes<sup>2</sup>, al año 2009 había en la región de América Latina y el Caribe un total de 685 instituciones de microcrédito, de las cuales la mayor cantidad se ubicaba en su orden por país, de la siguiente forma: 158 en Brasil, 92 en Ecuador, 90 en El Salvador y 59 en Perú. El total de cartera de microcrédito era de US\$ 12,329.8 millones y los países que mostraron los montos mayores, en su orden, fueron Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile. El número de clientes de microcrédito en esa región era de 10.5 millones, que se concentraban en un 80% del total en México, Perú, Colombia, Brasil, Ecuador y Bolivia. El microcrédito promedio varía desde US\$328 a US\$6,462, dependiendo del país.

Según la mismas fuentes, en Guatemala, al año 2009 existían 36 entidades de microfinanzas<sup>3</sup> de un total de 685 registradas en América Latina y el Caribe, con un portafolio equivalente a US\$ 361.6 millones, que representa el 3% del total de la región y con un crédito promedio de US\$ 1,007 —en comparación a US\$ 1,178 de la región—, otorgados a 359,021 prestatarios.

Según Navajas y Tejerina (2006), el microfinanciamiento comercial se

encontraba al borde de una gran expansión en América Latina y se estimaba que dentro de los próximos cinco años sería reconocido como una clase de activo de aceptación social, en el contexto de operaciones financieras. Sin embargo, dicha fuente advirtió de algunos riesgos para este desarrollo de rápido crecimiento, los cuales debían abordarse si las microfinanzas esperaban ganar credibilidad y acceso al capital institucional real.

En particular, en la región centroamericana y del Caribe se observa un rápido incremento de las instituciones y del volumen y variedad de sus operaciones, lo cual quedó demostrado en la VI Conferencia Centroamericana y del Caribe de Microfinanzas, organizada por la Red Centroamericana y del Caribe de Microfinanzas (REDCAMIF), integrada a su vez por varias gremiales existentes en cada uno de los países del área<sup>4</sup>.

## 1.2 Caracterización cuantitativa y cualitativa de las microfinanzas en el contexto del sector financiero de Guatemala

Dado el contexto en el que se han desarrollado las entidades que se dedican al otorgamiento de

<sup>2</sup> Fuentes: 2001. Navajas. S. y Tejerina L. (BID). 2007. *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: ¿cuál es la magnitud del mercado?* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington. D.C. 23 países; 2007. 2008 y 2009.

<sup>3</sup> De acuerdo con información proporcionada por el Lic. Fabián Pira, Presidente de REDIMIF y de CONAMIF, al año 2013 existen más de 300 entidades.

<sup>4</sup> La conferencia se realizó en la ciudad de Panamá, del 5 al 7 de septiembre de 2012.

microcrédito y que conforman el sector de las microfinanzas, es bastante difícil obtener estadísticas actualizadas de sus operaciones. No obstante, por medio de las gremiales es factible tener acceso a datos parciales.

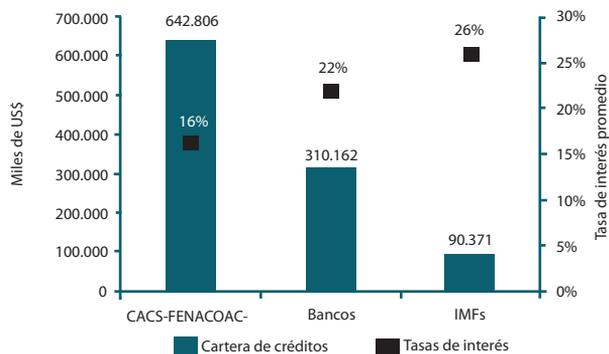
Por ello, conforme la recopilación realizada por la SIB<sup>5</sup> se incluye la gráfica 2 que resume la participación en operaciones de microcrédito por las cooperativas, los bancos del sistema y las instituciones de microfinanzas, que integran el sector que otorga microcréditos.

De acuerdo con esta información, al 31 de marzo de 2012 las cooperativas contaban con una cartera de microcrédito que ascendía a US\$ 642.8 millones, equivalente a un aproximado de Q 5,142 millones (tipo de cambio

de Q 8.00 por \$ 1.00) y a una tasa de interés promedio del 16%. Los bancos por su parte, habían otorgado US\$ 310.2 millones, equivalentes a Q 2,482 millones, a una tasa de interés promedio del 22% (monto que representa alrededor del 2.4% de su cartera crediticia total). En tanto que el microcrédito concedido por las Instituciones de Microfinanzas (IMF) ascendía a US\$90.4 millones, equivalente a Q723 millones, a una tasa de interés promedio del 26%.

En lo que respecta a los destinos hacia donde se canaliza el microcrédito, de parte de las cooperativas y las IMF, según la misma fuente, las cooperativas muestran una mayor orientación al crédito de vivienda y comercio, ya que el 41% se concedió para vivienda, 28% para comercio, 15% para gastos

**Gráfica 2 | Cartera de microcréditos y tasas promedio ponderadas al 31 de marzo de 2012**



Fuente: SIB, FENACOAC, REDIMIF, RED FASCO, AGREMIF, MIX Market.

<sup>5</sup> Información tomada de la presentación realizada por el Lic. Jorge Soto, de la Superintendencia de Bancos "Antecedentes y Desarrollo de un Marco Normativo de Microfinanzas en Guatemala", en el evento  *Marcos Normativos y Regulatorios para las Microfinanzas en Guatemala*, Guatemala 8 y 9 de mayo de 2013.

personales, 8% para agricultura y 9% a otros destinos. En el caso de las IMF apoyan mayoritariamente al comercio, pues otorgaron el 53% para comercio, 15% para vivienda, 10% para actividades agropecuarias, 7% para servicios, 4% a pequeña industria, y el 10% fue concedido a otros destinos, entre ellos consumo.

### 1.3 Marco legal en Guatemala

Como se señaló, el sector de las microfinanzas en el país se compone de los bancos del sistema, las cooperativas y las instituciones de microfinanzas. Los dos primeros cuentan con un marco legal que rige sus operaciones, y las del tercero funcionan de acuerdo con el Código de Comercio, el Código Civil y demás leyes relacionadas, pero hasta ahora carecen de una ley específica que regule sus operaciones.

#### 1.3.1 Del sistema financiero supervisado por la Superintendencia de Bancos

La actividad bancaria está regida principalmente por la Ley de Bancos y Grupos Financieros (Congreso de la República, 2002 y 2012), Ley de Supervisión Financiera (Congreso de la República, 2002), Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Congreso de la República, 2002) y Ley de Sociedades Financieras Privadas (Decreto-Ley 208). Toda esta legislación, a excepción

de la última, está vigente desde junio de 2002, dentro de un grupo de leyes denominado por las autoridades bancarias como de “modernización financiera”. Es importante señalar que la Ley de Bancos y Grupos Financieros fue modificada en algunos de sus artículos por el Decreto No. 26 - 2012 del Congreso de la República, publicado el 26 de septiembre de 2012.

#### 1.3.2 Del sector cooperativo

Las entidades del movimiento cooperativo están regidas por la Ley de Cooperativas (Congreso de la República, 1978) y el Reglamento de la Ley General de Cooperativas (Congreso de la República, 1979). El número de cooperativas ha crecido significativamente, organizadas en federaciones y confederaciones. Es parte del sistema también el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP), que entre otras actividades, capta y procesa la información generada por las operaciones de las cooperativas. Asimismo, la Inspección General de Cooperativas (INGECOP), que realiza labores de supervisión en este sector.

#### 1.3.3 De las entidades no reguladas

Ante la ausencia de una ley específica que norme sus operaciones -como en el caso de los bancos y de las cooperativas-, en forma espontánea y dada la necesidad de contar con entidades que

atiendan el microcrédito, han surgido diversas instituciones ya sea como Organizaciones no Gubernamentales (ONG) o como entidades comerciales, cuya actividad es competencia de las regulaciones dispuestas en el Código de Comercio; su objetivo inicial es atender las necesidades de crédito de personas y pequeños empresarios que lo demandan ante la dificultad de obtener financiamiento en el sector bancario.

Debe resaltarse que estas entidades, hasta donde se conoce, han operado dentro del marco de la legislación aplicable que les permite realizar sus actividades sin cometer delito de intermediación financiera, que implica la captación de recursos del público, a través de depósitos monetarios y de ahorro, reservada únicamente para las entidades autorizadas para operar como bancos. Sin embargo, la ausencia de una ley que regule a este sector, implica para estas entidades operar con una serie de desventajas: atender un sector de usuarios que generalmente carece de garantías reales —dificultades de capacidad de pago, de acceso a fuentes de financiamiento—; poco desarrollo tecnológico en el trabajo y personal menos capacitado, entre otras. Todo esto las limita para desarrollarse y crecer financieramente. No obstante, dado que en algunos países la regulación del gobierno ha obstaculizado su crecimiento, se sugiere que la ley en proyecto sea inclusiva.

#### **1.4 Situación de la normativa vigente en otros países para las microfinanzas**

En esta sección se revisa la legislación vigente en cinco países: Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Honduras, con el propósito de resaltar los aspectos más importantes. En términos generales se observa que, en tanto que en Guatemala todavía no se cuenta con normas específicas para las entidades de microfinanzas, los países antes mencionados, sí disponen de normas que regulan sus operaciones, no necesariamente como una ley dedicada a estas entidades, sino que las operaciones del sector de microfinanzas están reglamentadas dentro de la legislación general del sistema financiero.

Asimismo, aunque en diferente medida, las disposiciones vigentes en los países analizados contienen regulaciones acerca de la naturaleza jurídica de las entidades, el monto de su patrimonio, órganos de administración, ente fiscalizador y auditorías externas, operaciones permitidas y sus prohibiciones. Pero en general, todas las normativas están dirigidas a garantizar el manejo adecuado de los recursos que movilizan, y a preservar la solidez y solvencia de las instituciones que conforman sus respectivos sistemas financieros, en resguardo de su estabilidad.

## Capítulo 2. Necesidad de un marco legal adecuado para el desarrollo sano y sólido de las instituciones dedicadas a las microfinanzas

### 2.1 Riesgos de no contar con una ley reguladora de la actividad de las instituciones de microfinanzas

En Guatemala, las microfinanzas se han desarrollado espontáneamente ante la falta de acceso a servicios financieros de ciertos grupos de la población y empresas, especialmente para las micro y pequeñas empresas. Aunque no necesariamente son sinónimos, este grupo comprende una parte importante del sector informal de la economía que tiende a ensancharse en el transcurso del tiempo, principalmente en las economías subdesarrolladas.

En esa medida, también el caudal de recursos que se moviliza a través de las operaciones de crédito tiende a crecer, de manera que al no estar sujetas a supervisión, las entidades microfinancieras corren el riesgo de que en el momento que afronten problemas de liquidez, solvencia

o solidez, pongan en riesgo los recursos. Esto incluye no sólo los recursos que capten del público con la debida autorización, sino también del financiamiento que obtengan de entidades bancarias u otras instituciones que utilicen como fuente de financiamiento para otorgar créditos. Este riesgo se minimizaría a través de normas prudenciales que usualmente contempla una ley de esta naturaleza, particularmente las relativas a la protección del ahorro.

La falta de una normativa específica para las instituciones que se desenvuelven dentro del sector de las microfinanzas, tampoco permite su desarrollo y fortalecimiento mediante el acceso a la captación de recursos del ahorro nacional, lo que solo pueden hacerlo legalmente las instituciones bancarias y las cooperativas, siempre que estos provengan de sus asociados. Esto

representaría el beneficio de acceso a recursos de menor costo, lo que a su vez reduciría sus costos de operación y la tasa de interés de los créditos que otorgan, además de beneficiar a los usuarios.

Otro aspecto importante es que al acogerse a la ley, las entidades tendrán que implementar políticas, procesos y sistemas de control interno que les permitan administrar adecuadamente los riesgos crediticios, de mercado, operacionales u otros a que se exponen en el desarrollo de sus actividades, particularmente los relacionados con el conocimiento de sus clientes, para protegerlos de los riesgos que implican las operaciones ilícitas.

También es importante tomar en cuenta que el potencial ingreso de las entidades de microfinanzas al sector financiero, beneficiaría al contribuir en la aplicación de las disposiciones relacionadas con la prevención y combate del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, implementadas por la Intendencia de Verificación Especial (IVE), y puestas en

práctica por los grupos financieros, y más recientemente, por las cooperativas. De consiguiente, una ley que rija las operaciones de estas entidades posibilitará que estas cooperen en la prevención de operaciones ilícitas.

## **2.2 Aspectos básicos que debe contener una ley que regule a las entidades microfinancieras**

De manera general, sobre la base de las experiencias de países cuya legislación se analizó y que se comentan en el estudio de ASIES, así como en diversos estudios especializados en el tema, se considera que el contenido de una ley de entidades de microfinanzas debería incluir, como mínimo, los aspectos siguientes:

- Los requisitos para su admisión, inscripción y forma o figura jurídica que deben adoptar;
- Las operaciones activas y pasivas que podrán o no realizar;
- Su patrimonio (capital) inicial, cuantificación e incrementos,

porcentajes de concentración de su capital y variaciones del mismo;

- Normas que deben observar en los riesgos inherentes a sus operaciones crediticias, como la concentración de crédito y la relación porcentual de estos con su patrimonio;
- Información financiera que deben procesar y presentar al ente que las supervise;
- Procedimiento aplicable si se diera el caso de cierre de sus operaciones;
- Sanciones a las que estarían sujetas; y,
- Entidad que las supervisaría y el costo de estos servicios.

### 2.3 Supervisión financiera

Al momento de realizar el estudio, las entidades de microfinanzas en Guatemala carecen de legislación y consecuentemente, de una institución que realice las labores

de supervisión y control de sus operaciones. De aprobarse el proyecto de ley analizado en el estudio, la entidad que se encargaría de estas funciones sería la SIB, a cuyo cargo también están estas labores para el caso de los bancos, sociedades financieras privadas y compañías de seguros. Por lo tanto, en materia de supervisión de las microfinanzas no se tiene experiencia en el país, a excepción de las auditorías particulares que contratan las entidades.

La necesidad de un marco de supervisión financiera se acentuó después de la crisis mundial, originada en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos, en donde se atribuyó en buena medida el origen de la misma, a la falta de supervisión y controles más eficientes y oportunos para evitar una crisis de tanta dimensión y alcances como esta, que después se expandió hacia los mercados financieros y economías a nivel mundial.

### Capítulo 3. Resumen del contenido del proyecto de ley para las instituciones de microfinanzas

Después de que fueron aprobadas las leyes de modernización financiera, en vigencia desde el 2002, dentro de las cuales a nivel técnico se había propuesto un proyecto de ley para las sociedades de microfinanzas, que finalmente no se aprobó, no fue sino hasta en 2011 que se elaboró un nuevo proyecto de ley por parte de los técnicos de la SIB. El nuevo proyecto fue dado a conocer mediante dos anteproyectos (en octubre de 2011 y agosto de 2012), a los representantes de las entidades relacionadas, quienes realizaron reuniones en el seno de la SIB para discutirlo y emitir su opinión y observaciones antes de elaborar el proyecto final. El texto final de este proyecto fue aprobado por la Junta Monetaria (JM)<sup>6</sup>, el cual se identifica como “Ley de Entidades de Microfinanzas y de Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro”.

A continuación se incluye un resumen de las principales normas contenidas en el referido proyecto de ley. Entre los considerandos de la resolución

de la JM, se indica que el desarrollo económico y social del país requiere de un sistema financiero sólido, solvente, moderno y competitivo, que por medio de la canalización del ahorro hacia la inversión coadyuve al crecimiento sostenible de la economía nacional. Con ello se persigue que la infraestructura financiera, mediante las operaciones de intermediación, facilite el traslado de recursos de los agentes económicos superavitarios (ahorrantes) a los deficitarios (prestarios). Dicha infraestructura está conformada, entre otras entidades, por los bancos y por entidades financieras no bancarias, estas últimas que contribuyen al crecimiento económico al proveer recursos financieros, principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas que tienen acceso limitado al crédito, mediante mecanismos formales.

Se plantea como objeto de la ley, regular lo relativo a la constitución, autorización, fusión, funcionamiento,

<sup>6</sup> Resolución JM -9-2013 de fecha 16 de enero de 2013.

operaciones, servicios, suspensión y liquidación de las Microfinancieras de Ahorro y Crédito, de las Microfinancieras de Inversión y Crédito, así como lo referente al registro, administración de riesgos, envío y divulgación de información y cancelación de los Entes de Microfinanzas sin Fines de Lucro.

El proyecto establece dos tipos de entidades reguladas y los servicios que podrán prestar: a) Microfinanciera de Ahorro y Crédito (MAC): financiamiento a través de microcrédito, otros servicios financieros y captación de recursos del público en forma de depósitos de ahorro, a plazo y por medio de emisión de deuda; y b) Microfinanciera de Inversión y Crédito (MIC): financiamiento por medio de microcrédito y otros servicios financieros, cuya captación de recursos sería principalmente a través de la emisión de deuda.

El proyecto de ley define un tercer tipo de entidades que denomina Entidades de Microfinanzas sin Fines de Lucro, que son los entes a que se refiere el Artículo 4 de la Ley de Bancos y Grupos Financieros, creados para dar microcrédito y que para su financiamiento, su desarrollo

o fortalecimiento, podrán optar a programas que implemente el Ministerio de Economía (MINECO). Establece además, que este ministerio emitirá las disposiciones que estime pertinentes para el adecuado cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.

Las entidades de microfinanzas deben constituirse como sociedades anónimas y su capital estará dividido y representado por acciones nominativas, según lo establecería la ley que se propone y esto sería conforme a la legislación general de la República. De igual manera, contempla los impedimentos para actuar como organizadores, accionistas o administradores que proponga una entidad de microfinanzas, de manera análoga a la constitución de los bancos y demás instituciones sujetas a la vigilancia de la SIB.

El capital pagado mínimo inicial para las MAC será de cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en quetzales; y para las MIC un millón ochocientos mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en quetzales.

En todo caso, las entidades deberán mantener permanentemente un monto mínimo de patrimonio equivalente a 10% de sus activos y contingencias, ponderados de acuerdo a su riesgo. Además, las entidades deben obtener anualmente una calificación de riesgos otorgada por una entidad calificadora especializada en microfinanzas, que aplique estándares internacionales, que observe las mejores prácticas y esté registrada en la SIB.

En términos generales, aunque el proyecto de ley plantea que las entidades de microfinanzas serían de dos tipos, se observa bastante coincidencia en las operaciones activas y pasivas que ambas podrán realizar. Sin embargo, resalta el hecho de que en tanto las MAC podrán recibir depósitos de ahorro y a plazo, las MIC no podrán hacerlo, ya que para estas la captación de fondos deberán realizarla a través de la colocación de bonos y/o pagarés.

Las entidades de microfinanzas también podrán otorgar microcréditos de consumo y vivienda; empero, establece que estos se otorgarán conforme a los límites y porcentajes establecidos en el reglamento que

para el efecto emita la JM, a propuesta de la SIB. En relación a las operaciones en moneda extranjera, las entidades de microfinanzas deberán mantener proporciones globales entre sus operaciones activas y pasivas en moneda extranjera, de conformidad con las disposiciones que emita la JM. Entre las prohibiciones resalta la limitación para recibir depósitos monetarios o depósitos con opción de inversiones financieras.

Se establece asimismo, que las entidades de microfinanzas pactarán libremente con los usuarios las tasas de interés, comisiones y demás cargos que apliquen en sus operaciones y servicios, y que en ningún caso podrán cargarse comisiones o gastos que no correspondan a servicios efectivamente prestados o gastos incurridos.

En otras disposiciones, contempla que los microcréditos destinados a consumo y vivienda deberán ser otorgados conforme a los límites y porcentajes establecidos en el reglamento que para el efecto emita la JM, a propuesta de la SIB; dispone además que la SIB podrá limitar a las entidades de microfinanzas, la distribución de utilidades, cuando a

juicio de la misma sea necesaria como medida prudencial para fortalecer la liquidez y/o la solvencia de la entidad respectiva.

Previo a la concesión de un crédito, las entidades deberán cerciorarse razonablemente que los solicitantes tengan la capacidad de generar flujos suficientes para atender el pago oportuno de sus obligaciones dentro del plazo del contrato, a cuyo efecto requerirán la información correspondiente, así como darán un seguimiento adecuado a la evolución de la capacidad de pago del deudor durante la vigencia del crédito. Los créditos que concedan deberán estar respaldados por garantía fiduciaria, hipotecaria, prendaria o una combinación de estas, u otras garantías mobiliarias, que podrán ser mancomunadas solidarias. Los concedidos con garantía real no podrán exceder del setenta por ciento de las garantías prendarias, ni del ochenta por ciento del valor de las garantías hipotecarias, a reglamentarse por la JM.

La ley prevé el mecanismo que se aplicará para el caso de la eventual salida de operación de alguna de estas entidades. Asimismo, contempla la creación del Fondo de Garantía

para Depositantes e Inversionistas en Entidades de Microfinanzas, con el objeto de garantizar a los mismos la recuperación de sus depósitos o inversiones. Este Fondo de Garantía cubrirá hasta un monto de veinte mil quetzales, o su equivalente en moneda extranjera, por persona individual o jurídica que tenga depósitos o inversiones constituidos en entidades de microfinanzas.

Finalmente, el proyecto de ley establece las sanciones que aplicara el organo supervisor, con la observancia de los principios del debido proceso y del derecho de defensa, a las infracciones que cometan las entidades de microfinanzas en contra de cualquier disposición de la ley en proyecto; y que, la vigilancia e inspección de estas entidades estarán a cargo de la SIB. Al efecto, las entidades supervisadas deberán cubrir el costo de estos servicios mediante el pago de una cuota que se calculará en relación con el activo de las entidades, de acuerdo con su balance general del cierre del ejercicio anterior o el de inicio de operaciones. Dicha cuota no excederá del uno por millar sobre el activo de las entidades, deduciendo sus activos líquidos.

## Capítulo 4. Expectativas de las entidades del sector de microfinanzas

A fin de conocer la opinión y expectativas derivadas de la propuesta de una ley específica para las entidades de microfinanzas y su entorno de negocios, en 2013 se realizó una encuesta con representantes del sistema bancario, de cooperativas y de instituciones de microfinanzas, que en el país integran el sector. Sobre la base de los directorios institucionales se construyó una muestra estratificada en dichas entidades. Dentro de cada estrato se procedió a realizar un muestreo aleatorio irrestricto, que incluyó entrevistas con 313 personas que desempeñan cargos ejecutivos; el número de entrevistados por tipo de institución guarda proporción con

el número de entidades que operan en el país, en cada uno de los tres subsectores. Los resultados muestran que en su mayoría, las entidades pertenecen a las cooperativas, seguidas por las entidades de microfinanzas y las bancarias<sup>7</sup>. A continuación se resumen los resultados de la encuesta en los temas más relacionados con la expectativa de la nueva ley.

La encuesta realizada mostró otras de las características de las instituciones: en su orden, las entidades de microfinanzas y las cooperativas son las que en mayor medida operan en el resto de la República, exceptuando el área metropolitana (cuadro 1) y

**Cuadro 1. | Distribución geográfica de clientes de las instituciones encuestadas**

Área	Bancos	Cooperativas	Entidad de microfinanzas
Metropolitana	17%	26%	6%
Resto de la República	25%	66%	79%
Ambas	58%	8%	15%
Total	100%	100%	100%

Base: 313 respuestas. Las instituciones que respondieron son 12 bancos, 230 cooperativas y 44 entidades de microfinanzas.

Fuente: ASIES.

<sup>7</sup>

Los instrumentos fueron validados por parte de expertos internos de ASIES, del Departamento de Estudios de Opinión Pública.

en algunos casos con énfasis en el área rural; los bancos respondieron que solamente lo hacen en un 25%. Es importante indicar que por la misma competencia en la prestación de sus servicios, los bancos han incrementado significativamente el número de agencias, incluso algunos cuentan con más de una agencia en una misma ciudad, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la bancarización en Guatemala.

Los porcentajes obtenidos demuestran la necesidad de un marco legal de las microfinanzas, dado que su presencia en el país es significativa. En términos de desarrollo, especialmente en el área rural, la regularización de las microfinanzas que motive la inclusión financiera de los sectores que carecen de acceso a crédito productivo por no calificar en los bancos del sistema, es un factor esencial.

#### 4.1 Necesidad de una ley para regular las microfinanzas; conocimiento del proyecto de ley y reacciones sobre su contenido

La serie incluyó preguntas para conocer la opinión de las entidades respecto a la necesidad de contar con una ley, así como auscultar cuánto conocen del proyecto de ley, el medio por el que se enteraron de su existencia y su acuerdo o no con la clasificación de las entidades que contiene. También se cuestionó si les atrae el proyecto de ley para acogerse a su normativa y la probabilidad que desde su perspectiva tiene de ser aprobada por el Congreso de la República. A continuación se incluyen las respuestas a algunas de estas preguntas.

En la pregunta de si creen necesaria la emisión de esta ley (cuadro 2), se observó que todas las entidades respondieron afirmativamente en porcentajes significativos.

**Cuadro 2. | Necesidad de una ley para regular a las entidades de microfinanzas**

	Bancos	Cooperativas	Entidades de microfinanzas
Sí	91%	87%	94%
No	9%	13%	6%
Total	100%	100%	100%

Base: 310 respuestas. Las instituciones que respondieron son 11 bancos, 267 cooperativas y 32 entidades de microfinanzas.

Fuente: ASIES.

Al preguntárseles sobre el conocimiento que tienen del contenido del proyecto de ley (cuadro 3), fueron las entidades de microfinanzas las que en mayor medida respondieron afirmativamente, considerándose positivo que estas lo conozcan.

Del porcentaje de instituciones que no conoce el proyecto de ley, en su mayoría los bancos y las cooperativas mencionaron que se debe a la falta de divulgación por la parte de la SIB, en tanto que las entidades de microfinanzas hicieron

el mismo señalamiento pero en menor porcentaje, debido a que tuvieron mayor contacto con la SIB en la fase de socialización del proyecto.

Con relación al interés de los entrevistados por conocer el proyecto (cuadro 4), las entidades de microfinanzas fueron las que en mayor medida manifestaron que se debió a poco interés personal, no así los bancos y las cooperativas que lo atribuyeron más a su falta de divulgación.

**Cuadro 3. | Conocimiento del proyecto de ley de microfinanzas elaborado por la SIB**

	Bancos	Cooperativas	Entidades de microfinanzas
Sí	25%	19%	70%
No	75%	81%	30%
Total	100%	100%	100%

Base: 315 respuestas. Instituciones que respondieron: 12 bancos, 270 cooperativas y 33 entidades de microfinanzas.

Fuente: ASIES.

**Cuadro 4. | Causas de desconocimiento del proyecto de ley de microfinanzas**

Motivos	Bancos	Cooperativas	Entidades de microfinanzas
Falta de divulgación por parte de la SIB	57%	66%	21%
Poco interés personal	43%	30%	68%
Falta de tiempo	0%	1%	11%
Falta de medios electrónicos	0%	3%	0%
Total	100%	100%	100%

Base: 256 respuestas. Instituciones que respondieron: 7 bancos, 230 cooperativas y 19 entidades de microfinanzas.

Fuente: ASIES.

Tomando en cuenta que el proyecto de ley prevé la autorización de dos tipos de entidades de microfinanzas, las MAC y las MIC, se consideró importante conocer si las entidades que manifestaron conocer el proyecto de ley, están de acuerdo con esa definición (cuadro 5). Al respecto, los bancos respondieron en su mayoría positivamente, y en menor medida las cooperativas y las microfinancieras. Este resultado estaría reflejando que estas últimas tienen una concepción que no coincide del todo con la propuesta de la SIB, al manifestarse en desacuerdo en un 62%.

Complementariamente, se preguntó en qué medida resulta atractivo para las entidades acogerse a la normativa en proyecto (cuadro 6). Mientras que todos los bancos objeto de estudio estuvieron a favor, no se emitió opinión similar de parte de las cooperativas y de las microfinancieras. Llama la atención que los entes de microfinanzas, a los que está dirigida esta ley, no se sientan invitados a sujetarse a esta, lo que quizás podría explicarse por el contraste que habría entre operar sin regulaciones como lo hacen actualmente y tener que

**Cuadro 5. | Aceptación de la clasificación de instituciones de microfinanzas prevista en el proyecto de ley**

	Bancos	Cooperativas	Entidades de microfinanzas
Sí	100%	62%	38%
No	0%	38%	62%
Total	100%	100%	100%

Base: 71 respuestas. Instituciones que respondieron: 3 bancos, 47 cooperativas y 21 entidades de microfinanzas.

Fuente: ASIES.

**Cuadro 6. | El proyecto de ley ofrece atractivos para acogerse al mismo**

	Bancos	Cooperativas	Entidades de microfinanzas
Sí	100%	42%	22%
No	0%	58%	78%
Total	100%	100%	100%

Base: 76 respuestas. Instituciones que respondieron: 3 bancos, 50 cooperativas y 23 entidades de microfinanzas.

Fuente: ASIES.

acomodarse a una normativa que a pesar de permitirles el acceso al ahorro del público vía depósitos y colocación de títulos valores, también implica que tendrán que sujetarse a la supervisión de la SIB.

Finalmente, para conocer la percepción sobre la probabilidad de que este proyecto sea aprobado por el Congreso, se incluyó una pregunta a la cual todas las entidades respondieron mayoritariamente de forma pesimista, influidas probablemente por la poca dinámica que se observa en el Organismo Legislativo para conocer y aprobar nuevas leyes o bien por considerarla de menor importancia en relación a otras iniciativas de ley que ya obran en el mismo.

#### **4.2 Entrevistas con ejecutivos vinculados al manejo de entidades de microfinanzas**

Se llevaron a cabo entrevistas con un grupo reducido de ejecutivos<sup>8</sup> de las principales entidades de microfinanzas del país, seleccionados intencionalmente por su experiencia y vinculación con el sector. Las entrevistas

giran en torno a las expectativas derivadas de la aprobación de la ley. A continuación se incluyen en forma resumida, las principales respuestas obtenidas.

- Sobre la base de la experiencia de otros países, consideran conveniente y beneficiosa la ley.
- Debido al monto de capital inicial requerido, estiman que muy pocas entidades se acogerían a la misma.
- Avizoran problemas (de costo) en el montaje de una estructura adecuada para generar la información financiera que les será requerida.
- Posibilitará mayor captación de recursos de la cooperación internacional, ya que los donantes desearían que estas entidades estén reguladas.
- Será necesario establecer una central de riesgo, que reforzaría el análisis de riesgos y contribuiría a reducir la mora crediticia.

<sup>8</sup> Lic. Fabián Pira Arrivillaga, Presidente de la Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF) y del Consejo Nacional de Microfinanzas (CONAMIF); Lic. Carlos E. Herrera, Gerente General de Génesis Empresarial; Lic. Edgar Búcaro R., Microfinance Consulting, especialista en microfinanzas y exgerente en varios entes de microcrédito; y Lic. Daniel Ruíz Arrivillaga, Director Ejecutivo de REDIMIF.

- Perciben dificultad para captar recursos para las MIC.
- Entre los beneficios de la ley estaría el ordenamiento, la integración del sector y el registro de las entidades existentes.
- Ampliaría la inclusión financiera y contribuiría al desarrollo rural.
- Una ventaja importante es que podrán captar depósitos del público, lo que reduciría el costo del microcrédito.
- Preocupa la excesiva previsión de normas que serán reglamentadas por la JM, porque podría hacerla poco operativa.
- Las entidades obtendrían mayores beneficios de las políticas públicas, especialmente las dirigidas al desarrollo rural en favor de amplios sectores marginados de la población.
- Para las ONG a inscribirse en el MINECO, cuyo fondeo se reforzaría con operaciones de banca de segundo piso, recomiendan que este diseño un plan de acompañamiento.

## Conclusiones

- El sector no ha sido considerado en el diseño e implementación de las políticas públicas y surge por iniciativa de personas o grupos de emprendedores que crearon varias instituciones, dedicadas a la concesión de crédito en montos pequeños.
- Integran el sector financiero del país: los bancos, las cooperativas y las entidades de microfinanzas. Los dos primeros cuentan con un marco legal que rige sus operaciones y las del tercero operan de acuerdo con el Código de Comercio, Código Civil y otras leyes aplicables, pero carecen de una ley específica que regule sus operaciones.
- El microcrédito proviene según el monto de la cartera total en su orden, del sector cooperativo, los bancos y las entidades de microfinanzas.
- Además de que la ley le dará certeza jurídica a sus operaciones, fortalecerá su marco institucional.

- Al ser supervisadas por la SIB, podrán contribuir a la prevención y combate del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo, mediante aplicación de las normas de la IVE.
- Característica saliente de las entidades de microfinanzas y las cooperativas es su presencia en el interior de la República, con énfasis en el área rural, con enfoque de género y atención crediticia a grupos de mujeres.
- Tienen impacto social por el alcance y la amplia cobertura de sus servicios; su contribución a la profundización e inclusión financiera; diversificación de sus productos y ampliación de la cobertura crediticia al mercado de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), y a los sectores desatendidos por la banca formal.
- La encuesta y entrevistas con representativos del sector, evidencian la necesidad de un marco legal para las microfinanzas que estimule la inclusión financiera en las áreas que no han tenido acceso a crédito productivo.
- La falta de una normativa específica para el sector no permite la captación de recursos del ahorro nacional, lo cual solamente pueden hacer las instituciones bancarias y cooperativas; la ley les permitirá acceder a recursos de menor costo.
- La falta de certeza jurídica para las entidades, aunada a la carencia de normas que respalden y orienten sus actividades, evidencia la necesidad de fortalecer el marco jurídico e institucional en el cual se desenvuelven.
- La disponibilidad de información financiera, permitirá la creación de burós de crédito que informen sobre la calidad de los demandantes, reforzará el análisis de riesgos y contribuirá a la reducción de la mora crediticia.
- La percepción de los funcionarios entrevistados, es que sólo podrían acogerse a la ley en primera instancia, las instituciones más grandes que cuenten con un Consejo Directivo, debido principalmente a lo elevado del monto del patrimonio inicial requerido.

- A pesar de una percepción general de la necesidad de la ley, en alguna medida también se percibió opinión dividida entre las entidades en torno a su conveniencia, derivado del balance entre ventajas y desventajas, y en función del tamaño de las entidades.
- Preocupa la excesiva previsión de normas en la ley que serán objeto de reglamentación posterior por la JM, porque podría hacerla poco operativa y limitante para el desarrollo de sus operaciones.
- Dentro del sector priva el sentimiento de que las políticas públicas en materia fiscal discriminan en su contra.
- Los encuestados perciben poca probabilidad de que este proyecto sea aprobado por el Congreso de la República.

## Recomendaciones

- Que en el diseño de políticas públicas y de leyes dirigidas a fortalecer el desarrollo rural, se tenga en cuenta al sector de las microfinanzas como ente de apoyo, canalizador de programas crediticios, así como de asistencia técnica para mejorar las destrezas de producción que se desarrollan en el área rural.
- Debido a que varios artículos de la ley se reglamentarán por la JM, es oportuno recomendar que estas no sean restrictivas para no obstaculizar el desarrollo del sector.
- En torno al aporte inicial que deben hacer las entidades que se acojan a la ley, se recomienda realizar esfuerzos, a fin de que la comisión del Congreso de la República que conozca el proyecto modifique el artículo correspondiente, en el sentido de que este se fije acorde al tamaño de los activos de cada entidad al momento de solicitar acogerse a la ley, guardando la relación del 10% del patrimonio respecto de sus activos de riesgo.
- Se recomienda la aprobación de la normativa propuesta por las autoridades bancarias para proveer de un marco institucional y legal adecuado al desarrollo de las microfinanzas; sin embargo, sería conveniente incorporar las modificaciones que sugieran las entidades de microfinanzas y los centros de investigación.

## Bibliografía

Álvarez-Moro, O. (2010). *¿Qué son las microfinanzas?* recuperado del Blog Salmón: <http://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-son-las-microfinanzas>

Economist Intelligence Unit (2012). *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2012*. Londres.

Guatemala. Congreso de la República (1978). *Ley General de Cooperativas*, Decreto No. 16 – 1978. Guatemala.

\_\_\_\_\_. (2002 y 2012), *Ley de Bancos y Grupos Financieros*, Decreto No. 19-2002 y sus modificaciones contenidas en el Decreto No. 26-2012). Guatemala.

\_\_\_\_\_. (2002), *Ley de Supervisión Financiera*, Decreto No. 18 – 2002. Guatemala.

\_\_\_\_\_. (2002), *Ley Orgánica del Banco de Guatemala*, Decreto No. 16 – 2002. Guatemala.

\_\_\_\_\_. Gobierno de la República (1974). *Ley de Sociedades Financieras Privadas*, Decreto-Ley 208. Guatemala.

\_\_\_\_\_. (1979), *Reglamento de la Ley General de Cooperativas*, Acuerdo Gubernativo No. ME 7/79. Guatemala.

Navajas, S. y Tejerina, L. (2006). *Microfinance in Latin America and the Caribbean: Connecting Supply and Demand*. No. 9212, Publicaciones BID, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pedroza, P. (2010). *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: El sector en cifras*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Prado Villegas, C. (2007). *Comentarios sobre la presentación de la experiencia de Brasil*. En Distribución de servicios financieros a través de agentes no bancarios: Conferencia sobre la Supervisión y Regulación de Actividades de Microfinanzas en América Latina, México D.F., Marzo 15 y 16, 2007, por ASBA y CGAP/Banco Mundial.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales  
Apartado Postal 1005 A  
Ciudad Guatemala  
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO



/GT.ASIES



/ASIES\_GT



/ASIESGT