

# Microfinance Consensus Guidelines

GUIDING PRINCIPLES  
ON REGULATION  
AND SUPERVISION  
OF MICROFINANCE

---

*English Español Français*



*Building financial systems that work for the poor*

---

## CGAP MEMBER DONORS

African Development Bank  
Argidius Foundation  
Asian Development Bank  
Australia: Australian International Development Agency  
Belgium: Directorate General for Development Cooperation,  
Belgian Development Cooperation  
Canada: Canadian International Development Agency  
Denmark: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs  
Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit  
European Bank for Reconstruction and Development  
European Commission  
European Investment Bank  
Finland: Ministry of Foreign Affairs of Finland  
Ford Foundation  
France: Agence Française de Développement  
France: Ministère des Affaires Etrangères  
Germany: Federal Ministry for Economic Cooperation  
and Development  
Inter-American Development Bank  
International Bank for Reconstruction and Development  
(The World Bank)  
International Finance Corporation  
International Fund for Agricultural Development (IFAD)  
International Labour Organization  
Italy: Ministry of Foreign Affairs, Directorate General  
for Development  
Japan: Ministry of Foreign Affairs/  
Japan Bank for International Cooperation/  
Ministry of Finance, Development Institution Division  
Kreditanstalt für Wiederaufbau  
Luxembourg: Ministry of Foreign Affairs/Ministry of Finance  
The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs  
Norway: Ministry of Foreign Affairs/  
Norwegian Agency for Development Cooperation  
Spain: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/  
Agencia Española Cooperación Internacional  
Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency  
Switzerland: Swiss Agency for Development and Cooperation  
United Kingdom: Department for International Development  
United Nations Conference on Trade and Development  
United Nations Development Programme/  
United Nations Capital Development Fund  
United States: U.S. Agency for International Development

# Microfinance Consensus Guidelines

GUIDING PRINCIPLES ON  
REGULATION AND SUPERVISION  
OF MICROFINANCE

---

*English Español Français*

*by*

Robert Peck Christen

Timothy R. Lyman

Richard Rosenberg



# Directrices de Consenso en el Campo de las Microfinanzas

PRINCIPIOS DIRECTORES PARA  
LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN  
DE LAS MICROFINANZAS

---

Robert Peck Christen  
Timothy R. Lyman  
Richard Rosenberg

## AGRADECIMIENTOS

Estos principios directores fueron adoptados formalmente en septiembre de 2002 por las 29 agencias donantes que son miembros del CGAP. El documento fue elaborado por Robert Peck Christen, Timothy R. Lyman y Richard Rosenberg, con contribuciones de más de 25 comentaristas quienes han trabajado con la regulación y supervisión de las microfinanzas en cada región del mundo. El señor Christen y el señor Rosenberg son Asesores Superiores del CGAP. El señor Lyman es Presidente y Director Ejecutivo de la Fundación Berry & Howard y Presidente del Grupo Colaborativo para el Derecho en las Microfinanzas.

# CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>AGRADECIMIENTOS</b>   | <b>36</b> |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | <b>39</b> |
| <b>I TERMINOLOGÍA Y ASPECTOS PRELIMINARES</b>  | <b>40</b> |
| ¿Qué significa “microfinanzas”?  | 40        |
| Vocabulario para la regulación de las microfinanzas                                  | 40        |
| Regulación prudencial vs. no prudencial y regulación propicia para las microfinanzas | 41        |
| Regulación como instrumento de promoción   | 43        |
| Categorías especiales y la regulación financiera existente                           | 43        |
| Arbitraje regulatorio  | 44        |
| <b>II ASPECTOS DE LA REGULACIÓN NO PRUDENCIAL</b>                                    | <b>45</b> |
| Permiso para prestar   | 45        |
| Protección al consumidor   | 46        |
| Protección contra prácticas abusivas de crédito y cobranza                           | 46        |
| Veracidad en los préstamos   | 46        |
| Prevención del fraude y delitos financieros  | 47        |
| Servicio de referencias de crédito   | 47        |
| Transacciones garantizadas   | 49        |
| Límites de tasas de interés  | 49        |
| Limitaciones sobre propiedad, administración y estructura de capital                 | 50        |
| Tratamiento tributario y contable de las microfinanzas                               | 50        |

---

|   |           |
|---|-----------|
| Impuestos sobre transacciones y actividades financieras   | 50        |
| Impuestos sobre ganancias   | 51        |
| <b>Mecanismos factibles de transformación jurídica</b>  | <b>51</b> |
| <b>III REGULACIÓN PRUDENCIAL DE LAS MICROFINANZAS</b>   | <b>52</b> |
| <b>Objetivos de la regulación prudencial</b>  | <b>52</b> |
| <b>Establecimiento de parámetros: ¿Cuándo se debe aplicar la regulación prudencial a las microfinanzas?</b> | <b>52</b> |
| Momento y estado de la industria  | 53        |
| Fuentes de financiamiento   | 53        |
| Racionar la regulación prudencial y capital mínimo  | 55        |
| Establecimiento de parámetros con base en un análisis de rentabilidad                                       | 56        |
| <b>¿Regulación de instituciones o actividades?</b>  | <b>58</b> |
| <b>Normas prudenciales especiales para las microfinanzas</b>  | <b>58</b> |
| Capital mínimo  | 58        |
| Adecuación de capital   | 59        |
| Límites de préstamos sin garantía y provisiones para préstamos incobrables                                  | 60        |
| Documentación de préstamos  | 61        |
| Restricciones sobre co-garantes como prestatarios   | 62        |
| Seguridad física y requisitos para el establecimiento de sucursales   | 62        |
| Frecuencia y contenido de informes  | 62        |
| Reserva de depósitos  | 62        |
| Adecuación de propiedad y requisitos de diversificación   | 63        |
| ¿A quiénes se deben aplicar estas normas especiales?  | 64        |
| <b>Seguro de depósitos</b>  | <b>64</b> |
| <b>IV AFRONTAR EL RETO DE SUPERVISIÓN</b>   | <b>65</b> |
| <b>Instrumentos de supervisión y sus limitaciones</b>   | <b>66</b> |
| <b>Costos de supervisión</b>  | <b>67</b> |
| <b>¿Dónde localizar la supervisión de las microfinanzas?</b>  | <b>68</b> |
| ¿Dentro de la autoridad regulatoria existente?  | 68        |
| “Auto-regulación” y supervisión   | 69        |
| Supervisión delegada  | 69        |
| <b>V RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS CLAVES</b>  | <b>70</b> |
| <b>NOTAS</b>  | <b>73</b> |

## *Directrices de Consenso en el Campo de las Microfinanzas*

# PRINCIPIOS DIRECTORES PARA LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS MICROFINANZAS

## INTRODUCCIÓN

Muchos países en vías de desarrollo y países con economías en transición se encuentran en un proceso de considerar la posibilidad de regular las microfinanzas y cómo realizar esta regulación. Los expertos del campo no están de acuerdo en cuanto a todos los aspectos pero asombrosamente, existe un amplio consenso. El CGAP<sup>1</sup> cree que existe un acuerdo general sobre los temas principales de este trabajo entre la mayoría de especialistas con amplios conocimientos de experiencias anteriores y novedades en la regulación de las microfinanzas.

Esperamos que este trabajo proporcione consejos útiles no sólo al personal de las agencias donantes internacionales que alientan, aconsejan y apoyan a los gobiernos de países en desarrollo y transición, sino también a las autoridades nacionales que deben tomar las decisiones y a los practicantes y otros actores que participan en el proceso de toma de decisiones y viven con los resultados. Con algunos aspectos, la experiencia justifica conclusiones claras que serán válidas en todas partes con pocas excepciones. En otras áreas, la experiencia no es consistente, o la respuesta dependerá de factores locales, de modo que no es posible hacer una recomendación clara. En estas áreas, lo mejor que puede hacer este trabajo es sugerir marcos para analizar el aspecto e identificar algunos factores que merecen una consideración especial antes de llegar a una conclusión.

La sección II del trabajo presenta la terminología y aspectos preliminares. La sección III describe las áreas de interés regulatorio que no requieren una regulación “prudencial” (véase la definición y discusión a continuación). La sección IV describe el tratamiento prudencial de las microfinanzas e IMFs. La sección V resume algunas recomendaciones de políticas claves.

### ¿Qué significa “microfinanzas”?

En este documento, el término “microfinanzas” significa la provisión de servicios bancarios a personas de menores ingresos, particularmente a los pobres y los muy pobres. Las definiciones de estos grupos varían de un país a otro.

El término “microfinanzas” muchas veces se utiliza en un sentido más estrecho, principalmente en referencia al microcrédito<sup>2</sup> para pequeños negocios informales de microempresarios, que se entrega utilizando métodos desarrollados desde 1980, principalmente por organizaciones no gubernamentales con una orientación social (ONGs). Este trabajo utilizará “microfinanzas” en un sentido más amplio:

Los clientes no son exclusivamente microempresarios que desean financiar sus negocios, sino que representan una amplia gama de clientes pobres que también utilizan servicios financieros para enfrentar emergencias, adquirir activos del hogar, mejorar sus casas, suavizar el consumo y financiar obligaciones sociales. Los servicios van más allá del microcrédito. También se incluyen servicios de ahorro y transferencia.<sup>3</sup> Además de ONGs, la gama de instituciones incluye bancos comerciales, bancos estatales de desarrollo, cooperativas financieras y una variedad de otras instituciones no bancarias con licencia y sin licencia.

### Vocabulario para la regulación y supervisión de las microfinanzas

La diversa terminología empleada en una discusión sobre la regulación de las microfinanzas a veces crea confusiones. Este trabajo utiliza las siguientes definiciones generales:

*Institución de microfinanzas (IMF)*: Una organización formal cuya actividad principal es el microfinanciamiento.

*Regulación*: Reglamento obligatorio que rige la conducta de entidades legales e individuos, adoptado por un órgano legislativo (leyes) o un órgano ejecutivo (regulaciones).

*Regulaciones*: El subgrupo de reglas adoptadas por un órgano ejecutivo, como un ministerio o banco central.

*Leyes o regulaciones “bancarias”*: para simplificar el vocabulario, este trabajo utiliza “bancarias” en este contexto para describir las leyes o regulaciones existentes para instituciones financieras no bancarias también.

*Prudencial (regulación o supervisión)*: La regulación o supervisión es prudencial cuando apoya la solidez financiera de los intermediarios financieros con licencia, para evitar la inestabilidad del sistema financiero y pérdidas sufridas por depositantes pequeños y poco sofisticados.

*Supervisión:* Supervisión externa con el objetivo de determinar y hacer cumplir la regulación. Para simplificar el vocabulario, “supervisión” en este documento se refiere únicamente a la supervisión prudencial.

*Intermediación financiera:* El proceso de aceptar fondos reembolsables (como fondos de depósitos u otro crédito) y utilizarlos para conceder créditos.

*Licencia:* Autorización formal del gobierno para participar en la provisión de servicios financieros que sujetará a la institución con licencia a la regulación y supervisión prudencial.

*Permiso:* Autorización formal del gobierno para participar en una actividad de microcrédito que no incluye la movilización de depósitos, que no sujetará a la institución a la regulación y supervisión prudencial.

*Auto-regulación/supervisión:* Regulación o supervisión por un órgano que es efectivamente controlado por las entidades reguladas o supervisadas.

### **Regulación prudencial vs. no prudencial y regulación propicia para las microfinanzas**

La regulación es “prudencial” cuando se dirige específicamente a la protección del sistema financiero entero, además de la protección de pequeños depósitos en instituciones individuales. Cuando una institución que acepta depósitos se vuelve insolvente, no puede reembolsar a sus depositantes, y—si es una institución grande—su fracaso podría minar la confianza del público suficientemente para que el sistema bancario sufra un retiro masivo de depósitos. **Por tanto, la regulación prudencial involucra al gobierno en la supervisión de la solidez financiera de las instituciones reguladas:** esta regulación pretende asegurar que las instituciones con licencia se mantengan solventes o dejen de movilizar depósitos si se vuelven insolventes. Se resalta este punto porque **suele dar lugar a confusiones cuando se habla de la regulación sin distinguir entre los aspectos prudenciales y no prudenciales**<sup>4</sup>.

La regulación prudencial es generalmente mucho más compleja, difícil y cara que la mayoría de la regulación no prudencial. Las regulaciones prudenciales (por ejemplo, normas para la adecuación de capital o requisitos de reservas y liquidez) casi siempre requieren una autoridad financiera especializada para su implementación, mientras la regulación no prudencial (por ejemplo, la divulgación de tasas de interés efectivas o de los individuos que controlan una sociedad) muchas veces puede ser auto-ejecutada y administrada por autoridades no financieras.

Por tanto, un principio general importante es **no imponer la carga de una regulación prudencial a situaciones que no la justifican; es decir, propósitos que no sean los de proteger la**

**seguridad de los depositantes y la solidez del sector financiero en general.** Por ejemplo, si se pretende únicamente evitar que las personas con antecedentes negativos se apropien o se apoderen de las IMFs, el banco central no tiene que asumir la responsabilidad de monitorear y proteger la solidez financiera de IMFs. Sería suficiente exigir el registro y divulgación de los nombres de los dueños o las personas que controlen las instituciones, y una evaluación de la honorabilidad y competencia de los individuos propuestos. Cierta regulación no prudencial puede ser lograda bajo leyes comerciales generales, y administrada por los órganos del gobierno que implementen estas leyes, de acuerdo con la capacidad relativa de estas agencias.

Incluso en los lugares donde hay cientos de miles de clientes, las microfinanzas hoy en día rara vez representan una porción significativamente grande de los activos financieros de un país de modo que representen un riesgo serio para el sistema bancario y de pagos en general. Por tanto, el resto de esta discusión presume que en este momento, la justificación principal para la regulación prudencial de las microfinanzas que incorporan la movilización de depósitos, es la protección de los que hacen depósitos en las IMFs. (Por otro lado, el desarrollo de las microfinanzas es un proceso dinámico. Dondequiera que las microfinanzas que incluyen la movilización de depósitos alcanzan una escala significativa en una región o país específico, hay que tener en cuenta aspectos de riesgo sistémico, además de los aspectos de protección de depositantes. El fracaso de una IMF con licencia que cuenta con activos relativamente pequeños pero un gran número de clientes podría ser contagioso a otras IMFs).

Ciertas regulaciones tienen el objetivo de corregir los abusos percibidos en una industria existente. Otra regulación es “propicia”: su propósito es positivo, permitiendo la entrada de nuevas instituciones o nuevas actividades. La mayoría de la regulación microfinanciera que se propone hoy en día es regulación propicia para la industria. Pero, ¿cuál es la actividad que se promueve? Cuando el propósito es permitir que las IMFs movilicen depósitos del público, entonces la regulación prudencial generalmente es la más adecuada, porque no se puede garantizar el reembolso del dinero de los depositantes si la IMF entera no esté financieramente solvente. En cambio, si el propósito de la regulación es permitir que ciertas instituciones operen legalmente un negocio de crédito, entonces normalmente no existe ninguna razón por asumir la carga de la regulación prudencial, porque no hay depositantes que necesitan protección<sup>5</sup>.

La discusión sobre la regulación de las microfinanzas a nivel mundial tiende a poner énfasis en los aspectos prudenciales: cómo permitir que las IMFs acepten depósitos. Sin embargo, en algunos países, especialmente las economías en transición que anteriormente eran socialistas, los aspectos más importantes no son prudenciales: cómo permitir que las IMFs concedan crédito legalmente.

## Regulación como instrumento de promoción

Para algunos, la motivación principal del cambio regulatorio es alentar la formación de nuevas IMFs y/o mejorar el desempeño de instituciones existentes. En el caso de la regulación tanto prudencial como no prudencial, la provisión de un “espacio regulatorio” explícitamente para las microfinanzas puede tener el efecto de incrementar el volumen de los servicios financieros prestados y el número de clientes atendidos. El tipo apropiado de regulación no prudencial puede muchas veces tener el efecto deseado de promoción, con costos asociados relativamente bajos (véase, por ejemplo, la discusión sobre el permiso para prestar en la página 45). En el caso de la regulación prudencial, sin embargo, la experiencia hasta la fecha sugiere que el establecimiento de una opción nueva y con una menor carga regulatoria—particularmente si las IMFs existentes todavía no sean fuertes candidatos para la transformación—puede a veces resultar en la proliferación de instituciones depositarias menos calificadas, y crear una responsabilidad de supervisión que no se puede satisfacer. En varios países, la implementación de una nueva categoría de licencia prudencial para bancos rurales y pequeños dio lugar a que muchas instituciones nuevas proporcionaran servicios a áreas antes sin acceso, pero la supervisión resultó ser mucho más difícil de lo esperado. Casi la mitad de los nuevos bancos resultaron poco sólidos, y el banco central tuvo que dedicar una cantidad excesiva de recursos para corregir la situación. **Sin embargo, muchos de los nuevos bancos permanecieron para proporcionar servicios rurales. Si el resultado final justificará la crisis de supervisión es una decisión que dependerá de los factores y prioridades locales.**

Cualquier discusión del establecimiento de un nuevo espacio regulatorio explícitamente para desarrollar el sector microfinanciero y mejorar el desempeño de las IMFs existentes debe ponderar cuidadosamente las potenciales consecuencias no intencionadas. Por ejemplo, el proceso político de realizar cambios regulatorios puede llevar a la reintroducción o una nueva implementación de límites de tasa de interés (véase la discusión sobre los límites de tasas de interés en la página 49). Adicionalmente, una regulación demasiado específica puede limitar la innovación y competencia.

## Categorías especiales y la regulación financiera existente

La discusión y defensa respecto a la regulación microfinanciera muchas veces se enfoca en el posible establecimiento de una categoría especial—es decir, un tipo distinto de licencia y/o autorización—para las microfinanzas y cómo hacerlo. La gama de posibles metodologías regulatorias, si se entienden como categorías especiales para microfinanzas o no, es limitada. Es importante ser claro respecto a cuáles de estas metodologías uno pretende implementar:

- Apoyar instituciones no bancarias de microcrédito, que no requieren la regulación y supervisión prudencial
- Apoyar intermediarios financieros no bancarios que movilizan depósitos del público, que generalmente requieren la regulación prudencial
- Apoyar una combinación de estas dos metodologías

Si se establece una nueva categoría especial, ¿debe ser mediante una modificación de las leyes y regulaciones existentes del sector financiero, o se debe proponer una legislación o regulación distinta? En general, la incorporación dentro del marco existente promoverá mejor la integración de la nueva licencia y/o autorización al sistema financiero en general. Esta metodología puede aumentar la probabilidad de que los cambios regulatorios sean correctamente armonizados con las regulaciones existentes. Una falta de atención a la armonización, muchas veces da lugar a ambigüedades respecto a cómo se relacionan los varios componentes de la regulación. Adicionalmente, los ajustes al marco existente pueden ser técnicamente más fáciles, y más propicios para la entrada de instituciones financieras existentes al campo de las microfinanzas. Sin embargo, los factores locales determinarán la viabilidad de esta metodología. Por ejemplo, en algunos países los responsables de políticas pueden estar poco dispuestos a someter la ley bancaria a modificaciones porque invitaría la reconsideración de una gama entera de aspectos bancarios que no tienen nada que ver con las microfinanzas.

### **Arbitraje regulatorio**

En todo caso, el contenido de la regulación es más importante que la decisión de implementarla dentro de leyes y regulaciones existentes o como una designación específica de “regulación microfinanciera” nueva. En cualquier caso—pero especialmente si se agregan nuevas categorías institucionales al campo regulatorio—se debe prestar mucha atención a la interacción entre las reglas nuevas y las existentes. Si las nuevas reglas parecen establecer un ambiente más favorable o menos regulado, muchas instituciones existentes y nuevas en el mercado se modificarán para calificarse como IMFs. Este arbitraje regulatorio resulta en algunas instituciones insuficientemente reguladas.

Varios países han diseñado cuidadosamente una categoría regulatoria especial para las microfinanzas con orientación social, y luego descubren que la categoría está siendo utilizada por negocios muy diferentes de lo que tenían en mente sus creadores. Esto es particularmente el caso con el “crédito al consumo”, que generalmente se aplica a los trabajadores asalariados, en vez de microempresarios independientes. En algunos casos, los prestamistas podrían fácilmente obtener una licencia bancaria, pero optan por utilizar la categoría de microfinanzas porque los requisitos de capital mínimo y otros son menos estrictos.

## II ASPECTOS DE LA REGULACIÓN NO PRUDENCIAL

Gran parte del diálogo actual respecto a la regulación de microfinanzas se enfoca en la regulación prudencial. Sin embargo, este trabajo abordará primero los aspectos no prudenciales, para resaltar el hecho de que hay muchos objetivos regulatorios que no requieren un tratamiento prudencial.

Existe una amplia gama de aspectos regulatorios no prudenciales (“conducción de los negocios”) relevantes a las microfinanzas. Estos aspectos incluyen apoyo para la formación y operación de instituciones de microcrédito; protección al consumidor, prevención del fraude y delitos financieros; establecimiento de servicios de información de crédito; apoyo para transacciones seguras; políticas de tasas de interés; limitaciones sobre propiedad, administración y fuentes de capital extranjeras; aspectos impositivos y contables; y diversos aspectos relacionados con la transformación de un tipo institucional a otro.

### Permiso para prestar

En algunos sistemas legales, cualquier actividad que no se prohíbe tiene una autorización implícita. En estos países, una ONG u otra entidad sin licencia cuenta con una autorización implícita para conceder crédito con tal de que no exista una prohibición legal específica al contrario.

En otros sistemas legales, especialmente en los países en transición que antes eran socialistas, la facultad de conceder préstamos de la institución—al menos como negocio principal—es ambigua sin una autorización legal explícita. Esta ambigüedad es particularmente común en el caso de la figura jurídica de ONG. En otros sistemas legales, sólo las instituciones con licencia y sujetas a la regulación prudencial están autorizadas a conceder crédito, aun si no involucra la movilización de depósitos. Cuando la facultad legal de conceder crédito es ambigua o prohibida a las instituciones que no cuentan con una licencia prudencial, existe una fuerte justificación para introducir una regulación no prudencial que explícitamente autorice a las IMFs no depositarias a conceder crédito. Cuando el objetivo es permitir la concesión de préstamos por ONGs, puede ser necesario modificar la legislación general que las rige.

**La regulación de la autorización para conceder préstamos debe ser relativamente sencilla y enfocada en la transparencia.** Muchas veces, lo único que se necesita es un registro público y un proceso para la expedición de permisos. El alcance de los documentos e información necesaria para la inscripción y expedición de un permiso debe ser estrechamente vinculado con los objetivos regulatorios específicos, como facilitar la acción gubernamental en casos de abuso (véase la discusión sobre la prevención del fraude y delitos financieros en la página 47) y permitir el *benchmarking* del desempeño de la industria.

## **Protección al consumidor**

Hay dos aspectos no prudenciales de protección al consumidor que son particularmente relevantes a las microfinanzas y es probable que merezcan atención en la mayoría, si no en todos los países: proteger a los prestatarios contra prácticas abusivas de crédito y cobranza y proporcionar a los prestatarios veracidad en los préstamos, es decir, información precisa, comparable y transparente sobre el costo de los préstamos.

### *Protección contra prácticas abusivas de crédito y cobranza*

Muchas veces se busca proteger a los clientes de microcrédito contra los prestamistas que concedan préstamos sin estudiar adecuadamente la capacidad de reembolsar del prestatario. Esto fácilmente puede llevar a una situación en la que los prestatarios se sobre-endeudan, dando lugar a mayores niveles de morosidad para otros prestamistas. En varios países, los prestamistas de crédito de consumo han sido particularmente susceptibles a este problema, y los gobiernos lo encuentran necesario regular estas conductas. Adicionalmente, muchas veces hay un enfoque en técnicas inaceptables para el cobro de préstamos. Las regulaciones en estas áreas no necesariamente tienen que ser administradas por la autoridad de regulación prudencial.

### *Veracidad en los préstamos*

Como se describe en la sección sobre límites de tasa de interés (página 49), el costo administrativo de desembolsar y cobrar un monto dado de la cartera es mucho mayor si hay muchos préstamos pequeños en vez de unos cuantos préstamos grandes. Por esta razón, el microcrédito normalmente no se puede realizar de manera sostenible a menos que los prestatarios paguen tasas de interés significativamente mayores que las tasas cobradas por bancos a sus prestatarios tradicionales. Adicionalmente, las diferentes combinaciones de cargos por transacción y métodos para el cálculo de intereses pueden dificultar la comparación de las tasas de interés ofrecidas por los prestamistas. En muchos países, se obligan a los prestamistas a divulgar su tasa de interés efectiva a los solicitantes de crédito, utilizando una fórmula estándar establecida por el gobierno. ¿Se debe aplicar al microcrédito estas reglas de veracidad en los préstamos? Las instituciones de microcrédito normalmente están fuertemente en contra de este tipo de requisito. Es fácil ser cínico respecto a sus motivos, y seguramente el peso de la prueba corresponde a cualquier persona que se opone a la provisión de un instrumento adicional a los prestatarios pobres para ayudarles a evaluar el costo de un préstamo; especialmente cuando este instrumento promoverá la competencia de precios. Adicionalmente, la disciplina obligatoria de divulgar las tasas de interés efectivas puede ayudar a enfocar a las instituciones de microcrédito en los pasos que puedan tomar para aumentar su eficiencia y así reducir sus tasas.

Así que debe existir una presunción a favor de dar a los prestatarios, información completa y útil acerca de las tasas de interés. Pero el tema no es siempre sencillo. En muchos países, el prejuicio del público en contra de tasas de interés abusivas es muy fuerte. Incluso en las áreas en que las altas tasas de interés sobre préstamos pequeños tienen sentido ético y financiero, todavía puede resultar difícil defenderlas cuando estén sujetas a una discusión pública amplia (y no informada), o cuando los políticos explotan el tema en beneficio político propio. Los microprestatarios han demostrado una y otra vez que se alegran de tener acceso al crédito, inclusive a tasas elevadas. Pero si se requiere que las IMFs expresen sus precios en la forma de tasas de interés efectivas, entonces el riesgo de un contragolpe público y político es mayor, y puede amenazar la capacidad operativa de las instituciones de microcrédito.

Obviamente, el grado de riesgo variará de un país a otro. En algunos lugares, se puede mitigar el riesgo mediante esfuerzos coordinados para educar al público y a los responsables de políticas sobre por qué son altos los cargos por préstamos microfinancieros y por qué el acceso es más importante que el precio para la mayoría de prestatarios pobres. Pero este tipo de educación del público requiere tiempo y recursos significativos y no siempre tendrá éxito.

### **Prevención del fraude y delitos financieros**

Hay dos aspectos claves del fraude y delitos financieros, relacionados con la regulación de las microfinanzas: (1) preocupación por el fraude de valores e inversiones abusivas, como esquemas piramidales, y (2) preocupación por el lavado de dinero. Para enfrentar estas preocupaciones, las mismas reglas que se aplican a otros actores económicos deben aplicarse a las IMFs. No se debe suponer automáticamente que el mejor órgano para resolver estas preocupaciones sea el órgano responsable de la regulación prudencial. En muchos países, la regulación existente contra el fraude y delitos financieros será adecuada para corregir los abusos relacionados con IMFs, o sólo será necesario modificarla para incluir las nuevas categorías institucionales que se agreguen al campo regulatorio. Muchas veces la necesidad más urgente es mejorar el cumplimiento de las leyes existentes.

### **Servicio de referencias de crédito**

El servicio de referencias de crédito—que se conoce por varios nombres, inclusive central de riesgos—ofrece beneficios importantes tanto a las instituciones financieras como a sus clientes. Al recopilar información de varias fuentes de crédito sobre el estatus e historial de clientes, estas bases de datos permiten a los prestamistas reducir su riesgo, y permiten a los prestatarios utilizar su buen historial de reembolso con una institución para acceder

nuevo crédito de otras instituciones. Estos centrales de riesgos permiten a los prestamistas ser mucho más agresivos en la concesión de préstamos sin garantía y fortalecen el incentivo a reembolsar para los prestatarios. Dependiendo del carácter de la base de datos y las condiciones de acceso a la misma, la información crediticia también puede tener un efecto positivo en la competencia entre proveedores de servicios financieros.

En los países desarrollados, la combinación de centrales de riesgo y técnicas para la calificación estadística de riesgo ha aumentado mucho la disponibilidad de crédito a los grupos de menores recursos. En los países en desarrollo, especialmente los que carecen de un sistema nacional de cédula, abundan los retos prácticos y técnicos, pero las nuevas tecnologías (como lectores de huella digital y escáneres de retina) pueden ofrecer soluciones. La experiencia sugiere que cuando las IMF's comienzan a competir unas con otras por clientes, el sobreendeudamiento e incumplimiento incrementarán dramáticamente a menos que las IMF's tengan acceso a una base de datos que capture los aspectos relevantes del comportamiento crediticio de sus clientes.

¿Deberá el gobierno crear un central de riesgos o exigir la participación en un central de riesgos? La respuesta varía de un país a otro. Un patrón común en los países en desarrollo es que los comerciantes participan voluntariamente en los centrales de riesgos privados, pero los banqueros son más reacios a compartir información sobre los clientes a menos que la ley lo exija.

Especialmente cuando cuentan con la participación de bancos, los servicios de información crediticia hacen surgir cuestiones de privacidad. A veces se puede resolver estas situaciones simplemente al incluir en los contratos de préstamo una autorización que el prestatario otorga al prestamista para que este último pueda compartir información con otros prestamistas sobre el desempeño crediticio del prestatario. En otras circunstancias, será necesario modificar las leyes.

Los servicios de información crediticia ofrecen beneficios claros, pero este tipo de recopilación de datos puede involucrar riesgos. Los gerentes de bases de datos que sean corruptos podrían vender información a partes no autorizadas. Las autoridades tributarias tal vez quieran utilizar la base de datos para perseguir a las microempresas no inscritas. Los prestatarios pueden ser perjudicados por información imprecisa en la base de datos, aunque el garantizarles acceso a su propio historial de crédito puede reducir este riesgo.

**Para los donantes que desean apoyar la expansión de acceso a servicios financieros para los pobres y personas de clase media, el desarrollo de servicios de información crediticia públicos y privados que incluyan a los microprestatarios podría ser una buena aplicación de los fondos en los países que gozan de las condiciones adecuadas.** Estas condiciones incluyen un sistema nacional de cédula u otro medio técnicamente factible

de identificar a los clientes, un mercado relativamente maduro de IMFs u otras firmas que conceden créditos a prestatarios de bajos recursos y un marco jurídico que establezca los incentivos correctos de participación además de proteger la equidad y privacidad.

### **Transacciones garantizadas**

Los prestatarios, prestamistas y la economía nacional se benefician cuando no sólo los bienes inmuebles sino también los activos mobiliarios pueden ser dados en garantía para préstamos. Pero en muchas economías en desarrollo y transición, es muy caro o imposible crear y ejecutar una garantía mobiliaria. A veces también hay restricciones que impiden que las personas de menores recursos utilicen sus casas y terrenos como garantía colateral. Una reforma legal y jurídica para apoyar transacciones garantizadas puede ser muy valiosa, aunque estos temas tienden a afectar a la clase media más que a los pobres. Estas reformas típicamente se centran en las leyes comerciales y jurídicas, no en la ley bancaria.

### **Límites de tasas de interés**

Para alcanzar el punto de equilibrio, los prestamistas deberán establecer cargos de préstamos que cubran el costo de fondos, las pérdidas de préstamos y los costos administrativos. El costo de fondos y pérdidas de préstamos varían en relación con el monto prestado. Pero los costos administrativos no varían en relación con el monto prestado. Uno puede conceder un préstamo de \$20.000, gastando solamente \$600 (3 por ciento) en costos administrativos; pero esto no significa que los costos administrativos por un préstamo de \$200 sean solamente \$6. En comparación con el monto prestado, los costos administrativos son inevitablemente mucho mayores para el microcrédito que para los préstamos de bancos convencionales<sup>6</sup>. **Por tanto, las IMFs no pueden continuar la concesión de préstamos pequeños a menos que sus cargos de préstamos sean considerablemente mayores en términos porcentuales que las tasas normales cobradas por banco.**

Las asambleas y el público en general pocas veces entienden esta dinámica, así que suelen indignarse por las tasas de interés del microcrédito, inclusive en los casos en que esas tasas no reflejan ni una falta de eficiencia ni ganancias excesivas<sup>7</sup>. Por tanto, si el gobierno se apodera de las tasas de interés del microcrédito, la presión política normalmente dificulta el establecimiento de un límite suficientemente alto como para permitir el desarrollo del microcrédito sostenible. Los límites de tasas de interés, donde se hacen cumplir, casi siempre perjudican a los pobres—al limitar los servicios—mucho más que ayudan a los pobres al reducir las tasas.

Algunos donantes internacionales presumen con demasiada facilidad que la batalla sobre las tasas de interés mayores para el microcrédito ha sido ganada. Pero, recientemente ha habido

reacciones negativas en muchos países. **Antes de que los donantes y gobiernos se comprometan al establecimiento un marco regulatorio propicio para las microfinanzas, necesitan considerar la posibilidad de que el proceso pueda inevitablemente involucrar una discusión política de las tasas de interés, con resultados que pudieran perjudicar el microcrédito responsable.** La experiencia demuestra que este riesgo es real, aunque seguramente no es relevante en todos los países.

### **Limitaciones sobre propiedad, administración y estructura de capital**

En muchos sistemas legales, las regulaciones relacionadas con la ciudadanía, moneda y la inversión extranjera crean obstáculos para algunos tipos de IMF. Los problemas comunes incluyen prohibiciones o limitaciones severas sobre la participación de accionistas extranjeros (o fundadores o miembros en el caso de ONGs), la obtención de financiamiento de fuentes extranjeras y el empleo de extranjeros en cargos técnicos o gerenciales. En muchos países, el negocio de microfinanzas no atraerá a inversores convencionales o comerciales por varios años todavía. Como las fuentes alternativas de inversión—especialmente la inversión de capital—tienden a ser internacionales, las limitaciones sobre la inversión extranjera pueden ser especialmente problemáticas<sup>8</sup>.

### **Tratamiento tributario y contable de las microfinanzas**

Los impuestos sobre IMFs se están convirtiendo en un tema controvertido en muchos países. Los factores locales posiblemente requieran otros métodos, pero se sugiere la siguiente metodología como un punto de comienzo para el análisis. Se basa en una distinción entre los impuestos sobre transacciones financieras y los impuestos sobre ganancias netas devengadas de estas transacciones.

#### *Impuestos sobre transacciones y actividades financieras*

Respecto a los impuestos sobre transacciones financieras, como el impuesto al valor agregado sobre el crédito o un impuesto sobre ingresos por intereses, el aspecto crítico es un “campo de juego nivelado” entre los tipos institucionales. En algunos países, el tratamiento tributario favorable sobre transacciones está disponible únicamente para las instituciones con licencia prudencial, a pesar de que el tratamiento tributario favorable no tiene ninguna relación substancial con los objetivos de la regulación prudencial. En otros países, los impuestos sobre transacciones financieras afectan a las cooperativas financieras de una forma diferente de los bancos. Sin considerar otras restricciones, el tratamiento tributario favorable sobre transacciones se deberá basarse en el tipo de actividad o transacción, a pesar del carácter de la institución y si cuenta con licencia prudencial o no.

El hacerlo de otra manera le ofrece a una figura jurídica una ventaja arbitraria sobre otras en la realización de la actividad.

### *Impuestos sobre ganancias*

Se puede postular razonablemente que las ONG-IMFs sin fines de lucro deberán recibir el mismo tratamiento que todas las demás ONGs de beneficio público cuando el impuesto bajo consideración es un impuesto sobre ganancias netas. La razón por la exención de impuestos sobre ganancias es el principio que la ONG ofrece un beneficio público reconocido y no distribuye sus excedentes netos a accionistas privados u otros *insiders* (personas vinculadas con la empresa). En cambio, los reinvierte para financiar más trabajo de beneficio social. Seguramente, siempre hay formas de evadir el espíritu de este principio de no distribución, como la remuneración excesiva y préstamos internos debajo del valor de mercado. Sin embargo, estos abusos potenciales probablemente no ocurran con mayor frecuencia entre las ONGs que participan en el microcrédito que en otros tipos de ONGs.

Para cualquier institución sujeta a un impuesto sobre la renta neta o ganancia, las reglas para la deducción de gastos (como una provisión razonable para préstamos incobrables) deberán aplicarse consistentemente a todos los tipos de instituciones, si cuentan con licencia prudencial o no. También si es apropiado establecer provisiones para una cartera microfinanciera más agresivamente que para una cartera de préstamos convencionales, entonces la deducción de las ganancias del microprestamista también debe variar de acuerdo con esta diferencia. Para las instituciones con licencia, la regulación prudencial normalmente determinará el monto de provisiones para préstamos incobrables. En el caso de instituciones de sólo crédito y sin licencia, es posible que las autoridades tributarias tengan que regular los montos permitidos de provisiones para prevenir los abusos.

### **Mecanismos factibles de transformación jurídica**

Las transformaciones jurídicas en las microfinanzas—de un tipo institucional a otro—plantean varios aspectos regulatorios no financieros. El tipo de transformación más sencillo y más común ocurre cuando la operación de una IMF se transfiere a la oficina local de una ONG internacional como una nueva ONG establecida a nivel local. Este tipo de transferencia puede enfrentar obstáculos regulatorios serios, inclusive la participación extranjera, impuestos ambiguos o prohibitivos por la transferencia de cartera y aspectos de derecho laboral creados por la transferencia de personal. Un segundo tipo de transformación jurídica que es cada vez más común involucra la creación de una firma comercial por una ONG (a veces junto con otros inversores), a la que la ONG aporta su cartera existente (o efectivo del reembolso de su cartera) a cambio de acciones en la nueva firma. Estas transformaciones muchas veces plantean problemas adicionales, inclusive cómo

volver a obtener o de otro modo tener en cuenta los beneficios impositivos que las ONGs en transformación han recibido; restricciones sobre la facultad de la ONG de transferir lo que se llaman “activos caritativos” (sus préstamos) a una firma de propiedad privada; y restricciones sobre el poder de la ONG de tener capital en una firma comercial, particularmente si esto se convierte en su actividad principal como resultado de la transformación.

Normalmente, estos distintos conjuntos de regulación no contemplan y nunca han sido aplicados a las transformaciones en el campo de las microfinanzas. La armonización de sus provisiones y la creación de un camino claro para las transformaciones de organizaciones microfinancieras pueden ser reformas importantes para apoyar al campo. Por otro lado, estas reformas podrían ser de menor prioridad si existen sólo una o dos ONGs microfinancieras que sean probables candidatos para la transformación<sup>9</sup>.

### III REGULACIÓN PRUDENCIAL DE LAS MICROFINANZAS

#### Objetivos de la regulación prudencial

Los objetivos generalmente aceptados de la regulación prudencial incluyen (1) proteger el sistema financiero del país al prevenir que el fracaso de una institución lleve al fracaso de otras, y (2) proteger a los depositantes pequeños que no están en una buena posición para monitorear la solidez financiera de la institución ellos mismos. Si la regulación prudencial no se enfoca suficientemente en uno de estos objetivos, se puede desperdiciar los escasos recursos regulatorios, las instituciones pueden estar cargadas con requisitos de cumplimiento innecesarios, y se puede restringir el desarrollo del sector financiero.

#### Establecimiento de parámetros: ¿Cuándo se debe aplicar la regulación prudencial a las microfinanzas?

##### *Momento y estado de la industria*

Hoy en día se están considerando nuevas categorías regulatorias en muchos países. En algunos de estos países, existe una situación algo paradójica. La expectativa es que, a plazo medio, la nueva categoría será utilizada principalmente por las ONG-IMFs existentes que desean cambiar su estatus respecto a la movilización de depósitos. Al mismo tiempo, ninguna o casi ninguna de las IMFs existentes, ha demostrado que puede gestionar el crédito con suficiente rentabilidad para pagar y proteger los depósitos que desean movilizar. En este ambiente, el gobierno debe considerar la opción de esperar un rato, monitorear el desempeño de los microprestamistas y abrir la categoría solamente después de tener más y mejor experiencia con el desempeño financiero de las IMFs. El desarrollo de un nuevo sistema regulatorio para las microfinanzas requiere mucho análisis, consulta y negociación; los costos

del proceso pueden exceder los beneficios a menos que se pueda esperar para alcanzar una masa crítica de instituciones calificadas.

Dentro de este contexto, el desempeño financiero real de las IMFs existentes es un elemento crucial que muchas veces recibe muy poca atención en las discusiones sobre la reforma regulatoria. **Cuando se espera que las IMFs aprovechen una nueva categoría regulatoria, debe haber un análisis financiero competente de al menos las IMFs líderes antes de tomar decisiones con respecto a esa categoría.** Este análisis deberá enfocarse en las operaciones existentes de cada IMF y determinar si sean suficientemente rentables para sufragar los costos financieros y administrativos de la movilización de depósitos sin descapitalizarse. Naturalmente, este análisis tendrá que incluir una determinación de si los sistemas de contabilidad y seguimiento de préstamos de la IMF sean suficientemente sólidos para producir información confiable.

### *Fuentes de financiamiento*

Los objetivos de la regulación prudencial de prevenir el riesgo sistémico y proteger a los depositantes se satisfacen cuando los depósitos minoristas del público en general son protegidos. Por tanto, este tipo de intermediación financiera normalmente requiere la regulación prudencial. ¿Participan las IMFs que financian su concesión de crédito con otras fuentes de capital en actividades de intermediación financiera que deberán ser reguladas prudencialmente? Esta pregunta requiere un análisis detenido, y su respuesta muchas veces dependerá de factores locales<sup>10</sup>.

*Donaciones.* Históricamente, los donantes de un tipo u otro, inclusive agencias de desarrollo bilateral y multilateral, han apoyado a las IMFs con donaciones. Las justificaciones de la supervisión prudencial no se aplican en el caso de IMFs financiadas únicamente con donaciones. Es posible que el gobierno tenga interés en asegurar que los fondos de donantes sean bien utilizados, pero las microfinanzas no son diferentes en este sentido de otras actividades apoyadas por donantes.

*Garantías en efectivo y depósitos obligatorios similares.* Muchas IMFs requieren depósitos en efectivo de los prestatarios antes de y/o durante el préstamo, para demostrar la capacidad del prestatario de hacer los pagos, y para servir de garantía para el reembolso del préstamo. Aunque estos depósitos muchas veces se llaman “ahorro obligatorio”, es más útil considerarlos como la garantía en efectivo requerida por el contrato de préstamo, en vez de un verdadero servicio de ahorro. Los depósitos de efectivo a veces son mantenidos por un tercero (como un banco comercial), y por tanto no son administrados por la IMF. **Incluso cuando la IMF mantiene los depósitos obligatorios de sus clientes, e incluso si los intermedia al prestarlos, la cuestión de si se debe aplicar la regulación prudencial se debe resolver desde el punto de**

**vista de un análisis práctico de costos y beneficios.** Si la garantía colateral es el único tipo de depósito captado por la IMF, entonces la mayoría de sus clientes adeuda más a la IMF que la IMF le adeuda, la mayoría del tiempo. Si la IMF fracasa, estos clientes pueden proteger a sí mismos simplemente al suspender el reembolso de su préstamo. Es cierto que algunos de los clientes de IMFs a veces estarán en una posición de riesgo neto, de modo que el fracaso de la IMF pondrá en peligro sus depósitos, pero este riesgo relativamente menor debe ser ponderado contra los varios costos de la supervisión prudencial: costos a la entidad supervisora, a la IMF y al cliente. Varios países han encontrado un camino medio respecto a este tema, exigiendo la licencia prudencial únicamente para las IMFs que mantienen e intermedian una garantía en efectivo de sus clientes, pero no para las IMFs que mantienen una garantía de valores de bajo riesgo o en una cuenta de un banco con licencia.

*Tomar crédito de fuentes no comerciales,* inclusive los donantes o patrocinadores. Cada vez más, los donantes utilizan préstamos en vez de donaciones para apoyar a las IMFs. Aunque el producto del préstamo es intermediado por la IMF, su pérdida no representaría un riesgo sistémico substancial en el país anfitrión y los prestamistas están bien posicionados para proteger sus propios intereses si desean. La definición de la movilización de depósitos que requiere una regulación prudencial deberá entonces excluir este tipo de crédito.

*Tomar crédito de fuentes comerciales.* Algunas IMFs obtienen préstamos comerciales de fondos de inversión internacionales que se enfocan en las inversiones sociales, y de bancos comerciales locales con licencia. En este caso también, **el hecho de que el producto de crédito comercial es intermediado por la IMF no debe llevar a la regulación prudencial de la IMF que obtiene el crédito.** Cuando el prestamista es un fondo de inversión internacional, la pérdida de sus fondos no representará un riesgo sistémico, y el prestamista deberá poder vigilar sus propios intereses. Cuando el prestamista es un banco comercial local con licencia, deberá ya estar sujeta a la regulación prudencial apropiada, y el hecho de que la IMF toma un préstamo del banco no justifica la regulación prudencial de la IMF más que en el caso de cualquier otro prestatario del banco<sup>11</sup>.

*Depósitos mayoristas y sustitutos.* En algunos países, las IMFs pueden financiarse con la emisión de papel comercial, bonos u otros instrumentos similares en los mercados locales de valores. Surgen aspectos similares con la emisión directa de certificados de depósito grandes. A diferencia de los depósitos del público en general, todos estos instrumentos suelen ser comprados por inversores grandes y sofisticados. No existe un consenso respecto a cómo regular estos instrumentos. Algunos sostienen que los

compradores de estos instrumentos deben realizar sus propios análisis de la solidez financiera del negocio emisor. Por tanto, al emisor estaría sujeto únicamente a la regulación normal de valores, que generalmente se enfoca en asegurar una divulgación completa de la información relevante, en vez de asegurar la fortaleza financiera del emisor. Otros, menos impresionados con la distinción entre depósitos mayoristas y minoristas o escépticos acerca de la ley local de valores y su ejecución, insisten en que cualquier institución que emita estos instrumentos e intermedie los fondos esté sujeta a la regulación prudencial.

*Aborro de socios.* Gran parte de la discusión actual sobre la regulación de microfinanzas se enfoca, implícita o explícitamente, en las ONG-IMFs que han comenzado con un modelo basado en el crédito y ahora desean avanzar a la movilización de depósitos. Pero, en muchos lugares del mundo, la mayoría de las microfinanzas son proporcionadas por cooperativas financieras que típicamente financian sus préstamos con los depósitos de aportaciones y ahorros de los socios. A veces se sostiene que, como estas instituciones aceptan depósitos únicamente de sus socios y no del “público” que no necesitan supervisión prudencial. Esta teoría es problemática. Primero, cuando una cooperativa financiera se vuelve muy grande, sus socios, en un sentido práctico, no necesariamente gozan de una mejor posición para supervisar la gerencia de la institución que los depositantes de un banco comercial. Segundo, los parámetros de afiliación pueden variar. Por ejemplo, las cooperativas financieras cuyo vínculo común es geográfico pueden movilizar depósitos de la manera más amplia que deseen al automáticamente conceder afiliación a cualquier persona en su área de operaciones que desea hacer un depósito.

Muchas veces, estas cooperativas financieras tienen una licencia bajo una ley especial, y su supervisión puede estar bajo los auspicios de una agencia gubernamental que supervise a todas las cooperativas, inclusive las cooperativas enfocadas en la producción, mercadeo y otras actividades no financieras. A pesar de que estas agencias puedan ser legalmente responsables de la supervisión prudencial de la seguridad de depositantes, casi nunca cuentan con los recursos, pericia e independencia para hacerlo eficazmente. En la ausencia de buenas razones locales del contrario, **las cooperativas financieras—al menos las grandes—deberán ser supervisadas prudencialmente por una autoridad financiera especializada.** En los países donde ya existe una base grande de cooperativas financieras, el asegurar una regulación y supervisión eficaz de estas cooperativas puede ser una prioridad más inmediata que el desarrollo de nuevas categorías para las ONGs microfinancieras.

### *Racionar la regulación prudencial y capital mínimo*

Como se indica a continuación, la supervisión prudencial es costosa. Cuando se calculan como un porcentaje de los activos

supervisados, estos gastos son mucho mayores para las instituciones pequeñas que para las grandes. Adicionalmente, las autoridades de supervisión cuentan con recursos limitados. En un sentido práctico, es necesario racionar el número de licencias financieras que requerirán supervisión. El instrumento más común para este racionamiento es un requisito de capital mínimo; el monto mínimo de dinero que los dueños puedan contribuir a la cuenta de capital de una institución que solicita licencia.

En teoría, el establecimiento del nivel de capital mínimo se podría basar en las economías de escala en la intermediación financiera: en otras palabras, debajo de cierto tamaño, un intermediario no puede apoyar la infraestructura mínima necesaria y todavía operar rentablemente. Sin embargo, hay una tendencia cada vez mayor de subestimar la utilidad del capital mínimo como una medida de seguridad y en cambio tratarlo más directamente como un instrumento de racionamiento. Mientras menor sea el requisito de capital mínimo, más entidades necesitarán supervisión.

Los que consideran la regulación de las microfinanzas principalmente como un instrumento de promoción, desearán un requisito de capital mínimo bajo, lo cual facilitará la obtención de nuevas licencias. Por otra parte, los supervisores que se responsabilizarán por la solidez financiera de nuevas instituciones que movilicen depósitos tienden a favorecer mayores requisitos de capital, porque saben que hay un límite en el número de instituciones que pueden supervisar eficazmente. En otras palabras, hay una relación directa entre el número de nuevas instituciones con licencia y la probable eficacia de la supervisión que recibirán. El instrumento más común para encontrar el equilibrio es el requisito de capital mínimo.

Sin embargo, el nivel de capital mínimo no es necesariamente el único instrumento disponible para limitar el número de nuevos participantes en el mercado. Por ejemplo, la decisión de otorgar licencias se puede basar en parte en evaluaciones cualitativas de las instituciones; aunque las normas cualitativas pueden dar cabida al abuso de discreción oficial<sup>12</sup>.

A pesar de los instrumentos de racionamiento utilizados, parece razonable pecar por exceso de precaución al principio, con tal de que se pueda ajustar los requisitos más adelante, cuando las autoridades cuenten con más experiencia con la demanda de licencias y los aspectos prácticos de la supervisión de microfinanzas. Obviamente, esta flexibilidad es más fácil de lograr si los requisitos sean incorporados a la regulación y no la ley.

*Establecimiento de parámetros con base en un análisis de rentabilidad: El caso de intermediarios comunitarios pequeños*

Algunos intermediarios controlados por socios movilizan depósitos, pero son tan pequeños y a veces tan geográficamente remotos, que no pueden ser supervisados de una forma rentable. Esto presenta un problema práctico para la autoridad regulatoria. ¿Se

debe permitir que estas instituciones operen sin la supervisión prudencial, o se debe hacer cumplir requisitos de capital mínimo de modo que estas instituciones tengan que suspender la movilización de depósitos?

A veces las autoridades regulatorias prefieren la última opción. Sostienen que las instituciones que no pueden ser supervisadas no son seguras, y por tanto no deben ser autorizadas para aceptar ahorros de depositantes pequeños<sup>13</sup>. Después de todo, ¿no tienen derecho los clientes pequeños y pobres a la seguridad igual que los clientes grandes y con mayores recursos?

Pero este análisis es demasiado sencillo si no tiene en cuenta las alternativas reales disponibles al depositante. Varios estudios demuestran que los pobres pueden ahorrar y sí ahorran. Especialmente en las áreas donde las cuentas de depósito formales no están disponibles, utilizan métodos como guardar dinero debajo el colchón, invertir en ganadería o materiales de construcción o programas informales como el ahorro rotatorio y clubes de crédito. Todos estos métodos tienen riesgos y en muchos, si no en todos los casos, son más arriesgados que una cuenta formal en un intermediario pequeño y no supervisado. De hecho, el cerrar la cooperativa de ahorro y crédito local podría aumentar y no reducir el riesgo asumido por ahorristas locales, porque les obliga a utilizar formas menos satisfactorias del ahorro.

A raíz de estas consideraciones, la mayoría de autoridades regulatorias que enfrenta este problema ha optado por eximir a los intermediarios comunitarios debajo de cierto tamaño, de los requisitos de regulación y supervisión prudencial. Los límites de tamaño son determinados por el número de socios, el monto de activos o los dos. (A veces la exención está disponible exclusivamente a las instituciones de “vínculo cerrado” cuyos servicios están disponibles únicamente para los miembros de un grupo preexistente.) Una vez que se sobrepasen los límites, la institución deberá cumplir con la regulación prudencial y someterse a la supervisión.

Si se permite que los intermediarios pequeños movilicen depósitos sin la supervisión prudencial, se puede razonar que sus clientes deberán ser claramente advertidos que ninguna agencia gubernamental esté monitoreando la salud de la institución, y por tanto deberán sacar sus propias conclusiones con base en sus conocimientos de los individuos que controlan la institución.

Estos aspectos, presentados por un grupo muy pequeño de intermediarios, ilustran un principio más general que se aplica a muchos de los temas abordados en el presente trabajo. La protección de depositantes no es un valor absoluto que excluye todas las demás consideraciones. Algunas reglas que reducen el riesgo también pueden reducir el acceso de los pobres a servicios financieros, un valor de igual importancia. En estos casos, el objetivo de la autoridad regulatoria debe ser, no la eliminación de riesgo, sino un equilibrio prudente entre la seguridad y el acceso.

## ¿Regulación de instituciones o actividades?

Cuando se trata de abrir un espacio regulatorio para las microfinanzas, hay una tendencia natural de pensar en términos de la creación de un nuevo tipo institucional especializado. En algunos lugares esto es la mejor opción. Pero se debe considerar las alternativas, inclusive la posibilidad de perfeccionar una forma existente de licencia financiera. Existe el peligro que un enfoque muy concentrado en una forma institucional particular podría impedir la innovación y competencia, alentar el arbitraje regulatorio o impedir la integración de las microfinanzas al sector financiero más amplio.

Estas consideraciones llevan a algunos en el campo a razonar que los responsables de políticas deberán enfocarse más en la regulación de microfinanzas como un grupo de actividades, a pesar del tipo de institución financiera que las implemente, y menos en las formas específicas de institución. Esto es un énfasis sano. La siguiente sección describe los ajustes regulatorios especiales, necesarios para las microfinanzas; casi todos los ajustes se aplican a pesar del tipo de institución que implementa las microfinanzas. Al mismo tiempo, algunos de los ajustes regulatorios necesarios tendrán que ver con el tipo de institución en vez de con la actividad misma. Por ejemplo, se puede alegar que el microcrédito presenta un perfil de menor riesgo cuando representa una parte pequeña de la cartera de un banco de servicio completo diversificado, en comparación con el microcrédito que representa la mayoría de los activos de una IMF; por tanto, se puede postular razonablemente que estos dos tipos institucionales deberán estar sujetos a diferentes reglas de adecuación de capital.

### **Normas prudenciales especiales para las microfinanzas**

Algunas regulaciones comunes de la banca tradicional deben ser ajustadas para acomodar las microfinanzas. Si las microfinanzas son desarrolladas a través de IMFs depositarias independientes, o como una línea de productos dentro de un banco minorista o compañía de financiamiento, los siguientes conjuntos de regulaciones típicamente necesitan una reexaminación, al menos para los productos que pueden ser correctamente clasificados como “micro”. Otras reglas pueden requerir ajustes en algunos países, pero la lista a continuación incluye los aspectos más comunes.

#### *Capital mínimo*

El tipo de inversor que está dispuesto y capaz de financiar a las IMFs posiblemente no pueda constituir el monto de capital requerido para una licencia bancaria normal. Adicionalmente, una IMF especializada puede requerir mucho tiempo para acumular una cartera suficientemente grande para apalancar adecuadamente el monto de capital necesario para un banco. Los sacrificios

implicados en el establecimiento de requisitos de capital mínimo para las microfinanzas fueron discutidos en la página 55.

#### *Adecuación de capital<sup>14</sup>*

Existe una controversia sobre si los requisitos de adecuación de capital para IMFs especializadas deberán ser más estrictos que los requisitos aplicados a los bancos comerciales diversificados. Varios factores tienden a favorecer este nivel de conservadurismo.

Las IMFs bien administradas mantienen un excelente historial de reembolso, con una morosidad típicamente menor que los bancos comerciales. Sin embargo, las carteras de IMF tienden a ser más volátiles que las carteras de bancos comerciales, y pueden deteriorarse con sorprendente rapidez. La razón principal por esto es que la cartera microfinanciera es normalmente sin garantía, o garantizada con activos insuficientes para cubrir el préstamo, una vez que se incluyan los costos de cobranza. Para el prestatario, el incentivo principal de reembolsar el micropréstamo es la expectativa de acceso a préstamos futuros. Por tanto, los brotes de morosidad en una IMF pueden ser contagiosos. Cuando un prestatario ve que otros no están reembolsando sus préstamos, el incentivo para el prestatario de continuar haciendo sus pagos se disminuye, porque los brotes de morosidad reducen la probabilidad de que la IMF pueda premiar la fidelidad del prestatario con futuros préstamos. La dinámica de grupos pares también juega un papel: cuando los prestatarios no tienen ninguna garantía colateral en riesgo, pueden sentirse ridículos si reembolsan sus préstamos cuando otros no hacen lo mismo.

Adicionalmente, como sus costos son tan altos, las IMFs necesitan cobrar altas tasas de interés para mantenerse a flote. Cuando los préstamos no son reembolsados, la IMF es como cualquier otro banco que no recibe el efectivo que necesita para cubrir los costos asociados con estos préstamos. Sin embargo, los costos de la IMF normalmente son mucho mayores que los costos de bancos comerciales por unidad prestada, de modo que un nivel dado de morosidad descapitalizará a una IMF mucho más rápidamente que a un banco típico.

Otro factor relevante es que en la mayoría de países, ni las microfinanzas como un negocio ni las IMFs individuales como instituciones cuentan con una trayectoria muy larga. La gerencia y personal de las IMFs suelen tener poca experiencia, y la agencia supervisora tiene poca experiencia con la evaluación y control del riesgo de microfinanzas. Adicionalmente, muchas nuevas IMFs están creciendo muy rápidamente, que ejerce mucha presión sobre la gerencia y sistemas.

Por último, como se discutirá a continuación, algunos instrumentos importantes de supervisión no funcionan muy bien para las IMFs especializadas.

Por todas estas razones, un conservadurismo prudente sugeriría que las IMFs especializadas deberán estar sujetas a un mayor

porcentaje de adecuación de capital que el requisito aplicado a los bancos normales, por lo menos hasta que algunos años de desempeño histórico han demostrado que los riesgos puedan ser suficientemente manejados, y que la entidad supervisora pueda responder a los problemas con suficiente rapidez, para que las IMF's puedan entonces apalancar con el mismo nivel de agresividad que los bancos comerciales.

Otros sostienen que la aplicación de un mayor requisito de adecuación de capital a las IMF's, o un requisito equivalente de ponderación de riesgo a las carteras de microcrédito en instituciones diversificadas, tenderán a reducir el retorno sobre el capital en el microcrédito, así reduciendo su atractivo como negocio y creando un campo de juego desnivelado. Por otro lado, la demanda de microfinanzas es menos sensible a las tasas de interés que la demanda de préstamos de bancos normales, de modo que los microprestamistas tienen más libertad para ajustar su margen de interés para producir el retorno que necesitan, con tal de que todos los microprestamistas estén sujetos a las mismas reglas y el gobierno no imponga límites de tasas de interés.

La aplicación de normas de adecuación de capital a las cooperativas financieras presenta un problema específico relacionado con la definición de capital. Todos los socios de estas cooperativas están obligados a invertir un monto mínimo de “capital social” en la institución. Pero, a diferencia de una inversión de capital en un banco, las aportaciones de socios normalmente pueden ser retiradas cuando el socio decide abandonar la cooperativa. Desde el punto de vista de la seguridad institucional, este capital no es muy satisfactorio: no es permanente, y tiene más probabilidad de ser retirado exactamente en el momento que la institución más lo necesite, cuando la cooperativa tiene problemas. El capital constituido de ganancias retenidas, a veces llamado “capital institucional”, no tiene este problema. Una resolución para este problema es limitar los derechos de los socios de retirar el capital social si la adecuación de capital de la cooperativa se reduzca a niveles peligrosos. Otro método es exigir que las cooperativas constituyan cierto nivel de capital institucional durante un período de años, y después de este período la adecuación de capital se basará exclusivamente en estas ganancias retenidas.

### *Límites de préstamos sin garantía, y provisiones para préstamos incobrables*

Para minimizar el riesgo, **las regulaciones muchas veces limitan los préstamos sin garantía a cierto porcentaje—muchas veces el 100 por ciento—de la base de capital del banco. Esta regla no se debe aplicar al microcrédito, porque impediría que una IMF apalancue su capital con depósitos o dinero tomado en préstamo.**

Las regulaciones bancarias pueden requerir provisiones para préstamos incobrables del 100 por ciento sobre todos los presta-

mos sin garantía al momento de su constitución, incluso antes de entrar en morosidad. Sin embargo, esto no funciona cuando se aplica a las carteras de microcrédito. Aun si el gasto de provisión se recupere más adelante cuando se cobra el préstamo, los cargos acumulados por préstamos vigentes producirían una subrepresentación masiva del patrimonio verdadero de la IMF.

Para resolver estos dos problemas, un ajuste regulatorio común es considerar las garantías solidarias (de grupos) como “garantía colateral” para aplicar estas regulaciones al microcrédito. Esto puede ser una solución conveniente al problema si todos los microprestamistas utilizan estas garantías. Sin embargo, las garantías de grupo son menos eficaces de lo que muchas veces se presume. Muchas IMFs no ejecutan estas garantías, y no hay evidencia que los micropréstamos con garantía de grupo tienen mayores tasas de reembolso que los micropréstamos individuales sin garantía. El elemento de seguridad más poderoso en el microcrédito tiende a ser la fortaleza de los procedimientos de crédito, monitoreo y cobranza de la institución, en vez del uso de garantías de grupo.

A pesar de la razón para justificar el ajuste, los prestamistas competentes no deben estar obligados a automáticamente constituir provisiones para un gran número de micropréstamos tan pronto que se otorguen. Pero, una vez que esos préstamos entren en morosidad, el hecho de que no tengan garantía justifica el requisito de constituir provisiones más agresivamente que para la cartera con garantías convencionales. Esto es especialmente cierto en los países donde el microcrédito típicamente se concede a corto plazo. Después de sesenta días de morosidad, un micropréstamo sin garantía de tres meses con pagos semanales presenta una mayor probabilidad de pérdida que un préstamo de dos años garantizado con un bien inmueble y con pagos mensuales.

Algunos países efectivamente impiden que las IMFs obtengan crédito de bancos porque no pueden ofrecer una garantía adecuada, y sin esa garantía el banco tendría que constituir provisiones para el 100 por ciento del préstamo. En estos países, se debe considerar un ajuste a las reglas bancarias para que la cartera crediticia de una IMF con un fuerte historial de reembolso pueda calificarse como garantía colateral para un préstamo del banco.

### *Documentación de préstamos*

**En vista de los montos de préstamos y clientes típicos de microfinanzas, sería excesivo o imposible exigir que generen la misma documentación crediticia que los bancos comerciales.** Esto es particularmente cierto, por ejemplo, con el registro de garantías, estados financieros de los negocios de prestatarios, o evidencia que esos negocios sean formalmente inscritos. Estos requisitos deberán ser eliminados para los micropréstamos. Por otro lado, algunas metodologías de microcrédito dependen de la evaluación por parte de la IMF de la capacidad de reembolsar de cada prestatario. En estos casos, es razonable exigir que el archivo de

préstamo contenga una documentación sencilla de la evaluación del flujo de efectivo del cliente. Sin embargo, cuando se conceden varios préstamos a corto plazo (por ejemplo, de tres meses) al mismo cliente, no se debe exigir que la IMF repita el análisis de flujo de efectivo para cada préstamo.

### *Restricciones sobre co-garantes como prestatarios*

Las regulaciones a veces prohíben que un banco conceda crédito a una persona que haya co-garantizado o de otra forma haya garantizado un préstamo del mismo banco. Esto crea problemas para las instituciones que utilizan mecanismos de préstamos a grupos que dependen de la garantía mutua de los préstamos de todos los socios.

### *Seguridad física y requisitos para el establecimiento de sucursales*

El horario de operaciones, ubicación de sucursales y requisitos de seguridad muchas veces son estrictamente regulados de formas que pudieran impedir la provisión de servicios a una clientela microfinanciera. Por ejemplo, puede ser necesario prestar servicios fuera del horario regular de atención al público para la conveniencia de los clientes, o alternar al personal entre las sucursales que están abiertas solamente uno o dos días por semana para ahorrar costos. Las medidas de seguridad como guardias o bóvedas, u otras reglas normales de infraestructura podrían aumentar el costo de abrir sucursales en áreas pobres. Los requisitos de seguridad física y sucursales merecen ser reexaminados—pero no necesariamente eliminados—dentro del contexto de las microfinanzas. La necesidad de los clientes de tener acceso a servicios financieros debe ser balanceada con los riesgos de seguridad inherentes en la posesión de efectivo.

### *Frecuencia y contenido de informes*

Los bancos a veces están obligados a reportar información acerca de su posición financiera con frecuencia; incluso a diario. En muchos países, el estado del transporte y comunicaciones puede hacer que la presentación de informes con este nivel de frecuencia sea virtualmente imposible para los bancos rurales o sucursales. Más generalmente, el informe a una entidad regulatoria (o a un servicio de información crediticia) puede incrementar substancialmente los costos administrativos de un intermediario, particularmente uno que se especialice en transacciones muy pequeñas. **Normalmente, los requisitos de informe deben ser más sencillos para las instituciones o programas de microfinanzas que para las operaciones normales de bancos comerciales.**

### *Reserva de depósitos*

Muchos países exigen que los bancos mantengan reservas iguales a un porcentaje de ciertos tipos de depósitos. Estas reservas pueden

ser un instrumento útil de la política monetaria, pero representan un impuesto sobre el ahorro, y pueden excluir a los pequeños depositantes al aumentar el monto mínimo de depósito que los bancos o IMF's puedan administrar rentablemente. Se debe tener en cuenta esta última desventaja al momento de tomar decisiones respecto a los requisitos de reserva.

### *Adecuación de propiedad y requisitos de diversificación<sup>15</sup>*

La estructura típica de propiedad y gobierno de las IMF's tiende a reflejar sus orígenes y fuentes iniciales de capital. Las ONGs, agencias gubernamentales de apoyo, donantes multilaterales y otros inversores orientados hacia el desarrollo predominan sobre los que buscan maximizar sus ganancias, como el accionista típico de un banco. Las personas responsables de estas inversiones orientadas hacia el desarrollo normalmente no arriesgan el dinero de sus propios bolsillos. Los inversores de este tipo, y sus directores elegidos, pueden tener incentivos personales más débiles de monitorear con atención la toma de riesgos de parte de la gerencia de IMF. Esto no quiere decir que los dueños privados de bancos comerciales que buscan maximizar las ganancias siempre hacen un buen trabajo en supervisar a la gerencia de bancos comerciales. Pero la experiencia indica que estos dueños típicamente monitorean la administración de sus inversiones con más cuidado que los representantes de donantes e inversionistas sociales.

**La regulación bancaria típica determina el tipo de accionista permisible, así como el número mínimo de accionistas fundadores y el máximo porcentaje de propiedad de cada accionista. Ambos tipos de reglas pueden crear obstáculos para las IMF's depositarias, en vista de sus atributos de propiedad y gobierno.**

Estas reglas satisfacen objetivos prudenciales legítimos. Los requisitos sobre el tipo de accionista permitido pretenden asegurar que los dueños de una institución financiera que acepta depósitos tengan tanto la capacidad financiera como el interés directo para aportar fondos adicionales si hay un dividendo pasivo. Los requisitos de diversificación de propiedad buscan prevenir la "captura" de licencias bancarias por dueños individuales o grupos, e incorporan frenos y equilibrios a la gobernabilidad. Pero juntos, estos requisitos pueden causar problemas serios en una situación común en que los activos de una IMF con licencia nueva provienen casi completamente de la ONG que ha estado realizando el negocio microfinanciero hasta la creación de la nueva institución.

Primero, las leyes o regulaciones a veces prohíben que la ONG tenga acciones en la institución con licencia. Aunque este tipo de prohibición puede tener un propósito legítimo, generalmente representa un obstáculo demasiado grande a la licencia de una institución de microfinanzas que se originó en una ONG y se debe considerar su modificación. Aun si se le permite a la ONG tener acciones en la nueva institución, los requisitos de diversificación

pueden presentar otro reto. Por ejemplo, un requisito mínimo de cinco dueños y un máximo del 20 por ciento por accionista obligarían a la ONG en transformación a identificar a cuatro dueños más, cuyo aporte combinado de capital sería cuatro veces la cantidad que contribuye la ONG. Esto puede ser una carga imposible para un negocio con orientación social cuya rentabilidad aún no es suficientemente fuerte para atraer el capital exclusivamente comercial. La única alternativa a veces ha sido la distribución de acciones a otros dueños que no hayan pagado un monto equivalente de capital. Este procedimiento no tiende a producir una buena supervisión por parte de los otros dueños.

En vista de los objetivos legítimos de la idoneidad de accionistas y requisitos de diversificación de propiedad, no hay una fórmula sencilla o universal para la modificación de estos tipos de reglas para acomodar a las IMFs. Sin embargo, la solución puede a veces ser tan sencilla como permitir que el órgano que otorga licencias tenga la discreción de considerar la situación particular de los solicitantes IMFs y sus patrocinadores propuestos y eximirlos de los requisitos de idoneidad de accionistas y diversificación de propiedad de acuerdo con el caso.

#### *¿A quiénes se deben aplicar estas normas especiales?*

Cabe reiterar que **la mayoría de los ajustes mencionados en esta sección deberán aplicarse, idealmente, no sólo a las IMFs especializadas, sino también a las operaciones microfinancieras en los bancos comerciales o compañías de financiamiento.** Algunos también son relevantes al crédito sin garantía otorgado por cooperativas financieras.

Aun si los bancos comerciales de un país no tienen ningún interés actual en las microfinanzas, esto podría cambiar una vez que las IMFs especializadas demuestren creíblemente el potencial de su negocio de generar ganancias. Si un banco de servicio completo decide ofrecer productos microfinancieros o asociarse con una IMF para ofrecer estos productos, deberá contar con un camino regulatorio claro para hacerlo; de lo contrario, se garantizará a fragmentación continua del sector financiero. Las entidades de regulación y supervisión deben tener un incentivo especial para alentar estas alianzas: cuando el microcrédito representa una parte pequeña de una cartera diversificada de banco comercial, el riesgo y costo de supervisar la actividad microfinanciera son mucho menores. Adicionalmente, un campo de juego nivelado en términos de las normas prudenciales aplicadas a una actividad ayuda a estimular la competencia.

#### **Seguro de depósitos**

Para proteger a los depositantes pequeños y reducir la probabilidad de un retiro masivo de fondos de los bancos, muchos países proporcionan un seguro explícitamente para depósitos bancarios

hasta un monto límite. Otros países ofrecen un reembolso *de facto* de las pérdidas de depositantes en bancos, inclusive cuando no existe un compromiso legal explícito para hacerlo. Existe considerable debate sobre la eficacia del seguro de depósitos público para mejorar la estabilidad bancaria, si alienta la toma de riesgos inapropiada de parte de los gerentes de bancos, y si el seguro podría ser proporcionado mejor a través de mercados privados. En todo caso, si los depósitos en bancos comerciales son asegurados, se supone que los depósitos de otras instituciones con licencia prudencial de las autoridades financieras deberán ser asegurados, con la ausencia de buenas razones contrarias.

#### IV AFRONTAR EL RETO DE SUPERVISIÓN

Varias décadas de experiencia alrededor del mundo con diversas formas de instituciones financieras “alternativas”—inclusive varias formas de cooperativas financieras, sociedades mutuas, bancos rurales, bancos comunales y ahora las IMF—demuestran que **hay una tentación fuerte y casi universal de subestimar el reto de supervisar estas instituciones para mantenerlas razonablemente seguras y estables.** Cuando los varios actores comienzan a discutir los marcos jurídicos para las microfinanzas en un país, es relativamente fácil e interesante elaborar regulaciones, pero más difícil y menos atractivo realizar una planificación concreta y práctica para la supervisión eficaz. El resultado es que a veces la supervisión recibe muy poca atención en el proceso de reforma regulatoria, muchas veces porque se supone que cualquier reto de supervisión creado por la nueva regulación se podrá resolver posteriormente, al ingresar dinero y asistencia técnica adicional a la agencia regulatoria por un tiempo. Este supuesto puede ser equivocado en muchos casos. El resultado puede ser una regulación que no se hace cumplir, que puede ser peor que ninguna regulación.

La industria microfinanciera nunca podrá alcanzar su pleno potencial hasta que pueda entrar a la esfera de instituciones reguladas prudencialmente, donde estará sujeta a la supervisión prudencial<sup>16</sup>. Aunque la regulación prudencial es inevitable para las microfinanzas, todavía falta tomar algunas decisiones y encontrar ciertos equilibrios respecto a cuándo y cómo ocurrirá. **Será posible encontrar estos equilibrios solamente con un estudio de la capacidad, costos y consecuencias de supervisión con mayor anterioridad y más atención que a veces ocurren en las discusiones regulatorias actuales.**

La importancia crítica de una atención temprana y realista a los aspectos de supervisión proviene de la responsabilidad fiduciaria que el gobierno asume cuando concede licencias financieras. Los ciudadanos tienen el derecho de presumir, y normalmente presumen, que el otorgamiento de una licencia prudencial

a un intermediario financiero significa que el gobierno efectivamente supervisará al intermediario para proteger sus depósitos. **Por tanto, las licencias representan compromisos. Antes de otorgarlas, el gobierno debe estar claro respecto al carácter de los compromisos y su capacidad de cumplirlos.**

### **Instrumentos de supervisión y sus limitaciones**

*Instrumentos de supervisión de cartera.* Algunos instrumentos estándares para examinar la cartera de un banco son ineficaces para el microcrédito. Como se notó anteriormente, la documentación de préstamos es un indicador débil del riesgo de micropréstamos. Igualmente, el enviar cartas de confirmación para verificar los saldos de cuentas es poco práctico, especialmente en las áreas con bajos niveles de alfabetización. En cambio, el inspector debe depender más de un análisis de los sistemas de crédito de la institución y su desempeño histórico. El análisis de estos sistemas requiere conocimientos de los métodos y operaciones de microfinanzas, y para sacar conclusiones prácticas de estos análisis se requiere la interpretación y criterio de una persona con mucha experiencia. **Es poco probable que el personal regulatorio monitoree las IMF's eficazmente a menos que haya sido capacitado y hasta cierto punto especializado.**

*Dividendo pasivo.* Cuando una IMF tiene problemas y la entidad supervisora exige un dividendo pasivo, muchos dueños de IMF's no están en buena posición para responder. Puede que los dueños de ONG's no cuenten con suficiente capital líquido. Los donantes e inversores orientados hacia el desarrollo normalmente cuentan con bastante dinero, pero sus procedimientos internos de desembolso requieren tanto tiempo que se imposibilite una respuesta oportuna al cobro del dividendo pasivo. Por tanto, cuando surge un problema en una IMF supervisada, tal vez no sea posible que el supervisor lo resuelva con una inyección de capital nuevo.

*Orden de suspender operaciones de crédito.* Otro instrumento común que los supervisores utilizan para ayudar a un banco con problemas es la orden de suspender operaciones de crédito, que impide que el banco asuma un riesgo crediticio adicional hasta resolver sus problemas. Los préstamos de un banco comercial normalmente tienen garantías colaterales, y la mayoría de los clientes del banco no necesariamente espera un préstamo subsiguiente automáticamente después de reembolsar su préstamo actual. Por tanto, un banco comercial puede suspender operaciones de crédito por un período sin destruir la capacidad de cobrar sus préstamos existentes. Esto no es el caso para la mayoría de IMF's. La mayoría de los servicios microfinancieros ofrece un préstamo subsiguiente inmediatamente después del reembolso del préstamo actual. Si la IMF deja de conceder préstamos subsiguientes por mucho tiempo, los clientes pierden el incentivo principal de

reembolsar: la seguridad de tener acceso oportuno a préstamos futuros cuando los necesiten. Cuando una IMF suspende nuevos préstamos, sus prestatarios existentes normalmente dejan de reembolsar. Esto significa que la orden de suspender operaciones de crédito es un arma demasiado poderosa para ser utilizada, en caso de quedar alguna esperanza de recuperar la cartera de la IMF.

*Venta de activos o fusiones.* Una relación estrecha entre la IMF y sus clientes es típica y puede significar que los activos crediticios tengan poco valor en manos de otro equipo gerencial. Por tanto, la opción que tiene la entidad regulatoria de alentar la transferencia de activos crediticios a una institución más fuerte puede no ser tan eficaz como en el caso de los préstamos garantizados de bancos comerciales.

El hecho de que algunas herramientas claves de supervisión no funcionan muy bien para las microfinanzas no significa que las IMFs no pueden ser supervisadas. Pero las entidades regulatorias deben considerar este hecho detenidamente al momento de determinar el número de licencias que desean otorgar, y el nivel de precaución que desean tener en el establecimiento de normas de adecuación de capital o niveles requeridos de desempeño histórico para las IMFs en transformación.

### **Costos de supervisión**

Los promotores de nuevas categorías regulatorias para IMFs se sienten, con toda razón, entusiastas sobre la posibilidad de entregar servicios financieros a personas que nunca antes han tenido acceso a estos servicios. Las autoridades regulatorias, en cambio, tienden a concentrarse más en los costos de supervisar a nuevas entidades pequeñas. Una buena regulación de las microfinanzas encuentra el equilibrio entre ambos factores.

En relación con los activos supervisados, es mucho más costoso supervisar a las IMFs especializadas que a los bancos de servicio completo. Una agencia supervisora con varios años de experiencia encontró que la supervisión de IMFs le costó el 2 por ciento de los activos de esas instituciones; aproximadamente 30 veces el costo de la supervisión de activos bancarios comerciales. **Los donantes que promueven el desarrollo de las microfinanzas depositarias también deben considerar la provisión de un subsidio de transición para supervisar a las instituciones resultantes;** particularmente en las etapas iniciales cuando el personal de la entidad regulatoria está aprendiendo sobre las microfinanzas y hay un pequeño número de instituciones para compartir los costos de supervisión. Sin embargo, a largo plazo, el gobierno tendrá que subsidiar los costos o hacer que las IMFs pasen los costos a sus clientes.

Incluso si un donante paga los costos en efectivo adicionales de la supervisión de IMFs, hay otro costo por el tiempo y atención de los gerentes de la agencia regulatoria. En algunas economías en desarrollo y transición, la economía nacional está en serio

peligro por problemas sistémicos con los bancos comerciales del país. En estos lugares, se debe analizar seriamente el costo de distraer a la gerencia de la agencia regulatoria de su tarea principal, al exigir que dedique mucho tiempo a unas IMF's pequeñas que no representan una amenaza a los sistemas financieros del país.

Los costos administrativos dentro de la IMF supervisada también son substanciales. Para la IMF, el costo típico de cumplimiento es el 5 por ciento de activos durante el primer o segundo año, y el 1 por ciento o más en años posteriores.

### **¿Dónde localizar la supervisión de las microfinanzas?**

En vista del reto de planear el presupuesto con escasos recursos para la supervisión, frecuentemente se proponen para las IMF's depositarias, alternativas a los mecanismos de supervisión convencionales, utilizados para bancos comerciales.

#### *¿Dentro de la autoridad regulatoria existente?*

El órgano de supervisión más apropiado para las instituciones de microfinanzas depositarias es normalmente (aunque no siempre) la autoridad regulatoria responsable de los bancos comerciales. El utilizar esta agencia para supervisar a las instituciones microfinancieras aprovecha las habilidades existentes y reduce el incentivo para el arbitraje regulatorio. La próxima pregunta es si se debe crear un departamento separado dentro de esa agencia. La respuesta varía de un país a otro, pero como mínimo se necesita un personal supervisor con capacitación especializada, en vista de las diferentes características de riesgo y técnicas de supervisión en el caso de las IMF's y carteras de microfinanciamiento.

La cuestión de si se debe localizar la regulación de microfinanzas dentro de la autoridad regulatoria existente se complica significativamente cuando tanto las instituciones de microcrédito no depositarias como las IMF's depositarias serán incluidas dentro de un sólo sistema regulatorio comprensivo. El trabajo implicado en el otorgamiento de autorizaciones a las instituciones de microcrédito no depositarias tiene poco que ver con la regulación y supervisión prudencial de las instituciones que aceptan depósitos. En algunos contextos, la localización de estas dos funciones distintas dentro del mismo órgano regulatorio se podría justificar por razones prácticas, como la ausencia de otro órgano apropiado, o la probabilidad de que la función de otorgar autorizaciones sea más susceptible a la manipulación y abuso político si fuera realizada por otro órgano. En otros casos, las IMF's no depositarias están obligadas a reportar al supervisor bancario para facilitar su avance a más servicios y niveles más exigentes de regulación prudencial. Muchas veces, sin embargo, los riesgos de consolidar la regulación prudencial y no prudencial de las microfinanzas dentro del órgano supervisor responsable de los bancos excederán los beneficios. Estos riesgos incluyen la posibilidad de confusión de parte del ente supervisor respecto al tratamiento apropiado de

instituciones no depositarias, y la posibilidad de que el público crea que la autoridad regulatoria esté garantizando la solidez financiera de las instituciones no depositarias, aunque no monitorea (y no debe monitorear) con mucha atención la condición de estas instituciones.

### *“Auto-regulación” y supervisión*

A veces las autoridades regulatorias deciden que no es rentable que el supervisor financiero del gobierno realice la supervisión directa de un gran número de IMFs. A veces se sugiere la auto-regulación como alternativa. La discusión de la auto-regulación tiende a confundirse porque las personas utilizan el término para significar cosas diferentes. En este trabajo la “auto-regulación” significa la regulación (y/o supervisión) por cualquier órgano que sea controlado por las entidades reguladas, y por tanto no es controlado por el supervisor gubernamental.

Esto es el único punto sobre el cual la evidencia histórica parece clara. **Los países en desarrollo han intentado implementar la auto-regulación de los intermediarios financieros varias veces y virtualmente nunca ha sido eficaz para proteger la solidez de las organizaciones reguladas.** Uno no puede decir que la auto-regulación eficaz en estos ambientes sea imposible en principio, pero se puede postular que la auto-regulación es siempre un riesgo imprudente contra todas las probabilidades, por lo menos si es importante que la regulación y supervisión implementen la disciplina financiera y un manejo prudente de riesgos.

A veces los entes regulatorios han exigido que ciertos intermediarios pequeños sean auto-regulados, no porque esperan que la regulación y supervisión sean eficaces, sino porque es más aceptable políticamente que decir que estas instituciones que aceptan depósitos no serán supervisadas. Esto puede ser una solución apropiada en algunos lugares. Aunque es probable que la auto-regulación no mantenga la salud de los intermediarios financieros, puede ofrecer ciertos beneficios al ayudar a las instituciones a comenzar un proceso de informe o con la articulación de normas básicas de buenas prácticas.

### *Supervisión delegada*

La “supervisión delegada” se refiere a un sistema en que la autoridad de supervisión financiera del gobierno delega la supervisión directa a un órgano externo, a la vez que monitorea y controla el trabajo de ese órgano. Esto parece haber funcionado, al menos por un tiempo, en algunos casos en que la autoridad de supervisión del gobierno monitoree cuidadosamente la calidad del trabajo del supervisor delegado, aunque no se ha comprobado que este modelo haya reducido el costo total de supervisión. Cuando se considera el uso de este modelo, es importante tener respuestas claras a tres preguntas. (1) ¿Quiénes pagarán los costos substanciales de la supervisión delegada y la

vigilancia de la misma de parte de la autoridad de supervisión gubernamental? (2) Si el supervisor delegado resulta poco confiable y es necesario retirar su autorización delegada, ¿existe una segunda opción para la autoridad supervisora gubernamental? (3) Cuando una institución supervisada fracasa, ¿cuál órgano tendrá la autoridad y capacidad de rectificar la situación mediante una intervención, liquidación o fusión?

Como muchas de las IMFs son relativamente pequeñas, hay una tentación de pensar que su supervisión puede ser delegada con seguridad a firmas de autoría externa. Desafortunadamente, la experiencia ha demostrado que las auditorías externas de IMFs, incluso por firmas de auditoría de afiliación internacional, muy pocas veces incluyen pruebas adecuadas para proporcionar una seguridad razonable de la solidez de los activos crediticios de la IMF, que representan el área de mayor riesgo para muchos microprestamistas. **Para poder dependerse de los auditores, el supervisor deberá exigir protocolos de auditoría específicos para las microfinanzas**, que sean más eficaces y más costosos que los protocolos generales de uso actual, y deberá verificar el trabajo del auditor regularmente.

## V RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS CLAVES

La discusión de la regulación y supervisión de las microfinanzas es necesariamente compleja, y repleta de excepciones y salvedades. Para propósitos de claridad y énfasis, este trabajo concluye con una breve repetición de algunas de sus recomendaciones más importantes.

- Se están desarrollando técnicas de “microfinanzas” nuevas y poderosas que permiten la provisión de servicios financieros formales a clientes de bajos recursos que no han tenido acceso a estos servicios. Para alcanzar su pleno potencial, la industria microfinanciera debe poder entrar al campo de intermediarios financieros con licencia y supervisión prudencial, y se debe crear regulaciones que permitan este desarrollo.
- Los problemas que no requieren la supervisión y verificación de parte del gobierno de la solidez financiera de las instituciones reguladas no deben ser resueltos mediante la regulación prudencial. Las formas relevantes de regulación no prudencial, inclusive la regulación bajo el código comercial o criminal, suelen ser más fáciles de implementar y menos costosos que la regulación prudencial.
- No se debe imponer la regulación prudencial sobre las IMFs de sólo crédito que simplemente prestan su propio capital, o cuyo crédito externo proviene únicamente de fuentes comerciales o no comerciales del extranjero, o de bancos comerciales locales sujetos a la regulación prudencial.

- De acuerdo con los costos y beneficios prácticos, puede no ser necesaria la regulación prudencial para las IMFs que aceptan garantías en efectivo (ahorro obligatorio) solamente, especialmente si la IMF no presta estos fondos.
- Los servicios de referencias de crédito pueden reducir los costos de prestamistas y expandir la provisión de crédito a prestatarios de menores recursos. Sin embargo, no son técnicamente viables en todos los países.
- Los que apoyan la regulación de microfinanzas deben tener cuidado respecto a las acciones que pudieran lanzar el tema de tasas de interés del microcrédito a la discusión pública y política. El microcrédito requiere altas tasas de interés. En muchos países puede ser imposible obtener la aceptación política explícita de una tasa que sea suficientemente alta como para permitir un servicio microfinanciero viable. En otros contextos, la educación coordinada de los responsables de políticas correspondientes puede contribuir al logro de la aceptación política necesaria.
- Las cooperativas financieras—al menos las grandes—deberán estar sujetas a la supervisión prudencial por una autoridad financiera especializada, en vez de por una agencia responsable de todas las cooperativas.
- Antes de que las entidades regulatorias determinen la programación y diseño de la regulación prudencial, deberán obtener un análisis financiero e institucional competente de las IMFs líderes, al menos si las IMFs existentes son los candidatos principales para una nueva categoría de licencia bajo consideración.
- Una institución de microcrédito no debe recibir una licencia para aceptar depósitos hasta que haya demostrado que pueda gestionar el crédito con suficiente rentabilidad como para cubrir todos sus costos, inclusive los costos financieros y administrativos adicionales de movilizar los depósitos que se propone obtener.
- Los diseñadores de una nueva regulación para las microfinanzas necesitan prestar mayor atención de lo normal a los aspectos de la probable eficacia y costos de supervisión. Las licencias de intermediación financiera son compromisos. Antes de otorgarlas, el gobierno debe estar claro respecto al carácter de los compromisos y su capacidad práctica de cumplirlos.
- El diseño de la regulación para microfinanzas no debe avanzar mucho sin una estimación realista de los costos de supervisión y la identificación de un mecanismo adecuado para sufragarlos. Los donantes que alientan al gobierno a emprender la supervisión de nuevos tipos de instituciones deberán estar dispuestos a financiar los costos de puesta en marcha de esta supervisión.

- La supervisión de las microfinanzas—especialmente la verificación de cartera—requiere ciertas técnicas y habilidades diferentes de las que se utilizan para supervisar los bancos comerciales. El personal supervisor tendrá que ser capacitado y hasta cierto punto especializado para trabajar eficazmente con las IMFs.
- La “auto-supervisión” por una entidad bajo el control de las instituciones supervisadas tiene muy poca probabilidad de ser eficaz para proteger la solidez de las instituciones financieras supervisadas.
- Cuando la supervisión prudencial rentable es poco práctica, se debe considerar la posibilidad de permitir que los intermediarios comunitarios muy pequeños sigan captando depósitos de sus socios sin la supervisión prudencial, especialmente en los casos en que la mayoría de socios no tienen acceso a otros instrumentos más seguros de depósitos.
- Los auditores externos no pueden evaluar confiablemente la condición financiera de la IMF si no verifican la cartera con procedimientos específicos para las microfinanzas que van mucho más allá de la práctica actual.
- En la mayor medida posible, la regulación prudencial se debe enfocar en el tipo de transacción realizada en vez del tipo de institución que la realice.
- Cuando sea posible, la reforma regulatoria debe incluir ajustes a cualquier regulación que impediría a las instituciones financieras existentes (bancos, compañías de financiamiento, etc.) de ofrecer servicios microfinancieros, o que haría excesivamente difícil la concesión de crédito por estas instituciones a las IMFs.
- La mayoría del microcrédito es, para propósitos prácticos, sin garantía. Para las IMFs, no es factible establecer límites sobre el crédito no garantizado, o una alta provisión para la cartera sin garantía que no esté en mora. En cambio, el control de riesgos se debe basar en el historial de reembolso de la IMFs y un análisis de sus sistemas y prácticas crediticias.
- Puede ser inapropiado establecer límites sobre la propiedad extranjera o porcentajes máximos de accionistas, o estos límites pueden necesitar una aplicación flexible, si las microfinanzas locales se encuentran en una etapa en que mucho de la inversión tendrá que provenir de ONGs en transformación y otros inversionistas sociales.
- Los requisitos de informe deben ser más sencillos para las instituciones y operaciones microfinancieras que los requisitos para operaciones de banca comercial.

## NOTAS

1. El CGAP, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobres, está conformado por 29 agencias donantes internacionales que apoyan las microfinanzas. Una versión de este documento fue aprobado y adoptado por los miembros del Grupo Consultivo en septiembre de 2002.
2. Los saldos promedio de micropréstamos tienden a estar por debajo del ingreso nacional per capita.
3. Este trabajo no promueve los seguros y arrendamiento, aunque estos servicios financieros tienen un potencial importante para personas de menores recursos. Para estos servicios, casi no hay nada de experiencia todavía con la regulación especializada enfocada en las necesidades de clientes más pobres.
4. El término “regulación no prudencial” presenta unos problemas. La distinción entre la regulación prudencial y no prudencial no es siempre clara; a veces una regla satisface objetivos tanto prudenciales como no prudenciales. Por ejemplo, la regulación dirigida a la prevención de delitos financieros (véase la discusión sobre el fraude y delitos financieros en la página 47), también contribuye a los objetivos prudenciales. Adicionalmente, la definición negativa de la regulación no prudencial que simplemente describe lo que no es, no resuelve la cuestión del alcance del concepto. El término “regulación de la conducción de los negocios” a veces se utiliza para indicar las reglas no prudenciales que se aplican a las instituciones financieras. Sin embargo, este término también es problemático porque la regulación prudencial también afecta la conducción de los negocios de una institución financiera.
5. Por supuesto, esto no quiere decir que el fracaso de una IMF de sólo crédito no tenga consecuencias negativas. Si los clientes pierden acceso a los préstamos de una IMF, puede convertirse en un problema severo, especialmente si el microprestamista que está fracasando sea la única fuente disponible de capital muy necesitado. Sin embargo, lo mismo es cierto de cualquier otro proveedor importante. El hecho de que un bien o servicio sea importante para los clientes no ha sido utilizado para justificar la regulación prudencial del negocio del proveedor.
6. El punto no es que el costo de fondos y pérdidas de préstamos sean siempre iguales para las IMFs y bancos comerciales, sino que ambos tipos de prestamistas enfrentan mayores costos administrativos por dólar prestado cuando participan en el microcrédito.
7. A veces, por supuesto, las altas tasas de interés sí reflejan la ineficiencia (costos administrativos excesivos) de parte de las IMFs. Sin embargo, hay evidencia que la competencia puede resolver este problema mejor que los límites de tasas de interés.
8. En el caso de las instituciones financieras con regulación prudencial, estos tipos de restricciones a veces son agravados por otras limitaciones de propiedad prudenciales. (Véase la discusión de la adecuación de propiedad y los requisitos de diversificación en la página 63.)
9. La discusión de la transformación de IMFs en esta sección aborda únicamente los aspectos no prudenciales. Estas transferencias también se ven afectadas por reglas prudenciales, especialmente las

9. La discussion sur la transformation des IMF dans cette section ne porte que sur des aspects non-prudentiels. Ce type de transfert est également affecté par les règles prudentielles, plus particulièrement les règles afférentes à l'entrée au capital et à la diversification des investisseurs, qui sont abordées plus loin (p. 107).
10. On trouvera une analyse utile de la réglementation de la microfinance à cet égard dans l'ouvrage de Hennie van Greuning, Joselito Gallardo et Bikki Randhawa : *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*, Document de travail sur la recherche stratégique n° 206 (Washington, D.C.: Banque mondiale, 1999).
11. Dans certains pays, les banques doivent provisionner 100 % des prêts non garantis (à l'exclusion des prêts accordés à d'autres intermédiaires agréés). Un tel contexte peut inciter les banques à accorder plus de crédits aux IMF qui détiennent elles-mêmes un agrément, lesquelles sont alors en mesure d'emprunter à un taux interbancaire intéressant. Ces raisons peuvent expliquer pourquoi une IMF obtenant des prêts auprès des banques commerciales peut souhaiter obtenir un agrément prudentiel, mais elles ne justifient pas d'imposer l'obtention d'un agrément.
12. Une politique de limitation des agréments n'est pas sans inconvénients, dans la mesure où les barrières à l'entrée ont un effet défavorable pour la concurrence.
13. Les autorités de réglementation espèrent parfois que, au lieu de disparaître, ces intermédiaires financiers de petite taille fusionneront pour en former de plus importants qu'il sera plus facile de superviser. Néanmoins, les aspects économiques pratiques de l'activité des agences rendent souvent cette option impossible.
14. L'adéquation des fonds propres a pour objectif le maintien d'un ratio prudent entre les actifs à risque d'une institution et le « tampon » représenté par ses fonds propres. Cette relation est influencée, non seulement par le ratio fonds propres/actif, mais également par les règles concernant la pondération du risque et les dotations aux provisions pour créances douteuses. L'adéquation des fonds propres au sens large est issue de cette combinaison de mesures.
15. Cette section traite des règles de propriété poursuivant des objectifs prudentiels. Certaines tendent à recouper les clauses non-prudentielles concernant l'entrée au capital de certains actionnaires (p. 87).
16. Ce qui ne signifie pas que la réglementation prudentielle finira par être appliquée à toutes les institutions offrant des services de microfinance.



