



## La Importancia de una legislación Microfinanciera para el desarrollo del sector en España.

Jaime Durán Navarro (Coord.)  
María Doiciu  
Gonzalo Luzárraga  
María Nowak  
Esther María Pérez Quintana  
Giampietro Pizzo  
Pablo Serrano  
Saiyi Suzuki Navarro  
Tibor Szeckfú





**LA IMPORTANCIA DE UNA LEGISLACIÓN  
MICROFINANCIERA PARA EL DESARROLLO  
DEL SECTOR EN ESPAÑA**

**Autores**

Jaime Durán Navarro (Coord.)

María Doiciu

Gonzalo Luzárraga

María Nowak

Esther María Pérez Quintana

Giampietro Pizzo

Pablo Serrano

Saiyi Suzuki Navarro

Tibor Szekfú

## **Edita**

Foro de MicroFinanzas.  
www.foromicrofinanzas.com

Universidad Pontificia Comillas.  
c/ Alberto Aguilera, 23. 28015 Madrid.  
www.upco.es

Universidad Autónoma de Madrid.  
Carretera de Colmenar, Km. 14,5. 28049 Madrid.  
www.uam.es

Fundación Nantik Lum.  
c/ Apolonio Morales, 6, 28036 Madrid  
www.nantiklum.org

Portada desarrollada por Javier Sastre.  
Traducción al Castellano: Iván Ramos Orlandi.  
Traducción al Inglés: Naia Hernando Muro.  
Compuesto, maquetado e impreso por Cromoimagen (España) - *Printed in Spain.*

Depósito Legal: 12587-2013.

*Derechos reservados, Fundación Nantik Lum, Universidad Pontificia Comillas y Universidad Autónoma de Madrid.*

*El Foro de MicroFinanzas apoya la creación y difusión del conocimiento y por eso se acoge a la política de uso libre de los contenidos. Este trabajo es distribuido con la esperanza de que sea útil. La fotocopia y distribución de este cuaderno, parcial o completa, está permitida en cualquier medio, sin necesidad de permiso especial de los autores y editores, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:*

- 1.- Respetar el texto publicado (se permite la libre distribución del contenido, no su modificación salvo aprobación expresa del Foro).*
- 2.- Citar la fuente original.*

*Esta edición integrada por mil quinientos ejemplares de distribución gratuita, ha sido posible gracias a la colaboración y al apoyo financiero de la Fundación ICO. Agradecemos también el apoyo que nos han brindado la Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid y el Grupo Deutsche Bank España en la publicación de anteriores Cuadernos Monográficos*

# ÍNDICE

	Página
<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. El grupo de trabajo de legislación microfinanciera española</b> .....	6
1.1. Metodología de Trabajo .....	8
1.2. Participación en Redes Internacionales.....	8
1.3. Acuerdos Alcanzados .....	9
<b>2. Forma jurídica recomendada para instituciones microfinancieras</b> ...	12
<b>3. El Fondo Social Europeo y las microfinanzas. Oportunidades para el sector en España</b> .....	21
<b>4. El rol del Fondo Europeo de Inversiones en el sector de las microfinanzas en España</b> .....	28
<b>5. El microcrédito en Francia. La experiencia de Adie</b> .....	34
<b>6. La ley del Microcrédito en Italia: De la ley bancaria a una legislación específica</b> .....	42
<b>7. ¿Es la legislación importante para el desarrollo del sector microfinanciero? Estudio de caso sobre Rumanía</b> .....	47
<b>8. Legislación Microfinanciera Húngara</b> .....	52
8.1. Introducción .....	52
8.2. Reseña histórica: el surgimiento de organizaciones microfinancieras sin fines de lucro .....	52

8.3. Panorama legislativo y práctica microcrediticia. Primer periodo de operación: 1992-1998 .....	55
8.4. Necesidad para la legislación y enmienda al Acta .....	63
8.5. Panorama legal y práctica microcrediticia después de la enmienda a la legislación. ....	65
8.6. Otros impactos de los cambios en la legislación .....	67
8.7. La aparición del Programa de Microcréditos JEREMIE y las entidades microfinancieras con fines lucrativos .....	69
8.8. Regulación de la operativa de las potenciales organizaciones microfinancieras .....	71
8.9. Resumen de la experiencia .....	78
<b>9. Conclusiones .....</b>	<b>82</b>

## INTRODUCCIÓN

Los días 18, 19 y 20 de abril de 2012 se celebró el II Encuentro Nacional de Microfinanzas en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid (ICAI).

El II Encuentro Nacional de Microfinanzas titulado La Nueva Legislación Microfinanciera Española, contó con la presencia de expertos tanto de la Red Europea de Microfinanzas, como de instituciones europeas como el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Inversión. El objetivo del Encuentro era conocer las experiencias en otros países europeos que pudieran servirnos de lecciones para el desarrollo de nuestra legislación microfinanciera propia.

Así mismo, sirvió para reunir a todos los agentes del sector y aportar el último empuje para el avance y la conclusión del primer borrador de la nueva legislación microfinanciera española.

Este cuaderno monográfico del Foro de MicroFinanzas recopila el trabajo desarrollado durante esos días.

El II Encuentro Nacional de Microfinanzas es la continuación del trabajo desarrollado a partir de las conclusiones del I Encuentro y que ha sido llevado a cabo por el Grupo de Legislación Microfinanciera Española.

## **1. EL GRUPO DE TRABAJO DE LEGISLACIÓN MICROFINANCIERA ESPAÑOLA**

*Jaime Durán Navarro*

Codirector del Foro de MicroFinanzas

El Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera nace en el seno del Foro de MicroFinanzas, que lleva trabajando desde 2003 para el desarrollo del sector microfinanciero tanto en España, como hacia el exterior a través de la Cooperación Internacional. Es el primer foro de microcréditos en España y un espacio pionero de sensibilización, estudio, debate e investigación sobre microfinanzas.

Fue creado en el año 2003 en el marco del acuerdo de colaboración e investigación entre la Fundación Nantik Lum, la Universidad Pontificia Comillas y la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente también cuenta con la colaboración de la Fundación África Directo y la Fundación del Instituto de Crédito Oficial.

La creación del Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera es la culminación del trabajo desarrollado por el Foro de MicroFinanzas para articular el sector microfinanciero español que está sufriendo una gran crisis con la desaparición de la mayoría de sus programas ligados a las Cajas de Ahorro.

El Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española nace a partir del primer Encuentro Nacional de Microfinanzas organizado por el Foro de MicroFinanzas bajo el título: “Microfinanzas en España ¿De qué estamos hablando?” los días 15, 16 y 17 de septiembre de 2010 en Madrid.

Este primer Encuentro Nacional reunió representantes de universidades, ONG y fundaciones, entidades financieras y la Administración Pública, así como también a los microemprendedores y el público en general. Su objetivo fue concentrar a todos los agentes del sector para debatir sobre el modelo de concesión de microcréditos en nuestro país y proponer un nuevo plan de acción. Para ello, se llevó a cabo un análisis DAFO del modelo de microfinanzas en España, esto es, un inventario de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del sector, y de las instituciones que lo componen.



Durante el debate, los participantes del Encuentro expresaron como debilidad del sector microfinanciero español, la ausencia de una legislación que permita el nacimiento de verdaderas instituciones microfinancieras, que incrementen el número de las mismas, y que permita la existencia de competencia entre ellas para que el sector se pueda desarrollar<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, destacaron la falta de un marco regulatorio adecuado que promueva la creación de microempresas, y que brinde apoyo a las Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédito (en adelante ESAM) para que éstas puedan dar más y mejores servicios.

A raíz de estas debilidades detectadas se constituyó un grupo de trabajo que comenzó con 50 instituciones, y a día de hoy cuenta con más de 120 representantes de todos los actores del sector: Cajas de Ahorro, Fundación ICO, Fondo Social Europeo, ESAM, universidades, fundaciones, ONG, asociaciones de beneficiarios/as, consultores, instituciones públicas (ayuntamientos, ministerios, Comunidades Autónomas, etc.), entre otras.

El Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española, representa a más de 120 entidades que tienen un fin social común: luchar contra la pobreza y recuperar el espíritu emprendedor en España. El trabajo realizado es un ejemplo de participación de la Sociedad Civil en Democracia con un espíritu constructivo y sin exclusiones ni injerencias de ningún tipo.

Siempre se ha trabajado en consenso y con una alta participación por parte de todas las entidades buscando una legislación inclusiva y que por encima de todo dé respuesta a las necesidades de las personas que van a recibir un microcrédito para sacar adelante a sus familias.

El Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera ha estado coordinado con las Instituciones Europeas que han participado en sus reuniones o han estado informadas del resultado de las mismas, como el Fondo Social Europeo o el Fondo Europeo de Inversiones. Así mismo el Grupo ha participado en Redes Europeas sobre temas de legislación convirtiéndose en un referente para muchos países europeos que esperan desarrollar una legislación microfinanciera.

---

<sup>1</sup> Cuadernos Monográficos números 15 y 16.

Esperamos culminar el trabajo empezado y dar respuesta a las necesidades de muchas personas que quieren trabajar para sacar adelante a sus familias y no tienen acceso a un crédito de pequeño importe sin aval ni garantías que les permita hacerlo: un microcrédito.

### **1.1. Metodología de Trabajo.**

Hasta la fecha, el Grupo de Legislación Microfinanciera Española ha realizado reuniones presenciales a nivel trimestral. Ha fomentado el trabajo en red a través de la creación de comisiones (grupos de trabajo especializados) para desarrollar de manera simultánea y progresiva los puntos más importantes de la futura legislación microfinanciera española, compartiendo así todos los documentos en un sistema (una nube) de ficheros compartidos.

### **1.2. Participación en Redes Internacionales.**

El Grupo de Legislación Microfinanciera Española cuenta con la presencia, apoyo y asesoría de las redes microfinancieras internacionales. Esto se reflejó de manera clara en la participación de representantes de Rumanía, Italia, Hungría y Francia en el II Encuentro Nacional de Microfinanzas.

El coordinador del Grupo participa en el Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Europea de la Red Europea de Microfinanzas donde se coordina el trabajo legislativo en todos los países europeos, se comparten experiencias y lecciones aprendidas.

Durante 2011 y 2012, representantes del Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española han participado en reuniones del Grupo de Legislación Microfinanciera Europea de la *European Microfinance Network*. Esto ha dado como fruto, el apoyo de la EMN al trabajo desarrollado por el Grupo Español y ha consolidado la presencia en dicho Grupo de Trabajo. A su vez, ha participado en la reunión *Improving the Regulatory Environment for Microcredit* (Bruselas, 2 de diciembre de 2011) convocada por la Comisión Europea con los principales actores del sector a nivel europeo.

También la Campaña de la Cumbre Mundial del Microcrédito ha apoyado el trabajo del Grupo, entendiendo la necesidad de esta legislación para el

desarrollo del sector en España. El 21 de octubre de 2011, se llevó a cabo en Valladolid, España, la cuarta reunión del Grupo de Trabajo. La actividad fue financiada por la Cumbre Mundial del Microcrédito, enmarcándose dentro de las actividades previas a la Cumbre.

Además el Foro de MicroFinanzas participó activamente en la Cumbre Mundial del Microcrédito celebrada en Valladolid los días 14 - 17 de noviembre de 2011 donde tuvo la oportunidad de presentar los avances del Grupo de Trabajo en la sección denominada “Pista Española”.

### **1.3. Acuerdos Alcanzados.**

Hasta la fecha, el Grupo de Legislación Microfinanciera Española ha llevado a cabo 10 reuniones presenciales.

En la primera reunión se estableció como primera tarea detectar los aspectos más importantes que debería contemplar la futura legislación microfinanciera para:

- Facilitar y apoyar el trabajo de las Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédito, ESAM.
- Apoyar la aparición de Instituciones Microfinancieras.
- Capitalizar la experiencia y apoyar el trabajo de las Cajas de Ahorro.
- Favorecer el impacto positivo en los beneficiarios de los microcréditos en nuestro país.

Para esto, se establecieron grupos de trabajo. A su vez, se estudiaron legislaciones microfinancieras de otros países como Francia, Rumania, Italia, y Perú para determinar aquellos factores que mejor se adaptan a la realidad y necesidad de sector español.

Durante el trabajo realizado en los grupos y en las reuniones se alcanzaron los siguientes acuerdos que comprenden los distintos ámbitos de la futura legislación:

## ÁMBITO OBJETIVO

- Importes máximos: Hasta 25.000 euros.
- Tipo de interés: Tipo de interés limitado, siendo la referencia el Euribor más un diferencial que será desarrollado reglamentariamente. Sin avales ni garantías.
- Beneficiario: Persona física excluida de los cauces tradicionales de financiación.
- Finalidad: Principalmente poner en marcha una actividad productiva, y cualquier otra actividad que mejore las condiciones de vida de las personas.

Por lo tanto, la **definición** que tendrían los microcréditos en España es:

Créditos de hasta 25.000 euros, sin avales ni garantías, para personas físicas excluidas de los cauces tradicionales de financiación en España, cuya finalidad sea poner en marcha o reforzar actividades productivas, y/o mejorar las condiciones de calidad de vida.

## ÁMBITO SUBJETIVO

Características:

- Las entidades que van a dar microcréditos, independientemente de su forma jurídica, tienen que ser necesariamente entidades sin ánimo de lucro.
- Todas las entidades (independientemente de su forma jurídica) deberán cumplir unos determinados requisitos para poder prestar microcréditos.
- La Comisión del Ámbito Subjetivo, creada el 8 de febrero de 2012 y liderada por el abogado Pablo Serrano (bufete de abogados Clifford Chance) estudiaron las distintas formas jurídicas para encontrar la más adecuada. El resultado de su trabajo fue<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Ver el artículo contenido en este mismo Cuaderno Monográfico sobre la forma jurídica de las entidades microfinancieras en España.

## **La Fundación Microfinanciera (FMF)**

Órgano Supervisor:

Funciones: otorgar, renovar y revocar licencias microfinancieras. Una reunión anual de sus miembros.

Composición:

- Representantes de ministerios de trabajo, industria, sanidad, política social e igualdad, economía y hacienda, y medio rural y marino.
- Expertos del sector.

A partir del trabajo desarrollado en el II Encuentro Nacional, se decidió que, en vez de promover una legislación independiente, intentaríamos formar parte del desarrollo de alguna una ley ya existente. Para ello, empezaremos a consultar las distintas formaciones políticas y diseñaremos una estrategia de comunicación y de lobby.

## **2. FORMA JURÍDICA RECOMENDADA PARA INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS**

*Pablo Serrano*

Socio Bufete de Abogados Clifford Chance

En el proceso de creación de una nueva legislación española para las microfinanzas, uno de los principales puntos a tener en cuenta es la tipología de institución que queremos definir para el desarrollo de la actividad microfinanciera. El correcto análisis de las distintas tipologías de institución y la definición de las características que deben tener las instituciones, nos darán el marco de referencia de lo que a futuro será el sector en España.

A la hora de definir las características que se desean de estas instituciones se ha partido de una línea base con ciertas premisas que marcarán la forma y el objetivo de las microfinanzas en España.

Las entidades microfinancieras deberán ser parte del mercado en el desempeño de una actividad remunerada que será la de conceder empréstitos. No se considera la captación de depósitos reembolsables del público, aunque sí la captación de recursos de inversores externos para el desarrollo de la actividad. Así mismo se propone que sean instituciones sin ánimo de lucro, es decir, que no tengan el objetivo último de repartir dividendos entre los socios.

Finalmente, en estas presunciones iniciales, es de vital importancia señalar la necesidad de que, a la hora de determinar una forma jurídica, se preste especial atención a la independencia en cuanto a responsabilidad ante terceros de los promotores y socios, y de la propia institución en sí misma, es decir, que los promotores no respondan personalmente de las obligaciones contraídas por la institución microfinanciera. Así mismo, y como última referencia a la concepción inicial de la forma jurídica de las instituciones, éstas deben ser susceptibles de acogerse a los programas de ayuda del Fondo Social Europeo (FSE) y de otras instituciones como el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Tras definir este punto de partida, el análisis se centrará en los elementos determinantes del tipo de persona jurídica y en las distintas opciones que existen. No será necesario que las instituciones microfinancieras se registren como entidades de crédito ya que presuimos que ni captarán depósitos ni participarán en actividades de emisión de dinero electrónico. El hecho de no constituirse como entidad de crédito no supone ningún impedimento a la hora de interactuar con organismos oficiales, como bien demuestra el caso de Inicjatywa Mikro en Polonia. Por otra parte, al no desarrollar actividades de préstamos o créditos hipotecarios estarían exentas de ajustarse a los requisitos dispuestos en la Ley 2/2009, según la cual deberían cumplir una serie de exigencias formales tales como la inscripción en el registro administrativo, la prestación de aval o póliza de responsabilidad, o todo lo dispuesto a lo largo de los 22 artículos que componen dicha ley.

Ante estos planteamientos, a la hora de definir finalmente la persona jurídica ideal para el sector, las posibilidades que se plantean serían: Sociedad Cooperativa, Asociación y Fundación. A continuación expondremos las razones que han motivado a decantarnos por la forma de Fundación.

El principal motivo por el que la forma de Sociedad Cooperativa no es considerada como la más adecuada es que el fin último de la cooperativa, por definición, es el de satisfacer el interés colectivo de sus integrantes, y si bien pueden realizar actividades cooperativas con terceros no socios, estas serían de carácter excepcional. Por otra parte la legislación exigente en torno a las cooperativas de crédito podría suponer una barrera al desarrollo de la actividad, ya que impone una normativa especial muy rígida con requisitos exigentes como un elevado capital mínimo y otras obligaciones equiparables a las de las entidades de crédito que podrían suponer un freno al desarrollo de la actividad microfinanciera, algo que se pretende evitar desde este punto de partida.

También ha sido descartada la alternativa de Asociación como forma jurídica deseable porque, aunque se ajustaría al modelo que se quiere plantear, habría que declararla específicamente de interés general para distinguirla de aquellas que únicamente buscan al interés de los miembros, y supondría adaptarse al régimen fiscal de las mismas. Adicionalmente plantea el problema de la complejidad a la hora de diferenciarse de otras asociaciones. Al ser la libertad de asociación un derecho fundamental, hay un sinfín de asociaciones con muy diversos objetivos y esta misma característica implica una cierta carencia en el control previo de las asociaciones. A esto hay que sumar que el proceso hasta la inscripción en el registro correspondiente es dilatado, y durante este

proceso los promotores, o los asociados que manifiesten actuar en nombre de la asociación, responderían solidariamente de las deudas de la organización. Finalmente puede llegar a plantear un inconveniente esta forma jurídica a la hora de acudir a solicitar fondos europeos ya que no suele ser tipo de organización demandante más habitual.

Sin embargo, la figura de Fundación parece adaptarse en gran medida a las demandas de las Instituciones Microfinancieras (IMF) futuras. En su propia definición dentro de la Ley 50/2002 se identifica a las fundaciones como organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.

Es esta misma ley, en el apartado de fines y beneficiarios, se advierte que las fundaciones deberán perseguir un fin de interés general, y entre los ejemplos que proponen, varios se adaptarían a la perfección a la misión de las IMF: asistencia social e inclusión social, promoción de la acción social, promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales y culturales, así como el fomento de la economía social.

Las fundaciones tendrán personalidad jurídica desde la inscripción en el Registro de Fundaciones, y solo las allí inscritas podrán utilizar el término “Fundación”. Desde el momento en que la organización queda registrada, estará sometida al control del Protectorado de Fundaciones, ejercido por la Administración General del Estado, quien se encargará de supervisar que la actividad se adecue a la legalidad y a los estatutos así como de resolver aquellos aspectos puntuales que puedan darse en el desempeño de la organización específicamente. Esta supervisión, lejos de suponer una barrera a la flexibilidad, otorga una imagen exterior muy beneficiosa para las organizaciones, facilita los procesos de obtención de ayudas al cumplir con los requisitos específicos de la Unión Europea (UE), y además ofrece la posibilidad de contar con el apoyo de la Asociación Española de Fundaciones.

Otra de las ventajas de optar por la forma jurídica de Fundación es que éstas disfrutan de un régimen fiscal específico que detallaremos más adelante, pero que podemos avanzar tiene en la exención del pago del Impuesto de Sociedades su característica más destacable.

Una vez mencionadas las principales ventajas de esta forma jurídica veremos de manera más concreta las especificidades de lo que supone inscribirse



como fundación. En primer lugar las fundaciones estarán gobernadas por el Patronato, que será el principal órgano de gestión y representación. El Patronato deberá estar conformado por un mínimo de tres miembros pudiendo ser éstos personas físicas o jurídicas, en cuyo caso deberán designar a una persona física como representante.

Las funciones del Patronato son muy amplias, pues junto a las propias de la administración de los bienes, se encuentran otras como la aprobación de cuentas y del plan de actuación, la modificación de los Estatutos, la fusión y liquidación de la fundación, y todas aquellas que requieran la aprobación del Protectorado, que en ningún caso podrán ser delegables. Todas estas funciones se ejercerán gratuitamente, sin perjuicio a ser reembolsados de los gastos que ocasione el desempeño de su función, y sus miembros únicamente podrán percibir remuneración por servicios prestados a la fundación distintos de los que implican su posición dentro del Patronato, y siempre previa autorización del Protectorado.

El Patronato deberá formalizar, al menos, las figuras de Presidente y de Secretario, pudiendo designar más miembros que lo compongan así como comités ejecutivos y otro tipo de cargos en los que delegar funciones siempre distintas a las anteriormente mencionadas.

En cuanto al patrimonio se refiere, estará formado por todos los bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valoración económica que integren la dotación, así como todos aquellos que adquiera la fundación con posterioridad a su constitución, se afecten a la dotación o no. Siguiendo lo expresado en el artículo 12 de la Ley 50/2002, la dotación ha de ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales. Se presumirá suficiente la dotación cuyo valor económico alcance los 30.000 euros. Esta cantidad podría ser inferior cuando el Protectorado lo considere necesario en atención a los fines específicos.

En caso de que la dotación se componga de aportaciones dinerarias, el desembolso inicial deberá ser de al menos el 25 por 100, y el resto se deberá hacer efectivo en un plazo no superior a cinco años. Si la aportación es no dineraria deberá incorporarse a la escritura de constitución tasación realizada por un experto independiente.

Veremos a continuación los **principios de actuación de las fundaciones:**

Siguiendo lo mencionado anteriormente, reafirmamos el precepto de que las fundaciones deben destinar efectivamente su patrimonio y rentas a los fines fundacionales. Así mismo deberán dar información suficiente sobre sus fines y actividades para que sean conocidos por sus eventuales beneficiarios, frente a los que tendrán que actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación.

En cuanto a las actividades económicas, las fundaciones podrán desarrollar aquellas actividades cuyo objeto esté relacionado con los fines fundacionales o que sean complementarias a los mismos, siempre según las normas reguladoras de la defensa de la competencia. Además podrán intervenir en cualesquiera actividades económicas a través de su participación en sociedades mercantiles siempre que no se responda personalmente de las deudas sociales. Cuando esta participación sea mayoritaria deberán dar cuenta al Protectorado en el momento en que dicha circunstancia se produzca.

Las fundaciones podrán obtener ingresos por sus actividades siempre que ello no implique una limitación injustificada del ámbito de sus posibles beneficiarios. A la realización de los fines fundacionales deberá ser destinado, al menos, el 70 por 100 de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos realizados para la obtención de tales resultados, debiendo dedicar el resto a incrementar bien la dotación o bien las reservas según acuerdo del Patronato. En el cálculo de los ingresos no se incluirán las aportaciones o donaciones recibidas en concepto de dotación patrimonial en el momento de constitución o en un momento posterior.

En cuanto a contabilidad se refiere, las fundaciones deberán llevar una contabilidad ordenada y adecuada a su actividad, que permita un seguimiento cronológico de las operaciones realizadas. Para ello llevarán necesariamente un Libro Diario y un Libro de Inventarios y Cuentas Anuales. Será el Presidente, o la persona designada en los Estatutos, quien formulará las cuentas anuales que deberán ser aprobadas en el plazo máximo de seis meses desde el cierre del ejercicio.

Las cuentas anuales, que comprenden el balance, la cuenta de resultados y la memoria, forman una unidad y deberán mostrar la imagen fiel del patrimonio y situación financiera de la fundación. La memoria, además de completar la información obtenida en los otros dos documentos, incluirá las actividades fundacionales, los cambios en los órganos de gobierno, dirección y representación, así como el grado de cumplimiento del plan de actuación, indicando

los recursos empleados, su procedencia y el número de beneficiarios en cada una de las distintas actuaciones realizadas, los convenios llevados a cabo con otras instituciones para estos fines, así como el grado de cumplimiento de las reglas relativas al destino de los resultados de las explotaciones económicas expuestos anteriormente.

Las fundaciones podrán presentar sus cuentas abreviadas cuando al cierre del ejercicio se cumplan al menos dos de las siguientes circunstancias:

- Que el total de las partidas de activos, según balance, no supere los 150.000 euros.
- Que el volumen total de ingresos por la actividad propia, más, en su caso, el de la cifra de negocios de su actividad mercantil no supere los 150.000 euros.
- Que el número medio de trabajadores durante el ejercicio no sea superior a cinco.

Por otra parte, si bien es recomendable auditar las cuentas, será obligatorio someterlas a auditoría externa cuando a fecha de cierre del ejercicio concurren al menos dos de las circunstancias siguientes:

- Que el total de partidas de activo supere los 2.400.000 euros.
- Que el volumen de ingresos más los resultantes de actividad mercantil supere los 2.400.000 euros.
- Que el número medio de empleados durante el ejercicio supere los 50.

Las cuentas anuales se aprobarán por el Patronato de la fundación y se presentarán al Protectorado dentro de los diez días hábiles siguientes a la aprobación. Caso de que existiese informe de auditoría, también sería adjuntado en este documento. Una vez examinadas y comprobada su adecuación formal, el Protectorado depositará las mismas en el Registro de Fundaciones, donde cualquier persona podrá obtener información sobre dichos documentos.

El Patronato elaborará y remitirá al Protectorado, en los últimos tres meses de cada ejercicio, un plan de actuación, en el que queden reflejados los objetivos y las actividades que se prevea realizar durante el ejercicio siguiente.

## **Beneficios fiscales y propuestas normativas.**

Siguiendo la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, podemos extraer lo que serían las principales ventajas de optar por estas formas jurídicas.

La gran diferencia sería la exención en el Impuesto sobre Sociedades (IS) por las siguientes rentas: las procedentes de los ingresos obtenidos sin contraprestación; las procedentes del patrimonio mobiliario e inmobiliario de la entidad, como los dividendos, intereses, cánones y alquileres; las derivadas de adquisiciones o de transmisiones, por cualquier título, de bienes o derechos; las obtenidas en el ejercicio de las explotaciones económicas exentas; y, finalmente, las que de acuerdo con la normativa tributaria, deban ser atribuidas o imputadas a las entidades sin fines lucrativos. Así mismo se extiende la exención a las rentas obtenidas de las explotaciones complementarias y auxiliares de las dirigidas a cumplir los fines que persiguen estas entidades.

En aquellas rentas que no estuvieran exentas, según lo mencionado anteriormente, la base imponible del Impuesto de Sociedades será gravada con un tipo único del 10 por 100.

En cuanto a tributación local se mantendrían las exenciones previstas en la ley anterior ampliando su ámbito. De este modo estarán exentos los Impuestos sobre Bienes Inmuebles siempre que su titularidad pertenezca a las entidades sin fines lucrativos, con la excepción de los afectados a las explotaciones económicas no exentas del Impuesto de Sociedades. También estarán exentas del Impuesto sobre Actividades Económicas las explotaciones económicas que desarrollen estas entidades cuando hayan sido calificadas como exentas por la propia Ley. Como novedad se introduce la exención en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana cuando la obligación legal de satisfacer el impuesto recaiga sobre una entidad sin fines lucrativos, así como en las donaciones realizadas en favor de las entidades beneficiarias del mecenazgo.

Finalmente vamos a ver una serie de propuestas *lege ferenda*, para una futura reforma de ley. Desde el grupo de trabajo del Foro de MicroFinanzas se propone que dentro de la Ley 49/2002 sobre el régimen fiscal especial, se añadiese, expresamente, a las Instituciones Microfinancieras como un apartado más dentro del artículo 7.1 en el que se detallan aquellas actividades y explotaciones económicas de prestación de servicios y gestión social. Si bien, tal y como está

expresada la Ley actualmente, las IMF podrían llevar a cabo su trabajo bajo la clasificación específica del apartado n: “inclusión social a que se refieren los apartados anteriores” destacando el apartado c: “asistencia a personas en riesgo de exclusión o dificultad social”, a todos los efectos parece conveniente que existiese una especificación hacia las IMF que no diese lugar a dudas.

El otro aspecto principal de la propuesta para legislación sería el que atañe a la exoneración de retención sobre rentas satisfechas a los aportantes. Bajo el actual régimen, el pago de intereses u otras rentas que una IMF realice a los aportantes de fondos podría generarle la obligación de retener a cuenta los impuestos directos de dichos aportantes (IRPF, IS, etc.). Con el fin de simplificar obligaciones fiscales y demás formalidades asociadas, se cree conveniente eliminar toda obligación de retener en este ámbito.

Por último cabe destacar que en relación a la deducibilidad del IVA, en contraposición a las dos propuestas anteriores, no se propone modificación alguna dado su carácter general en el marco impositivo del sistema federal español.

### **Conclusiones.**

Si no se busca que la financiación de las IMF se haga a través de fondos reembolsables al público, es decir, principalmente con depósitos, no será necesaria la constitución de entidades de crédito. Debido a las exigencias de estas organizaciones en sus requisitos formales, la recomendación es la de evitar constituir entidades de crédito.

La ausencia de ánimo de lucro por parte de las IMF desaconseja, por inadecuada, todas las formas de sociedad mercantil.

La necesidad de limitar la responsabilidad a la IMF conduce a considerar que el tipo de entidad que se podría constituir sería sociedad cooperativa, asociación o fundación, siendo esta última la que mejor parece ajustarse al futuro deseable.

Las principales ventajas de esta fórmula son:

1. La adecuación de los fines de interés general propios de las fundaciones a los objetivos de las IMF.
2. Limitación de la responsabilidad al patrimonio de la fundación.

3. Ventajas fiscales previstas en la Ley 49/2002 si bien, en aras de la claridad y seguridad jurídica, sería conveniente introducir cambios en dicha ley para que expresamente incluyera a las IMF.
4. Control por el Protectorado de Fundaciones que proporcionará garantía de legalidad y cumplimiento de los fines fundacionales.
5. Similitud del tipo de organización al utilizado frecuentemente por IMF de otros países que gozan de ayudas de fondos europeos.

Una vez analizada esta propuesta por parte de los miembros del Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española, se abrió el debate invitando a participar a los oyentes y actores del sector microfinanciero. La mayor preocupación general resultó ser el cuestionamiento de si al registrarse bajo la forma de Fundación, no se estaría restringiendo la posibilidad de acceder a financiación por parte de las IMF. Algunos actores consideraron esta fórmula como una barrera a la hora de captar fondos privados.

Por otra parte se planteó la dificultad formal que tendrían algunas de las organizaciones que ya se encuentran funcionando, a la hora de cambiar su forma legal de asociación a fundación, lo que conlleva una serie de costes y una importante carga de trabajo, planteando además dudas sobre si la nueva forma les convendría más.

Ante estas exposiciones se optó por un posicionamiento aperturista en el que la elección de forma jurídica no fuese impuesta sino que se pudiese optar según la conveniencia de cada ente. Las figuras serían entonces la de Fundación o la de Asociación, siempre que esta última cumpliera con la directriz de destinar al menos el 70 por 100 de su patrimonio a los fines sociales.

Finalmente se discutió sobre la conveniencia de crear una legislación, si sería mayor el beneficio que puede proporcionar el disponer de un marco regulatorio, frente al riesgo de limitarse a unas formas de actuación definidas. Así mismo, dadas las características del régimen jurídico español parece que sería más conveniente, y más factible, modificar una ley ya existente frente a la opción de crear una nueva.

### **3. EL FONDO SOCIAL EUROPEO Y LAS MICROFINANZAS. OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR EN ESPAÑA**

*Esther Pérez Quintana*

Unidad administradora del Fondo Social Europeo

En un momento como el actual, en el que el contexto económico viene marcado por la austeridad y el ahorro presupuestario, al mismo tiempo que se hace patente el aumento de las necesidades sociales de la población, la adopción de medidas inteligentes que permitan la máxima eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos disponibles se hace aún más necesaria.

Ante el panorama económico y social que España, y la Unión Europea (UE) en su conjunto, nos ofrecen actualmente, parece claro que el sector de las microfinanzas se revela como un valioso instrumento en el apoyo a las personas con mayores dificultades, susceptible de contribuir de una manera directa a la generación de empleo.

El Fondo Social Europeo (FSE), uno de los dos fondos estructurales que existe actualmente en la Unión Europea y que se mantendrá para el próximo periodo de programación, 2014-2020, se crea en 1957 mediante el Tratado de Roma y desde entonces ha venido apoyando mediante sus actuaciones la empleabilidad de las personas y el aumento de sus perspectivas laborales, así como otros objetivos de diversa índole, como son la igualdad de género, la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

Así pues, a la vista de lo señalado anteriormente, la existencia de un vínculo directo entre el Fondo Social Europeo y el sector de las microfinanzas resulta indiscutible.

En este contexto, la Unión Europea, concedora de las posibilidades que ofrece el sector de las microfinanzas como mecanismo de inclusión social y lucha contra la pobreza y el desempleo, ha venido impulsando diferentes iniciativas, como es el caso de PROGRESS, JEREMIE y JASMINE, entre otras.

No obstante, si bien es cierto que se está trabajando intensamente en el desarrollo del sector, no lo es menos que aún queda mucho por hacer en este ámbito, como lo ha venido reconociendo la propia Unión Europea. Así lo pone de manifiesto la resolución del Parlamento Europeo, 24 de marzo de 2009, [2008/2122(IND)], en la que el Parlamento Europeo vino a reconocer el problema y pidió a la Comisión que redoblara sus esfuerzos para el desarrollo del microcrédito en la UE, a fin de apoyar el crecimiento y el empleo. Así mismo, en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativo a la ejecución del Instrumento Europeo de Microfinanciación PROGRESS durante el año 2010, se reconocía que la mayor parte de los microcréditos de la UE son facilitados por instituciones de microfinanciación no comerciales (ONG, fundaciones, organismos de la administración, bancos de fomento de los Estados miembros e instituciones financieras no bancarias) sin que estos proveedores tengan actualmente la capacidad y los recursos para satisfacer la gran demanda.

La experiencia del FSE en España en el ámbito de las microfinanzas ha sido muy limitada y se ha centrado esencialmente en el microcrédito. En este sentido, existen experiencias previas en materia de microcréditos en el ámbito de la iniciativa comunitaria EQUAL, vigente durante el periodo de programación 2000-2006. Así mismo, resulta especialmente interesante la actividad del Instituto de la Mujer, que ha venido desarrollando un programa de microcréditos desde el año 2001.

Una de las primeras cuestiones que hemos de plantearnos en el marco de la interacción entre el FSE y las microfinanzas es cómo se instrumenta en la práctica dicha relación. Por lo que se refiere al marco jurídico del FSE que regula el periodo de programación actual 2007-2013, tanto el Reglamento (CE) N.º 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, como el Reglamento (CE) N.º 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo, prevén la utilización de los instrumentos financieros en el ámbito del FSE. Así mismo, las propuestas de reglamentos presentadas por la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, establecen para el periodo de programación 2014-2020 una regulación de los instrumentos financieros similar a la actual.

Según lo dispuesto en el marco jurídico señalado anteriormente, los cursos procedentes del FSE podrían emplearse para cualquiera de estos fines:



- La puesta en marcha del instrumento financiero en sí mismo. De esta forma, en el caso del microcrédito los fondos procedentes del FSE pueden emplearse directamente para la concesión del mismo. En este supuesto, es preciso tener en consideración que las entidades que tradicionalmente han venido gestionando el FSE no son, en la mayoría de los casos, expertas en la gestión de instrumentos financieros. A todo ello hay que sumar la complejidad y el alto grado de especificidad de la materia, que requiere de conocimientos técnicos importantes. Para solventar estos obstáculos es preciso buscar el apoyo y la experiencia de entidades expertas en el ámbito de los instrumentos financieros, mediante la firma de acuerdos y convenios de colaboración. De esta forma, el FSE aportaría todo o parte de los fondos, mientras que la gestión es compartida entre el FSE y dichas entidades.
- La bonificación de intereses. En este caso, el FSE podría cofinanciar todo o parte de los intereses financieros que el beneficiario debe abonar en la devolución del microcrédito. Uno de los obstáculos para el desarrollo de los microcréditos es el elevado riesgo que comportan estas operaciones, lo que puede conducir a tipos de interés demasiado elevados para los beneficiarios. En estos supuestos, la actuación del FSE mediante la cofinanciación del tipo de interés podría hacer accesibles los microcréditos para un grupo más amplio de personas, al mismo tiempo que permitiría el mantenimiento de un tipo de interés adecuado para la sostenibilidad del programa de microcréditos en cuestión.
- La realización de las actuaciones de acompañamiento. En este caso, la actuación del FSE se concentraría en actividades tales como:
  - Desarrollo de sus actividades tradicionales de apoyo a la iniciativa empresarial.
  - Apoyo a los beneficiarios tanto en la solicitud como en la gestión de la microempresa.
  - Información y comunicación a los potenciales beneficiarios.

Las actuaciones de acompañamiento del FSE son especialmente importantes en la ejecución del resto de instrumentos de microfinanciación de la Unión Europea. Así por ejemplo, en el caso del Instrumento Europeo de Microfinanciación PROGRESS, la Decisión por la que se aprueba este instrumento

establece la necesidad de una colaboración estrecha entre las entidades que proporcionan microfinanciación, con las organizaciones que representen los intereses de los beneficiarios finales de los microcréditos y con las organizaciones, en especial aquellas subvencionadas por el FSE, que ofrezcan programas de tutoría y formación a dichos beneficiarios finales.

Puesto que las personas susceptibles de acceder a un programa de microcréditos se encuentran en situación de dificultad y de exclusión o riesgo de exclusión social, la obtención del microcrédito no se entendería sin el necesario acompañamiento para la formación e información de estas personas y la aportación de ciertas garantías de viabilidad del proyecto en cuestión. Es precisamente aquí donde el FSE puede aportar una gran experiencia, generando así un mayor valor añadido.

Otra cuestión esencial será determinar quién puede ser beneficiario potencial de un microcrédito. Existe consenso en torno a la idea de que podrán ser beneficiarias aquellas personas excluidas de los cauces tradicionales de financiación. Ahora bien, existen otras cuestiones adicionales que será preciso solventar a la hora de definir a los beneficiarios. Así por ejemplo, ¿puede una persona inmigrante que se encuentre en situación irregular recibir un microcrédito? O también, ¿es posible que una persona por el hecho de estar desempleada pueda acceder a un microcrédito? Tanto estas, como otras cuestiones, habrán de tenerse en cuenta a la hora de redactar la futura normativa que regule los microcréditos en España.

En el caso de la Unión Europea, la Decisión por la que se crea el Instrumento de Microfinanciación PROGRESS establece en su artículo 2 que podrán ser beneficiarios los siguientes grupos:

- “a) personas que han perdido o se encuentran en riesgo de perder su puesto de trabajo o que encuentran dificultades para acceder o reincorporarse al mercado laboral, además de aquellas que corren riesgo de exclusión social o personas vulnerables que se encuentran en una posición de desventaja en lo relativo al acceso al mercado crediticio convencional y desean crear o seguir desarrollando su propia microempresa o convertirse en trabajadores por cuenta propia;
- b) microempresas, especialmente las de la economía social, además de las microempresas que ocupan a personas a las que se hace referencia en la letra a).”

Por otra parte, la propuesta de Reglamento relativo a un Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales establece en los considerandos que:

“Los esfuerzos de la Unión y los Estados miembros en este ámbito han de intensificarse con el fin de aumentar la oferta de microfinanciación y satisfacer la demanda de quienes más la necesitan, en especial, la de los desempleados y personas vulnerables que deseen crear o desarrollar una microempresa, incluso por cuenta propia, pero que no tienen acceso al crédito.”

De esta forma parece claro que, mediante el empleo de los microcréditos, la Unión Europea pretende generar empleo, al mismo tiempo que favorece la inclusión social y la lucha contra la pobreza. En este sentido, es muy importante evitar lo que el contexto europeo se ha venido denominando *creaming effect*, que aparece cuando se selecciona a la población menos problemática de un grupo, a fin de garantizar los mejores resultados. Este efecto produce, inevitablemente, un nuevo proceso de exclusión que difícilmente ayuda a los ciudadanos más desfavorecidos.

A la hora de redactar la futura legislación microfinanciera para España, resulta especialmente importante la búsqueda de la armonización entre la legislación nacional y la comunitaria. La colisión entre estos dos ámbitos jurídicos puede generar dificultades importantes en la gestión de estos instrumentos. Todo ello teniendo en cuenta además el principio de primacía del derecho comunitario, que garantiza la superioridad del Derecho europeo sobre los Derechos nacionales, de tal forma que, en el supuesto en que exista colisión entre la legislación nacional y la comunitaria, se aplicará esta última con carácter preferente. En consecuencia, se hace necesario el desarrollo de un marco legal nacional que encaje, en la medida de lo posible, en la legislación comunitaria, facilitando de esta forma la gestión del instrumento.

Por otra parte, con el objeto de reducir las trabas administrativas y aliviar la carga impuesta a los beneficiarios, animándolos de esta forma al empleo de este tipo de iniciativas, es preciso observar en todo momento el principio de simplificación. Este apartado se hace especialmente relevante si consideramos que el microcrédito está orientado a los colectivos más desfavorecidos, encontrándonos en la mayoría de los casos con niveles educativos y de formación bajos, por lo que la complejidad y las cargas administrativas pueden suponer una barrera para el acceso a este tipo de instrumentos. En este contexto, iniciativas

tales como la Plataforma Española de Microfinanzas (PEM)<sup>3</sup> que permiten centralizar todos los recursos y la información del sector de los microcréditos en España, fomentan el trabajo en red y facilitan enormemente el acceso de los beneficiarios a los programas de microcréditos.

En el caso de España el empleo del microcrédito resulta especialmente interesante por varias razones, entre las que destacan:

- La elevada tasa de desempleo, destacando el desempleo juvenil, que es el más alto de la Unión Europea con un porcentaje cercano al 50%. La falta de acceso al crédito es uno de los principales obstáculos a la creación de empresas dificultando, por tanto, la generación de empleo.
- En el ámbito del FSE en España existe un programa operativo pluri-regional llamado “Lucha contra la Discriminación”, cuyos logros y resultados han sido reconocidos a nivel europeo. En este programa participan diferentes entidades entre las que se encuentran la Fundación Secretariado Gitano, la Fundación ONCE, Cruz Roja Española, el Instituto de la Mujer, Cáritas o la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, entre otros. Entre las actuaciones de estos organismos podemos citar algunas como el desarrollo de itinerarios integrados de inserción socio laboral para personas en situación o en riesgo de exclusión social; el fomento y apoyo a las empresas de inserción y otras iniciativas generadoras de empleo en el ámbito de la economía social o el fomento de acciones positivas para la inserción social y laboral de las mujeres pertenecientes a colectivos específicos, que sufren doble discriminación. Como puede observarse, el potencial del microcrédito en el ámbito de este programa operativo es muy elevado, pues puede incidir favorablemente en la consecución de sus objetivos.
- Desde otro punto de vista, el microcrédito no solo es un instrumento que incide en la generación de empleo y en la inclusión social, sino que además, se trata de una herramienta que permite el retorno de los fondos empleados, de tal forma que puedan reutilizarse para la consecución de sus fines, con la ventaja que ello representa en un contexto de restricción presupuestaria. Desde esta perspectiva, la alternativa del microcrédito frente a la subvención puede suponer, en ciertos casos, ventajas impor-

---

<sup>3</sup> [www.pem.es](http://www.pem.es)

tantes no solo por el retorno y la reutilización de los fondos, sino por el incentivo que puede suponer para el receptor de los mismos la necesidad de su reembolso.

En definitiva, el sector de las microfinanzas, y en particular el microcrédito, representan una de las respuestas inteligentes a las que se hacía referencia en el primer párrafo de este documento. El microcrédito se revela así como un instrumento susceptible de ser utilizado como mecanismo de inclusión social y de generación de empleo, al mismo tiempo que permite el uso adecuado y la maximización del beneficio económico y social de los recursos disponibles. Por todo ello, la Unión Europea, y el Fondo Social Europeo en particular, han venido trabajando y lo van a seguir haciendo en un futuro próximo en el desarrollo de este sector.

## **4. EL ROL DEL FONDO EUROPEO DE INVERSIONES EN EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS EN ESPAÑA**

*Saiji Suzuki Navarro*

Manager de inversiones, Fondo Social Europeo

Desde hace ya un tiempo, las microfinanzas han sido reconocidas por los líderes políticos europeos como un instrumento clave para apoyar a los emprendedores y para combatir la exclusión social y el desempleo. Aun con este reconocimiento, el nivel de desarrollo del sector todavía se encuentra en sus etapas iniciales con respecto a su potencial, tanto en tamaño como en capacidad de impacto sobre la creación de empleo y cohesión social.

Actualmente en Europa, existe un *gap* claro entre oferta y demanda, y para reducirlo, a lo largo de la última década la Unión Europea ha promovido una serie de acciones para apoyar el sector de las microfinanzas europeo y ayudarle a alcanzar todo su potencial. Dichas acciones se han centrado en varios ámbitos, incluyendo programas de capacitación, programas para mejorar capacidades operacionales, y programas para incrementar el número y volumen de microcréditos disponibles para los beneficiarios finales de la UE. De entre todos los programas iniciados en el pasado cabe destacar los programas MAP (*Multi-Annual Programme for the promotion of enterprise and entrepreneurship*) y CIP (*Competitiveness and Innovation Framework Programme*), ambos gestionados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), y cuyo objetivo principal es incrementar el acceso al crédito a aquellos segmentos de la sociedad que tradicionalmente han tenido una mayor dificultad de acceso al mismo. Ambos programas fueron un éxito, pudiendo incrementar el crédito disponible a emprendedores, desempleados y microempresas, y a su vez, consiguieron demostrar que en la UE existe tanto el interés como el potencial para poder utilizar el microcrédito de manera exitosa para combatir el desempleo y fomentar la inclusión social.

En noviembre de 2007, el comunicado de la Comisión Europea *European initiative for the development of microcredit in support of growth and employment*, puso en marcha una iniciativa más amplia de la Unión cuyo fin era utilizar fondos públicos para contribuir al desarrollo a largo plazo y a la sostenibilidad del sector

de las microfinanzas. El objetivo de dicha iniciativa era promover el desarrollo del sector mediante las siguientes acciones:

- Mejorar el marco legal e institucional en los Estados Miembros.
- Mejorar el ámbito de desarrollo para favorecer a los emprendedores.
- Promover las buenas prácticas mediante algún código de buenas conductas.
- Incrementar los fondos disponibles para las instituciones de microcrédito.

A su vez, el comunicado destacó la importancia del rol de las instituciones proveedoras de microcrédito en el desarrollo del sector en Europa y se enfatizó la necesidad de ayudar a dichas instituciones a que alcancen todo su potencial. Dentro de este ámbito de actuación, tanto la Comisión Europea (CE) como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) decidieron lanzar el programa JASMINE (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*), una iniciativa que fue iniciada en septiembre de 2008, y cuyo objetivo era ayudar a las instituciones proveedoras de microcrédito a mejorar la calidad de sus operaciones, sus estructuras corporativas, y su sostenibilidad. Dicha iniciativa toma la forma de asistencia técnica para dichas instituciones. Con el fin de complementar esta iniciativa con apoyo financiero, en enero de 2009 el BEI acordó con el FEI la implementación de un programa piloto de las microfinanzas llamado RCM Micro (*Risk Capital Mandate*). Bajo dicho programa, el FEI proveería de financiación a instituciones de microcrédito. Paralelamente, y con el fin de complementar los mandatos RCM Micro y JASMINE, la CE lanzó otro mandato para el apoyo del sector de las microfinanzas europeo llamado EPPA (*European Parliament Preparatory Action*). Este programa contaba con un presupuesto de cuatro millones de euros, y tenía como objetivo apoyar a las instituciones microfinancieras para que pudieran expandir sus capacidades operacionales e incrementar la provisión de microcréditos. Dicho apoyo se traduciría en inversiones en el capital de las instituciones y/o mediante préstamos directos. Este programa ha sido un éxito, y hasta la fecha se han realizado cuatro inversiones en instituciones microfinancieras europeas. Gracias a este apoyo, estas instituciones han podido expandir sus operaciones, incrementando a su vez la provisión de microcréditos a desempleados, emprendedores, inmigrantes y microempresas.

Sin embargo, estos programas pilotos iniciales tenían un problema: su tamaño. La suma total de estos tres programas (JASMINE, RCM Micro, EPPA), escasamente llegaban a los 25 millones de euros, cantidad limitada para un

sector que está en crecimiento y cuyo potencial es previsiblemente mucho mayor. Por lo que el impacto de estas acciones, aunque significativas en su ámbito de actuación, se quedaba en simples acciones locales. De hecho, el objetivo principal de estos programas era el de “preparar el terreno” para la iniciativa principal de la CE en el ámbito de las microfinanzas; la iniciativa *European PROGRESS Microfinance Facility* (PROGRESS).

En 2010, motivado por los efectos adversos de la crisis financiera, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la CE, junto con el BEI, lanzaron el programa PROGRESS cuyo objetivo principal es el incremento del acceso al crédito a las microempresas, a los emprendedores y, en general, a aquellos desempleados que utilicen el autoempleo como una herramienta para mejorar su situación laboral. A su vez, el programa pone un especial énfasis sobre la inclusión social y sobre el apoyo a aquellos grupos con acceso limitado al sistema bancario tradicional. PROGRESS es el primer programa paneuropeo exclusivamente dedicado al sector de las microfinanzas. Aparte de proveer financiación, dicho programa ofrece el marco estructural necesario para absorber los programas predecesores más pequeños (EPPA, Micro RCM, etc.), evolucionando hacia una “ventanilla única” para las iniciativas de la Unión Europea orientadas al apoyo al sector.

El programa PROGRESS, gestionado por el FEI, se implementa mediante (1) una garantía que ofrece cobertura al riesgo de impago a los proveedores de microcrédito (financiado en su totalidad por la CE), y (2) un fondo de inversión estructurado bajo las leyes luxemburguesas. El Fondo Europeo PROGRESS para las Microfinanzas está financiado tanto por la CE como por el BEI. Éste vehículo ofrece financiación a los proveedores de microcrédito de la Unión Europea mediante préstamos, capital y/u otros instrumentos financieros. La cuantía total de PROGRESS asciende a 203 millones de euros, divididos entre la garantía y el fondo de inversión. Dicho programa es un ejemplo de como la cooperación entre la UE y el Grupo BEI puede alcanzar un impacto y un nivel de apalancamiento mayor de los fondos comunitarios, maximizando de esta manera el uso de unos recursos que se presentan escasos. Este programa probablemente es uno de los primeros en ofrecer una mayor variedad de instrumentos financieros si se compara con otros programas de la CE. Esto sigue la lógica de poder adaptarse a las diversas necesidades de los distintos proveedores de microcrédito de la UE, así como a las distintas realidades socio-económicas de cada Estado Miembro. Hasta la fecha, se han firmado 18 contratos en 12 países con distintos proveedores de microcrédito, demostrando ya en su primer año de operaciones una fuerte demanda que no para de crecer.



¿Por qué la CE decidió unificar varios programas bajo la “marca” PROGRESS? La razón principal se basa en el principio de Valor Añadido Europeo. Es decir, se entiende por valor añadido a aquellas intervenciones que son capaces de incrementar la eficiencia, actuar con efectividad, y alcanzar sinergias con otros programas ya existentes. El programa PROGRESS cumple con todos estos requisitos. Mediante la unificación de los programas más pequeños de la Unión Europea de apoyo al sector de las microfinanzas (por ejemplo EPPA, Micro RCM, etc.), se ha conseguido alcanzar una masa crítica necesaria para poder optimizar los escasos recursos disponibles, minimizar la estructura de costes, y maximizar el impacto del programa. Mediante esta masa crítica, es posible incrementar el impacto de las medidas del instrumento a lo largo de la UE. De hecho, con solo un año de implementación, ya es posible vislumbrar que medidas como PROGRESS, son una manera efectiva de abordar la actual fragmentación del mercado y de apoyar un segmento de mercado que todavía no tiene unas bases lo suficientemente sólidas como para poder genera un sector sostenible en Europa. A su vez, PROGRESS ha conseguido unificar en un solo programa una serie de herramientas que cubren las distintas necesidades de los proveedores de microcrédito de la UE. Estas herramientas pueden ayudar a dichos proveedores de microcrédito a desarrollar sus competencias locales, que son clave para poder desarrollar un mercado eficiente y coherente. La creación de una cartera paneuropea de activos compuestos por inversiones en el sector de las microfinanzas, consigue un nivel de diversificación que no sería posible solo con acciones a nivel nacional. Esto representa una gran ventaja en un sector donde todavía una gran mayoría de las instituciones tienen dificultades en alcanzar su sostenibilidad. Esto supone cierto riesgo para inversores del sector privado que, aparte de buscar impacto social, buscan cierta sostenibilidad financiera. Precisamente por esto, y con el fin de incentivar la entrada de inversores privados en el sector de las microfinanzas en Europa, y conseguir un mayor apalancamiento de los recursos de la UE, el fondo PROGRESS está estructurado de manera que pueda ofrecer cobertura a este tipo de inversores.

El poder unificar las iniciativas bajo un solo vehículo paneuropeo tiene la ventaja de poder definir objetivos globales, de promover buenas prácticas en el sector (por ejemplo un manual de buena conducta) e incrementar los estándares de calidad. Este tipo de iniciativas promueven el desarrollo cualitativo del mercado y, a lo largo del tiempo, incrementa la sofisticación de los proveedores de microcrédito, aumentando a su vez los beneficios que pueden obtener los beneficiarios finales. Un programa centralizado, combinado con un *expertise*, y la habilidad de implementar soluciones financieras innovadoras, pueden proveer la necesaria visibilidad, integración y calidad para crear un

sector sostenible de las microfinanzas que provea apoyo continuo a los emprendedores, microempresas, desempleados y todos aquellos beneficiarios de los microcréditos.

¿Cuáles ha sido las lecciones que desde el FEI hemos aprendido después de un año de implementación del fondo PROGRESS y que puedan ser aplicables a España? Después de este primer año de operaciones de PROGRESS, hemos podido apreciar que para que el sector sea sostenible y tenga éxito a largo plazo, al menos deben existir cinco pilares fundamentales:

1. Disponibilidad y acceso a instrumentos financieros que tengan la capacidad de equilibrar objetivos sociales e impacto social, con la sostenibilidad financiera de los proveedores de microcréditos.
2. Asistencia técnica no financiera, así como apoyo financiero para el desarrollo de las capacidades operacionales de los proveedores de microcrédito, para que así, tanto las instituciones más pequeñas puedan alcanzar el tamaño y las tasas de crecimiento necesarias para poder operar de manera independiente, como para que aquellas instituciones más asentadas puedan incrementar el impacto y alcance de sus operaciones.
3. *Mentoring* y educación financiera a los beneficiarios finales y a los emprendedores, especialmente en las etapas iniciales de desarrollo de sus iniciativas. Este tipo de iniciativas son claves para reducir las tasas de mora de los proveedores de microcréditos y para ayudar a los beneficiarios finales a alcanzar sus metas por las cuales inicialmente pidieron un microcrédito. Este tipo de servicio tiene más importancia cuanto más se centre el programa en los segmentos más desfavorecidos de la sociedad. Hemos podido apreciar que a lo largo de la UE, este tipo de servicios los ofrecen los intermediarios directamente, o en cooperación con proveedores de dichos servicios. La CE apoya estas iniciativas mediante los fondos del Fondo Social Europeo.
4. Difusión de buenas prácticas, estándares de calidad, y transparencia en los datos con el fin de que los inversores interesados en participar en este sector sean capaces de discernir entre aquellas instituciones con un mayor potencial de impacto social y sostenibilidad a largo plazo, y para que se pueda proteger al beneficiario final de cualquier tipo de prácticas impropias y abusivas. A su vez, el desarrollo de bases de datos fiables y métricas comunes de medición del impacto social son puntos clave para incrementar la transparencia y la eficiencia del sector.

5. El desarrollo de un marco regulatorio que permita el desarrollo y funcionamiento de las instituciones de microcrédito es clave para que pueda existir un sector eficiente y sostenible que apoye al beneficiario final.

Hasta ahora hemos podido observar que existe una tendencia en el sector de las microfinanzas hacia la eficiencia, profesionalización y sostenibilidad del mismo. Esto se puede ver en iniciativas como las que actualmente se están llevando a cabo en España, donde se busca el desarrollo, mediante consenso, de un marco regulatorio para el sector. El FEI aplaude este tipo de iniciativas, y como comenté anteriormente, el desarrollo de dicho marco regulatorio constituye uno de los pilares clave para el buen funcionamiento del sector. Además el apoyo que instrumentos como PROGRESS pueden ofrecer al sector en España, es decir, acceso a financiación estable y a otro tipo de medidas que anteriormente mencioné, las perspectivas de crecimiento y de sostenibilidad del sector de las microfinanzas en España son muy halagüeñas.

## 5. EL MICROCRÉDITO EN FRANCIA. LA EXPERIENCIA DE ADIE

María Nowak  
Fundadora de ADIE

Uno de los ejemplos más representativos de regulación microfinanciera en países occidentales, y concretamente europeos, es el caso francés. La regulación francesa, promovida por la asociación Adie (*Association pour le Droit a l'Initiative Economique*)<sup>4</sup> ha seguido un largo proceso en el que se han ido adaptando las regulaciones para crear un entorno en el que la inclusión social a través del desarrollo de las microempresas y microfinanzas se han convertido en un hecho.

Adie se crea en 1998 gracias a la unión de esfuerzos de tres personas, bajo la forma de asociación y sin capital alguno. El objetivo inicial de esta asociación sigue intacto más de veinte años después. Su misión, y su razón de ser, se basa en tres pilares: financiación, acompañamiento y contribución.

Financiación de personas que, teniendo un proyecto de creación de una microempresa o unidad de negocio, no tienen acceso, por distintos motivos, a la banca comercial.

Acompañamiento a los microempresarios. Acompañamiento antes, durante y después de la creación de la empresa, de manera que se pueda asegurar el funcionamiento, la sostenibilidad y la duración del negocio.

Y finalmente contribución al desarrollo y mejora del entorno institucional del microcrédito y de la creación de empresas.

---

<sup>4</sup> [www.adie.org](http://www.adie.org)

Estos tres pilares se refuerzan con las ideas que siempre ha tenido Adie de lo que supone el entorno de la microempresa. Desde Adie se entiende a la microempresa como el resultado de los deseos y la evolución de nuestra economía, en la que poco a poco se ha ido dando la desindustrialización y la aparición y crecimiento del trabajo precario y del desempleo. Estas situaciones han favorecido que se extienda la mentalidad que aboga por el trabajo independiente. La falta de seguridad en el trabajo asalariado no ha hecho más que impulsar estos deseos de autoempleo.

Sin embargo, para poder alcanzar este sueño, lo primero que se necesita es capital, o por lo menos la posibilidad de acceder a él cuando los sistemas bancarios convencionales no están dispuestos a conceder éstos préstamos. Y aquí es donde entra Adie.

La importancia que Adie le otorga a las microempresas y al autoempleo tiene todo su fundamento en la situación de Francia a día de hoy. Las cifras nos muestran que el 93% de las empresas en el país son microempresas, con diez o menos empleados, de las cuales 984.000 corresponden a empresas que cuentan con entre uno y nueve asalariados y 1.746.000 (el 59,7% del total) a empresas que no tienen a ningún trabajador asalariado. Todo esto en un entorno en el que el número de desempleados supera los cuatro millones, y el número de personas bajo el umbral de la pobreza relativa alcanza los ocho millones. Adie hace además una interpretación a estas cifras apuntando que la ayuda social en Francia está basada en el desembolso pasivo al empleo.

Por otra parte, desde sus inicios, Adie ha hecho un gran esfuerzo en todo el aspecto legal, burocrático y político, presionando a los poderes públicos para “cambiar los textos” que han supuesto barreras para el desarrollo de determinadas profesiones u obstáculos para la creación de una actividad independiente. Más adelante veremos paso a paso los cambios que se han producido gracias a esta labor.

Pero veamos la evolución cronológica y los resultados de Adie en cifras. Entre 1990 y 1994 los esfuerzos de Adie se centraron en la identificación y búsqueda de sus clientes potenciales. Recordamos que el nacimiento de Adie surge a partir de los esfuerzos de María Nowak por implementar lo que conoció del Banco Grameen a través de Muhammad Yunus. Durante esos primeros años se estuvieron analizando distintas metodologías para adaptarlas al contexto socio-cultural de Francia y se hicieron los primeros préstamos con fondos propios recolectados de diversos inversores y donantes.

Entre 1995 y 2001 comienzan a tener convenios de colaboración con entidades bancarias y desarrollan la red de Adie a nivel nacional. En esta época, gracias a la presión a los organismos públicos, consiguen modificar la ley bancaria permitiendo a las asociaciones pedir dinero prestado para poder conceder préstamos a su vez ellas mismas.

En 2006, año internacional del microcrédito consiguen el reconocimiento como Asociación de Utilidad Pública y a nivel legal se reconoce la creación de empresas como una vía de reinserción social. Mientras tanto sigue su crecimiento, llegando a posicionarse más allá de las fronteras francesas, creando Adie International con agencias en el exterior como en Kosovo, Túnez o Bélgica.

Pero quizás sea mostrando cifras como mejor podamos entender de la importancia de esta organización así como de su compromiso con su misión social fundacional. Adie sigue alcanzando a un público excluido socialmente. El 41% de su cartera son personas del más bajo de los escalones sociales, y a diferencia del mercado convencional, atiende a un gran número de mujeres (41% frente a un 29%) así como de jóvenes emprendedores, duplicando la media de creación de empresas fuera de Adie.

En cuanto a los datos hasta diciembre de 2011, Adie habría entregado en ese año 12.261 microcréditos por un valor total de 52,5 millones de euros. La tasa de impagos que presenta sería del 9,21% y una tasa de fallidos del 2,51%. Cifras nada despreciables teniendo en cuenta las dificultades de hacer microfinanzas en Europa Occidental. Pero si hay números que tengan más valor que los meramente económicos son los que demuestran toda la labor que hay en el acompañamiento y en el compromiso de que las empresas creadas perduren y generen trabajo.

Entre las casi 14.000 empresas creadas con la ayuda de Adie, se ha producido una generación de empleo de 1,38 trabajadores por empresa, que, con los datos expuestos anteriormente, supera al 59,7% del total de empresas francesas que no cuentan con ningún trabajador asalariado. Y, en cuanto a su supervivencia, el 68% de las mismas siguen activas a los dos años, y el 59% a los tres años. Cifras que han de comprenderse dentro del difícil panorama económico actual.

Cómo decíamos antes, una destacada labor de Adie es la referente a los aspectos legales de las microfinanzas. Vamos a exponer a continuación algunos

de los logros que ha alcanzado Adie, para la legislación francesa así como los desafíos que se le plantean a futuro, y por los que luchan en la actualidad.

Como vimos antes, en 2001 consiguen hacer una enmienda a las leyes existentes que otorga a las asociaciones la capacidad de pedir préstamos con los que a su vez poder conceder empréstitos a su público objetivo. Las instituciones microfinancieras (IMF) pasan a depender del Ministerio de Finanzas. Años más tarde, en 2005, no solo consiguen el reconocimiento de la creación de empresas como una vía de inserción social, sino que consiguen también una reducción de las aportaciones a la seguridad social de los microempresarios con rentas reducidas. Es decir, un nuevo tramo específico de contribución a la seguridad social. Así mismo se produce un cambio en la Agencia de Empleo, que empieza a dar cursos formativos. Además, ese mismo año 2005, se reforma la ley sobre los tipos de interés, permitiendo quitar el límite superior de los tipos a los préstamos a empresas individuales.

En el año 2007 consiguen ganar la batalla a las cargas sociales desproporcionadas. La raíz de estas demandas venía dada por las anomalías en la legislación para aquellas personas con actividades económicas independientes y con ingresos por debajo del umbral mínimo. Tal y como estaba expresada la legislación se daba el caso de que aquellos en esta situación, pero con ingresos anuales superiores a 1.500 euros, podrían verse obligados a pagar contribuciones a la seguridad social de hasta un 96% de tasa. Gracias a los esfuerzo de Adie se consiguió diseñar lo que ellos llaman *bouclier social* (escudo social), que supuso poner un techo a las prestaciones a la seguridad social, con un máximo del 48%, ratificado en 2009 en el texto del régimen específico de los autoemprendedores.

En 2008 se alcanza una ampliación de lo contemplado en la ley en torno a la capacidad de asociaciones de tomar dinero préstamo y de prestar dinero. Desde entonces se permite a asociaciones y fundaciones, cuyos clientes son microempresas con al menos tres empleados, tomar prestado y prestar. Se permite también dar préstamos personales a quienes no tienen acceso al sistema bancario tradicional.

Por otra parte se crea el régimen de “emprendedor” y el régimen de “actividades económicas reducidas”. Se facilita la inscripción de este tipo de actividades a través de Internet y no se verán obligadas a pagar cotización social en tanto en cuanto no tengan beneficios. A día de hoy se han inscrito más de un millón de emprendedores. Estas facilidades son uno de los grandes avances

legislativos ya que fomentan la formalización de los negocios, creando un marco legal para aquellos que tendrían más dificultades para adaptarse al mercado establecido.

Si bien el régimen actual de emprendedor no es perfecto, ha ayudado al desarrollo económico en Francia. El objetivo de crear estos espacios regulatorios es el de adaptarse a la realidad cambiante de la sociedad. Existen muchos casos de personas con varios empleos. Por una parte trabajan como asalariados pero necesitan de otros ingresos para poder subsistir. Si la realidad es esa, y participan de otras actividades generadoras de ingresos, muy alejadas de poder ser empresas, es obligación de los órganos legislativos el crear un espacio para garantizar derechos y deberes.

Las legislaciones europeas no han sabido adaptarse a los cambios sociales, y aunque existen ciertas regulaciones para el trabajo emprendedor, no se pueden aplicar las mismas reglas a la microempresa. Aunque parezca una evidencia, se sigue luchando para que las cargas sociales sean más justas y proporcionales a los beneficios de las actividades económicas. Todavía falta en Europa el cambio cultural y de mentalidad de una sociedad tradicionalmente asalariada hacia una sociedad emprendedora.

Finalmente uno de los avances a destacar es que desde 2010 se permite a particulares financiar a las entidades microfinancieras a una tasa de interés nula o prácticamente igual a cero. En los últimos tiempos se ha desarrollado mucho este modelo de financiación, principalmente gracias a la aparición de plataformas Web de captación de fondos del gran público. El requisito para poder acceder a estos inversores es que la institución microfinanciera tenga al menos dos años de experiencia.

Hasta aquí los logros conseguidos hasta hoy, pero **¿qué queda por hacer? ¿Cuáles son los retos futuros para el sector?**

En primer lugar seguir en la labor de desarrollar las infraestructuras que permitan emprender con facilidad. La meta principal es simplificar la creación y gestión de microempresas. Desde Adie se trabaja principalmente en tres frentes. Uno sería el financiero y el del acceso a la financiación, así como todo tipo de trámites burocráticos a la hora de crear las microempresas. Es fundamental que los emprendedores más modestos puedan tener acceso a financiación para constituir sus fondos propios. Así mismo los trámites para la creación de microempresas deben ser simplificados y no suponer una barrera a



la hora de emprender. El segundo frente haría hincapié en la relación de estos agentes económicos con el Estado en cuanto a las cargas administrativas se refiere y sobre todo de cara a simplificar el sistema de cotizaciones sociales y de crear regímenes positivos para los auto emprendedores. Y por último realizar cambios en la regularización que hagan más flexible las barreras que impiden el desarrollo del acceso al trabajo independiente.

Otro de los retos importantes del sector es todo lo que concierne al acompañamiento y la formación. Si bien parece que los grandes problemas del emprendimiento son económicos, una de las importantes innovaciones que conllevan los microcréditos frente a la banca formal reside en el acompañamiento. Con el paso del tiempo es posible que se pierda en cierta medida la perspectiva, y que con el esmero en lo económico se vaya borrando el foco en la capacitación y en la educación. Para Adie éste sigue siendo un punto fundamental de su misión, por lo que se siguen dedicando esfuerzos y políticas de presión que le den la importancia que merece. Así está promoviendo que se haga efectivo el acompañamiento a la creación de empresas a través de un fondo de formación profesional al que coticen todas las empresas. Este fondo, que ya existe, ha servido para que desde 2005 se hiciesen cursos de formación a parados, pero el objetivo que persigue Adie todavía no se ha hecho efectivo.

Por otra parte intentan impulsar la posibilidad de que durante la fase de creación de la microempresa, mientras dura la preparación del proyecto, los jóvenes emprendedores puedan disfrutar del apoyo financiero necesario para dedicarse a ello.

También está luchando Adie por crear algún sistema de reconocimiento de competencias personales. Una propuesta podría ser algún tipo de examen que ofrezca garantías. La idea sería poder disponer de algún tipo de certificado que pueda apoyar el proyecto que se diseñe, con el respaldo de que es una persona competente y capacitada quien lo está desarrollando.

Y, finalmente entre los retos a futuro, al margen de simplificar las gestiones y de garantizar capacitación de calidad, queda desarrollar aspectos del entorno del microcrédito que haga del sector una actividad más próspera. Las principales mejoras que sugiere Adie serían, por una parte la posibilidad de que personas físicas puedan participar en el refinanciamiento de microcréditos ya concedidos, y por otra permitir a las instituciones microfinancieras existentes poder financiar empresas con más de cinco años de experiencia, de manera que el microcrédito no se limite únicamente a la creación de nuevas empresas.

Todos estos cambios que se esperan conseguir, y todo el camino que ya se lleva recorrido en Francia, se deben a un meticuloso trabajo de presión que se inicia desde el departamento legal de Adie. En cada propuesta que se hace se ven involucrados varios departamentos, desde la Presidencia y la Dirección de Estudios hasta la propia red legal interna constituida por consejeros y voluntarios, así como despachos de abogados con los que se viene trabajando voluntariamente.

Una vez estudiado cada caso el proceso de presión se inicia con una gran campaña de difusión. Hay que hacer llegar tanto a clientes como a la sociedad en general, las leyes existentes y la situación real. De esta manera se puede empezar a explicar que las leyes actuales no se adaptan a la realidad. Es importante que se haga ver que hay carencias y que se podría mejorar el entorno para crear un espacio más propicio para el desarrollo económico y social.

Desde Adie se realiza un estudio jurídico y se analiza también el impacto social y económico que tendrá la medida en caso de ser aprobada. Es entonces cuando se realiza la propuesta de ley o de enmienda a una ley existente, que junto con el estudio de impacto será lo que se difundirá entre los medios para que le llegue a la población, no solo como una ley sino con toda una justificación económica y social que lo soporte. Una vez difundida la necesidad, se presenta la propuesta al ministerio pertinente, esperando el momento oportuno, y con la propuesta ya desarrollada de manera que no tengan que trabajarla desde la Administración. A partir de ese momento se darán todo tipo de negociaciones y de reuniones hasta conseguir, en el mejor de los casos, que el gobierno acabe aprobando la propuesta. Un camino, que según la experiencia de Adie, es largo y duro, y que en ocasiones acarrea procesos legales que no siempre llega a buen término.

Si abandonamos el nivel país para ver la situación en Europa, el patrón es más o menos similar. A nivel continente los problemas son los mismos en la adaptación del marco institucional para el emprendimiento y la microempresa. Si bien en Europa hay una iniciativa para desarrollar el microcrédito, también es cierto que no hay una iniciativa tangible para desarrollar una regulación común.

En los últimos tiempos junto con la *European Microfinance Network* (EMN) y *Microfinance Centre* (MFC) se está intentado focalizar esfuerzos en este ámbito. Destaca la conferencia conjunta sobre el bloqueo a la creación y desarrollo de microempresas.

Otra conferencia importante fue la llevada a cabo el 8 de febrero de 2012, promovida por Adie, bajo el título de *Colloque Inversé*<sup>5</sup>. En esta conferencia se involucró directamente a la Comisión Europea quien estuvo al cargo de la presentación.

Uno de los aspectos más interesantes de esta sesión de conferencias, es que se pudo escuchar de primera mano las experiencias de seis microemprendedores, explicando las barreras que se habían encontrado ellos mismos a la hora de emprender. De esta forma se empezó a dibujar la realidad de la situación en distintos países de Europa antes de poder profundizar en el tema con las siguientes sesiones.

En una segunda sesión se incidió en las barreras, pero ya no desde el punto de vista de los microemprendedores. Esta ponencia contó con la participación de dos instituciones microfinancieras, dos bancos, y una representación académica de la universidad.

Finalmente, la tercera sesión tuvo como propósito dibujar las perspectivas de cambio. Aunque cada país deberá decidir su propio futuro, ya que son competencias de Estado, desde estas plataformas se intenta homogeneizar los entornos de los países miembros de la Unión Europea. Así, en esta sesión no solo hubo representantes de las empresas y organismos de empleo, sino también de la Comisión Europea, que cerraría la jornada, y cuyo papel fue el de agente facilitador de las buenas prácticas en el propósito de igualar la calidad de las microfinanzas en todo el contexto europeo.

---

<sup>5</sup> [www.adie-colloqueinverse.org](http://www.adie-colloqueinverse.org)

## **6. LA LEY DEL MICROCRÉDITO EN ITALIA: DE LA LEY BANCARIA A UNA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA**

*Giampietro Pizzo*  
Presidente de Microfinanza, Srl

El proceso regulatorio de los microcréditos en Italia ha experimentado una fuerte aceleración en los últimos tres años. Esto se debe a una mayor atención pública al fenómeno del microcrédito y a la necesidad de una rápida aplicación por parte de los directivos del sistema legislativo de la Unión Europea (UE) sobre el crédito al consumo. Estas presiones simultáneas han conducido a cambios en el Acta Bancaria Consolidada (*Testo Unico Bancario* - TUB), un conjunto de normas que regulan la actividad bancaria incluida en el Decreto Legislativo número 141 del 13 de agosto de 2010.

Por primera vez en la historia bancaria de Italia, el Acta presenta cláusulas explícitas con la posibilidad de que las entidades operen formalmente como instituciones microcrediticias. Sin entrar en demasiados detalles, los puntos más sobresalientes de los Artículos 111 y 113 del Acta Bancaria Consolidada se mencionan a continuación.

### **Artículo 111.**

- Los operadores del microcrédito formalmente reconocidos tienen que adoptar la forma jurídica de sociedades con responsabilidad limitada o cooperativas, con la excepción de organizaciones sin fines de lucro que pueden participar en actividades microfinancieras si ofrecen microcréditos bajo condiciones que no generen beneficios, o con la mera intención de cubrir los costes de los procedimientos.
- Para todos los operadores, se definirá una cantidad mínima de capital. Es muy probable que la cantidad solicitada oscile entre 120.000 euros y un máximo de 600.000 euros (equivalente a los requisitos de capital actual que son aplicados a las Instituciones Financieras No-Bancarias).

- Los operadores autorizados tienen que demostrar que su propósito comercial estará limitado a actividades microcrediticias, incluyendo actividades instrumentales adicionales. Esto excluye la posibilidad de que el microcrédito sea simplemente una línea de negocio dentro de una institución más compleja. Sin embargo, el debate permanece abierto con respecto a si la palabra “limitado” debe entenderse como “principalmente” o “exclusivamente”.

Los reguladores han definido la existencia de los siguientes **dos tipos de productos de microcrédito**:

1. Préstamos a la microempresa:

- Límite máximo de 25.000 euros.
- Sin garantías.
- Destinado a actividades productivas y de autoempleo.
- Crédito acompañado de servicios auxiliares y técnicos de apoyo a la microempresa.

2. Microcréditos sociales:

- Límite máximo de 10.000 euros.
- Sin garantías.
- Destinado a personas en vulnerabilidad social.
- Crédito acompañado de servicios personales y familiares complementarios de apoyo técnico presupuestario.
- Son créditos basados en mejores condiciones financieras que aquellos que predominan en el mercado.

Este alcance legislativo se enfoca en los microcréditos para microempresas y autónomos, dejando en un segundo plano los microcréditos sociales. Debe señalarse que el microcrédito social actualmente supera al microcrédito para empresas en Italia, por lo que las implicaciones de la legislación en el contexto real son difíciles de prever en la actualidad.

### **Artículo 113.**

En su forma original, este Artículo del Acta Bancaria Consolidada proporciona el establecimiento inmediato de un órgano de derecho privado para mantener un registro de los operadores del microcrédito. Tal como está, el artículo reconoció un alto grado de autonomía al sector; casi imponiendo una condición de auto-disciplina. En la nueva revisión del texto presentada en octubre de 2011, el establecimiento de este órgano legislativo ha sido pospuesto y el Banco de Italia estará a cargo interinamente del registro, la supervisión y el control de los operadores.

Cabe señalar que el reglamento de aplicación desafortunadamente no se ha definido aún ya que la ratificación o aprobación de los mismos recae en el Ministerio de Economía y Hacienda a petición del Banco de Italia. Solo con la aprobación de los reglamentos de aplicación podría la nueva legislación ser eficaz y los operadores del microcrédito solicitar su inclusión en el registro.

A pesar del debate que acompañó la preparación de la propuesta de los reglamentos de aplicación, aún hay muchas preguntas con respecto al estatus final de la clasificación legislativa; incluyendo la definición de la restricción del uso del crédito, la identificación de los beneficiarios (por ejemplo, qué tipos de microempresas serán consideradas elegibles), y la política de las tasas de interés que las organizaciones sin fines de lucro puedan aplicar en relación con el volumen de actividades.

Una evaluación más completa de la nueva legislación tendrá que postergarse hasta que ocurran las primeras aplicaciones prácticas. Por ahora, el juicio general es que la ley constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para un sector microfinanciero debidamente regulado. Por un lado, puede proveer un reto positivo para la profesionalización del sector. Por otro lado, las autoridades de supervisión bancaria aún ven los microcréditos como una condición excepcional y también hasta cierto punto, como un sector privilegiado (ya que las condiciones de control aplicadas son menores si se comparan con otros sectores). Como tal, debe permanecer como un sector bien definido, evitando el riesgo de posibles solapamientos con las Instituciones Financieras No-Bancarias.

Por estas razones, y con un consenso casi general dentro de los especialistas en microcréditos, el camino se ha ido construyendo con la intención de dotar al sector de una legislación específica, que no solo permitirá actividades

microfinancieras más rigurosas y profesionales, sino que sobre todo aceptará los retos de su crecimiento y desarrollo con fuertes raíces locales.

Con este espíritu, la nueva regulación debe enfatizar la importancia del microcrédito como una herramienta para promover la inclusión social y combatir la exclusión financiera. La especificidad de las microfinanzas, comparada con otros instrumentos financieros, recae principalmente en la forma de evaluar el crédito y la prestación de servicios esenciales de acompañamiento como educación financiera, capacitación y apoyo, y asistencia técnica a proyectos de inversión.

La legislación se debe caracterizar por un número de elementos específicos, principalmente:

- Simplificación burocrática, tanto para el operador del microcrédito como para el solicitante.
- Un sistema fiscal ventajoso para operadores, con el fin de fomentar la transformación de actividades económicas informales.
- Liberalización de las tasas de interés aplicadas, reconociendo que la política adoptada de las tasas de interés preferenciales ha penalizado la industria en lugar de promoverla.
- Apoyo público para el desarrollo y consolidación de servicios no-financieros que se consideran como esenciales y positivos.
- Una política de comunicación y dirección de la opinión pública que debe ser capaz de guiar eficazmente situaciones distorsionadas producidas por excesos en la oferta del crédito al consumo y el fenómeno del sobreendeudamiento.
- Un conjunto de herramientas que fomente que las autoridades locales promuevan y desarrollen los microcréditos dentro de su territorio.
- Apoyo para la investigación y el análisis del fenómeno de la exclusión financiera y el desequilibrio entre la oferta y la demanda de crédito.

Se trata de un proceso continuo que incluye activamente a grupos parlamentarios, así como un buen número de expertos y operadores de redes. La

esperanza es que el impulso de la enmienda al Acta Bancaria Consolidada pueda ser traducido en proporcionarle a Italia, con la mayor brevedad posible, una legislación flexible y eficaz para el desarrollo nacional del microcrédito.



## **7. ¿ES LA LEGISLACIÓN IMPORTANTE PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR MICROFINANCIERO? ESTUDIO DE CASO SOBRE RUMANÍA**

*María Doicin*

Consultora Senior PYMES y Microfinanzas  
en Eurom Consultancy and Studies, Srl

Los Microcréditos son definidos por la Comisión Europea como préstamos inferiores a 25.000 euros destinados a fomentar el autoempleo y las microempresas. Tienen un doble impacto: un impacto económico, ya que permiten la generación de ingresos a través de actividades productivas, y un impacto social al contribuir a la inclusión social y por ende, a la inclusión financiera de los individuos.

El término microfinanzas incluye los microcréditos para microempresas, créditos para proyectos de desarrollo comunitario y préstamos a individuos de bajos ingresos y en extrema pobreza. También incluyen otros servicios asociados al crédito, como los servicios de desarrollo empresarial, microseguros, garantías, etc. En Rumanía los servicios de desarrollo empresarial (servicios no-financieros) prestados a los beneficiarios del microcrédito o potenciales beneficiarios, no pueden ser proporcionados por el proveedor del microcrédito.

En Europa del Este, individuos y microempresas sin historial de crédito y con pocos activos que puedan utilizarse como garantía, raramente tienen acceso al sector financiero formal debido a que el tamaño de los préstamos requeridos por estos prestatarios suelen ser muy bajos, mientras que los costes administrativos de concesión y seguimiento superan los beneficios esperados de otorgar el microcrédito para los bancos. En pocas palabras: es muy caro para los bancos, incluyendo los bancos con enfoque en PYME, otorgar microcréditos. Por ende, muchos de estos prestatarios se ven obligados a buscar fuentes alternativas de financiación a través de prestamistas informales o a través de subvenciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro o uniones de crédito.

Las actividades microfinancieras se iniciaron en Rumanía hace aproximadamente veinte años (1992-1995), cuando las primeras organizaciones microfinancieras internacionales lanzaron un proyecto de desarrollo empresarial y microfinanciero en el país. En la fase final del proyecto, las actividades microfinancieras fueron transferidas a las ONG establecidas, con el fin de asegurar la continuidad y sostenibilidad de la intervención.

Después de la adhesión rumana a la Unión Europea, el sector microfinanciero está enfrentando un nuevo reto: el aumento en la demanda de servicios financieros por parte de las micro y pequeñas empresas. Cabe mencionar que la demanda insatisfecha estimada para el 2007 fue de más de 700 millones de euros.

### **¿Es necesaria la legislación microfinanciera?**

El marco legal para las actividades microfinancieras en Rumanía fue creado inicialmente en el año 2000, permitiendo al Ministerio de Trabajo y Economía canalizar los fondos públicos del Banco Mundial a través de instituciones microfinancieras con el fin de implementar los programas para el desarrollo empresarial y abastecimiento microfinanciero a desempleados y potenciales microemprendedores de los antiguos pueblos mineros, dentro del proceso de reestructuración de las regiones industriales.

Inicialmente, se consideró que un marco legal específico era necesario para diferenciar las actividades microfinancieras de los proyectos de microcréditos y desarrollo empresarial implementados por las Instituciones Microfinancieras (IMF) internacionales y así crear conciencia en los legisladores del sector microfinanciero sobre su impacto y contribución al desarrollo económico del país.

Durante los años 2004-2005, el marco legal y regulador fue redefinido. La Ley 240 de Entidades de Microcrédito fue adoptada por el Parlamento Rumano en junio de 2005, con el objetivo principal de apoyar la diversificación de fuentes de financiación para la cartera de las IMF, la protección de los clientes, los mecanismos de gobernanza, el control de riesgos y la transparencia, con el fin de alcanzar la sostenibilidad y el desarrollo del sector. Entre los actores principales involucrados en el lobby estuvieron: representantes de las instituciones microfinancieras, agencias para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y el Ministerio de Economía.

Durante el mismo periodo de tiempo las casas de empeño, proveedores de servicios financieros hipotecarios y de arrendamiento, uniones de crédito y los fondos de garantía para PYME y agricultura, estaban redactando y promoviendo su propia legislación que perseguía los mismos objetivos de sostenibilidad y desarrollo económico para el país.

La Ordenanza Gubernamental 28/2006, transformada en 2009 en la Ley 93 de las Instituciones Financieras No Bancarias (IFNB) unificaron bajo una sola ley el marco legal y regulador de todas las IFNB. En ésta se regula el registro y los requisitos de capital mínimo, las condiciones para la concesión de préstamos, protección de clientes, requisitos de reportes, gobernanza y gestión, etc., con el objetivo de asegurar y mantener la estabilidad financiera del sector financiero rumano.

El Banco Central: el Banco Nacional de Rumanía es la autoridad de supervisión de todas las instituciones financieras no bancarias, que incluye las casas hipotecarias, uniones de crédito, fondos de garantía, casas de empeño y las entidades microfinancieras.

Todas las instituciones financieras no bancarias son autorizadas por el Banco Nacional de Rumanía y registradas en el registro general de las IFNB. Las grandes instituciones microfinancieras son registradas en un registro especial, basado en el monto del capital, el valor de la cartera de préstamos y el valor de los activos totales. Las normas de supervisión y requisitos de los informes para las grandes instituciones microfinancieras son similares a los requisitos del sector bancario.

Durante los años 2008-2011, el sector financiero no bancario sirvió a una tercera parte del mercado financiero rumano. Los proveedores rumanos de microcréditos son financiera y operativamente sostenibles. El desarrollo del sector medido en términos del alcance geográfico, el incremento en la eficiencia, la productividad y la rentabilidad, reflejan indicadores positivos de que el proceso de desarrollo va a continuar.

La diversificación de fuentes de financiación para la cartera de créditos de las IMF (prestamistas sociales, inversores y fondos de la Unión Europea), así como el acceso a la asistencia técnica proporcionada por los inversores y los programas de la Unión Europea, han contribuido a que el sector evolucione rápidamente, siendo más eficiente y productivo en alcanzar su misión de proveer servicios financieros asequibles a microemprendedores desatendidos.

La experiencia rumana demuestra que una legislación microfinanciera clara y concisa, probablemente colocaría al sector microfinanciero en la vía rápida hacia su desarrollo. Esto a su vez serviría como una fuerza conductora para combatir la pobreza y crear empleos, educar a los prestatarios en temas financieros y empresariales, además de fomentar el espíritu empresarial y el bienestar social al desarrollar el sector de la micro, pequeña y mediana empresa en el país.

### **Lecciones aprendidas:**

Algunas lecciones se pueden aprender de la experiencia de Rumanía en la creación de un marco regulador eficaz y eficiente para las microfinanzas.

En primer lugar, un marco legal claro y coherente es necesario para el desarrollo del sector microfinanciero. Antes del 2000, el sector microfinanciero rumano no estaba regulado, y no estaba “bien regulado” en el 2005, cuando la ley de entidades microfinancieras estaba en vigor. Por otro lado, desde el 2006 las microfinanzas son consideradas como una institución financiera no bancaria, por lo que se puede decir que el sector está “sobre-regulado”. Actualmente el sector está estrictamente supervisado por el Banco Nacional de Rumanía y el Ministerio de Finanzas, basándose en normas y regulaciones que fueron diseñadas para el sector bancario en lugar de basarse en las características propias del sector microfinanciero a través de la Ley de Instituciones Financieras No Bancarias.

Debido al marco legal, el sector microfinanciero rumano está dividido en segmentos distintos. El primero es uno maduro, eficiente, operacional, autosuficiente y sostenible; atractivo para los prestamistas. El segundo está compuesto de un gran número de instituciones microfinancieras nuevas, registradas a partir del 2006. Éstas aún son jóvenes y necesitan asistencia técnica especializada y capacitación para integrarse al sector exitosamente y así, contribuir a sus logros.

Parece que la estrategia de comercialización seguida por la mayoría de las IMF desde el 2004 rindió frutos. Sin embargo, enfrentadas con la necesidad de ser más y más rentables, las IMF están luchando por mantener su orientación social.

La segunda lección aprendida es la importancia de hacer lobby o presión continuamente y que las partes involucradas sean conscientes de la caracterís-

tica más importante del sector: ofrecer servicios financieros eficientes con un impacto social positivo y en constante desarrollo.

Por lo tanto, la participación activa en la elaboración del proceso del Código Europeo de Buena Conducta, el Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera de la Red Europea de Microfinanzas y la organización de la 9ª Conferencia de la Red Europea de Microfinanzas en Bucarest, destinado a ser un foro de debates para el intercambio de ideas y experiencias bajo el tema “Disminuyendo la brecha de sostenibilidad”, son parte del proceso comenzado hace casi 10 años en el país.

De esta manera, alcanzar el triple resultado (*triple bottom line*) a través de la mejora continua de la calidad de servicios proporcionados a los clientes, la responsabilidad social hacia el personal, los clientes, la comunidad y el medio ambiente, son el verdadero reto del sector microfinanciero europeo y rumano.

## **8. LEGISLACIÓN MICROFINANCIERA HÚNGARA**

*Tibor Szekefű*

Director General Fejer Enterprise Agency

### **8.1. Introducción.**

El propósito de este documento es proveer un resumen de la presente legislación aplicable al sector microfinanciero en Hungría. También se dará una breve reseña de cómo la legislación es puesta en práctica y cómo ha evolucionado a través del tiempo. Este documento en sí no busca discutir en profundidad la legislación, por ejemplo, no intenta describir la estructura y práctica de todas las organizaciones que se definen a sí mismas como instituciones microfinancieras sin tener un impacto social significativo. Más bien se centra en las instituciones determinantes y en su práctica. Sin embargo, la legislación presentada es considerada como un estándar respecto a todas las organizaciones que no se mencionan en este documento.

No hay un marco legal para el sector microfinanciero en Hungría, no obstante hay unas reglas especiales vigentes que regulan las operaciones de las instituciones que trabajan con microcréditos. Para poder interpretar y comprender correctamente estas normas y regulaciones es necesario conocer la historia de los microcréditos en Hungría. Por esta razón, se presentará brevemente la evolución del sector microfinanciero en el país.

### **8.2. Reseña histórica: el surgimiento de organizaciones microfinancieras sin fines de lucro.**

#### **8.2.1. Transformación política y democrática en Hungría.**

Después de los cambios políticos a principios de la década de los noventa, el número de micro y pequeñas empresas empezó a crecer rápidamente

debido a que muchas de las personas que fueron cesadas de sus trabajos por el cierre de las fábricas, se vieron forzadas a establecer sus propias empresas. Al ocurrir una transición de un modelo económico controlado a una economía de mercado, estas empresas formaron la columna vertebral de la economía nacional y el gobierno húngaro, que llegó al poder después de los cambios políticos y se enfocó en fortalecer el sector. Así mismo, por su alto número y habilidad para crear empleos, el sector ha ganado un importante interés económico nacional.

El desarrollo y manejo eficiente de las empresas que pertenecen al sector (especialmente su supervivencia), fue significativamente obstaculizado por el hecho de que no había tradición, experiencia o conocimientos empresariales reales en el país. Al mismo tiempo, la escasez de capital en el sector planteaba un serio problema. Los países de la Comunidad Europea (después Unión Europea) otorgaban grandes ayudas a Hungría con el fin de atacar los problemas del país. Fue así que surgieron en esta época los primeros proyectos de promoción micro empresarial dentro del marco del programa PHARE.

### **8.2.2. Programa de promoción empresarial PHARE.**

El Grupo de los 24 países industrializados tomó por primera vez en 1989 la decisión de apoyar el proceso de transformación económica y política de los antiguos países socialistas de Europa Central y del Este. El programa PHARE comenzó en 1990 en Polonia y Hungría (de donde se origina la abreviatura: Polonia-Hungría, Asistencia para la Reconstrucción de la Economía), en otras palabras un programa de ayudas para la transformación económica de ambos países.

A raíz de los cambios históricos que se producen en la región, el número de países que reciben los beneficios aumentó gradualmente. El propósito del programa de ayudas era facilitar el cambio de sistema hacia una economía de mercado en los países de la región, dentro los cuales se incluyó también la privatización y la liberalización total de la economía. Este proceso otorgó fondos para que los distintos gobiernos pudieran financiar la transformación económica de sus países.

Reconociendo que las pequeñas y medianas empresas juegan un rol determinante en la promoción de la economía, el gobierno de la República Húngara elaboró un programa de promoción de la iniciativa empresarial. Como elemento importante del programa, el gobierno creó una agencia dirigida al apoyo y

motivación de las microempresas. Varios órganos e instituciones financieras se involucraron con la iniciativa y los 16 fundadores crearon la Fundación Húngara para la Promoción Empresarial (HFEP, por sus siglas en inglés: *Hungarian Foundation for Enterprise Promotion*) el 27 de marzo de 1990, con un capital inicial de 4.240 millones de Florines Húngaros (en adelante HUF) lo que supone aproximadamente 14 millones de euros.

### **8.2.3. La creación de la Red de Promoción Empresarial.**

Ya que los objetivos del programa PHARE lanzado en Hungría, y los objetivos del HFEP eran los mismos, la HFEP fue encomendada al manejo de los fondos (21 millones ECU) del programa de ayudas, reservado en el presupuesto del programa PHARE en 1990 para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas. PHARE requirió la creación de una red de Agencias Locales Empresariales (LEA, *Local Enterprise Agencies*), donde el grupo objetivo anteriormente mencionado contaría con el apoyo y asesoría técnica profesional y microempresarial.

Al principio se crearon seis LEA piloto, en forma de una fundación:

- Agencia Empresarial de la Diputación Provincial Jász-Nagykun-Szolnok, Szolnok.
- Centro Empresarial de la Diputación Provincial Tolna, Szekszárd.
- Agencia Empresarial de la Diputación Provincial Borsad-Abauj-Zemplén, Miskolc.
- Centro Empresarial de la Diputación Provincial Somogy, Kaposvár.
- Agencia Empresarial Fejér, Székesfehérvár.
- Agencia Empresarial PRIMOM de la Diputación Provincial Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nyíregyháza.

Luego la red se fue expandiendo hacia el todo el territorio del país.

En sus comienzos, la HFEP seleccionó las fundaciones independientes por medio de licitaciones. Entre todas, hay 20 Agencias Locales Empresariales (LEA) localizadas en cada diputación provincial y una en la capital.



#### **8.2.4. Puesta en marcha de los proyectos de microcréditos en Hungría.**

El concepto para el lanzamiento del Proyecto Nacional de Microcréditos se formuló en 1992. Dentro del marco del programa PHARE, el Comité de la Comunidad Europea quiso manejar problemas que las economías desarrolladas también estaban enfrentando, como por ejemplo, el hecho de que la mayor parte de las micro y pequeñas empresas no fueran solventes ante los ojos de las entidades de crédito orientadas al lucro. Este es un fallo del mercado en el que sus mecanismos no funcionan adecuadamente (la oferta no satisface la demanda que está presente permanentemente), lo que provoca que la intervención del gobierno sea justificada y necesaria.

Fracaso del mercado: situación en la que la intervención del gobierno es requerida con el fin de mantener el funcionamiento de la economía sin perturbaciones. Los Mercados Incompletos son un tipo de fracaso del mercado en el cual la cantidad de un producto demandado por los consumidores no equivale a la cantidad ofertada por los proveedores. Ciertos mercados capitales también pueden comportarse de esta forma.

En respuesta a estas demandas, el Comité de la Comunidad Europea, separó 1,15 millones ECU del subsidio de 21 millones ECU que estaba destinado al sector de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el presupuesto del año 1991 del programa PHARE, con la intención de financiar dicho programa para su lanzamiento.

Después de esto, las Agencias Locales Empresariales (LEA) que operaban en las ciudades y en la capital comenzaron a trabajar el primer programa de microcréditos en Hungría bajo el nombre de Proyecto de Microcréditos (hoy, Programa Nacional de Microcréditos). El Proyecto se creó en el año 1991 con la financiación y coordinación de HFEP. En un principio, los fondos para el programa fueron otorgados por PHARE (y el Gobierno Húngaro como cofinanciador) en forma de subsidio asignado.

#### **8.3. Panorama legislativo y práctica microcrediticia. Primer periodo de operación: 1992-1998.**

El trasfondo legislativo de las prácticas microcrediticias que serán presentadas se agrupará de acuerdo a los siguientes aspectos:

- El estatus legal de las organizaciones interesadas.

- La legislación general para la operación de las organizaciones involucradas (como resultado de su estatus legal).
- La legislación especial con impacto en la práctica crediticia de las organizaciones involucradas.
- La legislación general con impacto en la práctica crediticia de las organizaciones interesadas.
- El reglamento interno con respecto a la oferta de microcrédito.
- La supervisión y las obligaciones de informe.

### 8.3.1. Estructura organizacional y operativa.

El siguiente diagrama muestra las organizaciones que participan en el funcionamiento del Proyecto de Microcréditos, sus responsabilidades más importantes, así como sus conexiones:



### **8.3.2. Organizaciones involucradas en la evolución del programa.**

Coordinador del programa nacional y mediador de los recursos: **Fundación Húngara para la Promoción Empresarial (HFEP).**

- Estatus legal: Fundación No Lucrativa.
- Responsabilidades:
  - Servir de enlace con los donantes.
  - Asignación de recursos.
  - Prestación de asistencia técnica para las Agencias Empresariales Locales (LEA).
  - Evaluación profesional del programa.
  - Control de en la implementación del programa.
  - Mediación de las subvenciones destinadas a las LEA para fines específicos.

#### **Agencias Empresariales Locales (LEA).**

- Estatus legal: Fundación No Lucrativa.
- Responsabilidades:
  - Recibir solicitudes de préstamos.
  - Evaluar y aprobar solicitudes de préstamos.
  - Verificar préstamos y manejo de riesgo.

#### **Bancos comerciales.**

- Estatus legal: Bancos comerciales lucrativos orientados a operar bajo la Ley de Instituciones Financieras y Actividades de Instituciones Financieras.

Cuando el Programa de Microcréditos se puso en marcha en 1992, el funcionamiento de las organizaciones financieras fue regulado por la Ley No. LXIX del 1991 de Instituciones Financieras y Actividades de Instituciones

Financieras. La función básica de la ley era proteger a los depositantes y regular las operaciones de las partes involucradas (con fines de lucro) en el mercado financiero. La ley fue derogada y reemplazada por la ley No. CXII del 1996 de Instituciones Crediticias y Empresas Financieras.

- A pesar de que las LEA funcionaban como entidades de crédito, estas:
  - No trabajaron con la captación de depósitos.
  - Recibieron recursos (dinero público) en forma de subvenciones destinados para financiar programas que cumplieran con los objetivos sociales específicos.
  - Realizaron sus actividades como organizaciones sin fines de lucro.

Varios expertos creyeron (en mi opinión equivocadamente) que los bancos comerciales debían ser incluidos en la operación del programa porque, de acuerdo a las disposiciones de la ley anteriormente mencionada, “solo los bancos pueden conceder préstamos” en Hungría. Aunque esta conclusión no puede extraerse del contexto de la Ley, debido a varias opiniones y para asegurar que el programa no atentara contra la misma, bancos comerciales también fueron incluidos en el programa.

- Responsabilidades:
  - Mantener la cuenta del programa separada de la Agencia Empresarial Local (LEA).
  - Cerrar los contratos de préstamos con los clientes según las bases de la decisión de la LEA.
  - Desembolsar el préstamo de la cuenta bancaria de las LEA.
  - Recoger las cuotas de los préstamos.
  - Suplir a las LEA con datos de la cartera de préstamos

Las LEA fueron seleccionadas por la Fundación Húngara para la Promoción Empresarial por medio de licitaciones. Los bancos comerciales fueron seleccionados por las LEA, también por medio de licitaciones.

Las LEA pagaron a los bancos comerciales una cuota, la cual podía ser contabilizada como débito del fondo. El banco no asumió ningún riesgo relacionado a los préstamos.

### **8.3.3. Legislación general para la operación de las fundaciones.**

Ley No. IV del 1959 del Código Civil reguló el funcionamiento de las fundaciones, mientras que el Decreto del Gobierno [actualmente Decreto del Gobierno No. 224/2000 (XII.19)] reguló la gestión de las mismas.

Principales características generales de las fundaciones sobre la base de las normas a las que se refiere la ley:

- Son organizaciones sin fines lucrativos teniendo personalidad jurídica independiente.
- Los objetivos de la organización son definidos por los fundadores en la Escritura de la Fundación y los objetivos establecidos solo pueden ser modificados con ciertas limitaciones.
- Los bienes de la fundación son manejados por la Junta Directiva declarada por los fundadores en la Escritura de la Fundación
- Los derechos de los fundadores son limitados:
  - Solo pueden participar en el manejo de los bienes de la fundación de manera limitada (los fundadores no podrán representar una mayoría en la Junta Directiva).
  - Cualquier miembro de la Junta Directiva podrá ser cesado si se puede probar que él/ella dificulta el funcionamiento de la fundación desde el punto de vista de los objetivos establecidos.
- La Escritura de la Fundación solo podrá ser modificada por acuerdo de todos los fundadores.
- Los fundadores o donantes no podrán reclamar la devolución de las donaciones concedidas para el logro de los objetivos.
- Las fundaciones están representadas por el Presidente de la Junta Directiva.
- Las fundaciones son registradas por las Cortes y la supervisión legal es ejercida por el Ministerio Público.

En 1992 el funcionamiento de los bancos comerciales fue regulado por la Ley No. LXIX de 1991 de las Instituciones Financieras y Actividades de Instituciones Financieras. Esta ley fue derogada y reemplazada por la ley No. CXII de 1996 de Instituciones Crediticias y Empresas Financieras.

#### **8.3.4. Legislación especial relacionada con la actividad microcrediticia.**

Cuando el programa fue puesto en marcha en 1992, no había un marco jurídico general relacionado a la actividad microcrediticia, ni tampoco una legislación especial vigente referente a la actividad individual de las organizaciones microfinancieras.

#### **8.3.5. Regulación general.**

Las normas generales de contabilidad y reporte de las organizaciones que participan en las operaciones del programa de microcréditos fueron proporcionadas por la Ley No. XVIII de 1991 de Contabilidad. Esta ley fue derogada y reemplazada por la Ley No. C de 2000 de Contabilidad.

#### **8.3.6. Regulación interna.**

Las normas internas de los procesos del programa son explicadas en el Manual del Programa de Microcréditos PHARE. El Manual, los términos y las condiciones del programa fueron desarrollados por una compañía británica especialista con la cooperación de profesionales húngaros y en concordancia con las características nacionales y el trasfondo legal.

De acuerdo con la regulación, los fondos fueron manejados de manera descentralizada. Cada fundación de promoción de la microempresa manejó su propio fondo con independencia de sus otros fondos.

Con el fin de ejecutar el programa cada fundación estableció su propia división de microcréditos, manejada por un gerente de microcréditos con un grado en Economía o Derecho. Estos gerentes aprendieron a manejar los fondos en cursos organizados por especialistas de Europa Occidental.

Las fundaciones crearon una red de sub-oficinas, que dio lugar a más de 150 puntos de contacto a través de todo el país. En estas oficinas regionales y

centrales, los clientes potenciales no solo podían presentar sus solicitudes de préstamo, sino que también recibían asistencia técnica. Toda la evaluación y el control de la cartera fue desempeñada por la división de microcréditos de la fundación. Los préstamos fueron evaluados por los Comités de Microcrédito, establecidos en cada fundación. Especialistas en economía, abogados, emprendedores y gerentes de las fundaciones participaron en el trabajo de estos comités. La evaluación de los préstamos fue siempre precedida por la verificación de la solicitud del préstamo y una visita personal al cliente. Luego, en base a la recomendación de la división de microcréditos, el Comité tomaba su decisión en referencia al desembolso del crédito. Las operaciones del programa eran verificadas trimestralmente por una compañía internacional de auditoría en nombre de la Fundación Húngara para la Promoción Empresarial.

El banco se encargó de desembolsar los préstamos del fondo microcrédicio colocado en el banco a cambio de una comisión, recogió las cuotas y los intereses y llevó los registros. De todas maneras, la división de microcréditos de las fundaciones era la responsable del monitoreo y seguimiento de la cartera de préstamos y la gestión de los procedimientos legales como resultado de la recaudación de las deudas vencidas

Los pagos hechos por los clientes, incluyendo los intereses, tuvieron que ser reinvertidos en los fondos. La operación era financiada según los fondos presupuestados, cantidad que dependía del número de los préstamos desembolsados y del interés recibido.

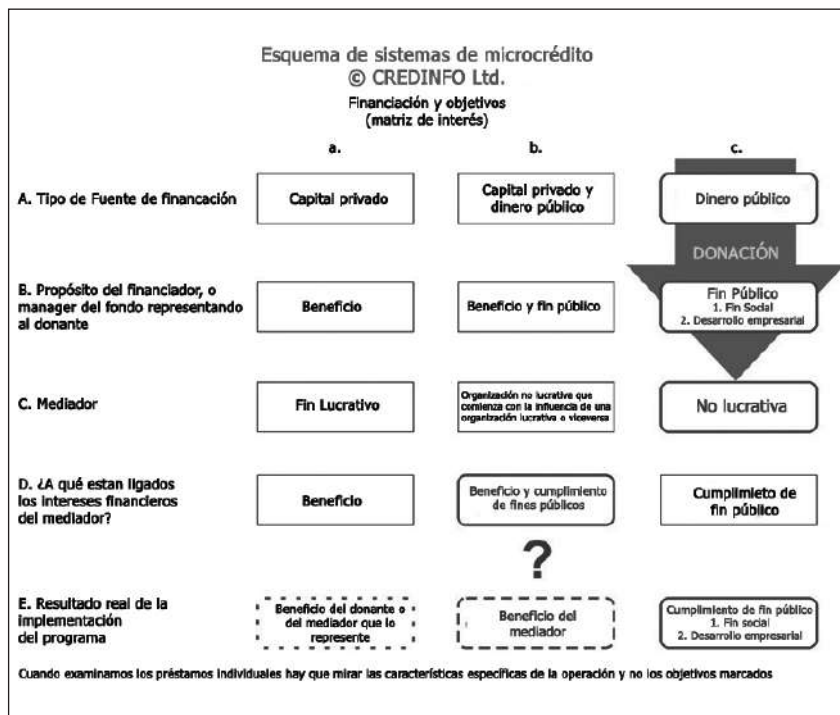
Los procedimientos fueron conducidos rápida y flexiblemente, y las fundaciones mostraron tolerancia máxima hacia microempresas que tenían dificultades de pago.

Durante el primer período, las fundaciones solo podían pedir el activo adquirido a través del préstamo como garantía del mismo, con la intención de que los objetivos sociales se alcanzaran. Los auditores del programa PHARE verificaban el cumplimiento de este requisito regularmente.

Todas las tareas relacionadas con la coordinación central fueron realizadas por un gerente y un administrador de la HFEP, quien actuó como coordinador nacional.

### 8.3.7. Matriz de intereses y el cumplimiento de las metas sociales.

La matriz de intereses (© CREDINFO Ltd.) de la primera etapa del programa se demuestra en el siguiente diagrama:



### 8.3.8. Resumen de la experiencia.

Con respecto al cumplimiento de los objetivos sociales, este programa fue considerado como uno de los mejores programas de promoción empresarial de la PHARE y el mejor y más exitoso programa en Hungría.

En mayo de 1998 el Comité Económico Europeo de las Naciones Unidas organizó el Encuentro de las Mejores Prácticas de Especialistas en Microcréditos, junto con la USAID, dentro del marco de la Iniciativa de Cooperación del Sureste de Europa (SECI, por sus siglas en inglés, *Southeast European Cooperation Initiative*), en la cual 12 países de Europa Central y Europa del Este, incluyendo Grecia y Turquía, participaron. De acuerdo a la encuesta llevada a cabo por



la Consultoría Británica Bannock, las prácticas húngaras existentes por aquél entonces, hicieron de este el mejor programa de microcréditos de la región.

El éxito del programa también se debió a que hubo consultoría profesional continua entre el coordinador nacional y los especialistas del microcrédito. Cada trimestre se organizaron reuniones profesionales nacionales, donde los participantes podían intercambiar su experiencia y presentar sugerencias para mejorar el programa.

Aunque el programa fue un gran éxito, hubo varios problemas que tenían que ser resueltos.

Problemas relacionados con la operación:

- Fue difícil ajustar los productos microfinancieros a las necesidades financieras de los clientes, y las propuestas relacionadas a la mejora de las normas de los procedimientos solo podían ser aplicadas después que fueran aprobadas en Bruselas. Esto hizo el sistema muy inflexible.
- Con respecto al financiamiento de los costos operativos, el sistema no fue sostenible por un largo periodo de tiempo. La HFEP no generó ningún ingreso por la operación del programa hasta el punto de que el salario del coordinador tuvo que ser pagado con fondos alternativos. En las LEA, los costes directos no pudieron ser financiados con la ayuda del sistema. En la matriz de intereses, la ganancia fue indicada condicionalmente porque al utilizar los fondos, obtuvieron el derecho de propiedad sobre el fondo recibido como donación.
- La participación de los bancos comerciales en el funcionamiento del programa era injustificada desde el punto de vista profesional. Su participación solo hizo que el funcionamiento del sistema fuese más caro y lento. Mientras que la HFEP no recibió ninguna financiación del programa y las LEA tenían gran dificultad en financiar los costes directos incurridos, los bancos comerciales exigían recibir la comisión solicitada sin asumir ninguna responsabilidad o riesgo en relación a la operación del programa.

#### **8.4. Necesidad para la legislación y enmienda al Acta**

Como se describió anteriormente, la participación de los bancos comerciales en el sistema microcrediticio emergente fue injustificada desde un punto

de vista profesional, ya que las fundaciones no-lucrativas involucradas en la operación del mismo:

- No captaban depósitos.
- Recibieron las fuentes (fondos públicos) en forma de subsidio destinado a financiar programas con objetivos sociales específicos.
- Realizaron sus actividades como organizaciones no-lucrativas (no generaron ninguna ganancia).

Otro problema fue suscitado por el hecho de que los bancos comerciales estaban cada vez menos interesados en el programa, al percatarse de la dificultad de captar clientes potenciales por su cuenta. A consecuencia de esto, finalizaron los acuerdos contractuales en varias provincias. Esto dificultó enormemente la búsqueda de bancos que estuvieran dispuestos a cumplir con sus responsabilidades.

Durante el funcionamiento del programa se mantuvo un constante debate sobre si fue justificado o no el involucrar bancos comerciales en el programa.

La solución pareció ser obvia. Si aún no estaba confirmado que la Ley sobre las Instituciones de Crédito no aplica a la operación del Programa de Microcréditos, este hecho debía quedar claro. Se sugirió que las secciones sobre las organizaciones que entraban bajo el efecto de la Ley, fueran completadas por las fundaciones involucradas en la operativa del Programa de Microcréditos.

La Ley fue enmendada en dos pasos, no por razones profesionales o legales, sino por la habilidad de las partes en hacer valer sus intereses.

Debido a los problemas financieros mencionados anteriormente, la HFEP decidió centralizar los fondos que las fundaciones recibieron como subsidio y crearon una nueva estructura operativa. Esto condujo a una disputa legal en 1998 sobre la propiedad de los fondos. A día de hoy, dicha disputa aún no ha sido resuelta.

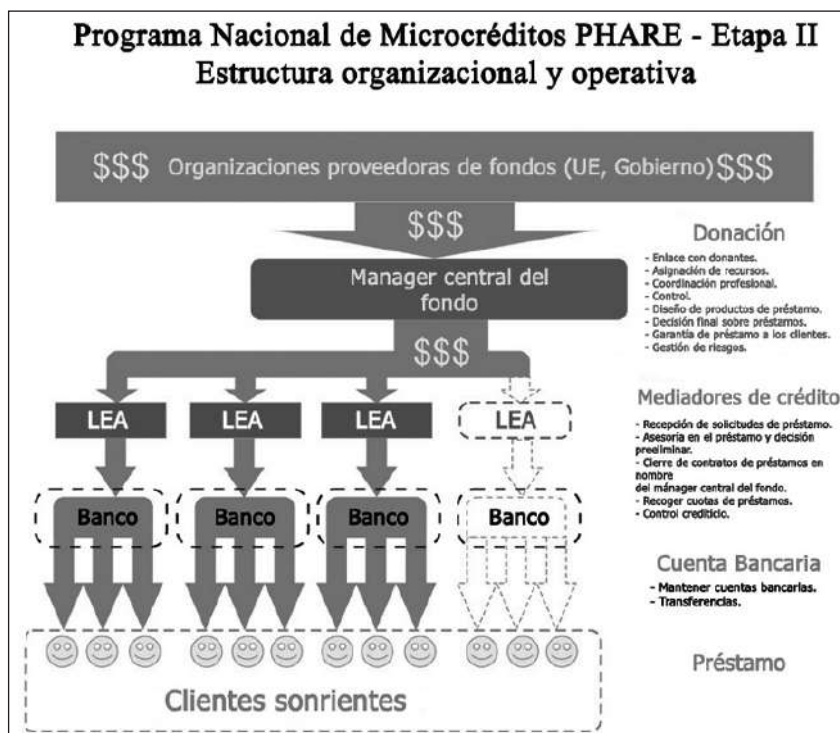
En 1998 el Parlamento Húngaro enmendó la Ley No. CXII de 1996 de Instituciones de Crédito y Empresas Financieras, de tal manera que eliminó del efecto de la Ley la actividad crediticia realizada por el Plan Nacional de Microcréditos de la Fundación Húngara para la Promoción Empresarial.

El gobierno húngaro enmendó la Ley No. CXII de 1996 de Instituciones de Crédito y Empresas Financieras con la Sección 2 de la Ley No. XXXIX de 2003, teniendo como base la Sección 2 (1) (h) de la Ley No. CXII de 1996. Tras la entrada en vigor de la enmienda a la Ley, la actividad crediticia de la Fundación Húngara para la Promoción Empresarial y la actividad microcrediticia de las fundaciones operando en las provincias y en la capital, no entraron bajo el efecto de la Ley.

## 8.5. Panorama legal y práctica microcrediticia después de la enmienda a la legislación.

### 8.5.1. La estructura organizacional y operativa del Programa Nacional de Microcréditos

La estructura organizacional y operativa del Programa Nacional de Microcréditos (el antiguo Programa de Microcréditos PHARE) se muestra en el siguiente diagrama:



### **8.5.2. Resumen de las características operativas del Programa Nacional de Microcréditos.**

Coordinador del Programa Nacional y mediador de los Fondos: **Fundación Húngara para la Promoción Empresarial.**

- Responsabilidades:
  - Diseño de productos de crédito.
  - Concesión de préstamos desde los fondos centralizados (Fondo Nacional de Microcrédito).
  - Manejo de los registros de préstamos.
  - Decisión final previa al desembolso del préstamo.
  - Comprobación de las LEA.
  - Manejo de riesgo.

#### **Agencias Locales Empresariales (LEA).**

- Responsabilidades:
  - Recepción de solicitudes.
  - Evaluación y decisión preliminar en la aprobación de las solicitudes de préstamos.
  - Cerrar contratos de préstamo en nombre de la HFEP.
  - Recuperación de créditos.
  - Seguimiento y monitoreo de préstamos.

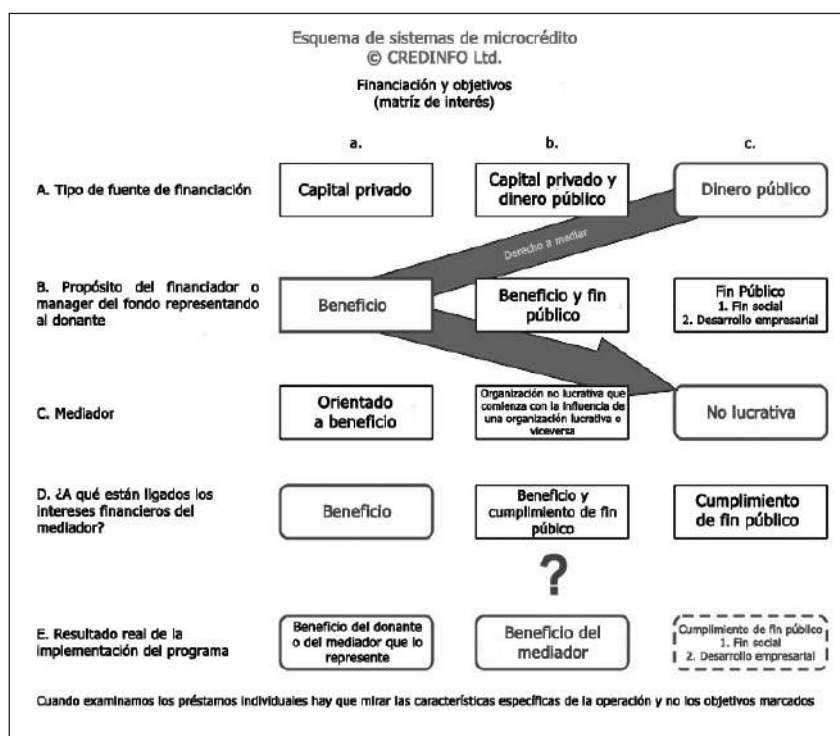
#### **Bancos Comerciales.**

- Responsabilidades:
  - Mantener la separación de las cuentas del programa HFEP.
  - Realizar transferencias bancarias.

En la estructura operativa el acreedor es la HFEP, las LEA solo participan como mediadores a cambio de una tarifa; el fondo centralizado es manejado por la HFEP. El papel de los bancos comerciales está limitado a mantener las cuentas bancarias y realizar las operaciones vinculadas al acuerdo.

### 8.5.3. Matriz de intereses y el cumplimiento de metas sociales, Proyecto Nacional de Microcréditos.

Sin comentarios adicionales, los intereses del programa se muestran en la siguiente matriz de intereses (©Credinfo Ltd.).



## 8.6. Otros impactos de los cambios en la legislación.

### 8.6.1. La opción para programas alternativos de microcréditos.

La legislación descrita anteriormente no condujo a la aparición de más instituciones microfinancieras (esto es más bien una cuestión de interés y no de

legislación), pero allanó el camino para la puesta en marcha de programas alternativos de microcrédito por las LEA (Programas Locales de Microcrédito), que eran más flexibles y respondían mejor a las necesidades de los negocios.

### **8.6.2. La regulación interna de las LEA.**

Cuando se hizo evidente, tras la enmienda a la legislación, que las actividades microcrediticias de las LEA no violaban la ley, se trabajó con una regulación interna que garantizara un marco profesional para el desempeño de la actividad microcrediticia, independientemente de la HFEP y el Plan Nacional de Microcrédito. Al desarrollar la regulación interna, no se consideró la estructura y las normas del Manual del Plan Nacional de Microcréditos, pero sí las obligaciones prescritas para empresas financieras por las normas jurídicas vigentes. Aunque no existe una obligación legal con respecto a la creación de las normas de préstamo de las LEA, la normativa desarrollada cumple con todas las condiciones establecidas para empresas financieras operando bajo el efecto de la Ley de Instituciones de Crédito.

Esta aprobación hizo posible que la mayoría de las LEA se uniera fácil y rápidamente al programa húngaro JEREMIE, ya que este programa requiere este tipo de normativa.

Las áreas más importantes que afectan las normas internas pertinentes relacionadas a la acreditación son:

- Manual de instrucciones.
- Regulación para la gestión de riesgos.
- Reglamento de procedimientos.
- Valoración de la regulación.
- Regulación de calificación al deudor.
- Regulación de calificación al cliente.
- Normas relacionadas con la creación de provisiones y pérdidas esperadas.
- Sistema de gestión de la información.

- Regulación del manejo de documentos.
- Regulación de confidencialidad.
- Regulación relacionada al conflicto de interés.

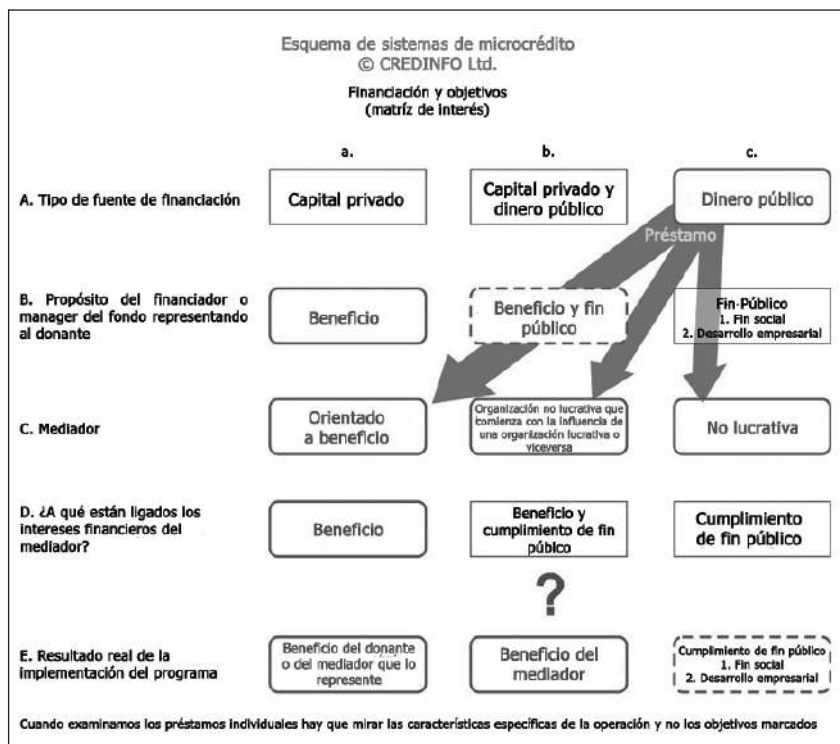
### **8.7. La aparición del Programa de Microcréditos JEREMIE y las entidades microfinancieras con fines lucrativos.**

La aparente expansión del sector microfinanciero se desencadenó cuando el programa JEREMIE fue lanzado en Hungría.

Es entonces cuando los operadores del mercado monetario con fines lucrativos comenzaron a mostrar interés real hacia las “microfinanzas”. Los intermediarios son atraídos por el bajo coste de origen (la tasa de interés de refinanciación es 0,4%) y las ganancias obtenidas a partir de los intereses pagados por los clientes. Las empresas financieras con ánimo de lucro reciben los fondos bajo las mismas condiciones que las fundaciones no-lucrativas y la operación es financiada con las ganancias. Aunque la gama de empresas que utilizan los préstamos es limitada (tienen que ser micro o pequeñas empresas), no se han establecido objetivos sociales fijos. Como resultado, el financiamiento de los mediadores no depende del cumplimiento de estos objetivos.

De acuerdo a las normas del programa, la cantidad máxima que puede ser concedida por las fundaciones no-lucrativas es de 10 millones HUF (33.900 euros) que en Hungría es la cantidad bajo la cual los bancos comerciales no están de acuerdo en conceder préstamos por razones económicas. En el caso de instituciones financieras con fines lucrativos ésta cantidad es de 50 millones HUF (169.500 euros), y si el préstamo es combinado con un subsidio no reembolsable, la cantidad puede alcanzar 20 millones HUF (67.800 euros). De acuerdo a los principios aceptados internacionalmente, debido a los montos que pueden ser concedidos, la seguridad requerida y la gama de clientes financiados, este tipo de financiación no es considerada como microfinanciación.

### 8.7.1. Matriz de intereses y el cumplimiento de las metas sociales en el Programa Húngaro JEREMIE.





## 8.8. Regulación de la operativa de las potenciales organizaciones micro-financieras.

Ámbito de operación	Reglamento de operaciones de potenciales Instituciones Microfinancieras		
	Agencias empresariales operando en provincias y la capital®	Entidades financieras	
		Fundación	Asociación Empresarial
Basados en los criterios de operación y de acuerdo con la interpretación internacional generalmente aceptada, ¿se deben considerar IMF?	Sí.	No.	No / Posible.
Ánimo de Lucro	No-lucrativa.	No-lucrativa.	Lucrativa.
Estatus legal	Fundación.	Fundación.	Compañía (en su mayoría sociedad privada de responsabilidad limitada, pero también puede ser una oficina del sindicato o una sucursal).
Registro de autoridad	Tribunal.	Autoridad Húngara de Supervisión Financiera. Tribunal.	Autoridad Húngara de la Supervisión Financiera, Tribunal de Comercio.
Costes de establecimiento	Ya no es posible	Al establecerse, el capital inicial se colocará en cuenta bancaria. No podrá ser menor de HUF 50.000.000.	Al establecerse, el capital inicial se colocará en cuenta bancaria. podrá ser menor de HUF 50.000.000.

<p><b>Regulación al funcionamiento general, según su forma jurídica</b></p>	<p><b>Ley IV/1959</b> del Código Civil;</p> <p><b>Ley CLXXXI/2011</b> del registro de las organizaciones civiles por los tribunales y las normas de procedimiento relacionadas;</p> <p><b>Ley CLXXXV/2011</b> del derecho de manifestación, el estatus legal del interés público, además de la operación y el apoyo de las organizaciones civiles;</p> <p><b>Ley CLIV/2011</b> de la consolidación de consejos municipales regionales (solo se refiere a determinadas fundaciones).</p>	<p><b>Ley CXII/1996</b> de instituciones y entidades financieras;</p> <p><b>Ley IV/1959</b> del Código Civil;</p> <p><b>Ley CLXXXI/2011</b> del registro de organizaciones civiles por el tribunal y normas de procedimiento relacionadas;</p> <p><b>Ley CLXXV/2011</b> del derecho de manifestación, el estatus legal del interés público, además de la operación y el apoyo de las organizaciones civiles.</p>	<p><b>Ley CXII/1996</b> de instituciones y entidades financieras;</p> <p><b>Ley IV/2006</b> de compañías; <b>Decreto del Gobierno 250/2000 (XII. 24.)</b> de los detalles específicos de la obligación de las instituciones y entidades financieras para elaborar el informe anual y el estado de cuentas.</p>
---	---	--	--

<p><b>Regulación sobre obligaciones de los negocios, auditoría e informe</b></p>	<p><b>Ley C/2000</b> de auditoría;  <b>Decreto del Gobierno 350/2011. (XII. 30.)</b>  sobre el negocio de las organizaciones civiles, recopilación de donaciones y algunas cuestiones de interés público;</p> <p><b>Decreto del Gobierno 224/2000 (XII. 19)</b>  de características específicas de algunas organizaciones para elaborar informes y contabilidad, de acuerdo con la Ley de contabilidad.</p>	<p><b>Ley C/2000</b> de auditoría;</p> <p><b>Decreto del Gobierno 350/2011 (XII. 30)</b> sobre el negocio de las organizaciones civiles, recopilación de donaciones y algunas cuestiones de interés público;</p> <p><b>Decreto del Gobierno 224/2000 (XII. 19)</b>  de características específicas de algunas organizaciones para elaborar informes y contabilidad, de acuerdo con la Ley de contabilidad.</p> <p><b>Decreto del Gobierno 250/2000 (XII. 24)</b> sobre las características específicas de instituciones y entidades para elaborar informes anuales de contabilidad.</p>	<p><b>Ley C/2000</b> de auditoría;  <b>Decreto del Gobierno 250/2000. (XII. 24)</b> sobre las características específicas de instituciones y entidades para elaborar informes anuales de contabilidad.</p>
--	---	---	--

<b>Marco general de la regulación microfinanciera</b>	No hay.	No es posible.	No.
<b>Regulación específica para las microfinanzas</b>	Basado en el 2. §. (1) de la Ley CXII/1996 de instituciones y entidades financieras, el ámbito de la Ley de la Fundación del Desarrollo de Empresas Húngaras para proveer préstamos de los fondos nacionales de microcréditos. Tampoco aplica a la actividad de financiación de fundaciones para desarrollo de entidades húngaras regionales y metropolitanas (Budapest).	No es posible.	La regulación general de la <b>Ley CXII/1996</b> de Instituciones y Entidades Financieras es válida, no hay restricciones.
<b>Actividad que se llevará a cabo en base a la regulación</b>	Microfinanciación (la transferencia del préstamo en caso de MVA desde el OM)	Puede proveer fianza por la deuda de su cliente, Puede proporcionar aval bancario, Puede llevar a cabo el compromiso bancario, Puede haber un corredor de servicios financieros para otras instituciones financieras.	Servicios financieros; servicios financieros adicionales, otros servicios, como por ejemplo: actividad de corredor de seguros, alquiler de bonos, comercio con oro, manejar el libro de acciones, apoyo intermediario de la Unión Europea, etc.

<p><b>Reglas generales sobre el reglamento interno</b></p>	<p><b>Ley C/2000</b> de auditoría;</p> <p><b>Ley CLXXXI/2011</b> para el registro de organizaciones civiles de por el tribunal y normas de procedimiento relacionadas;</p> <p><b>Ley CLXXV/2011</b> del estatus legal del interés público, además de la operación y el apoyo de las organizaciones civiles;</p> <p><b>Decreto del Gobierno 224/2000 (XII. 19)</b> de las características específicas de algunas organizaciones para elaborar informes de contabilidad, de acuerdo con la Ley de contabilidad.</p>	<p><b>Ley C/2000</b> de auditoría;</p> <p><b>Ley CLXXXI/2011</b> para el registro de organizaciones civiles por el tribunal y normas de procedimiento relacionadas;</p> <p><b>Ley CLXXV/2011</b> del estatus legal del interés público, además de la operación y el apoyo de las organizaciones civiles;</p> <p><b>Decreto del Gobierno 224/2000 (XII. 19)</b> de las características específicas de algunas organizaciones para elaborar informes y contabilidad, de acuerdo con la Ley de contabilidad.</p> <p><b>Ley CXII/1996</b> de instituciones y entidades financieras;</p>	<p><b>Ley C/2000</b> de auditoría;</p> <p><b>Ley CXII/1996</b> de instituciones y entidades financieras;</p> <p><b>Ley IV/2006</b> de compañías;</p> <p><b>Decreto del Gobierno 250/2000 (XII. 24)</b> de las características específicas de instituciones y entidades para elaborar informes anuales de contabilidad.</p>
--	---	---	--

		<b>Decreto del Gobierno 250/2000 (XII. 24)</b> sobre las características específicas de instituciones y entidades para elaborar informes anuales de contabilidad.	
<b>Principales secciones del reglamento interno</b>	Normas de auditoría; Normas de organización y funcionamiento; Normas de financiación: Normas sobre protección y manejo de datos; Normas de garantía de calidad; Planes sobre objetivos sociales.	Normas de auditoría; Normas de manejo de dinero; Reglas de calificación de clientes y socios; Normas de evaluación y calificación; Normas de Depreciación y Reservas; Normas sobre el compromiso de riesgos; Términos y condiciones generales	Normas de auditoría; Normas del manejo de dinero; Reglas de clientes y socios; Normas de evaluación y calificación; Normas de Depreciación y Reservas; Normas sobre el compromiso de riesgos; Términos y condiciones generales.
<b>Consejo Supervisor</b>	Estatutario.	Estatutario.	Estatutario.
<b>Auditor externo</b>	Estatutario.	Estatutario.	Estatutario.
<b>Control interno</b>	Opcional.	Estatutario.	Estatutario.
<b>Determinación de la calificación escolar de los directivos</b>	Basado en la regulación interna, definido en los estatutos.	Determinado basado en la Ley.	Determinado basado en la Ley.

<b>Control de la autoridad (ejerciendo el control legal)</b>	Oficina del Fiscal General.	Oficina del Fiscal General, la Ley. Autoridad Húngara de Supervisión Financiera.	Autoridad Húngara de Supervisión Financiera.
<b>Obligaciones de información a las autoridades húngaras</b>	No existe ninguna para las actividades microfinancieras	Autoridad Húngara de Supervisión Financiera. Mensual.	Autoridad Húngara de Supervisión Financiera. Mensual.
<b>Obligación de información a los donantes</b>	Servicio diario de datos en línea (Cada transacción en la cartera de clientes y la cartera de créditos, JEREMIE).	No.	Servicio diario de datos en línea (Cada transacción en la cartera de clientes y la cartera de créditos, JEREMIE).
<b>Control de las organizaciones donantes</b>	Al menos tres veces al año.	No.	Máximo una vez al año.
<b>Cumplimiento con la normativa de la UE (Código de Buena Conducta)</b>	Ejercido voluntariamente (en el momento en que se hizo el estudio, una organización cumplía con el 99%, las demás en un 90%)	No aplica.	No.

## **8.9. Resumen de la experiencia**

Los siguientes puntos deben ser examinados y estudiados en referencia a la regulación microfinanciera húngara (y en general):

¿La legislación establece un marco jurídico adecuado para la expansión y el fortalecimiento del sector microfinanciero en Hungría?

Esta pregunta conlleva otra pregunta: ¿Por qué es importante la expansión y el fortalecimiento de las microfinanzas?

Sin contestar la pregunta, se puede decir que la expansión y el fortalecimiento de las microfinanzas sería solo un fin propio, por lo que los objetivos serán revisados desde un punto de vista más social. Tomando la práctica internacional de las microfinanzas en consideración, podemos determinar los siguientes objetivos útiles para la sociedad:

- Lucha contra la pobreza.
- Fortalecimiento del autoempleo.
- Promoción de la puesta en marcha de microempresas para el porvenir del autoempleo y aumentar la creación de puestos de trabajo.
- Fortalecimiento del sector microempresarial a través de la financiación de las inversiones duraderas, para el mantenimiento a largo plazo del autoempleo y el desarrollo de habilidades.
- Promoción de la economía; en períodos de escaso capital, aumento del flujo de dinero en la economía.

No se puede ignorar que hay una diferencia significativa entre el primer y el último asunto de la enumeración. Esto lleva a diferencias muy graves entre la financiación y la metodología de los programas de microcréditos con diversos objetivos sociales.

En relación al hecho de que hay obstáculos muy significativos en la expansión de las microfinanzas desde el punto de vista de la financiación, la sostenibilidad y los intereses, el asunto deber ser examinado como algo complejo. Tras la evaluación de los posibles objetivos sociales, la pregunta inicial se debería replantear de la siguiente manera:



¿Son los defectos de la legislación u otros factores la mayor resistencia al fortalecimiento de las microfinanzas con objetivos sociales y del sector microfinanciero en Hungría?

Ya que las expectativas relacionadas con la sostenibilidad son bastante altas y están en contra de las microfinanzas actuales, el que este factor pueda ser alcanzado, debe ser considerado como factor clave en la expansión de las microfinanzas con objetivos sociales. Las estructuras de microcréditos financiados por inversionistas con expectativas de beneficios adicionales no están clasificadas dentro de esta categoría.

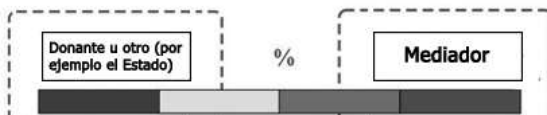
Se destacan los factores que influyen en la sostenibilidad en el siguiente modelo:

Esquema de sistemas de microcrédito  
© CREDINFO Ltd.

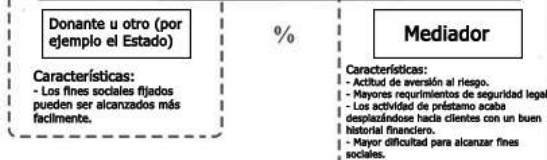
II. Factores sociales y operativos que afectan a la sostenibilidad

**A. Asunción de riesgo.**

1. Ratio de asunción de riesgo implícito.

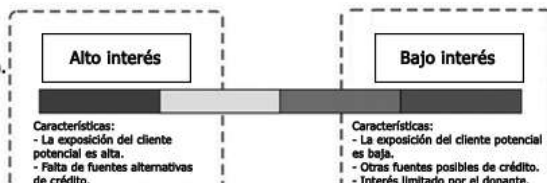


2. Distribución de los costes operativos.

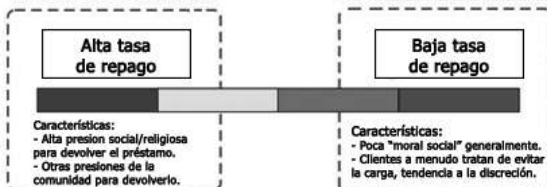


**B. Sostenibilidad y entorno socio económico.**

1. Interés viable (relación entre oferta y demanda).



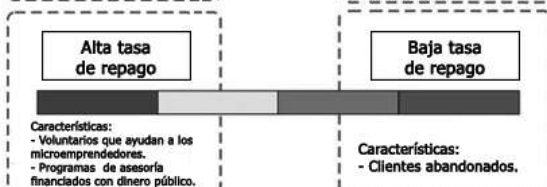
2. Intención de repago. Moral en el repago.



3. Capacidad de repago y entorno económico y regulatorio.



4. Apoyo desde la sociedad.



Debido a su amplia extensión, no quisiera introducir el análisis de la situación húngara basándome en los factores anteriormente descritos (ya que este no era el objetivo del presente estudio), pero quisiera referirme al hecho de que las resistencias o limitaciones a la expansión de las microfinanzas con objetivos sociales deben ser examinadas y evaluadas en cada país como un todo y no analizando factores únicos o individuales. Sin embargo, es importante y requiere de un análisis, que en una sociedad determinada donde los objetivos sociales sean prioritarios, los programas de microcréditos puedan contribuir a la solución de problemas y a un mejor entorno socioeconómico.

Finalmente, contestando la pregunta inicial (sin un análisis detallado) soy de los que opinan que en la Hungría actual, el mayor obstáculo en la expansión y el fortalecimiento de los microcréditos con fines y objetivos sociales no es el trasfondo legal y normativo.

Actualmente, tanto las operaciones con fines lucrativos como las operaciones sin fines lucrativos, están reguladas adecuadamente en Hungría a día de hoy.

Los obstáculos en la participación del financiamiento, las sostenibilidad y otros factores presentes en el entorno socioeconómico, son mayores obstáculos para la expansión de las microfinanzas con fines con sociales que los obstáculos legales.

## 9. CONCLUSIONES

*Jaime Durán Navarro*

Codirector at Foro de MicroFinanzas

Durante el II Encuentro Nacional los miembros del Grupo de Trabajo de Legislación tuvimos un debate muy fructífero sobre las presentaciones de legislaciones de otros países y sobre qué campo queríamos cubrir en nuestra propuesta de legislación.

Tras la propuesta de Clifford Chance sobre la idoneidad de la Fundación como entidad jurídica para albergar las instituciones microfinancieras, se abrió un interesante debate sobre si teníamos que regular la actividad microfinanciera independientemente de qué entidad jurídica la realizará o si teníamos que circunscribirnos al microcrédito realizado por entidades sin ánimo de lucro y con una finalidad social.

No tenemos que confundir este debate con el tan conocido en el mundo de las microfinanzas del alcance versus sostenibilidad, ya que aunque las entidades que estamos trabajando en la regulación compartimos una finalidad social, pretendemos desarrollar un sector que sea sostenible a medio largo plazo.

Finalmente se aceptó la propuesta de centrar nuestra propuesta de regulación en el sector social de las microfinanzas. Lo que se pretendía es focalizar nuestra propuesta de regulación en aquellas entidades que comparten una finalidad social de las microfinanzas sin cerrar la posibilidad a que haya otros agentes que no compartan este planteamiento pero puedan aportar su valor añadido al desarrollo del sector.

También se discutió sobre si la propuesta iba a plantear toda una ley microfinanciera o si pretendíamos que formara parte del desarrollo normativo de una ley más global. Finalmente, aunque a todo el mundo le gustaba el

plantear una ley microfinanciera por razones prácticas se decidió apostar por incluirla en alguna ley que fuera afín al sector de las microfinanzas.

Por tanto, el trabajo se concentró en plantear una propuesta que resumiera los acuerdos alcanzados, permitiera el desarrollo del sector y fuera fácilmente incorporada en una ley ya aprobada.

La propuesta sobre mínimos del régimen jurídico del microcrédito finalmente aprobada es la siguiente:

1. Autorizar a las Fundaciones y a las Asociaciones reconocidas de utilidad pública para que puedan otorgar microcréditos. Se entiende por Instituciones Microfinancieras aquellas Fundaciones y Asociaciones reconocidas de utilidad pública que cuenten con la oferta de microcréditos entre sus actividades ordinarias.
2. Se entiende por microcrédito aquellos de hasta 25.000 euros, concedidos sin avales ni garantías reales, para personas físicas excluidas de los cauces tradicionales de financiación en España, cuya finalidad sea poner en marcha o reforzar actividades profesionales o de emprendimiento, y/o mejorar las condiciones de calidad de vida.
3. El tipo de interés de los microcréditos, que podrá ser superior al de mercado, estará destinado a buscar la sostenibilidad de la entidad, a dar más microcréditos y a prestar servicios no financieros a sus beneficiarios/as.
4. Las Instituciones Microfinancieras que otorguen microcréditos deberán ofrecer, bien directamente o asociadas a otras entidades, labores de acompañamiento y formación de los beneficiarios.
5. El objetivo esencial de las entidades que otorguen microcréditos debe ser la promoción del emprendimiento y la generación de empleo, y/o la inclusión social y financiera, y/o la lucha contra la pobreza.
6. Autorizar a las Instituciones Microfinancieras para que puedan recibir préstamos, donaciones y subvenciones de personas o entidades públicas o privadas para desarrollar su labor.
7. Autorizar a las Instituciones Microfinancieras para que tanto los microcréditos que entreguen como las entidades mismas que los entre-

gan, puedan ser avalados total o parcialmente por entidades públicas o privadas.

El bufete de abogados Clifford Chance es el encargado de gestionar la inclusión de esta propuesta en cualquiera de las leyes afines al sector. Además el resto de entidades que componen el Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española van a difundir y apoyar la propuesta a través de los contactos con miembros de la Sociedad Civil Española para que la apuesta que se hace por el desarrollo del sector de las Microfinanzas esté abierta a la participación de todo el mundo.

Como Coordinador del Grupo de Legislación Microfinanciera Española ha sido un honor participar en una propuesta legislativa que sale del interés común de más 120 instituciones de la Sociedad Civil por llevar el acceso al crédito a todas las personas para que puedan sacar adelante sus proyectos y mejorar sus condiciones de vida.

Esperamos querido lector que podamos contar con su apoyo y estaremos encantados de contar con su participación en el desarrollo de las microfinanzas en España.