

Enfoques

NO. 4

AGOSTO DE 1996



La serie Enfoques constituye el principal medio por el cual el CGAP divulga las prácticas óptimas en materia de financiamiento para microempresas entre gobiernos, cooperantes e instituciones privadas y financieras. Rogamos dirija sus comentarios, contribuciones y solicitudes de otros números de esta serie a:

CGAP

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

Tel.: 202.473.9594

Fax: 202.522.3744

Correo electrónico:

cgap@worldbank.org

Sitio web:

www.cgap.org

© 1996, El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS PARA ESTABILIZAR EL NUEVO MERCADO FINANCIERO

En noviembre de 1995, ACCION Internacional organizó una conferencia en la que participaron 21 funcionarios de alto nivel pertenecientes a órganos reguladores de la actividad bancaria de 15 países latinoamericanos y de los Estados Unidos, además de 200 expertos en desarrollo, con el objeto de analizar algunos temas relacionados con la supervisión y la reglamentación de las instituciones microfinancieras.

¿Por qué es necesario regular las instituciones microfinancieras?

En el sector de las microempresas existe una enorme demanda insatisfecha de servicios financieros. Si bien se han logrado algunos éxitos, las IMF tal vez sólo llegan al 5% de los clientes potenciales. Para satisfacer las necesidades de este mercado se necesitarán muchos más fondos de los que los cooperantes y los gobiernos pueden proporcionar y, en consecuencia, para ampliar su cobertura, muchas IMF quieren movilizar fondos de fuentes comerciales, incluidos los depósitos. Algunos bancos comerciales también esperan ampliar sus servicios financieros al mercado de las microempresas.

En la mayoría de los casos, la estructura institucional de las IMF de hoy en día difiere de la de los bancos y la gestión de una cartera de micropréstamos es, en muchos aspectos, muy diferente de la de una cartera de un banco convencional. Para que las IMF y las carteras de micropréstamos puedan financiarse sin riesgo y con recursos procedentes de fuentes comerciales, especialmente depósitos públicos, habrá que crear sistemas de regulación y supervisión adecuados.

Aspectos fundamentales

Límites a las tasas de interés

Los costos de las IMF son muy superiores a los de los bancos convencionales, por lo que si se aplicaran los límites legales a las tasas de interés de los micropréstamos, en general las microfinanzas resultarían inviables desde el punto de vista comercial.

¿Qué entidades deberían ser reglamentadas?

En casi todos los países, el 85% de las IMF no son intermediarios financieros, sino entidades de crédito únicamente que no aceptan depósitos del público. Tal vez no exista una razón de peso para que el Estado aplique medidas de supervisión prudentes para esas instituciones, ya que, por lo general, la finalidad principal de dicha supervisión es proteger a los depositantes*.

Normas financieras

¿Cuán estrictas deben ser las normas que rijan las microfinanzas? A juzgar por el análisis realizado en la conferencia, no existe una respuesta general para esta pregunta: en compa-



Forjando sistemas financieros que sirvan a los pobres



ración con la actividad bancaria convencional, para las microfinanzas se requieren normas más estrictas en algunos aspectos específicos y más flexibles en otros.

Calidad de los activos

Las carteras de micropréstamos suelen reflejar menos casos de incumplimiento de los pagos que las carteras habituales de los bancos comerciales. Asimismo, en el caso de las IMF, la morosidad tiende a ser más volátil, sobre todo cuando la administración deja de prestar una atención continua a los resultados en materia de reembolsos. Los sistemas de seguimiento y respuesta en caso de incumplimiento revisten especial importancia para las IMF, y tal vez éstas deberían constituir reservas para los préstamos vencidos de una manera más agresiva que los bancos convencionales. En cambio, las medidas de protección que se aplican para las carteras convencionales pueden no ser apropiadas en el caso de las microfinanzas. Por ejemplo, la imposición automática de elevadas reservas para los préstamos sin garantía prácticamente imposibilitaría cualquier actividad microfinanciera porque la mayoría de los prestatarios de las IMF no pueden proporcionar garantías convencionales. Además, no correspondería exigir complejos documentos de préstamo o engorrosos procedimientos de aprobación crediticia porque la viabilidad financiera de dichas instituciones depende de que se minimicen los costos de tramitación de sus minúsculos préstamos. Asimismo, resultaría poco práctico examinar cada uno de los casos. Las autoridades reguladoras deberán ser flexibles al estudiar las alternativas, como por ejemplo, a) confiar en el desempeño histórico de las carteras, b) realizar un muestreo estadístico de los pagos atrasados o c) centrarse en la eficacia y gestión de las políticas y de los sistemas de información, como los incentivos para el personal, para atajar los casos de pagos en mora.

Capital mínimo obligatorio

Algunos teóricos de la reglamentación financiera restan importancia al capital mínimo obligatorio como factor de seguridad al considerar que se trata más bien de un elemento de racionamiento para evitar que las autoridades encargadas de la supervisión vean sobrepasada su capacidad para manejar a todas las instituciones. La importancia social que reviste el fomento de las microfinanzas es un argumento razonable para fijar cifras más bajas de capital mínimo obligatorio en este ámbito. Por otra parte, los órganos reguladores deben reconocer que, la mayoría de

las IMF no disponen de los propietarios privados con demasiados recursos y que, en consecuencia, no se puede esperar que proporcionen rápidamente capital nuevo en caso de emergencia. Debería tenerse esto último en cuenta a la hora de establecer las normas sobre adecuación de capital.

Adecuación de capital

Por el momento, existen sólidos argumentos en contra de permitir que las IMF mantengan un nivel de endeudamiento relativo al capital tan elevado como los bancos comerciales, al menos por el momento. Además de los factores de riesgo señalados anteriormente, deben tenerse en cuenta otros dos aspectos. En primer lugar, la experiencia de la mayoría de los países en lo que respecta a las microfinanzas es relativamente reciente: al no contar con datos empíricos durante muchos años sobre el desempeño de las IMF, las autoridades reguladoras deberán proceder con cautela al fijar la relación endeudamiento-capital propio. En segundo lugar, dado que estas instituciones operan con costos y tasas de interés sobre los préstamos relativamente altos, un determinado porcentaje de la cartera no redituable acabará por descapitalizarlas con mayor rapidez que si se tratara de bancos comerciales. Teniendo en cuenta todos estos factores, varios analistas que participaron en la conferencia recomendaron, para comenzar, una razón fondos propios/activo no inferior a alrededor del 20% para las IMF, el cual podría reducirse a medida que tanto las instituciones como el sector adquieran más experiencia.

Desempeño financiero

Actualmente, la mayoría de las IMF reciben subsidios directos o implícitos. Al evaluar la capacidad de las IMF para operar en forma rentable con proporciones cada vez mayores de recursos en condiciones de mercado, los superintendentes deben efectuar ajustes que tengan en cuenta el efecto de los subsidios en el desempeño financiero a lo largo de los años.

Niveles obligatorios de liquidez

El riesgo de liquidez al que están expuestas las IMF es elevado por varias razones: ciertos factores estacionales influyen en muchos de sus clientes; estas instituciones suelen depender del financiamiento de los cooperantes pero éste puede ser impredecible, y sus obligaciones no relacionadas con los cooperantes suelen ser a corto plazo. Según la disponibilidad de

IMF reguladas: el ejemplo de Bolivia

En 1992 se autorizó el funcionamiento de Banco Solidario (BancoSol), que se convirtió en el primer banco comercial privado especializado en microcréditos. BancoSol posee tan sólo el 1% de los activos del sistema bancario boliviano pero presta servicios a más de un tercio (65.000) del total de prestatarios del sistema. Los cooperantes y otros inversionistas que tienen motivaciones de carácter social mantienen principalmente el capital social. El nivel de endeudamiento con respecto al capital propio está en una relación de cinco a uno y la cartera de préstamos asciende a US\$38 millones, cifra muy superior a la de cualquier institución de microfinanzas no autorizada de Bolivia. BancoSol está bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y debe presentar informes financieros y de capital semejantes a los que se exigen a los bancos convencionales. Sin embargo, BancoSol está autorizado a mantener una documentación sobre los préstamos mucho más sencilla y no se le exige clasificar los préstamos sin garantía en una categoría de alto riesgo.

En virtud de una ley bancaria promulgada en 1993, Bolivia ha comenzado a aprobar una nueva clase de entidades intermedias, a saber, los fondos financieros privados (FFP), cuya finalidad es proporcionar servicios financieros a empresas pequeñas y microempresas y préstamos a las personas para la adquisición de bienes duraderos. Los requisitos en materia de solvencia y reservas son los mismos que para los bancos. Los FFP no pueden ofrecer cuentas corrientes, realizar operaciones de comercio exterior, ni prestar servicios fiduciarios, pero a diferencia de los bancos convencionales, pueden aceptar garantías no tradicionales, tales como joyas o mobiliario. Por último, sólo se otorgarán permisos para funcionar como FFP a instituciones cuyos directivos tengan una amplia experiencia en el ámbito de las microfinanzas. Actualmente, la Caja de Los Andes es la primera y única FFP.

liquidez en forma rápida en los mercados financieros locales puede ser aconsejable fijar normas de liquidez relativamente altas para este tipo de instituciones.

Mayor eficacia de la supervisión

Prevención de fraude

La experiencia indica que el origen altruista de la mayoría de las IMF no las exime de los riesgos de fraude grave. La primera instancia de defensa contra dicho fraude son los procedimientos de auditoría interna que llevan a cabo las propias instituciones. Las superintendencias deberían desarrollar la capacidad necesaria para examinar esos procedimientos, tal vez a través de mecanismos como el seguimiento aleatorio de los préstamos a nivel de los clientes.

Insolvencia

Las autoridades reguladoras deben tener la facultad y determinación de proteger el sistema imponiendo sanciones a las instituciones insolventes. Contar con varios proveedores de microfinanzas autorizados puede reducir la presión para sacar de apuros a aquellos que fracasan.

Estructura interna de las superintendencias

A medida que el sector de las microfinanzas evoluciona en cada país, las superintendencias deberán organizarse para regularlo. Algunas están creando departamentos especializados en IMF. Una alternativa menos onerosa podría consistir en encargar las

revisiones a expertos externos que conozcan bien las operaciones de esas instituciones.

El punto de vista de los superintendentes de bancos

Durante la conferencia de ACCION International, en una reunión de trabajo de los superintendentes de bancos se destacaron varios puntos:

- *Hay ciertas reglas tradicionales de la actividad bancaria que no pueden aplicarse a las IMF.* Las autoridades reguladoras entienden, por ejemplo, que al otorgar micropréstamos es imposible solicitar a los clientes más de un documento.
- *La transparencia de la contabilidad financiera es igual de importante en el caso de la IMF que en el de los bancos.*
- *Las superintendencias deben establecer metodologías de bajo costo para supervisar a las IMF.* Algunos de los enfoques que se analizaron fueron los siguientes: 1) delegar la supervisión en expertos externos, con sujeción a las directrices de la superintendencia; 2) mecanismos de autorregulación que proporcionen a los directivos de las IMF pautas e incentivos para hacer un seguimiento interno, y 3) normas para el ingreso al mercado, tales como un historial en materia de gestión (sobre todo en lo que respecta a mantener una baja tasa de morosidad), rentabilidad comprobada y capacidad para planificar a largo plazo. 1

- Una buena regulación no sirve de nada si la superintendencia no tiene las facultades ni la capacidad para supervisar y hacer cumplir las normas. Los cooperantes deberían considerar la posibilidad de dar apoyo a las superintendencias, una herramienta importante en el desarrollo de unas microfinanzas viables.

Hacia un nuevo paradigma

Esta conferencia constituyó el primer paso hacia la definición de un marco para la supervisión prudencial de las IMF. ACCION International ha formado un comité de trabajo integrado por varios participantes en la conferencia con el fin de seguir avanzando en el proceso.

El desafío inmediato para las microfinanzas es lograr hacer entender más ampliamente que, a largo plazo, una regulación y supervisión eficaces serán aspectos fundamentales para la estabilidad y la expansión de esta forma de financiamiento. Para formular reglas y mecanismos eficaces destinados a proteger a los depositantes, sobre todo a los de menos recursos, los profesionales del campo, las autoridades reguladoras y los encargados de las políticas deberán ser sumamente innovadores.

* Muchas organizaciones no gubernamentales exigen depósitos en cuentas de ahorro como condición para otorgar préstamos. Estos depósitos tal vez deberían considerarse como parte del costo del préstamo y no como una verdadera intermediación financiera que exija la intervención del Estado para proteger a los depositantes. Del mismo modo, quizás no se requiera, ni resulte práctico, tener supervisión estatal para los grupos comunitarios que aceptan depósitos voluntarios de unos pocos miembros, quienes se conocen unos a otros y controlan las decisiones del grupo en lo que respecta a los préstamos. Esta nota fue preparada por Rachel Rock, Directora del Programa de Evaluación y Formulación de Políticas de ACCION International; María Otero, Vicepresidenta Ejecutiva de ACCION International y miembro del Grupo Asesor sobre Políticas del CGAP, y Richard Rosenberg, Asesor Superior del CGAP. Está basada en el documento de las actas de la conferencia de ACCION International titulado *Regulation & Supervision of Microfinance Institutions*, de abril de 1996. Para obtener un ejemplar íntegro de las actas de la conferencia, rogamos dirigirse a ACCION International, 735 15th Street, N.W., Suite 700, Washington, DC 20005, teléfono (202) 393-5113, fax (202) 393-5115.

Enfoques

No. 4

Comparta este número de Enfoques con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de éste u otros artículos de esta serie.

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) es un consorcio de 33 organismos de desarrollo que apoyan las microfinanzas. Para obtener más información sobre el CGAP visite su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC 20433, EE.UU.

Tel.: 202.473.9594
Fax: 202.522.3744

Correo electrónico: cgap@world-bank.org

Sitio web:
www.cgap.org