

INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN PUERTO RICO: CONSIDERACIONES GENERALES PARA UN ESQUEMA LEGAL- REGULATORIO Y REINVENCIÓN DEL MODELO CONVENCIONAL DE PRESTACIÓN DEL BANCO GRAMEEN

JAVIER SEVILLANO VICÉNS*

I. Introducción.....	174
II. Las microfinanzas en Estados Unidos y el modelo “Group Lending”	178
III. Consideraciones generales para un esquema legal-regulatorio	181
IV. Recomendaciones	186

“Dale un pescado a un hombre y comerá por un día.
Enséñele a pescar, y comerá por el resto de su vida.
Dale un préstamo de \$15,000 y abrirá su propia pescadería”.
- Anónimo

I. INTRODUCCIÓN¹

* Javier Sevillano culminó estudios conducentes al grado de *Juris Doctor* en mayo de 2014 en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Previo a ello, obtuvo el grado de Bachiller de la Facultad de Ciencias Sociales de Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Trabajó en la Comisión de Asuntos de Familias y Comunidades de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y como Oficial Jurídico en el Departamento de Asuntos Legales de Doral Bank. Como parte de su participación en la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho, ofreció talleres a microempresarios en la Universidad de Puerto Rico, Recintos de Cayey y de Mayagüez, así como en la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Recinto de Ponce. Además, ha colaborado en la asesoría jurídica y la obtención de financiamiento de pequeños negocios en comunidades del país. El autor desea agradecer el apoyo del Cuerpo Editorial del *University of Puerto Rico Business Law Journal* por la edición y publicación de este artículo.

¹ El presente trabajo parte de la premisa de que el lector está familiarizado con las nociones básicas de lo que es una IMF y cómo esta se diferencia de un banco tradicional. Unas de las diferencias principales es que los bancos exigen como condición para otorgar un préstamo alguna propiedad mueble o inmueble para garantizar el repago de la deuda, mientras que el colateral de las IMFs se puede catalogar como "colateral social" pues por lo general no requieren propiedad mueble o inmueble como garantía. El repago del préstamo es

La industria de las microfinanzas o instituciones microfinancieras (en adelante, "IMF") ha crecido y recibido mucha atención en los pasados años y está jugando un papel cada vez mayor, tanto en las finanzas internacionales como en las domésticas. Las Naciones Unidas catalogó el año 2005 como el año del microcrédito.² Actualmente, las IMF forman una parte innegable de los mercados financieros de Latinoamérica.³

En Asia ocurrió quizás el mayor adelanto de la industria, teniendo un impacto no solo en ese continente, sino a nivel global con el Banco Grameen (en adelante, "Grameen"), fundado por Muhammad Yunus en Bangladesh en el año 1983. Su éxito le mereció tanto a Grameen como a Yunus el Premio Nobel de la Paz en 2006. Dos años más tarde, Grameen hizo su primera entrada exitosa en el mercado estadounidense al concederle préstamos a microempresarios de Nueva York. Poco antes de eso, el desarrollo de la industria ya era palpable en ese país. Uno de los desarrollos más grandes para las IMFs ocurrió en 2007, cuando Standard & Poor's publicó la metodología que usaría para evaluar las IMFs.⁴ Se ha indicado que los problemas que enfrentan los bancos convencionales ("mainstream") tras la crisis de préstamos de alto riesgo del 2008 ("subprime mortgage crisis") ha promovido que las personas acudan a instituciones financieras alternativas para cubrir sus necesidades, y le ha dado una oportunidad a las IMFs para expandirse en los Estados Unidos.⁵ Por lo visto, este país no ha sido la excepción en cuanto a la proliferación de las IMFs, Además, Puerto Rico tampoco ha estado inmune a la recesión económica.

Grameen hizo su entrada en el mercado puertorriqueño al incorporarse como compañía de responsabilidad limitada en el mes de abril del 2013.⁶ La llegada de una de las instituciones microfinancieras más

incentivado por el desembolso fragmentado del mismo préstamo y por la posibilidad de la extensión futura de crédito.

² Véase Rajdeep Sengupta, Craig P. Aubuchon, *The Microfinance Revolution: An Overview*, 90 FED. RES. BANK OF ST. LOUIS REV. 9, 9 (2008) (ing.) ("Aunque los términos 'microcrédito' y 'microfinanzas' suelen utilizarse de manera intercambiable, hay una distinción entre ambos. El primero se refiere al acto de proveer préstamos pequeños a personas de escasos recursos cuyas solicitudes de crédito habían sido rechazadas. El segundo se refiere al acto de proveerle a estas personas servicios financieros, como instituciones de ahorros y pólizas de seguros. No obstante esta distinción, los servicios de microfinanzas abarcan la extensión de microcrédito").

³ Véase Pamela Das, *Avoiding a Subprime-Like Crises in Microfinance: Lessons from the Mexican and Bolivian Experience*, 15 L. & BUS. REV. AM. 819, 821 (2009) (ing.).

⁴ Véase Sengupta, *supra* nota 2, en la pág. 14.

⁵ Véase Zahir Virani, XI. *American Microfinance: Opportunities and Challenges*, 27 REV. BANKING & FIN. L. 370, 379 (2008) (ing.).

⁶ Véase Registro de Corporaciones del Departamento de Estado de Puerto Rico: <https://prcorpiling.f1hst.com/CorpInfo/CorporationInfo.aspx?c=3995-1531>. Tuve la oportunidad

exitosas del mundo, en medio de los problemas económicos a en el plano local e internacional, ameritan una evaluación objetiva del éxito que tendría una organización de este tipo en Puerto Rico.⁷ Por lo que no sería errado pensar que la proliferación global de las IMFs, el advenimiento reciente de este tipo de instituciones a Puerto Rico, el incremento concomitante del conocimiento público de la existencia de este tipo de entidad y, no menos importante, las exigencias financieras del mercado puertorriqueño, causen una mayor demanda por servicios microfinancieros en la Isla.

Soy de la opinión que en Puerto Rico existe un mercado microfinanciero esperando a ser explotado. En comparación con las jurisdicciones estadounidenses, nuestra tasa de participación laboral es menor, mientras que las de desempleo y pobreza son mayores. Precisamente, es en este tipo de ambiente que las IMFs prosperan, o deberían buscar prosperar. Por eso, los formuladores de política pública (“policymakers”) deben comenzar a tomar nota de las particularidades de los servicios de las IMFs, del mercado al que sirven, y de cómo estos elementos se contraponen a los de otras instituciones financieras, en particular, los bancos tradicionales. El objetivo debe ser crear un ambiente legal-regulatorio que fomente el desarrollo de esta industria.

Si esta industria ha de crecer en Puerto Rico tiene que estar adecuadamente regulada. También es importante que cualquier persona que pretenda operar o formar una IMF en Puerto Rico esté al tanto de las particularidades de este ambiente. Esto ayudará a la adaptación de sus servicios en un mercado que, en varios aspectos, está más americanizado, por lo que se tiene que cumplir con formalidades que no existen en países menos desarrollados, en los cuales la mayoría de las IMFs del mundo se han establecido y prosperado. Las diferencias sociológicas entre ambos contextos son también muy relevantes. Estas son diferencias que la persona interesada en implementar un modelo de microfinanzas en la Isla debe considerar, de modo que atempere su servicio a nuestra realidad.

La palabra “microfinanzas” ha sido objeto de muchas definiciones, lo cual, dicho sea de paso, varios académicos opinan que ha dificultado la regulación de la industria. No obstante, para efectos de este trabajo adoptamos la definición sencilla provista por la Alianza Microfinanciera (“Microfinance Alliance”): “servicios financieros dirigidos a clientes que son excluidos del sistema tradicional de banca debido a su estatus económico

de asistir a la actividad de inauguración en el Centro para Puerto Rico en Río Piedras el 2 de noviembre de 2013 como parte las labores de mi Clínica de Asistencia Legal.

⁷ Como veremos más adelante, el modelo de “group lending” característico de Grameen, al que se le atribuye gran parte de su éxito y ha sido emulado por otros IMFs, a pesar de haber halagado a través del mundo, ha tenido resultados en Estados Unidos diferentes a aquellos obtenidos en países en vías de desarrollo.

inferior”.⁸ A esto añadiríamos que un componente de este estatus económico inferior, en el contexto de la banca, es la falta de una historia crediticia y de colateral para garantizar las deudas que contraerían estos clientes. Apoyándonos en la literatura académica general, entendemos que estas son las dos razones principales por las cuales los bancos comerciales les niegan sus servicios a las personas que terminan acudiendo a IMFs. También, aunque las IMFs modernas no tienen una composición uniforme, pudiendo ser estas organizaciones sin fines de lucro, uniones de crédito, cooperativas, bancos comerciales privados y hasta instituciones financieras no bancarias,⁹ cuando nos referimos a “microfinanzas” hablamos de lo que, en nuestra opinión, deberían ser estas entidades: organizaciones que prestan sus servicios basándose en finanzas productivas, que otorgan préstamos única y exclusivamente vinculados a actividades productivas, e.g., comprar equipo para un negocio, contratar empleados, entre otros. Aunque en Puerto Rico existen ocho concesionarios licenciados para emitir préstamos personales pequeños,¹⁰ creemos que estos se diferencian de IMFs porque proveen préstamos personales de consumo y se dedican a una amplia gama de otras actividades comerciales que las distancian del propósito social de las IMFs.¹¹ Además, aunque la pobreza tiene muchos niveles y manifestaciones, hablamos de las IMFs como dirigidas a aquellas personas viviendo en la mitad inferior de la línea de pobreza.¹² De esta forma se puede trabajar “de abajo hacia arriba” y se concibe una definición de microfinanzas que presta sus servicios en los mercados más desventajados.

Este trabajo pretende ofrecer consideraciones generales que un modelo legal-regulatorio de las microfinanzas debe incorporar para fomentar el desarrollo de la industria en Puerto Rico. Además, intenta explicar porqué el modelo de “group lending” que le ha traído tanto éxito a Grameen en otros países no debería ser implementado en Puerto Rico, o de ser implementado,

⁸ Seth McNew, *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: A Proposal for a Balanced Approach*, 15 L. & BUS. REV. AMS. 287, 290 (2009) (ing.).

⁹ Véase Jesse Fisherman, *Microfinance: Is There a Solution? A survey on the Use of MFIs to Alleviate Poverty in India*, 40 DENV. J. INT'L L. & POL'Y 588, 591 (2012) (ing.).

¹⁰ Véase OFIC. DEL COM. DE INST. FIN., INSTITUCIONES QUE OFRECEN PRÉSTAMOS PERSONALES PEQUEÑOS, <http://www.ocif.gobierno.pr/documents/cons/PPP.pdf> (2014). Merece señalar que el Banco Grameen ni Microfinanzas PR aparecen como concesionarios de préstamos personales pequeños en la página de la OCIF ni como ningún otro concesionario que pudimos encontrar, este último quizás por ser un brazo del banco comercial BBVA. Se le envió un correo a la persona encargada en esa oficina unos días antes de la entrega de este trabajo, pero al 20 de diciembre aún no habían contestado.

¹¹ Véase, e.g., Certificado de Incorporación, Atlantic Capital Corp., <https://prcorpfilinf11st.com/CorpInfo/CorporationInfo.aspx?c=79803-111> (donde se autoriza a la financiera a realizar más de veinte funciones).

¹² Véase Sengupta, *supra* nota 2, en la pág. 21 (donde se distinguen aquellas personas viviendo debajo del nivel de pobreza y aquellas en la mitad inferior de este parámetro).

atemperarlo a nuestra realidad particular. Al hacer esto, también hablaremos sobre lo que toda persona que pretenda establecer una IMF debería tener en mente para ofrecer sus servicios de la manera más eficiente posible. La relevancia de algunos de los señalamientos para Puerto Rico será automáticamente evidente para el lector, a la medida en que se vayan haciendo. Por último, hacemos unas recomendaciones para la industria en la Isla partiendo de la discusión que sigue.

II. LAS MICROFINANZAS EN ESTADOS UNIDOS Y EL MODELO “GROUP LENDING”

Como puede esperarse, la industria de las microfinanzas en los Estados Unidos es diferente a la de otros países en varios renglones. Hay quienes piensan que, al compararla con la de otros países, la de Estados Unidos ha fracasado.¹³ Aunque ambas tienen la misma meta – fortalecer a personas auto-empleadas con capital de negocios accesible y asequible – la metodología que cada cual ha empleado es distinta. Quizás la diferencia más grande estriba en los resultados que ha alcanzado la implementación del modelo de “group lending” de Grameen en uno y otro contexto; parece que el modelo de “group lending” ha sido un fracaso en los Estados Unidos.¹⁴

Una teoría para esto es que los métodos informales utilizados por Grameen en los Estados Unidos no tienen cabida en este país, donde las prácticas informales de repago son incongruentes con el derecho empresarial imperante. Por ejemplo, la presión social usada por los agentes de Grameen en las áreas rurales de Bangladesh no tiene el mismo efecto en centros más grandes y anónimos como lo son los centros urbanos de los Estados Unidos.¹⁵ Estos resultados no parecen limitarse solo a los centros urbanos de esta nación. Sengupta ilustra esto al hablar sobre el primer intento de Grameen de entrar al mercado norteamericano en la década de los 1980s, cuando se alió con el Fondo Good Faith de Arkansas, una de las primeras IMFs de los Estados Unidos, la cual emuló el modelo de Grameen:

¹³ Véase *id.* en la pág. 25 (sugiriendo en una subsección titulada “Why did Microfinance Initiatives Fail in the United States?” que las microempresas componen solo un 8%–20% de los empleos en los Estados Unidos por la disponibilidad de trabajos asalariados y asistencia gubernamental).

¹⁴ Véase Courtney Gould, *Grameencredit: One Solution for Poverty, but Maybe not in Every Country*, 28 UCLA PAC. BASIN L.J. 1, 11 (2010) (ing.) (“In sum, microcredit institutions in the U.S. that use models similar to Grameencredit have failed. Grameen America is making small adjustments to its strategy . . . but the results are currently unknown.”).

¹⁵ Véase Molly Richardson, *Increasing Microlending Potential in the United States Through a Strategic Approach to Regulatory Reform*, 34 J. CORP. L. 923, 939 (2009) (ing.); véase además Fisherman, *supra* nota 9, en la pág. 591 (señalando que tanto proponentes como críticos están de acuerdo en que la presión ejercida por los grupos hacia el prestatario es basada en vergüenza, o “shame based”).

As the Good Faith Fund grew, practitioners and academics alike began to question the effectiveness of a pure Grameen-Style program in the United States. Much like the original Grameen Bank, the Good Faith Fund has relied on innovation and change to apply microlending to the rural economy of Arkansas [I]mportant social differences arise because rural Arkansas is inherently different from rural Bangladesh and that these social differences cause the group-lending model to fail. Group lending failed for several reasons, but foremost was the inability of potential borrowers to form a group. In Bangladesh, where poverty rates and population density are much higher than those in the United States, potential borrowers can more readily find other entrepreneurs. However, a close network of social ties among the poor does not exist in rural Arkansas. In response to this problem, Good Faith Fund personnel established a mandatory six-week training program for individual new members and then created groups from the training programs. These newly formed groups of relative strangers lacked the social cohesion to enforce contract payments, unlike group members in rural Bangladesh, who often live in the same village and have family/community histories together. Consequently, group lending was slowly phased out of the Good Faith Fund. Today, the Good Faith Fund focuses mainly on career training through their Business Development Center and Asset Builders program.¹⁶

No obstante las limitaciones que presenta el 'Grameencredit' en los Estados Unidos, el movimiento de microfinanzas en general ha tenido éxito en este país, con el único menoscabo siendo que el traslado del movimiento de países en vías de desarrollo y de sociedad rural-agraria a un mercado urbano altamente regulado, como lo es el de los Estados Unidos, no ha fluido como vislumbrado.¹⁷ Hay quienes opinan que esta diferencia en éxito de las IMFs en naciones en vías de desarrollo y los Estados Unidos se debe a diferencias en los mercados, específicamente en el nivel de formalidad que tienen. Las IMFs de países subdesarrollados han tenido más éxito debido a que sus mercados son más informales, lo cual le permite a los microempresarios de estos penetrarlo más fácil, rápido y profundamente que en los Estados Unidos. Los microempresarios de los Estados Unidos, por el contrario, se concentran más en ponderar la viabilidad financiera de sus proyectos y otras consideraciones afines antes de emprenderlos, como competencia pre existente, , mientras que los de los países subdesarrollados reconocen una mayor necesidad de diferentes empresas y se preocupan

¹⁶ Sengupta, *supra* nota 2, en las págs. 16–17.

¹⁷ Véase Jay Lee, *Equity and Innovation: Using Traditional Islamic Banking Models to Reinvigorate Microlending in Urban America*, 16 IND. INT'L & COMP. L. REV. 523 (2006) (ing.).

menos por la saturación del mercado.¹⁸ Además, el microempresario estadounidense se topa con tres obstáculos al tratar de emprender su negocio: la competencia pre existente, los costos de licencia y administración (los cuales a veces pueden impedir del todo la entrada al mercado¹⁹), y el riesgo de responsabilidad hacia terceros, factores que el microempresario de otro país quizás no tendría que sopesar.²⁰

Gould concluye diciendo que si se quiere implantar un modelo exitoso de 'Grameencredit' en Estados Unidos, el ajuste más significativo que se debería hacer es un cambio de prácticas que dependen de normas culturales colectivistas a normas culturales individualistas. La confianza parece ser un factor central. La autora apunta a estudios que indican que sociedades individualistas requieren menos intercambios de información, y menos o casi ninguna confianza entre sus actores, y por esto pueden crecer más rápido. El modelo de "group lending", como sugiere su nombre, está basado en "colateral social", la premisa implica que cada miembro del grupo confía que el otro cumplirá con sus responsabilidades prestatarias. En fin, la autora propone un modelo de concesión de préstamos más individualizado. Esta concluye diciendo, además, que existen alternativas o innovaciones al modelo "group lending" que permiten que se concedan préstamos con garantías no tradicionales, como colaterales diferentes a la cohesión grupal sobre la que yace el modelo.²¹ Por ejemplo, estas garantías podrían tomar la forma de contratos de responsabilidad solidaria que permitan a la entidad dirigirse contra cualquier miembro del grupo, contratos a corto plazo, "due diligence" hacia posibles prestatarios y el uso de promesas de crédito futuro/préstamos progresivos, i.e., que permitan acceder a mayores cantidades de crédito según estos se vayan satisfaciendo. Sugiere también que se hagan préstamos con garantías marginales o pequeñas, haciendo uso de ganado, vehículos o cosecha como colateral.²² A esto Sengupta le añade el mecanismo de esquemas de repagos frecuentes y el de itinerario flexible de repago.²³ Todos estos mecanismos podrían proveerle al prestamista

¹⁸ Véase Richardson, *supra* nota 15, en las págs. 932-33.

¹⁹ Véase Sengupta, *supra* nota 2, en la pág. 25 ("The lack of highly skilled or better motivated workers among the poor in the United States, combined with the high entry costs for successful microenterprise, makes successful microfinance initiatives more difficult.").

²⁰ Véase Gould, *supra* nota 14, en la pág. 12.

²¹ Véase ARMENDÁRIZ & MORDUCH, THE ECONOMICS OF MICROFINANCE 119-46 (2005), disponible en http://www.fgda.org/dati/ContentManager/files/Documenti_microfinanza/Economics-of-Microfinance.pdf (detallando de forma extensiva sus hallazgos en cuanto al éxito de incentivos dinámicos y progresivos en las tasas de repago en el contexto de micropréstamos a individuos).

²² Véase Sengupta, *supra* nota 2, en la pág. 21 (describiendo como el Banco Rakyat Indonesia opera bajo el valor teórico o "notional value" de un artículo y permite que cualquier artículo importante para el hogar sirva como colateral, sin importar su valor en el mercado).

²³ Véase *id.* en las págs. 20-21.

suficiente seguridad de que la deuda será satisfecha en ausencia del colateral social de busca de Grameen en su modelo de “group lending”.

III. CONSIDERACIONES GENERALES PARA UN ESQUEMA LEGAL-REGULATORIO

Hay quienes piensan que el problema principal que enfrentan las microfinanzas es que, por el momento, no es un negocio sustentable,²⁴ y no está alcanzando a suficiente gente.²⁵ Las microfinanzas dependen mucho de donaciones, organizaciones no gubernamentales y ayudas económicas. Estos problemas surgen, en cierta medida, de la falta de regulación y supervisión de la industria.²⁶ El costo de las operaciones de las IMFs es muy conocido dentro del mundo en el que operan.²⁷ Para McNew, mantener los costos globales y aquellos asociados con operar una IMF lo más bajo posible es “extremadamente importante” para el éxito de la industria microfinanciera en su conjunto.²⁸ Otros han dicho que para que las IMFs puedan satisfacer las necesidades de los microempresarios, el Congreso de los Estados Unidos tiene que promulgar legislación enfocada en reducir costos transaccionales.²⁹ Un mecanismo muy importante para disminuir costos administrativos y fomentar crecimiento es permitirle a las IMFs aceptar depósitos.³⁰

Aunque el microcrédito es el servicio microfinanciero más conocido, se ha dicho que el microahorro es igual de importante para asegurar la sustentabilidad de las IMFs sin ayudas de donantes, ni del gobierno.³¹ El microahorro se puede definir como el ofrecimiento de pequeñas cuentas de depósitos a familias o individuos de bajos ingresos como un incentivo para

²⁴ Véase Richardson, *supra* nota 15, en las págs. 930–31. ACCION, una de las microfinancieras más conocidas en Estados Unidos, define sustentabilidad como la habilidad de generar suficientes ganancias para cubrir costos operacionales.

²⁵ Véase McNew, *supra* nota 8, en la pág. 291.

²⁶ Véase *id.*; véase además Matthew A. Pierce, Regulation of Microfinance in the United States: Following a Peruvian Model, 17 N.C. BANKING INST. 201, 202 (2013) (ing.) (donde se afirma que en Estados Unidos la industria de las microfinanzas opera en un “área gris desregulada”. Más aún, no hay un marco funcional establecido en ese país que esté dirigido exclusivamente a la industria de las microfinanzas. Véase *id.* en la pág. 210).

²⁷ Véase Lee, *supra* nota 17, en la pág. 546 (señalando un estudio cuyo resultado fue que el costo promedio de un micropréstamo es \$1.47 por cada dólar prestado para hacer y manejar el préstamo, con costos que van desde \$0.67 a \$2.95).

²⁸ McNew, *supra* nota 8, en la pág. 304.

²⁹ Véase Richardson, *supra* nota 15, en la pág. 931.

³⁰ Véase Das, *supra* nota 3, en la pág. 841 (indicando que mientras el esquema de Bolivia permite a las IMFs aceptar depósitos, algunos tipos de IMFs en Méjico no pueden hacerlo, lo cual puede estar contribuyendo a las tasas de interés extremadamente altas de las microfinancieras que operan en ese país, las cuales rondan el 100% para las IMFs comercializadas y son las más altas en Latinoamérica. Similarmente, la autora entiende que la auto-regulación mediante juntas regulatorias disminuye costos administrativos).

³¹ Véase McNew, *supra* nota 8, en la pág. 291.

que guarden fondos para uso futuro.³² El problema estriba en que muchas IMFs están actualmente organizadas de tal forma que no están licenciadas para aceptar depósitos, mientras que los esquemas regulatorios imperantes que permiten a instituciones financieras aceptar depósitos, no cubren estos tipos de entidades.³³ Por un lado, debido a que estas instituciones no tienen licencias financieras, no pueden apalancar (leverage) sus recursos aceptando depósitos, y los requisitos para una licencia bancaria regular son muy onerosos para las instituciones interesadas en clientes pobres. He aquí una de las justificaciones más fuertes para un esquema regulatorio formal para las IMFs.³⁴ Sin esta regulación, las IMFs están destinadas a ocupar la misma posición que ocupan ahora – proveedores de microcrédito a una porción bien pequeña de la población indigente, y solo con la ayuda de gobiernos y donantes.³⁵

Por otro lado, hay quienes creen que las IMFs que son sustentadas por donaciones y se dedican solo al negocio de microcrédito, y no al de tomar depósitos, no necesitan ser formalmente reguladas. Recursos regulatorios deberían ser reservados para instituciones más grandes, y se debería tener cuidado al regular IMFs pequeñas, aunque estas tomen depósitos. Regular estas instituciones puede ser impráctico, porque se incurriría en más costos y se requerirían más recursos para llevarlo a cabo. Debido al tamaño pequeño y el enfoque comunitario de las IMFs, la supervisión por los mismos miembros de la comunidad y depositantes podría ser más efectiva.³⁶

Las leyes contra la usura también juegan un papel importante en la regulación de las IMFs. Es un hecho conocido dentro del mundo de las IMFs que estas entidades cobran un interés más altos de los que cobran bancos tradicionales para poder cubrir sus gastos operacionales. Por esto, las leyes de usura requieren atención especial para dar cuenta de la naturaleza de los préstamos de la industria.³⁷ Uno de los obstáculos más grandes para la

³² Véase *id.*

³³ Véase *id.* en la pág. 297.

³⁴ Véase *id.*

³⁵ Véase *id.*

³⁶ Véase Ian Davis, *Rural Banking: Designing an Effective Legal Framework for Microfinance*, 2 J. BUS. ENTREPRENEURSHIP & L. 394, 399–400 (ing.) (2009).

³⁷ Véase Pierce, *supra* nota 26, en la pág. 213. El Reglamento Núm. 5782 de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico, titulado “Para Disponer Sobre las Tasas de Interés y Otros Asuntos en la Concesión de Préstamos Personales Pequeños”, dispone en su artículo cuatro que “[n]o se fija una tasa de interés anual máxima [para los préstamos personales pequeños]. Las tasas de interés podrán pactarse conforme a la libre competencia”. No obstante, la Ley Núm. 106 de 28 de junio de 1965, mejor conocida como la Ley Préstamos Personales Pequeños, 10 LPRA §§ 941–59 (2010), define el préstamo personal pequeño como un “adelanto de dinero en efectivo de... cinco mil (5,000) dólares o menos... pagadero en plazos mensuales, en cantidades sustancialmente iguales, que incluyan la amortización del principal y el monto del cargo anual de intereses”. 10 LPRA §942(7). Esto hace pensar que cualquier préstamo que exceda la cantidad de \$5,000 estaría sujeto a los

generación de ingresos que enfrentan las IMFs son los límites a las tasas de intereses y la presencia de leyes de usura estatales bien intencionadas, pero equivocadas en el contexto de IMFs. En el campo mundial de las microfinanzas, los bancos comerciales han indicado que las leyes en contra de la usura afectan su decisión de involucrarse con las IMFs, pues estas leyes restringen el potencial de la institución para generar ingreso.³⁸

El papel de los bancos comerciales es quizás el tema más importante en el contexto de la sustentabilidad de las IMFs. Muchos practicantes y académicos han propuesto que las IMFs sean sustentables asociándose con bancos comerciales, de modo que puedan aprovecharse de los sistemas y operaciones de estos.³⁹ En el 1998, el Grupo Consultivo para Asistir a los Pobres (CGAP, por sus siglas en inglés) describió a los bancos comerciales como “los nuevos actores en el mundo de las microfinanzas”.⁴⁰ Comparado con varios proveedores de microfinanzas, los bancos comerciales tienen ventajas en un sinnúmero de áreas, como marcas reconocibles por el consumidor, infraestructura, sistemas existentes y acceso a capital.⁴¹ Este reconocimiento de la importancia de los bancos comerciales sigue hasta el día de hoy.⁴² A pesar del gran número de microempresarios, estos han sido ignorados por los bancos comerciales, porque las necesidades financieras de aquellos son muy pequeñas para ser atendidas por estos.⁴³ En Estados Unidos se ha sugerido el uso de la Ley de Reinversión de las Comunidades (“Community Reinvestment Act”, o CRA), ley que le impone obligaciones a los bancos tradicionales para con las comunidades en donde operan, para fomentar el micropréstamo. Los bancos comerciales se han interesado por las actividades de las IMFs como una forma de cumplir con los requerimientos impuestos por esta ley.⁴⁴ Debido a que las IMFs y el CRA están dirigidos a servir a personas pobres, el microcrédito encaja dentro de

límites a tasas de interés estipulados en la Ley Núm. 1 del 15 de octubre de 1973, mejor conocida como la Ley de Tasas o Cargos de Interés, 10 LPRA §§ 998, 998b, 998g, 998j, 998n, 998o (2010). Más aún, la definición antes transcrita de préstamo personal pequeño, en nuestra opinión, dejaría de aplicar a un préstamo emitido por una IMF cuando esta sujeta el pago del crédito a un incentivo de pago flexible, como por ejemplo un esquema de repago frecuente en el cual el préstamo se pagaría en plazos bisemanales, por ejemplo, y no mensuales. Se requiere más investigación sobre esto.

³⁸ Véase Virani, *supra* nota 5, en las págs. 374–75.

³⁹ Véase Richardson, *supra* nota 15, en las págs. 934–35.

⁴⁰ Jennifer Isern & David Porteous, *Commercial Banks and Microfinance: Evolving Models of Success*, 28 CONSULTIVE GROUP TO ASSIST THE POOR FOCUS NOTES 1 (2005) (ing.), <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Commercial-Banks-and-Microfinance-Evolving-Models-of-Success-Jun-2005.pdf>.

⁴¹ Véase *id.*

⁴² Véase Das, *supra* nota 3, en la pág. 826 (“Commercial Banks are the newest players in modern microfinance.”).

⁴³ Véase Virani, *supra* nota 5, en la pág. 377.

⁴⁴ Véase *id.*

una estrategia de cumplimiento con el CRA. Las IMFs y esta Ley comparten la meta de satisfacer las necesidades financieras de las personas de bajos ingresos, así que las obligaciones impuestas a los bancos por el CRA pueden ser cumplidas a través de las microfinancieras. Ya que el CRA aplica a todos los bancos asegurados por el FDIC y podría ayudar a las IMFs a ser sustentables, las asociaciones entre IMFs y bancos comerciales parecen ser mutuamente beneficiosas. Los reguladores podrían otorgar crédito a los bancos que crean programas de microcrédito.⁴⁵ Además, varios bancos estadounidenses han creado canales de comunicación mediante los cuales refieren a microempresarios que no cualifican para uno de sus préstamos a IMFs que sí podrían ayudarlos. Los bancos comerciales también han provisto programas de capacitación de empresarios, tecnología e infraestructura, información de mercado y apoyo gubernamental.⁴⁶ La comercialización de los IMFs, a pesar de haber suscitado controversias sobre la moralidad que una entidad dedicada a ayudar a los pobres tome esta vía, según Virani, fortalece la sustentabilidad de estas entidades, aún después del apoyo inicial del CRA.⁴⁷

⁴⁵ Un ejemplo de un programa como este es Microfinanzas Puerto Rico, parte de la Fundación Microfinanzas BBVA. Creada en el 2008, esta microfinanciera tiene como finalidad otorgar préstamos a corto plazo que fluctúan entre los \$500-\$15,000 a personas que ejercen actividades productivas o que tienen pequeñas operaciones comerciales y no cuentan con los requisitos tradicionales que exigen las instituciones prestatarias comerciales. La presidenta ha dicho que “[c]uando evaluamos un caso, miramos todas las deudas y gastos de las personas, tanto familiares como del negocios. También visitamos el comercio y entrevistamos a los vecinos”. *Disponible en* <http://www.elnuevodia.com/microfinanzaspuertoricosurgecomoalternativacrediticia-1198548.html> (16 de diciembre de 2013, 6:15pm). Esta ha dicho, además, que “[c]ontrario a casas de empeño o financieras, Microfinanzas PR se basa en finanzas productivas, lo que significa que los préstamos son evaluados y están única y exclusivamente vinculados a actividades productivas”. *Disponible en* <http://www.envivopr.com/2013/10/microfinanzas-puerto-rico-se-reinventa/> (13 de diciembre de 2014, 6:01 PM). En octubre del 2013 Microfinanzas PR se convirtió en la séptima organización sin fines de lucro en recibir certificación del CDFI de Estados Unidos en Puerto Rico y la primera empresa social dedicada exclusivamente a las microfinanzas en hacerlo. *Id.* BBVA tiene un interés propietario de 75% y el Banco de Desarrollo Económico de Puerto Rico un 25%. *Véase* <http://www.microcapital.org/microcapital-brief-bbva-microfinance-affiliate-corporacion-para-las-microfinanzas-puerto-rico-pr-reaches-2m-in-entrepreneurial-loans>. A febrero del 2012, la entidad había emitido 790 préstamos, cada uno a una tasa de interés de 25%, con una cantidad agregada prestada de 2.1 millones, para un tamaño promedio de \$2,600 por préstamo. *Véase id.*

⁴⁶ *Véase* Virani, *supra* nota 5, en la pág. 378.

⁴⁷ *Véase id.* en la pág. 378; *Véase además* Das, *supra* nota 3, en la pág. 836 (“In 1992, Banco Solidario (BancoSol) became the first microfinance NGO to transform into a commercialized MFI. The commercialized of BancoSol allowed it to become financially independent and expand its loan portfolio to service more clients . . . BancoSol's reputation as a profitable MFI became well known internationally, and its example has been imitated not only in Bolivia but throughout the world.”).

Además de la regulación de depósitos, licenciamiento, leyes de usura y asociaciones con bancos comerciales, también se ha hablado sobre crear leyes que aseguren mayor transparencia en el negocio, de modo que los inversionistas puedan tener más información a su alcance al momento de decidir si invertir en una IMF. Estas leyes, en teoría, aumentarían la inversión en la industria, y por ende, aportarían a su crecimiento. Más allá de ello, legitimaría la industria ante los ojos de estos inversionistas, haciendo que la misma sea sustentable sin tener que depender de fondos federales. Pierce nos apunta hacia países como Perú, Bolivia y Brasil, donde las IMFs se han convertido en sustentables debido a regulación estructurada y hospitalaria dirigida a inversionistas.⁴⁸

Pierce indica que el modelo regulatorio de Perú es el más apropiado para Estados Unidos, porque es inigualable en su sofisticación y supervisión de la industria. Este modelo emplea reglas fuertes de supervisión, regulación prudencial y no prudencial, para aumentar de forma eficiente la transparencia, la protección al consumidor, inversionista y a la industria. Igualmente, permite que las IMFs funcionen de forma más eficiente al designar el negocio de microfinanzas para una serie limitada de instituciones, con barreras de entrada a este negocio, lo cual permite que las regulaciones dirigidas a las microfinanzas den cuenta de los propósitos y objetivos particulares de las IMFs y las afecten más directamente. Cada entidad microfinanciera de Perú es supervisada por la Superintendencia de Banca y Seguros, la cual, encima de supervisar, asegura la solvencia y estabilidad de las IMFs.⁴⁹ Además, este cuerpo requiere que cada IMF someta un informe interno de auditoría en el cual se divulgue información acerca de tasas de interés, portafolios de préstamos y costo de cada préstamo.⁵⁰ El autor plantea que una entidad análoga en los Estados Unidos es crítica para el éxito de la industria. El esquema regulatorio de Perú requiere también que cada IMF del país sea evaluado por una agencia independiente de calificación. Estas agencias de calificación, las cuales investigan índices de desempeño, colocan a los inversionistas en posición de hacer un sano juicio sobre la conveniencia de invertir en una IMF. Por ejemplo, en Perú se requiere, que cada IMF atraviese un proceso de licenciamiento similar al de bancos tradicionales, pero sujetándolos a diferentes requerimientos de capital en comparación con otras instituciones financieras.⁵¹

⁴⁸ Véase Pierce, *supra* nota 26, en las págs. 213–14.

⁴⁹ Véase *id.* en las págs. 216–17.

⁵⁰ Véase Sengupta, *supra* nota 2, en la pág. 24 (explicando que en Bolivia se ha implantado regulación que requiere que cada microprestamista divulgue el nombre y número de identificación nacional de cada prestatario moroso al Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras).

⁵¹ Véase Pierce, *supra* nota 26, en la pág. 214.

La regulación de los requisitos de retención de capital para las IMFs también ha sido objeto de discusión. Aunque las leyes que requieren que los bancos retengan altas cantidades de capital estabilizan el mercado, asegurando el hecho que estas instituciones pueden sostenerse en momentos de dificultades financieras, hay quienes creen que los requisitos de retención de cantidades altas de capital disuaden la otorgación de micropréstamos, y son un obstáculo a la sustentabilidad de las IMFs.⁵² Como norma general, mientras más alto el riesgo de un préstamo, mayor será la cantidad de capital que un banco debe retener. Como el negocio de las microfinanzas es arriesgado, cuando se compara con los estándares tradicionales de la banca, los requisitos de retención exigen inversiones proporcionalmente altas para proyectos de pequeña escala como lo son los micronegocios.⁵³ Se ha recomendado que se promulguen leyes que permitan a las IMFs operar con requisitos de retención de capital más laxos que aquellos aplicables a los bancos comerciales. También, los requisitos de retención de capital impuestos a las instituciones financieras afectan directamente el involucramiento entre bancos comerciales y las IMFs,⁵⁴ lo cual según discutido anteriormente, puede ser muy nocivo para la industria.

Las mismas leyes federales y estatales podrían reducir el número de personas dispuestas a buscar los servicios de una IMF. Ciertos microempresarios estarían disuadidos de buscar un préstamo que aumentaría inadvertidamente sus activos por encima del nivel requerido por la ley para cualificar para ayuda gubernamental y de vivienda.⁵⁵ Esto es particularmente relevante en relación a Puerto Rico dado que para muchos, es un gran riesgo privarse de ayudas federales con la esperanza de hacer más dinero con sus negocios.⁵⁶ Los mismos microprestamistas podrían verse disuadidos de prestar por tener que navegar demasiada burocracia, incluyendo tener que cumplir con regulaciones del IRS, leyes de protección al consumidor, y prácticas de publicación de crédito, entre otras.⁵⁷

IV. RECOMENDACIONES

De la discusión anterior parece que lo más importante para el éxito de la industria de las microfinancieras, no solo para Puerto Rico, sino para la operación de esta en cualquier otro país, es la asociación (“partnership”) exitosa con los bancos comerciales y un esquema regulatorio que fomente la

⁵² Véase Richardson, *supra* nota 15, en las págs. 936–37.

⁵³ Véase *id.*

⁵⁴ Véase *id.* en la pág. 932.

⁵⁵ Véase Virani, *supra* nota 5, en la pág. 375.

⁵⁶ Véase Sengupta, *supra* nota 2, en la pág. 25 (“[In the United States] the safety net afforded to the poor through welfare discourages many potential entrepreneurs from starting a new venture.”).

⁵⁷ Véase *id.*

misma. Los bancos comerciales ya están establecidos y tienen un sinnúmero de ventajas que las IMFs no tienen, entre ellas: tecnología, infraestructura, documentos de clientes, relaciones con el gobierno y una marca reconocida. El BBVA parece haber sido pionero en esto en Puerto Rico, habiendo creado Microfinanzas PR en el 2008, y habiendo tenido bastante éxito en el poco tiempo que lleva operando. Se puede empezar por crear un canal de referidos entre los bancos comerciales e IMFs de modo que aquellas personas que no cualifiquen para un préstamo bancario comercial debido a, por ejemplo, su historial de crédito afectado, la falta de este, o por sus bajos recursos e incapacidad de proveer un colateral suficiente para garantizar una deuda, sean dirigidas hacia una entidad microfinanciera que sí lo pueda ayudar a pesar de estas dificultades. Esta sería la forma idónea que tendrían los bancos para cumplir con las obligaciones impuestas por el CRA, las cuales de acuerdo a una fuente consultada resultan de por sí bastante imprecisas o vagas.

Cualquier esquema regulatorio debería tomar en consideración otros elementos. En primer lugar, se debe de permitir a toda institución microfinanciera aceptar depósitos. Esto aumentaría enormemente la sustentabilidad de estos negocios; una de las mayores preocupaciones que existen en cuanto a ellos, a la vez que se le provee cuentas a personas ignoradas por la banca comercial. También se debería flexibilizar los requisitos legales para poder recibir una licencia bancaria, o en su defecto, crear unos requisitos o licencias particulares para entidades microfinancieras. Los dos factores más importantes que deben incorporar estos requisitos para obtener una licencia para operar una institución microfinanciera, son tasas de intereses ilimitadas, o por lo menos permitir unas significativamente más altas que las que aplican a la banca comercial, y requisitos de retención de capital más bajos. De este modo resultarían aparentes las diferencias inherentes entre los negocios de los bancos comerciales y las IMFs.

Puerto Rico ha cumplido con lo anteriormente expuesto hasta cierto punto, disponiendo de tasas de interés ilimitadas para compañías de préstamos personales pequeños y un requisito de \$100,000 como mínimo en activos líquidos para recibir una licencia para operar una de estas compañías.⁵⁸ No obstante, esto aplica a compañías de préstamos personales pequeños, las cuales según discutido, se diferencian de lo que debería ser una IMF, particularmente en que la primera ofrece préstamos de consumo y la segunda idealmente debería ofrecer préstamos únicamente vinculados a actividades comerciales o productivas. Parecería ser esencial crear una categoría regulatoria dirigida exclusivamente a las IMFs y que excluya a

⁵⁸ Véase 10 LPRA § 945(a).

cualquier otra entidad que no cumpla con los parámetros que se establezcan para ser clasificada como una de estas entidades.

El modelo legal para las IMFs en Perú parece abonar mucho de lo que se debería adoptar en Puerto Rico. Es menester considerar la creación de una Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, o más bien una Oficina del Comisionado de Instituciones Microfinancieras, como un brazo de la primera, similar a Superintendencia de Banca y Seguros de Perú. Debido a que en Puerto Rico la industria es pequeña, por el momento, esto no debería ser tan costoso. Una supervisión efectiva de la industria que incluya informes internos de auditoría y una calificación crediticia y operacional de estas entidades, pondría en manos de inversionistas información valiosa que aumentaría transparencia y crearía incentivos informáticos para invertir. Perú requiere, incluso, un proceso de licenciamiento para las IMF distinto al que exige para operar un banco tradicional.

Parece haber un consenso virtualmente unánime que el modelo de “group lending” ha fracasado en los Estados Unidos. Aunque Puerto Rico es quizás un ambiente más acogedor para este modelo, pues hay muchas áreas rurales y comunidades, donde el modelo ha sido efectivo en otros lugares y, en teoría, existe más cohesión social, se es de la opinión que el colateral social que usa Grameen no es la mejor garantía que se pudiera usar. La ventaja de la llamada cohesión social en sectores rurales y comunidades proviene del sentido de pertenencia al lugar con el paso de los años y por la relativa familiaridad entre sus habitantes. Ello propende a la solidaridad entre los individuos y, por ende, promueve el repago del micropréstamo.⁵⁹ Por ejemplo, es más probable que un grupo de prestatarios que se conocen entre sí repague un micropréstamo, ya por solidaridad, ya por compulsión, en comparación con personas desconocidas entre sí, como suele pasar en centros urbanos.

El uso de incentivos dinámicos y progresivos, el valor teórico de un bien como colateral, colaterales no tradicionales, contratos de responsabilidad solidaria, exámenes más rigurosos de clientes potenciales, esquemas de repago frecuente e itinerarios flexibles, o una combinación de estos, podría ser mejor que usar el modelo de “group lending”. La implementación de Grameen II, un reinvento de sus operaciones que hizo el propio banco en el año 2001 y que incorporó un mecanismo de préstamos más flexible,⁶⁰ sería mejor que implementar el modelo tradicional de Grameen. No obstante las dificultades antes señaladas, la llegada de la IMF es prometedora y abre paso para la entrada de otras IMFs a la Isla y a la

⁵⁹ Nótese que las IMFs prefieren prestar a un conglomerado de individuos para aumentar las fuentes de repago.

⁶⁰ Véase Sengupta, *supra* nota 2, en la pág. 14.

apertura del mercado bancario y crediticio para muchos puertorriqueños que han sido excluidos del mismo.