

Guía para la regulación y la supervisión de las microfinanzas

Directrices de Consenso

Octubre de 2012



El Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) es un centro de investigación independiente dedicado a la promoción de políticas para el acceso de los más pobres a servicios financieros. Recibe el respaldo de más de 30 organismos de desarrollo y fundaciones privadas con los que comparte la misión de mejorar la vida de las personas pobres. Con sede en el Banco Mundial, el CGAP proporciona servicios de estudio de mercado, promoción de normas, desarrollo de soluciones innovadoras y asesoría a Gobiernos, proveedores de microfinanzas, donantes e inversionistas.

© 2012, CGAP/Banco Mundial. Reservados todos los derechos.

CGAP

1818 H Street, NW, MSN P3-300

Washington, DC 20433

+1 202 473 9594

www.cgap.org

www.microfinancegateway.org

Índice

Prefacio	vii
Introducción	1
Parte I. Cuestiones preliminares	4
1a. Terminología: ¿Qué son las “microfinanzas”? ¿Qué es la “inclusión financiera”?	4
1b. La inclusión financiera como objetivo reglamentario y la regulación como promoción	8
Ventanillas especiales para las microfinanzas	9
¿Crear un nuevo marco o modificar el existente?	10
Arbitraje reglamentario	11
1c. Definiciones reglamentarias de “microfinanzas” y “microcrédito”	11
Recuadro 1: Elaboración de una definición reglamentaria de “microcrédito”	12
1d. Reglamentación prudencial y no prudencial: Objetivos y aplicación	14
Recuadro 2: ¿Un fundamento sistémico para aplicar reglamentaciones prudenciales a las instituciones que solo otorgan micropréstamos?	16
1e. ¿Reglamentar por institución o por actividad?	18
Parte II. Normas prudenciales de las entidades microfinancieras de depósito	19
2a. Nuevas ventanillas especiales de regulación de las entidades microfinancieras de depósito: Oportunidad y situación de la actividad	19
2b. Racionamiento de la regulación prudencial y el capital mínimo	21
2c. Normas prudenciales ajustadas de las microfinanzas	22
Actividades permitidas	23
Suficiencia de capital	23
Suficiencia de capital para las cooperativas financieras y sus redes	25
Límites a los préstamos sin garantía y reservas para préstamos incobrables	26
Gestión de gobierno	28
Liquidez y riesgo cambiario	28
Documentos del préstamo	30
Restricciones a los cofirmantes para ser prestatarios	30
Requisitos relativos a las sucursales	31
Presentación de informes	31
Reservas frente a depósitos	32
Préstamos internos	32

¿A quiénes se deberían aplicar las normas prudenciales especiales?	33
Recuadro 3: Principios Básicos de Basilea y actividades microfinancieras de depósito	33
2d. Transformación de las IMF que son ONG en intermediarios autorizados	34
Requisitos relativos a la propiedad y a la diversificación	35
Requisitos en materia de competencia del directorio y la administración	36
Cartera de préstamos como parte del capital mínimo inicial	36
2e. Seguros de depósitos	37
Parte III. Cuestiones vinculadas con la supervisión prudencial en las entidades microfinancieras de depósito	39
3a. Herramientas de supervisión, mecanismos de cumplimiento y limitaciones relativas a las IMF	40
Supervisión de carteras de microcréditos	40
Órdenes de detener la concesión de préstamos	40
Llamados a aportar capital	41
Venta de activos o fusiones	41
3b. Costos de la supervisión	41
3c. ¿Quién debería ocuparse de la función de supervisión?	42
¿La entidad de supervisión ya existente?	42
Supervisión delegada (o auxiliar)	43
Autorregulación y supervisión	44
Supervisión de las cooperativas financieras	45
El caso de los intermediarios pequeños con estructuras basadas en miembros	47
Parte IV. Cuestiones vinculadas con la regulación no prudencial	49
4a. Permiso para otorgar préstamos	49
4b. Informes y transparencia institucional	51
4c. Protección del consumidor	52
Recuadro 4: Condiciones equitativas, tratamiento igualitario	53
Suficiencia y transparencia de la información	53
Discriminación	54
Prácticas abusivas de préstamo y cobro	55
Sobreendeudamiento	55
Topes a las tasas de interés	56
Privacidad y seguridad de los datos	58
Mecanismos de recurso	59
Autoridad reguladora adecuada	59
4d. Sistemas de información crediticia	60
Recuadro 5: Los beneficios y las desventajas de los informes crediticios en las microfinanzas	61
4e. Limitaciones sobre la propiedad, la gestión y la estructura del capital	63

4f. Transformación de las ONG en empresas con fines de lucro	64
4g. Transacciones con garantía	65
4h. Delitos financieros	66
Lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo	66
Fraude, esquemas piramidales de inversión y delitos financieros conexos	68
Usurpación de identidad	69
4i. Tratamiento impositivo de las microfinanzas	70
Impuestos a las actividades y transacciones financieras	70
Impuesto a las ganancias	71
Parte V. Regulación del uso de la banca sin sucursales para prestar servicios a los pobres	72
Recuadro 6: Modelos bancarios y no bancarios	73
5a. Agentes y otros mecanismos con terceros	74
5b. La lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en la banca sin sucursales	76
5c. Emisores no bancarios de dinero electrónico y otros instrumentos de almacenamiento de valor monetario	76
5d. La protección del consumidor en la banca sin sucursales	77
5e. Sistemas de pagos: Regulación y acceso	78
5f. Coordinación entre agencias	79
Parte VI. Regulación de los prestadores de servicios microfinancieros en los microseguros	80
6a. ¿Qué son los microseguros?	80
Definición de “microseguros”	80
Funciones en la prestación de microseguros	82
Tipos de productos de microseguros	82
6b. Las IMF y los bancos de micropréstamo en la actividad de microseguros	82
Las IMF como aseguradoras	83
Las IMF como intermediarios de seguros	84
Los bancos de micropréstamo en la actividad de microseguros	85
El caso especial de los seguros de vida para garantizar el pago de deudas	85
6c. Regulación de la venta de microseguros	87
Agentes de venta	88
Comisiones	89
Ventas grupales	89
Divulgación, reclamaciones y comprensión del consumidor	91
Agrupación	92
Parte VII. Resumen de las observaciones, los principios y las recomendaciones principales	94
7a. Cuestiones generales	94
Definiciones reglamentarias	94

Ventanillas reglamentarias para las IMF de depósito	95
7b. Reglamentación prudencial	95
Racionamiento de la regulación prudencial y el capital mínimo	95
Normas prudenciales ajustadas de las microfinanzas	95
¿A quiénes se deberían aplicar las normas prudenciales especiales?	96
Transformación de las IMF que son ONG en intermediarios autorizados	97
Seguros de depósitos	97
7c. Supervisión prudencial	97
7d. Regulación no prudencial	98
Permiso para otorgar préstamos	98
Presentación de informes	98
Protección del consumidor	98
Sistemas de información crediticia	99
Limitaciones sobre la propiedad, la gestión y la estructura del capital	99
Transformación de las ONG en empresas con fines de lucro	99
Transacciones con garantía	100
Delitos financieros	100
Tratamiento impositivo de las microfinanzas	100
7e. Banca sin sucursales	100
7f. Microseguros	101
Apéndice A. Autoría y agradecimientos	103
Apéndice B. Glosario	105
Apéndice C. Las instituciones de micropréstamo y sus fuentes de financiamiento	109
Apéndice D. Bibliografía	110

Esta guía constituye una actualización de los *Principios directores para la regulación y supervisión de las microfinanzas* de 2003 del Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP). Las revisiones se ajustan a la evolución constante que se describe a continuación del estado mundial del acceso a financiamiento por parte de los clientes pobres y de bajos ingresos:

- más atención a otros servicios financieros además del microcrédito;
- aumento de proveedores nuevos y mecanismos de prestación de servicios financieros;
- evolución rápida de las fronteras reglamentarias, como la regulación de los agentes bancarios y no bancarios y emisores de dinero electrónico;
- más financiamiento del sector privado y de inversores públicos cuasicomerciales;
- más países con amplia experiencia en microfinanzas y regulación y supervisión de las microfinanzas;
- en algunos países, aumento del número de instituciones microfinancieras sin fines de lucro que se transforman en instituciones con fines de lucro;
- saturación competitiva de los mercados de microcrédito en un número creciente de países, lo que puede aumentar los riesgos de la cartera y acentuar los problemas de protección de los consumidores;
- integración de las microfinanzas en los mercados y las instituciones financieras convencionales;
- formación de consenso acerca de la creación de igualdad de condiciones y la función de reglamentación “por actividad” para lograr ese objetivo;
- concentración de las entidades normativas internacionales en materia financiera acerca de la necesidad de regulación y supervisión proporcionales que no redunden en la exclusión de los clientes de bajos ingresos.

A diferencia de lo que sucedía hace una década, la mayoría de las autoridades normativas, los donantes y los inversionistas privados involucrados en las microfinanzas ahora entienden que las personas pobres y de bajos ingresos, al igual que el resto de nosotros, necesitan una variedad de servicios financieros básicos y no solamente crédito¹. La capacidad de los mercados de satisfacer esta necesidad no solo depende de que los proveedores desarrollen modalidades sostenibles y de bajo costo de prestación de dichos servicios, sino también de que se cuente con un entorno normativo y de políticas propicio. Por lo tanto, la regulación y la supervisión adecuadas de los proveedores de servicios financieros son de crucial importancia para proporcionar a las personas pobres y de bajos ingresos los servicios financieros que necesitan. Esperamos que esta guía actualizada sea útil para los encargados de la formulación de las políticas que deben hacer frente a este desafío.

¹ Aunque las personas de bajos ingresos no tengan acceso a una institución financiera formal, recurren activamente a una variedad de proveedores informales de préstamos, servicios de ahorro, seguros y transferencia de fondos. Véanse Rutherford (2000) y Collins, Murdoch, Rutherford y Ruthven (2009).

En la última década, las autoridades financieras de la mayoría de las economías en desarrollo y en transición han puesto más énfasis en hacer llegar los servicios financieros formales a un mayor número de pobres del mundo que actualmente carecen de acceso suficiente². Para muchos, el interrogante por responder ha sido si se debe reglamentar las “microfinanzas” —término que se refiere a un conjunto particular de servicios, proveedores y clientes— y cómo hacerlo. Pero, en la actualidad, el interrogante se plantea en términos más amplios, a saber: ¿qué tipo de regulación y supervisión ayudará a lograr la *inclusión financiera* plena a través de la extensión de los servicios financieros a miles de millones de personas pobres y de bajos ingresos que actualmente se ven excluidas? En términos aún mucho más amplios, ¿cómo se debe regular y supervisar el sistema financiero en general de manera que se logre un equilibrio entre el acceso efectivo y la estabilidad y la integridad financieras?³.

Este esfuerzo exige que los encargados de la formulación de políticas ponderen los posibles beneficios de las medidas reglamentarias frente a las posibles limitaciones del acceso debido a los costos del cumplimiento y la exigencia del cumplimiento. La regulación y la supervisión deben ser proporcionales: los costos no deben ser excesivos cuando se los mide frente a los riesgos a los que se hace frente (aunque ambos son difíciles de medir, y es muy probable que haya diferencias de opinión entre las autoridades reguladoras, los proveedores y los consumidores)⁴. Sin embargo, este esfuerzo por lograr un equilibrio es particularmente importante para el acceso financiero, ámbito en el que la reducción de costos es fundamental para que el acceso sea más amplio.

Alcance. Esta guía se refiere a las cuestiones reglamentarias y de supervisión que son pertinentes específicamente en lo que respecta a los servicios financieros formales para las personas pobres. Si bien es necesario pensar en las microfinanzas en el contexto de la arquitectura financiera más amplia, esta guía se centra en las cuestiones específicas de la regulación y la supervisión de las microfinanzas y en ella se tratan las cuestiones y los principios aplicables a la regulación y la supervisión del sector financiero de manera más general solo cuando es necesario para entender los aspectos específicos de la regulación y la supervisión de las microfinanzas.

Se centra en los actores privados, tanto con fines de lucro como sin fines de lucro. Aunque una amplia variedad de instituciones de propiedad o de control estatal también presta servicios a las personas pobres, en esta guía no se tratan las cuestiones específicas que plantean dichas instituciones; estas instituciones son demasiado diversas como para

² A fin de evitar la repetición de la expresión “pobres y de bajos ingresos”, con frecuencia nos referimos a los clientes sencillamente como a “los pobres”. El lector debe entender que la expresión se refiere a un grupo más amplio que abarca no solo a las personas pobres sino también a los clientes de bajos ingresos que se encuentran por encima de la línea de pobreza.

³ Como se describe en un informe oficial de 2011 preparado por el CGAP en nombre de la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (GPFI) del Grupo de los Veinte (G-20), “el ‘acceso efectivo’ comprende la prestación conveniente y responsable de servicios, a un costo accesible para los clientes y sostenible para el proveedor” (pág. 1).

⁴ Véase Porteous (2006).

permitir que se analicen las cuestiones que se aplicarían a cada tipo de ellas. Por la misma razón, en esta guía no se presta atención por separado a los bancos de ahorro, aunque ellos son grandes proveedores de servicios financieros para las personas pobres en muchos países⁵. Sin embargo, la mayoría de los principios generales de esta guía serían aplicables a las instituciones tanto estatales como privadas y a los bancos de ahorro de propiedad tanto estatal como privada.

Destinatarios y formato. Esta guía está destinada fundamentalmente a las autoridades reguladoras y a los supervisores. Pero también puede interesar a un grupo más amplio, que incluye no solo a otras autoridades cuyas decisiones afectan a los servicios financieros, sino también a los proveedores de servicios y a otros interesados locales que participan en el proceso de toma de decisiones en materia de regulación y supervisión y que deben vivir con los resultados, así como al personal de los organismos internacionales que prestan apoyo a los Gobiernos en materia de política de inclusión financiera.

Algunos lectores usarán esta guía como introducción general a la amplia gama de temas tratados; otros la consultarán como una referencia sobre temas específicos. La mayoría de las secciones comienzan con puntos claves (en recuadros sombreados), seguidos de una exposición y análisis.

Respecto de algunos temas tratados aquí, la experiencia justifica llegar a conclusiones claras que serán válidas en todas partes, con pocas excepciones. En otros aspectos, la experiencia no es clara, o las respuestas dependen de factores locales, de modo que no es posible dar una recomendación general sencilla. Sobre estos últimos aspectos, en la guía se recomiendan marcos para estudiar las cuestiones y se identifican factores a los que debe prestarse especial atención.

Factores específicos de los países. Aunque los puntos clave y los análisis contenidos en esta guía se basan en las experiencias de los países, hemos evitado intencionalmente el análisis de ejemplos de países específicos. En cambio, la atención se ha puesto en extraer de las experiencias mundiales los principios y las recomendaciones generales que pueden ser importantes en una variedad de situaciones nacionales⁶. Para considerar las cuestiones que se presentan en esta guía, resulta fundamental tener en cuenta la situación de los países, incluidos el marco reglamentario, el nivel de desarrollo de los proveedores de servicios minoristas, la capacidad y las limitaciones de los supervisores, y otros factores políticos, económicos, históricos y culturales. No es aconsejable usar el régimen reglamentario de otro país como plantilla sin examinar concienzudamente los factores específicos del país de que se trate que podrían requerir un trato distinto.

¿En qué sentido es esta guía un documento de consenso? Preparamos el material de esta guía en consulta con una amplia variedad de autoridades reguladoras, supervisores y otros especialistas. (En el apéndice A se presenta una lista de los principales colaboradores)⁷.

⁵ Véase una discusión de la regulación y la supervisión desde la perspectiva de los bancos de ahorro que se dedican a las microfinanzas en Instituto Mundial de Cajas de Ahorro (WSBI, 2008).

⁶ Véase, por ejemplo, Trigo Loubière, Devaney y Rhyne (2004), pág. 3. Al alegar contra “la crítica hacia un país por tener un marco deficiente o destacar otro país por tener uno ejemplar” y en defensa de la premisa de que “cada marco refleja el mundo de posibilidades que existían cuando las microfinanzas aparecieron en el panorama financiero”, en el trabajo se aconseja a “los diseñadores de las nuevas reglamentaciones en materia de microfinanzas, y a los asesores internacionales que proponen marcos de microfinanzas, que tengan estas realidades en cuenta”

⁷ El reconocimiento de estas contribuciones no entraña que las personas o las organizaciones a que pertenecen estén de acuerdo con todo el contenido de esta guía.

Si bien los expertos que se dedican a estos temas no están de acuerdo en todo, hay amplias esferas de consenso. Sobre la base de nuestras consultas, el CGAP considera que los principales mensajes de esta guía se ajustan a las opiniones de la mayoría de los especialistas con amplios conocimientos de la experiencia pasada y la evolución actual de la regulación y la supervisión en pos de la inclusión financiera.

Otros recursos. Como esta guía se centra en las cuestiones de regulación y supervisión que se refieren específicamente a los servicios financieros para las personas pobres, en ella no se tratan muchos principios más generales de la regulación y la supervisión del sector financiero. Para obtener información sobre estas cuestiones más amplias, el lector debe consultar los principios básicos y otras publicaciones de las pertinentes entidades normativas, sobre todo el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS), el Comité sobre los Sistemas de Pago y de Liquidación, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (AISS), la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁸. Como se señala en el informe oficial de 2011 que el CGAP publicó en nombre de la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (GPII) del Grupo de los Veinte (G-20), estas cinco entidades normativas están prestando más atención a las microfinanzas y a la inclusión financiera⁹. El contenido de esta guía en general concuerda con los principios generales de las entidades normativas y con sus orientaciones específicas relativas a la inclusión financiera.

Varios centros de estudio, organizaciones de la sociedad civil y grupos sectoriales también han publicado recomendaciones sobre la regulación y la supervisión para promover la inclusión financiera¹⁰. Estas fuentes se mencionan en el apéndice D.

Organización. Esta guía está estructurada de la siguiente manera:

- En la parte I se analizan **cuestiones preliminares**, como las definiciones de “microfinanzas” y “microcrédito”, la inclusión financiera como objetivo reglamentario, y la diferencia entre normas prudenciales y no prudenciales.
- En la parte II se analizan las **normas prudenciales** de las entidades de depósito que brindan servicios microfinancieros.
- En la parte III se estudian los desafíos en torno a la **supervisión** de las entidades de depósito que brindan servicios microfinancieros.
- En la parte IV se analizan las **normas no prudenciales** de las instituciones de depósito y de otra índole que se dedican a las microfinanzas.
- En la parte V se tratan las reglamentaciones de la **banca sin sucursales**.
- En la parte VI se analiza la regulación de los **microseguros**, especialmente cuando los administran o venden los proveedores de microfinanzas.
- En la parte VII se resumen las observaciones, los principios y las recomendaciones principales.

⁸ Los pertinentes principios y publicaciones de estas entidades se enumeran en el apéndice D.

⁹ Véanse, por ejemplo, BCBS (2010); G-20 *Principles for Innovative Financial Inclusion* (<http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html>), y *Multi-Year Action Plan on Development* (<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>). Véanse también GAFI (2012a); GAFI (2011); AISS y Grupo de Trabajo sobre Microseguros del CGAP (2007), y AISS, Red de Microseguros, e Iniciativa de Acceso al Seguro (2010).

¹⁰ Véanse, por ejemplo, *Policy Principles for Expanding Financial Access* del *Center for Global Development* (<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422882/>); *Client Protection Principles de Smart Campaign* (<http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles>), y WSBI (2008).

Esta parte empieza con el análisis de algunos términos básicos usados en esta guía. (El glosario del apéndice B abarca una lista de términos mucho más larga). Después pasamos a tratar la reglamentación habilitante, es decir, la reglamentación que tiene por finalidad expresa promover el desarrollo de los proveedores y productos que sirven a los pobres excluidos de los servicios financieros. Luego analizamos las definiciones reglamentarias de “microfinanzas” y “microcrédito”, que pueden ser diferentes de las definiciones de estos términos cuando se usan en análisis generales. Más adelante señalamos la distinción fundamental entre las normas prudenciales y no prudenciales de las microfinanzas. El análisis de las cuestiones preliminares termina con el examen de la cuestión de si debe reglamentarse por institución, por actividad o por alguna combinación de ambas modalidades.

1a. Terminología: ¿Qué son las “microfinanzas”? ¿Qué es la “inclusión financiera”?

En la mayoría de los países, el movimiento moderno de las microfinanzas empezó centrándose en el microcrédito, y tan solo después aceptó la importancia que revisten el ahorro, las transferencias de dinero y los servicios de seguros para las personas pobres¹¹. El microcrédito sigue siendo muy importante para la imagen propia de la mayoría de los proveedores que se identifican a sí mismos como “instituciones microfinancieras”. Sin embargo, la idea de una inclusión financiera plena está evolucionando, y en los últimos años se ha observado que se está abandonando el término “microfinanzas” para pasar a referirse al “acceso financiero”, la “inclusión financiera” y términos generales semejantes. Sin embargo, en esta guía se usan los términos “microfinanzas” y “microcrédito” fundamentalmente porque muchos países ya emplean esa terminología en sus reglamentaciones, y al parecer es probable que dicho uso persista.

En esta guía, “microfinanzas” se refiere a la prestación de servicios financieros formales para las personas pobres y de bajos ingresos (y, en el caso del crédito en particular, para los no asalariados), así como para otras personas sistemáticamente excluidas del sistema financiero¹². Como se señaló, las “microfinanzas” abarcan no solo una variedad de productos crediticios (para fines comerciales, la distribución del consumo en el tiempo, el financiamiento de obligaciones sociales, emergencias, etc.), sino también el ahorro, las transferencias de dinero y los seguros.

¹¹ Las cooperativas financieras tienen una historia diferente en gran parte del mundo, y han venido captando ahorros de clientes de bajos ingresos desde mucho antes que el movimiento moderno de las microfinanzas.

¹² La palabra “formal” se refiere a servicios prestados por una institución que está inscrita legalmente en el registro de una autoridad pública.

¿Qué significa “inclusión financiera”, y en qué se diferencia de las “microfinanzas”? En esta guía, “inclusión financiera” se refiere a “la situación en que todos los adultos en edad de trabajar tienen acceso efectivo a los servicios de crédito, ahorro, pagos y seguros prestados por proveedores de servicios formales”¹³. En muchos países en desarrollo y economías en transición, esto incluye un gran número de hogares que no se consideran pobres ni de bajos ingresos según los estándares locales, así como la mayoría de las pymes (al menos en lo que se refiere al acceso al crédito)¹⁴.

Tanto las “microfinanzas” como la “inclusión financiera” se refieren a los servicios financieros formales, es decir, los prestados por proveedores inscritos en una repartición oficial o autorizados por el Gobierno. En esta guía no se estudian los proveedores informales, pero es importante reconocer que, aunque también tengan acceso a servicios formales, en su mayoría, los pobres usan una amplia variedad de proveedores informales.

Como se los usa en esta guía, los términos “microcrédito” y “micropréstamo” tienen cuatro dimensiones importantes¹⁵, a saber:

1. Por lo común, un micropréstamo es mucho más pequeño que un préstamo bancario convencional, aunque no hay un máximo universalmente acordado.
2. Comúnmente el préstamo no tiene garantía o tiene una garantía no convencional (que, con frecuencia, no es suficiente para cubrir la pérdida del prestamista en caso de incumplimiento del pago).
3. En general, el prestatario es un trabajador autónomo o empleado en el sector informal (es decir, un trabajador no asalariado de un empleador del sector formal).
4. Generalmente el prestamista usa la metodología común de micropréstamo que se describe a continuación.

Por varias razones, esta definición de trabajo amplia del microcrédito no sería adecuada para una definición reglamentaria. Véase el punto 1c, “Definiciones reglamentarias de ‘microfinanzas’ y ‘microcrédito’”.

Aunque la mayoría de los clientes de microcréditos son “microempresarios”, en el sentido de que tienen sus propias actividades generadoras de ingresos, ellos usan sus préstamos no solo para fines comerciales sino también para fines no comerciales, como la distribución del consumo en el tiempo o el financiamiento de gastos sociales, médicos y educativos. Pese a ello, el microcrédito es distinto del crédito para el consumo típico (por ejemplo, las tarjetas de crédito o el pago diferido de compras), que normalmente entraña crédito calificado para asalariados. El crédito al consumidor plantea distintas cuestiones reglamentarias y de supervisión que no se analizan en esta guía.

¹³ Informe oficial de la GPFI (2011, pág. 1). Véase la nota de pie de página 3 con respecto al significado de “acceso efectivo” (término que también se usa en el informe oficial), que incorpora conceptos de prestación responsable y asequibilidad.

¹⁴ Muchas cuestiones reglamentarias relativas a las finanzas de las pymes (como las normas sobre insolvencia del prestatario) son de importancia limitada en el ámbito de las microfinanzas y, por lo tanto, en general no se estudian en esta guía.

¹⁵ Los términos “microcrédito” y “micropréstamo” se usan como sinónimos en esta guía, aunque los términos “crédito” y “préstamo” tienen definiciones legales diferentes en algunos sistemas reglamentarios.

En esta guía, el término “metodología común de micropréstamo” se refiere a los planteamientos de préstamos que se han aplicado en las cuatro últimas décadas y que presentan la mayoría de las siguientes características, aunque no siempre todas ellas:

- contacto personal del prestamista con el prestatario;
- préstamos grupales, o préstamos individuales basados en un análisis del flujo de efectivo del prestatario (o del hogar del prestatario), por oposición a la calificación;
- tamaño pequeño de los préstamos iniciales, con montos paulatinamente mayores disponibles en préstamos posteriores¹⁶;
- el entendimiento de que los prestatarios que reembolsan sus préstamos debidamente tendrán acceso oportuno a préstamos complementarios;
- un requisito de “ahorro forzoso” que debe cumplir el prestatario antes de recibir el préstamo para demostrar su disposición y capacidad para hacer pagos o proporcionar una “garantía en efectivo” parcial del préstamo.

Esta metodología común de micropréstamo tal vez sea la característica distintiva más importante del microcrédito desde la perspectiva de la regulación y la supervisión y es fundamental en muchos de los análisis de esta guía.

¿Qué es una institución microfinanciera (IMF)? En esta guía, este término se refiere a una institución formal cuya actividad *principal* es prestar servicios financieros a los pobres¹⁷. La variedad de tipos de instituciones que prestan uno o más servicios microfinancieros incluye una amplia gama de organizaciones no gubernamentales (ONG); compañías financieras comerciales (a veces conocidas como “compañías financieras no bancarias”); cooperativas financieras de varios tipos; bancos de ahorro; bancos rurales; bancos agrícolas, de desarrollo y postales de propiedad estatal; bancos comerciales, y una gran variedad de fondos de préstamos con respaldo estatal. Muchas instituciones ofrecen servicios financieros a los pobres junto con productos destinados a clientes más pudientes, y no necesariamente como actividad comercial principal. Esta distinción puede ser importante: los riesgos que la regulación y la supervisión procuran abordar suelen ser diferentes en el contexto de un proveedor de servicios financieros diversificados.

Esta guía se centra en los siguientes tipos de instituciones, a saber: IMF que son ONG, compañías comerciales de micropréstamo, bancos comerciales, bancos de microfinanzas y cooperativas financieras.

En algunos casos, tanto las ONG como las cooperativas financieras se analizan por separado de otros tipos de IMF debido a sus características distintivas.

¹⁶ Esta práctica no es tan universal como era antes. También cabe notar que, aunque esto sea una práctica común, el tamaño de los préstamos no sigue creciendo indefinidamente. El prestamista (o la reglamentación) puede imponer un límite máximo de préstamo para todos los prestatarios o para un prestatario individual, y los prestatarios suelen llegar a un límite voluntario del tamaño del préstamo que quieren.

¹⁷ Muchas organizaciones dedicadas a las microfinanzas, en particular, ONG nacionales e internacionales, asignan la misma o mayor prioridad a los servicios no financieros, como capacitación empresarial, capacitación e insumos agrícolas, servicios de salud y educación.

Las cooperativas financieras adoptan muchas formas, por ejemplo, cooperativas de crédito, cooperativas de ahorro y crédito, cajas, *caisses*, bancos cooperativos, etc. En muchos países prestan servicios a un gran número de personas pobres. Sin embargo, en esta guía no se tratan en profundidad las cuestiones prudenciales específicas planteadas por las cooperativas financieras. Si bien todas son integradas por miembros y tienen en común la regla de “un voto por cada miembro”, varían ampliamente en cuanto a su estructura (incluida la gestión) y atributos en todos los países y regiones. Estas variaciones se deben, en parte, a las tres tradiciones diferentes en que se basa la mayoría de los modelos (alemana, francocanadiense y angloamericana), así como a diferencias en las operaciones de las cooperativas financieras y en el número y la composición de sus miembros. Habida cuenta de su importancia para la inclusión financiera, así como de inquietudes generalizadas respecto de la calidad de su supervisión, las autoridades reguladoras, los encargados de la formulación de políticas y las entidades normativas pueden tener una función que cumplir en la mejora de las normas prudenciales y la supervisión de los intermediarios que son cooperativas.

Como se señaló, en esta guía no se analizan las cuestiones reglamentarias específicas de las instituciones estatales o de los bancos de ahorro, aunque muchas de las cuestiones aquí analizadas resultan igualmente aplicables a ellos. En muchos países en desarrollo y en transición, las instituciones financieras estatales y los bancos de ahorro (que pueden ser de propiedad estatal) prestan una gran porción de los servicios financieros para las personas pobres. En algunos países, son las únicas instituciones financieras formales que prestan servicios a los pobres. El objetivo de la creación de igualdad de condiciones justificaría sujetar a los bancos estatales, en particular a los bancos comerciales de propiedad estatal, a los mismos requisitos prudenciales y no prudenciales a que están sujetos los bancos privados que se dedican a las mismas actividades. Sin embargo, hay una gran disparidad en el tratamiento reglamentario de los bancos estatales de los países tanto desarrollados como en desarrollo. Esto tal vez se deba, en gran medida, al supuesto de que el Gobierno respaldará todo el pasivo de estas instituciones. Si bien el análisis, habida cuenta de su complejidad, está fuera del alcance de este documento, los Gobiernos deben tener por objetivo asegurar que las instituciones estatales complementen a los actores del sector privado, en lugar de reemplazarlos.

Los bancos de ahorro suelen estar sujetos a reglamentaciones distintas de las aplicables a los bancos comerciales. Si bien esta guía no incluye el análisis de las cuestiones de particular importancia para la regulación y la supervisión de los bancos de ahorro, la regulación y la supervisión de las actividades microfinancieras analizadas en ella, por lo general, se aplican también a dichos bancos¹⁸.

¹⁸ El WSBI (2008) ha esbozado principios generales respecto de la regulación de las microfinanzas, así como recomendaciones de medidas reglamentarias específicas, aunque estas medidas no están destinadas al régimen reglamentario de los bancos de ahorro en particular.

1b. La inclusión financiera como objetivo reglamentario y la regulación como promoción

Puntos clave

- Para redactar y aplicar la regulación adecuada con el objetivo de la inclusión financiera, las autoridades reguladoras deben entender las características distintivas de las microfinanzas, como los clientes y sus necesidades, los productos y servicios, y las instituciones que los prestan.
- Suelen surgir problemas debido a la falta de coordinación entre las autoridades financieras reguladoras y otros organismos públicos cuyas responsabilidades pueden afectar a las instituciones que prestan servicios microfinancieros.
- La regulación genera costos tanto para las instituciones reguladas como para los encargados de la supervisión. Estos costos deben ser proporcionales a los riesgos involucrados.
- En la medida de lo posible, la regulación debería tener por objeto ser neutra desde el punto de vista de las instituciones (y respaldar un planteamiento reglamentario basado en la actividad), tanto para crear igualdad de condiciones que promuevan la competencia como para reducir los riesgos del arbitraje reglamentario.
- Al crear nuevas ventanillas para las microfinanzas, las autoridades reguladoras deben estar alertas a la posibilidad del arbitraje reglamentario. Algunos países crean ventanillas especiales para las microfinanzas con un tipo de actividad en mente, y luego se sorprenden al descubrir que la ventanilla también se usa para otras actividades que las autoridades reguladoras podrían no haber querido promover especialmente.

La opinión predominante acerca de la regulación y la supervisión de las instituciones financieras se centra en la protección de todo el sistema financiero, y en la capacidad de las instituciones financieras de reembolsar a sus depositantes de una manera eficaz en función de los costos¹⁹. El agregar otro objetivo de promoción de la inclusión financiera introduce tres vectores nuevos de responsabilidad y riesgo, a saber: nuevos proveedores de servicios, nuevos clientes (que tal vez no tengan conocimientos acerca de las instituciones financieras formales), y nuevos productos y métodos de entrega, como las vías sin sucursales. Para redactar las reglamentaciones adecuadas y para supervisar eficazmente, las autoridades reguladoras deben entender las características y los riesgos peculiares de las microfinanzas, como los clientes y sus necesidades, los productos y servicios, y las instituciones que los prestan.

El desafío de las autoridades reguladoras de las microfinanzas es encontrar la forma de lograr un equilibrio entre el *acceso* financiero, la *estabilidad* financiera, la *integridad* financiera y la *protección del consumidor*. Este equilibrio complejo y en constante evolución

¹⁹ Esto se logra mediante lo siguiente: *i*) la definición de los requisitos de propiedad y las actividades permitidas, *ii*) la exigencia de que las instituciones tengan políticas adecuadas de administración de riesgos y se ajusten a determinadas normas de desempeño, *iii*) el establecimiento de sistemas para mantener informados a los supervisores acerca de las operaciones de las instituciones, y *iv*) la dotación adecuada de los instrumentos pertinentes a los supervisores, incluidos el personal y la facultad de intervención. Cada vez más, las autoridades reguladoras se centran en las relaciones entre los proveedores de servicios financieros (por ejemplo, la competencia y la cooperación) y con sus clientes (por ejemplo, el secreto bancario, la protección del consumidor), así como en la prevención del uso delictivo de los mercados financieros, como el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo.

exige un análisis constante de los costos y los beneficios²⁰. Con frecuencia no solo abarca la autoridad financiera reguladora sino también otros organismos públicos, como el organismo de protección al consumidor, el organismo de promoción de la competencia y el organismo de bienestar social, y las autoridades de aplicación de la ley. Es probable que surjan problemas considerables si no hay una comunicación y una coordinación sólidas entre estos organismos y autoridades.

La regulación que se está promulgando para las microfinanzas no solo procura proteger al sistema financiero y a los depositantes, sino también promover el acceso de las personas pobres a financiamiento del sector formal. Para empezar, la regulación puede tener aspectos de promoción sencillamente porque permite o facilita el micropréstamo básico. En algunos países, se exige una reforma para establecer la autoridad legal clara para que las entidades no bancarias puedan ocuparse de otorgar créditos (véase el punto 4a, “Permiso para otorgar préstamos”). Esto es importante porque los actores comerciales con frecuencia solo se han mostrado dispuestos a participar en las microfinanzas después de la experimentación por parte de las ONG y otros prestamistas no comerciales.

La regulación también puede tener un efecto de promoción al ajustar las normas para que las instituciones existentes puedan llegar a clientes nuevos y ampliar la variedad de servicios ofrecidos (por ejemplo, mediante la eliminación de los límites máximos a la tasa de interés que tornan no redituables a los préstamos pequeños o mediante el ajuste de las normas prudenciales para abordar cuestiones específicas de las IMF de depósito). Y los cambios reglamentarios pueden hacer que la inversión en las microfinanzas resulte más interesante (por ejemplo, mediante un trato fiscal favorable). Por último, la regulación puede permitir la formación de nuevos tipos de IMF. Independientemente de este objetivo, en lo posible, la regulación debe tener por objeto ser neutra desde el punto de vista de las instituciones (véase el punto 1e, “¿Reglamentar por institución o por actividad?”), tanto para crear igualdad de condiciones que promuevan la competencia como para reducir el riesgo del arbitraje reglamentario²¹.

Ventanillas especiales para las microfinanzas

Con frecuencia se crea una nueva “ventanilla especial”, es decir, una categoría reglamentaria distinta, para las microfinanzas. En algunos países, por medio de reglamentaciones nuevas se han creado varias ventanillas especiales, con la posibilidad de graduación de una a la siguiente. Los planteamientos comprenden la habilitación de las siguientes instituciones:

- instituciones no bancarias de micropréstamo;
- instituciones no bancarias de depósito (para ofrecer a las personas pobres tanto una alternativa de ahorro como el acceso al financiamiento de operaciones crediticias con depósitos);

²⁰ El cálculo de los costos y los beneficios no es fácil. Los costos incluyen los de las instituciones reguladas y los de la autoridad reguladora, ninguno de los cuales tal vez sea fácil de estimar previamente. Algunos beneficios (por ejemplo, la protección del consumidor) son difíciles de cuantificar. Los interesados valoran los riesgos y los beneficios de manera diferente, y los riesgos de la falta de regulación tal vez no sean plenamente evidentes antes de una crisis.

²¹ La competencia solo se trata brevemente en esta guía. Sin embargo, el objetivo central de la política de competencia (la maximización del bienestar del consumidor) es probable que sea distinto en los países donde vive un elevado porcentaje de personas pobres. En dichos países, los aspectos distributivos de la maximización del bienestar del consumidor (es decir, cómo se distribuye la riqueza dentro de la sociedad, incluidas las personas pobres) pueden revestir mucha importancia a la hora de redactar y aplicar la política de competencia. Véase Adam y Alder (2011).

- una combinación de los dos planteamientos anteriores, que a veces se denomina “planteamiento en varios niveles”.

Para decidir si se debe abrir una ventanilla especial, el primer paso debe ser determinar qué es lo que hay en el marco legal vigente, en su caso, que está frenando el mercado. (Sin embargo, dicho lo anterior, la decisión acerca de la apertura de una nueva ventanilla a veces se ve impulsada más por consideraciones políticas que por consideraciones técnicas).

Las experiencias en todo el mundo revelan que una nueva ventanilla que elimine un obstáculo al micropréstamo no bancario (por ejemplo, al poner fin a la prohibición expresa o implícita de otorgar créditos por parte de las instituciones sin fines de lucro) probablemente aumente con bastante rapidez el número de clientes atendidos (aunque no son siempre los clientes previstos por quienes proponen el cambio reglamentario). En cambio, cuando el objetivo reglamentario de la nueva ventanilla es habilitar la captación de depósitos, los resultados han sido mixtos. A veces la primera limitación ha sido la escasez de empresarios motivados y de inversionistas²², o la falta de gerentes que pueden gestionar de manera competente los riesgos involucrados en el otorgamiento de créditos con fondos de depósitos. En dichos casos, la apertura de una ventanilla especial en sí misma tal vez no ayude mucho a aumentar los servicios, por lo menos hasta que crezca el interés de los inversionistas y se perfeccionen las aptitudes de los gerentes. (Véase el punto 2a, “Nuevas ventanillas especiales de regulación de las entidades microfinancieras de depósito: Oportunidad y situación de la actividad”).

¿Crear un nuevo marco o modificar el existente?

Si ha de crearse una nueva ventanilla especial, ¿esto debería hacerse mediante la modificación de las leyes o las reglamentaciones vigentes del sector financiero o mediante la creación de otras nuevas? Cualquiera sea el planteamiento que se adopte, el nuevo tipo o los nuevos tipos de instituciones deben incorporarse en la cesta de normas aplicables a instituciones semejantes que ofrecen servicios similares (por ejemplo, protección del consumidor financiero y trato en caso de quiebra o concurso).

La incorporación en el marco existente hace que sea más probable la armonización reglamentaria, y que sea menos probable el trato incongruente o desigual. Esto resulta aplicable tanto para la reforma reglamentaria inicial como para las futuras modificaciones²³. Sin embargo, los factores locales determinarán la conveniencia de este planteamiento integrado frente a la creación de un nuevo marco independiente. Los encargados de formular las políticas pueden ser renuentes a permitir la modificación de la legislación bancaria porque no quieren desencadenar el examen de otras cuestiones que no tienen nada que ver con las microfinanzas²⁴.

²² Este problema puede agravarse con reglamentaciones que sean inadecuadas o excesivamente gravosas para los nuevos modelos.

²³ Cuando se introducen cambios por medio de reglamentaciones (en lugar de leyes), los ajustes futuros comúnmente son mucho más fáciles de introducir, habida cuenta de la existencia de menos obstáculos procesales para aprobar, modificar o derogar reglamentaciones en lugar de actos legislativos.

²⁴ La decisión a veces se ha visto influenciada por un paquete de asistencia técnica de un donante que comprende un nuevo proyecto de “ley de microfinanzas” (con frecuencia, basado en la ley de otro país). Pocas veces, o ninguna, este planteamiento se ajusta debidamente a la situación local.

Arbitraje reglamentario

Si una nueva ventanilla entraña un menor nivel de regulación o una regulación más favorable, las instituciones existentes y las que ingresan por primera vez al mercado pueden tratar de calificar como IMF. Dicha especulación entre las alternativas reglamentarias, o el “arbitraje reglamentario”, puede dejar a algunas instituciones sin suficiente regulación. Asimismo, las instituciones que ingresan al mercado pueden usar la nueva ventanilla de microfinanzas para actividades que son muy distintas de las que los encargados de la formulación de las políticas tenían en mente al crearlas. Por ejemplo, los prestamistas al consumidor (que, por lo general, dirigen sus servicios a los prestatarios asalariados) han utilizado una forma de permiso tenido en mira para las microfinanzas (ámbito en el que los préstamos generalmente se centran en los prestatarios sin un empleo en el sector formal) para beneficiarse de una tasa activa máxima más alta aplicable al microprestamo. Los bancos comerciales que no pueden cumplir con aumentos del requisito de capital mínimo u otros requisitos prudenciales aplicables a los bancos, en algunos casos, han recibido un nuevo permiso en virtud de una ventanilla de microfinanzas, sin tener la motivación ni los conocimientos necesarios para atender eficazmente a los clientes de bajos ingresos. Por lo menos en un caso, muchas de las IMF que recibieron permisos recientes y cuyo desempeño había sido inferior al de los bancos quebraron, mancillando por completo la idea de las microfinanzas en el país.

1c. Definiciones reglamentarias de “microfinanzas” y “microcrédito”

Punto clave

Las definiciones reglamentarias de “microfinanzas” y “microcrédito” deberían encuadrarse estrechamente para ajustarse a objetivos reglamentarios específicos y no deberían derivarse sencillamente de obras generales en materia de microfinanzas.

Antes dimos definiciones amplias de “microfinanzas” y “microcrédito”, tal como se usan esos términos en toda esta guía. Sin embargo, estas definiciones comúnmente no serían adecuadas para su uso en las reglamentaciones de un país determinado (véase el punto 1a, “Terminología: ¿Qué son las ‘microfinanzas’? ¿Qué es la ‘inclusión financiera’?”). Una definición *reglamentaria* adecuada debe basarse en la exposición clara de los objetivos específicos de cada país y de la situación que la regulación procura atender. Por ejemplo, si el objetivo es ajustar las normas prudenciales para las IMF de depósito, podría ser adecuado definir el “microcrédito” en términos de un monto máximo específico de préstamo. Sin embargo, la misma definición podría no ser adecuada para determinar si una IMF que sea una ONG reditúa un beneficio público suficiente como para merecer una exención del impuesto a las ganancias. Véase el recuadro 1.

Recuadro 1: Elaboración de una definición reglamentaria de “microcrédito”

No hay ninguna definición reglamentaria estándar de “microcrédito” que sea adecuada para su uso a nivel mundial. Sin embargo, hay algunas precauciones prácticas generales derivadas de la experiencia de países que han elaborado sus propias definiciones para diversos objetivos reglamentarios:

1. **Uso de los fondos.** Determinar la principal finalidad de los préstamos en particular (por ejemplo, microempresa, vivienda, educación, otros) puede ayudar a las IMF y a sus clientes a gestionar los riesgos. Sin embargo, la definición reglamentaria no debería exigir que el préstamo se use para financiar a una microempresa. Primero, esto interferiría con las demás razones válidas por las que las personas pobres contraen empréstitos. Segundo, el dinero es un bien fungible, y muchos análisis del uso efectivo del microcrédito revelan que una parte importante del dinero en verdad no se invierte en una microempresa, aunque esta sea la finalidad declarada del préstamo y aunque dicha finalidad sea exigida por la regulación. La mayoría de los clientes de micropréstamos son, de hecho, microempresarios, en el sentido de que se dedican a actividades generadoras de ingresos autónomas y de pequeña escala, pero esto no significa que siempre usen los fondos de los préstamos para fines de la microempresa. Los servicios financieros, incluidos los micropréstamos, pueden ser de importancia crucial para los hogares pobres no solo para financiar actividades generadoras de ingresos sino también para permitir el pago de gastos ordinarios de consumo, pese a las corrientes de ingresos irregulares y poco confiables. Además, los micropréstamos y otros servicios microfinancieros permiten a las familias acumular sumas de efectivo lo suficientemente grandes como para hacer frente a emergencias, oportunidades esporádicas o importantes obligaciones sociales.
2. **Monto máximo.** Las autoridades reguladoras que fijan un monto máximo de micropréstamo crean dos problemas para el sector. Los microprestamistas: *i*) no podrán atender a clientes exitosos que eventualmente quieran préstamos que superen el límite y *ii*) tendrán menos oportunidades de lograr un equilibrio entre los préstamos pequeños más costosos y los préstamos más grandes menos costosos. Por otra parte, un elevado monto máximo diluye la focalización en las personas de bajos ingresos y aumenta el riesgo del arbitraje reglamentario. Un planteamiento de dos elementos puede ayudar a lograr el equilibrio adecuado, a saber: *i*) un saldo máximo medio de préstamos pendientes de reembolso en toda la cartera de microcréditos y *ii*) un monto inicial máximo más elevado en todos los micropréstamos (agregando préstamos múltiples para un solo prestatario a los fines de este cálculo)^a. El límite de tamaño medio de los préstamos mantiene la focalización general, en tanto que el límite más alto de tamaño de cada préstamo permite algún grado de flexibilidad.
3. **Determinación del cliente.** Determinar el cliente específico en la reglamentación suele ser tentador, pero puede plantear problemas prácticos. Por ejemplo, una definición que haga referencia a los clientes “pobres” podría excluir a las personas

Recuadro 1 (*continuación*)

de bajos ingresos que no utilizan servicios bancarios y que son a la vez necesitadas y prestatarias posiblemente rentables, por lo menos si hay alguna esperanza de que el límite de ingresos del cliente se aplique efectivamente. En la práctica, demostrar o exigir el cumplimiento de dicho límite también podría ser muy difícil y costoso.

A veces se define el microcrédito en términos de financiamiento para los microempresarios (personas que obtienen sus ingresos de trabajos fuera del sector formal). Aunque el encargado de la formulación de las políticas procure concentrarse estrictamente en estos clientes, a veces tal vez sea más práctico introducir algún grado de flexibilidad, por ejemplo, incluyendo a los hogares de los microempresarios o exigiendo que los microempresarios constituyan la mayoría de los prestatarios.

En algunos casos, la clientela específica del microcrédito se ha definido muy estrictamente, pero en la práctica los supervisores han permitido a los prestamistas considerable flexibilidad para elegir a los clientes. Puede invocarse la letra de la ley en el caso de los prestamistas que aducen otorgar microcréditos pero que en realidad están atendiendo a un tipo de cliente totalmente distinto.

4. **Requisitos relativos a la garantía.** Para diferenciar al microcrédito de los préstamos de los bancos minoristas convencionales, la autoridad reguladora tal vez quiera que los micropréstamos no estén garantizados. Cualquier requisito reglamentario de ese tipo debe contener flexibilidad. Por ejemplo, los microprestatarios que no poseen garantías y parten con préstamos pequeños no garantizados a veces tienen éxito en hacer crecer sus empresas y aumentar sus ingresos a un nivel que les permita adquirir activos considerables que podrían ofrecerse como garantía normal. Asimismo, algunas IMF aceptan garantías para aumentar los incentivos de reembolso, aunque el valor de la garantía no sería suficiente como para resarcir al prestamista en caso de incumplimiento.
5. **Definición de “microcrédito” en la ley o las reglamentaciones.** Si cambia la situación económica o la definición original resulta problemática en la práctica, para cambiar la definición de “microcrédito” consagrada en la ley se requiere todo un proceso legislativo. Comúnmente, las definiciones en las reglamentaciones pueden ajustarse con más facilidad. En algunos países, el protocolo jurídico requiere algún nivel de especificidad en la ley, pero deja espacio para permitir la determinación de detalles importantes en las reglamentaciones.

^a Obsérvese que hay dos varas de medición distintas en este caso, a saber: con el tiempo, el saldo medio de préstamos pendientes de reembolso de una cartera de microcréditos, por lo general, es de un poco más de la mitad del monto medio inicial desembolsado de los préstamos de la cartera. Por lo tanto, si se impone un monto máximo de 200 para el saldo medio pendiente de reembolso (la cartera de préstamos dividida por el número de préstamos activos) y un límite máximo de 2000 para el monto inicial desembolsado para cualquier préstamo individual, esto significaría que el máximo para cualquier préstamo individual sería de aproximadamente cinco veces el promedio permitido de préstamos en toda la cartera. Véase Rosenberg (1999).

Una definición reglamentaria de “microcrédito” tal vez sea difícil, pero la definición de “microahorro” es una cuestión mucho más simple, fundamentalmente debido a que pocas veces se necesita dicha definición. Por lo general, sería contraproducente restringir el nivel de ingresos u otras características de los depositantes. Comúnmente, la finalidad de una institución a la que se otorga un permiso para funcionar como entidad microfinanciera de depósito es atender a las necesidades de los clientes pobres y de bajos ingresos. Aun en ese supuesto, los depósitos captados de clientes más ricos sirven para ese propósito en la medida en que se utilicen para financiar préstamos para clientes de ingresos más bajos. De hecho, una pauta común de financiamiento de las IMF de depósito es que la mayoría de sus *depositantes* tienen saldos de cuenta muy pequeños, pero la mayor parte de su *financiamiento* con depósitos proviene de una minoría, con frecuencia una pequeña minoría, de cuentas con saldos más grandes.

Sin embargo, el límite de tamaño de los depósitos aún puede ser relevante, dependiendo del objetivo reglamentario. Por ejemplo, un número creciente de países ha fijado un límite máximo de saldos de ahorro y tamaño de transacción para algunas cuentas al momento de definir las categorías de menor riesgo que justifiquen requisitos menos estrictos en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

1d. Reglamentación prudencial y no prudencial: Objetivos y aplicación

Punto clave

De no existir circunstancias extraordinarias, las IMF que no sean de depósito no deberían estar sujetas a reglamentaciones prudenciales ni a supervisión²⁵.

Cuando una institución de depósito se torna insolvente o carece de suficiente liquidez, no puede reembolsar a sus depositantes y, si se trata de una institución grande, su quiebra podría socavar la confianza del público en grado suficiente como para que el sistema financiero sufra una fuga de depósitos u otro perjuicio que afecte a todo el sistema. La reglamentación prudencial involucra al Gobierno en la supervisión de la solidez financiera de estas instituciones y la toma de medidas cuando surgen problemas.

En cambio, la reglamentación “no prudencial”, a la que también se denomina “reglamentación de las actividades”, no entraña el seguimiento ni la evaluación de la solidez financiera de la institución regulada²⁶. Las reglamentaciones no prudenciales de las microfinanzas, por lo general, se centran en tres objetivos principales, a saber: *i*) la protección de los consumidores de servicios financieros, *ii*) la habilitación de varias

²⁵ Algunas tradiciones de la regulación del sector financiero —en especial, las que tienen vínculos históricos con Francia— aplican reglamentaciones prudenciales a todos los tipos de instituciones de préstamo, independientemente de su potencial para poner en peligro la estabilidad sistémica.

²⁶ El uso de la expresión “reglamentación de las actividades” tal vez sea más común. Sin embargo, esta expresión abarca una variedad más limitada de reglamentaciones relativas a la conducta del proveedor en lo que respecta a los consumidores y otros proveedores y comúnmente no abarcaría temas como los impuestos y las limitaciones a la participación en la propiedad.

instituciones que proporcionan una combinación de productos y servicios adecuados, y *iii*) el suministro de información a los Gobiernos para aplicar la política económica, financiera y la ley penal. Algunas de las reglamentaciones no prudenciales están sujetas a la exigencia general de su cumplimiento, e incluso a acciones civiles y penales y de acción privada. Otras reglamentaciones no prudenciales pueden ser aplicadas por órganos reguladores específicos²⁷.

Algunas veces una norma tiene objetivos tanto prudenciales como no prudenciales. Por ejemplo, la reglamentación de los préstamos relativa a la protección eficaz del consumidor puede conducir a una mejor calidad de los activos, lo que a su vez contribuye a la solidez financiera general del intermediario, aunque este no sea el objetivo reglamentario principal.

Hay un amplio reconocimiento de que el cumplimiento y la exigencia del cumplimiento de la reglamentación prudencial, por lo general, son más complejos, difíciles y costosos que en el caso de la reglamentación no prudencial, tanto para la autoridad reguladora como para la institución regulada. Esto puede ser particularmente problemático en algunos países en desarrollo en que las autoridades reguladoras y los supervisores ya han llegado al límite de su capacidad con sus sectores habituales de banca y seguros.

Por lo tanto, un principio general importante es evitar usar reglamentación prudencial gravosa para fines no prudenciales. Por ejemplo, si el interés es tan solo evitar que las personas de mal historial sean propietarias o controlen IMF que no sean de depósito, la autoridad reguladora de los bancos no debe asumir la tarea de vigilar y proteger la solidez financiera de dichas instituciones. Sería suficiente exigir la revelación de las personas que sean propietarias de esas instituciones o que las controlen y someter a las personas propuestas a una selección conforme a criterios de “idoneidad y honorabilidad”.

¿Por qué imponen los Gobiernos reglamentaciones prudenciales a los bancos y a otros intermediarios financieros pero no las aplican a las actividades no financieras? Los bancos, mucho más que otras empresas, financian sus operaciones con “dinero de otra gente”, fundamentalmente con depósitos del público. Esto crea incentivos para que los gerentes asuman riesgos indebidos. Lo más importante es que expone a los bancos a las fugas de depósitos. La pérdida de confianza de los depositantes en un banco puede extenderse rápidamente a los depositantes de otros bancos, lo que amenaza con desestabilizar todo el sistema bancario y financiero, con graves consecuencias para todos los demás sectores de la economía. Hay amplio acuerdo en que el costo de la reglamentación prudencial se justifica cuando está en riesgo la estabilidad del sistema financiero o la seguridad de los depositantes.

Las IMF que solo otorgan préstamos evidentemente no plantean ningún riesgo para sus depositantes (ya que no tienen ninguno) y no están sujetas a la fuga de depósitos. Sin embargo, como se señaló, deberían estar sujetas a la pertinente reglamentación no prudencial.

²⁷ Por ejemplo, la autoridad reguladora del tipo particular de institución de que se trate puede aplicar requisitos relativos al permiso para otorgar créditos y la presentación de informes; la autoridad financiera reguladora o un órgano de protección del consumidor puede regular la protección del consumidor de servicios financieros; la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo comúnmente será regulada por la unidad de inteligencia financiera del país.

Recuadro 2: ¿Un fundamento sistémico para aplicar reglamentaciones prudenciales a las instituciones que solo otorgan micropréstamos?

¿Los microprestamistas que se financian con fuentes de capital distintas de los depósitos del público participan en la intermediación financiera que debe estar sujeta a regulación prudencial? (Véase en el apéndice C un análisis de las fuentes de financiamiento de las IMF que no son de depósito y sus posibles ramificaciones reglamentarias). En general, nuestra respuesta es un “no” contundente.

Las IMF que solo otorgan préstamos no pueden generar fugas de depósitos, pero algunos observadores han señalado que algunas veces pueden crear “fugas de prestatarios” con efecto de contagio. Durante la crisis financiera mundial de 2008-09, más de un país experimentó dicho efecto de contagio en su mercado de microcréditos. Si una IMF está en vías de quiebra, es común que los prestatarios dejen de reembolsar sus micropréstamos, porque una motivación fundamental para el reembolso es la expectativa de obtener un nuevo préstamo cuando se reembolsa uno anterior. Si quiebra una gran IMF, los prestatarios de otras instituciones pueden dudar de la solidez de su propio prestamista y la confiabilidad de su promesa implícita de otorgar préstamos en el futuro. Si esto sucede, otras IMF pueden contaminarse con los problemas de reembolso de la IMF original. Por lo menos en un país, el Gobierno (a través de una institución estatal) financió la adquisición de una de las IMF más grandes del país por parte de otra IMF para evitar dicho efecto de contagio y evitar pérdidas en los bancos comerciales que tenían grandes préstamos pendientes de reembolso con la IMF^a.

¿La posibilidad de una fuga de prestatarios justifica la aplicación de reglamentaciones prudenciales a las IMF que solo otorgan préstamos? Hay cuatro factores que merecen examinarse, a saber: el riesgo sistémico, el costo de las reglamentaciones prudenciales y la supervisión, quién debería soportar el riesgo de las pérdidas y la capacidad de una supervisión eficaz:

1. **Consecuencias sistémicas.** La quiebra de una o más instituciones de micropréstamo comúnmente no pondría en peligro todo el sistema bancario y financiero de un país. Aun cuando los microprestamistas presten servicios a un gran número de clientes, sus activos pocas veces representarían un gran porcentaje de los activos financieros del país^b. Una rara excepción podrían ser los casos en que los préstamos mayoristas a las IMF constituyeran una gran parte de los activos de los bancos de un país, aunque la vía más directa y adecuada sería mejorar la supervisión de las prácticas crediticias de los bancos (por oposición a la aplicación de reglamentaciones prudenciales a las IMF que solo otorgan préstamos).
2. **Costos.** La supervisión prudencial es costosa tanto para el supervisor como para los supervisados. Y, según la experiencia, cuesta considerablemente más supervisar los activos de las IMF que un volumen equivalente de activos bancarios normales. Si no existen subvenciones, las instituciones sostenibles transfieren dichos costos a sus clientes. En el caso de las instituciones de depósito, los costos de las

Recuadro 2 (*continuación*)

reglamentaciones prudenciales y la supervisión probablemente sean inferiores a los del rescate del sistema financiero. En cambio, la quiebra de las instituciones de micropréstamo comúnmente no requerirá un rescate sistémico.

3. **Riesgo de pérdidas.** La quiebra de una institución de micropréstamo redundará en la pérdida de fondos de los inversionistas y donantes. Los inversionistas y donantes pueden mitigar este riesgo supervisando a las instituciones en las que invierten. Cuando no están involucrados depósitos, no hay pérdida de dinero del público. Los clientes de las instituciones quebradas pueden perder el acceso a los servicios de forma temporaria o permanente. Lo mismo ocurre con algunas instituciones no financieras; sin embargo, este riesgo no se considera un motivo para aplicar reglamentaciones prudenciales a esas instituciones.
4. **Capacidad de supervisión.** Los depositantes minoristas, por lo general, no están en condiciones de evaluar la administración y la situación de los bancos donde mantienen sus fondos. En cambio, los propietarios, prestamistas y donantes pueden y deben supervisar a las instituciones de microcrédito en las que invierten.

En la gran mayoría de los casos, estos factores no llegan a justificar la aplicación de reglamentaciones prudenciales a los microprestamistas que no son instituciones de depósito^c. (Al mismo tiempo, las reglamentaciones no prudenciales, especialmente las de protección al consumidor, son totalmente adecuadas para dichas instituciones).

^a Véase Chen, Rasmussen y Reille (2010).

^b En muy pocos casos, los activos de las IMF son una parte muy importante del sistema financiero de un país, pero, en esos casos, las IMF comúnmente ya están sujetas a reglamentaciones prudenciales y a supervisión porque captan depósitos.

^c Algunas autoridades reguladoras, especialmente en países vinculados a la tradición reglamentaria de Francia, no están de acuerdo con esta postura.

Como parte de su metodología de préstamos, algunas IMF exigen el ahorro forzoso a sus prestatarios antes del desembolso de un préstamo o durante la vigencia de él. Este requisito pone a prueba la capacidad y disposición de los clientes a efectuar pagos periódicos y brinda una “garantía en efectivo” que protege una parte del préstamo. ¿Deberían las IMF que exigen ahorro forzoso, pero que no captan ahorros voluntarios, ser tratadas como instituciones de depósito y estar sujetas a reglamentaciones prudenciales? Hay distintas opiniones al respecto.

Por lo general, los clientes de las IMF que exigen ahorro forzoso son prestatarios netos: el monto de ahorro forzoso comúnmente es una fracción (pequeña) del tamaño del préstamo del cliente, de modo que los clientes deben a la IMF más dinero que el que la IMF les debe a ellos. Si la IMF quiebra, estos clientes pueden protegerse mediante el sencillo mecanismo de no reembolsar sus préstamos.

Por otra parte, hay ocasiones en que el cliente tiene un saldo muy pequeño o nulo de préstamo pendiente de reembolso, por lo general, al final del plazo de reembolso del préstamo o entre uno y otro préstamo. En esas ocasiones, el ahorro forzoso puede superar el saldo del préstamo, y el cliente se encuentra en una posición neta de riesgo. Este grado relativamente pequeño de riesgo debe ponderarse frente a los costos de la supervisión prudencial.

Varios países han seguido el camino medio respecto de la cuestión al exigir que toda IMF que actúe como intermediario del ahorro forzoso de los clientes (es decir, que lo otorgue en préstamo a otros prestatarios) cuente con una autorización prudencial, aunque no así a las IMF que mantengan ese ahorro en una cuenta en un banco autorizado o lo inviertan en títulos de bajo riesgo. Las autoridades reguladoras deberían considerar proteger el derecho anterior de los clientes a los fondos en casos de quiebra de la IMF, por ejemplo, exigiendo que los depósitos forzosos se mantengan en un fondo fiduciario o cuenta de depósito en garantía²⁸.

1e. ¿Reglamentar por institución o por actividad?

A fin de promover la inclusión financiera y, al mismo tiempo, la igualdad de condiciones, actividades similares deben estar sujetas, en la mayor medida posible, a reglamentaciones semejantes, independientemente de la institución que se regule. La capacidad de regular actividades de manera semejante dependerá tanto de la cuestión reglamentaria específica de que se trate como de la manera en que se regulen las distintas instituciones (es decir, en virtud de una o de varias leyes) y de la manera en que ellas se supervisen (es decir, por medio de una o de muchas autoridades reguladoras). Hay varios planteamientos. Según un planteamiento “funcional”, la supervisión se determina por actividad. En un planteamiento unificado o “integrado”, se combinan las reglamentaciones prudenciales y no prudenciales y la supervisión. El planteamiento de “dos cimas” se vale de estructuras separadas para las cuestiones prudenciales y no prudenciales. En muchos países que usan el planteamiento unificado o de dos cimas, las instituciones que no son de depósito no encuadran en el régimen de supervisión.

Algunas normas *prudenciales* deben depender del tipo de institución: por ejemplo, distintas clases de instituciones pueden requerir distintas normas relativas a las actividades permitidas o la suficiencia de capital. En cambio, la mayoría de las normas *no prudenciales* aplicables a los servicios microfinancieros, por lo general, serían adecuadas independientemente del tipo de institución que los preste. En particular, existe el sólido argumento de que la protección del consumidor financiero y los objetivos de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo se logran en mejor medida con un solo conjunto de normas aplicable a todos los proveedores de determinado servicio.

A veces, la reglamentación por actividad (en lugar de por tipo de institución) tiene sentido como cuestión de principio, pero no es viable como cuestión de economía política. Por ejemplo, tal vez no sea fácil que se aprueben reglamentaciones que coloquen a los que ingresan al mercado en condiciones de igualdad con actores establecidos de él.

²⁸ La autoridad reguladora querrá tener el derecho de verificar que los fondos reciban este trato. Dicha verificación podría considerarse como supervisión prudencial, pero esto no significa que deban introducirse otros requisitos prudenciales.

Parte II. Normas prudenciales de las entidades microfinancieras de depósito

A medida que el ámbito de las microfinanzas se extiende más allá del microcrédito, aparece la reglamentación prudencial de las entidades microfinancieras de depósito²⁹. Los objetivos fundamentales de dicha reglamentación de las instituciones de depósito son los siguientes: 1) proteger el sistema financiero del país evitando que la quiebra de una institución lleve a la quiebra de otras, y 2) proteger a los pequeños depositantes que no están en condiciones de vigilar por sí mismos la solidez financiera de la institución³⁰. Si la reglamentación prudencial no se centra lo suficiente en estos dos objetivos, pueden desperdiciarse escasos recursos de supervisión, las instituciones pueden verse coartadas con cargas innecesarias de cumplimiento, y se puede limitar el desarrollo del sector financiero.

2a. Nuevas ventanillas especiales de regulación de las entidades microfinancieras de depósito: Oportunidad y situación de la actividad

Como se analizó antes, muchos países han creado nuevas ventanillas reglamentarias para las entidades microfinancieras de depósito, mientras que muchos otros están considerando ese paso. Donde se estén considerando nuevas ventanillas, los encargados de la formulación de las políticas deberían empezar por determinar si la regulación vigente del sistema financiero representa un obstáculo para que las instituciones presten servicios de ahorro a los pobres o para que capten otro financiamiento en forma de depósitos con el fin de ampliar sus servicios de microcrédito, y de qué manera obstaculiza dichas actividades³¹. Si la regulación vigente no presenta un obstáculo, o si la verdadera limitación grave no radica en ella, en ese caso una nueva ventanilla no siempre mejorará el acceso. Incluso si la regulación vigente sí impide el desarrollo de las instituciones de depósito que prestan servicios a personas pobres, tal vez sea preferible modificar (o prever exenciones del cumplimiento) de las reglamentaciones vigentes, en lugar de emprender la compleja tarea de crear una nueva ventanilla.

La probabilidad de que una nueva ventanilla para las entidades microfinancieras de depósito amplíe considerablemente los servicios financieros para los pobres depende de si habrá una masa crítica de instituciones que cumplan con los requisitos exigidos, que a su vez dependerá del *tipo* de ventanilla abierta y de las reglamentaciones aplicables. Por lo tanto, es importante que las autoridades reguladoras determinen: *i*) qué actores —ONG existentes, empresarios nacionales o inversionistas extranjeros— probablemente

²⁹ Véase, por ejemplo, BCBS (2010).

³⁰ Las compañías de seguros y las sociedades de valores también están sujetas a reglamentaciones prudenciales. En la sexta parte de esta guía, se trata la regulación de los microseguros proporcionados por las IMF y otros proveedores de servicios microfinancieros; la regulación de las sociedades de valores escapa al alcance de esta guía.

³¹ El análisis debe comprender la identificación de obstáculos a las nuevas vías de prestación (como los agentes o la banca electrónica) y nuevos tipos de proveedores (como emisores no bancarios de dinero electrónico).

respondan a una nueva ventanilla y *ii*) si es probable que esos actores tengan las aptitudes de gestión necesarias para administrar entidades microfinancieras de depósito seguras.

Además, la autoridad reguladora debe considerar qué entidad supervisaría a las instituciones nuevas, y si habrá algún problema de capacidad de supervisión.

Si la expectativa es que a mediano plazo la nueva ventanilla de depósito solo sea usada principalmente por las ONG microprestamistas existentes que se “transforman” en instituciones de depósito, las autoridades reguladoras deben entonces evaluar primero la capacidad práctica de las principales instituciones para realizar dicha transformación. En particular, ¿han demostrado estos microprestamistas la capacidad de administrar una actividad crediticia que sea lo suficientemente estable y redituable para que pueda financiarse sin riesgos con depósitos del público? En esta situación, el desempeño financiero efectivo y las perspectivas de las IMF existentes son un elemento crucial al que suele prestarse poca atención en las deliberaciones sobre la reforma reglamentaria. Al hacer dicha evaluación, el personal encargado de las reglamentaciones que no tiene experiencia en la dinámica especial del microcrédito necesitará asistencia especializada.

Por otra parte, los encargados de la formulación de las políticas pueden considerar la nueva ventanilla como un medio para atraer inversiones para las nuevas IMF de depósito, más que como camino para transformar a las IMF que son ONG. En este caso también deben pensar en términos prácticos quiénes serán los posibles interesados. Si ellos esperan operaciones nuevas basadas en la inversión extranjera y los conocimientos técnicos especializados, ¿hay actores identificables en la escena que probablemente estén interesados? Si se esperan nuevas actividades locales, hay varios factores que vale la pena considerar, a saber:

- ¿Ya se ha demostrado en el país la rentabilidad de las microfinanzas o, por lo menos, del microcrédito? Si no es así, tal vez sea difícil interesar a empresarios e inversionistas.
- ¿Tiene el país gerentes expertos de microcrédito que pueden enseñar al personal nuevo cómo otorgar y cobrar micropréstamos?
- ¿Cuánto espíritu empresarial tiene el sector privado del país? La ventanilla reglamentaria que atraería a docenas (o cientos) de nuevos actores en un país podría atraer relativamente poco interés en otro país con menos cultura empresarial.

Varios países han creado nuevas ventanillas reglamentarias sólidas desde el punto de vista técnico para las microfinanzas pero han tenido poca respuesta. En cambio, la mayoría de las nuevas ventanillas de depósito que tuvieron éxito son las de países que ya tenían una sólida actividad de microcrédito antes de establecerse la ventanilla. Sería exagerado aducir que una nueva ventanilla *nunca* alentará el surgimiento de nuevos proveedores de servicios cuando es poco lo que tuvo lugar antes. En algunos países, una nueva ventanilla de autorizaciones prudenciales para pequeños bancos rurales (que no siempre se dedican a las microfinanzas) redundó en que muchas instituciones nuevas prestaran servicios a zonas que antes no tenían acceso a ellos. Sin embargo, la supervisión resultó ser mucho más difícil de lo previsto. En cada caso, muchos de los nuevos bancos quebraron, y la autoridad reguladora de los bancos tuvo que dedicar recursos considerables para sanear la situación. Con todo, muchos de los nuevos bancos no quebraron, y ellos siguen proporcionando servicios rurales.

2b. Racionamiento de la regulación prudencial y el capital mínimo

Puntos clave

- Al menos en principio, debería fijarse un nivel de capital mínimo lo suficientemente alto como para asegurar que la institución pueda cubrir la infraestructura, el sistema de información para la administración y las pérdidas de la puesta en marcha de las actividades para alcanzar una escala viable. El capital mínimo también debería proporcionar incentivos para el desempeño adecuado y la continuación de las actividades.
- Al crear una nueva ventanilla para entidades microfinancieras de depósito, es importante evaluar la capacidad de supervisión y fijar un nivel lo suficientemente alto de requisitos mínimos de capital como para evitar sobrecargar al supervisor.
- En lo posible, comúnmente es preferible fijar el capital mínimo mediante reglamentación y no por ley, pero la autoridad reguladora debe ser clara en sus comunicaciones con el mercado para evitar la percepción de que es imprevisible. La ventaja fundamental es que fijar el mínimo mediante reglamentación facilita a los supervisores sin experiencia en materia de microfinanzas empezar por un número manejable de permisos nuevos, y así reservar la opción de reducir el capital mínimo y otorgar permisos a más instituciones a medida que ganan experiencia.

Los supervisores tienen recursos limitados, de modo que hay una solución de compromiso entre el número de instituciones nuevas autorizadas y la probable eficacia de la supervisión a que se las somete. Y cuando se mide como porcentaje de activos supervisados, el costo de la supervisión prudencial eficaz es más alto en el caso de las carteras de microcrédito que en el de los préstamos bancarios normales (aunque, en definitiva, puede haber algunas economías de escala)³². Por último, la sobreexigencia de la capacidad de supervisión puede redundar en problemas de reputación para el supervisor, así como en posibles pérdidas para los depositantes. Por lo tanto, hay sólidos argumentos para racionar el número de permisos, especialmente en una etapa temprana. El instrumento más común para este racionamiento son los requisitos mínimos de capital, es decir, el monto mínimo absoluto que los propietarios deben invertir como capital social en una institución que quiere obtener un permiso para aceptar depósitos³³. Cuanto más bajo sea el nivel de capital mínimo, tanto mayor será el número probable de entidades que tendrán que supervisarse.

El nivel de requisitos mínimos de capital debe ser lo suficientemente alto como para financiar la infraestructura y los sistemas adecuados y para cubrir las pérdidas iniciales³⁴. (En algunos países hay distintos requisitos mínimos de capital, según el alcance geográfico, y el nivel más bajo de requisitos mínimos de capital corresponde a las instituciones locales

³² Una forma de cubrir dichos costos adicionales es cobrar a las instituciones supervisadas una comisión por supervisión, aunque esto puede afectar el acceso.

³³ Los requisitos cualitativos para otorgar permisos también sirven para limitar el número de nuevos actores.

³⁴ En la práctica, los requisitos de capital mínimo suelen basarse en una reducción del capital necesario para obtener el permiso para funcionar como banco convencional o en los requisitos fijados en otros países, y no en el cálculo de los costos operacionales.

[por ejemplo, de distrito], seguidas de las regionales, las provinciales y las nacionales). Los defensores de las microfinanzas que consideran a las reglamentaciones fundamentalmente como un instrumento de promoción comúnmente quieren un nivel muy bajo de requisitos mínimos de capital, lo que facilita la obtención de nuevos permisos. Los supervisores que tendrán que supervisar la solidez financiera de las nuevas instituciones de captación de depósitos saben que hay límites respecto del número de instituciones que pueden supervisar eficazmente y, por lo tanto, generalmente son partidarios de un nivel más alto de requisitos mínimos de capital. Además, y esto es más importante, los supervisores son, con razón, más cautelosos respecto de bajar el nivel de las normas de capital mínimo solamente para permitir que un mayor número de actores nuevos cumplan con ellas.

En principio, el permitir el otorgamiento de más permisos, por lo general, promueve la competencia y el acceso a los servicios. Sin embargo, esto no siempre significa que la política correcta sea permitir la formación de muchas instituciones pequeñas de captación de depósitos. En casi todos los mercados de microfinanzas, la vasta mayoría de los clientes corresponde a entre 5 y 10 IMF grandes³⁵. En algunos de estos mercados, el otorgamiento de permisos a muchos nuevos actores muy pequeños tal vez no tenga un nuevo alcance suficiente como para justificar la carga adicional de supervisión. Evidentemente, el número adecuado de proveedores de servicios microfinancieros variará según el tamaño y la diversidad del mercado de los países.

Cuando los encargados de la formulación de las políticas abren por primera vez una ventanilla de depósitos en las IMF, hay gran incertidumbre acerca de la carga que dicha ventanilla entrañará para los recursos de supervisión y del tiempo que les llevará a los funcionarios encargados de la supervisión aprender la peculiar dinámica de las microfinanzas. Habida cuenta de esta incertidumbre, algunas autoridades reguladoras toman la decisión razonable de pecar de conservadoras (exigir un monto más alto de capital mínimo) al principio y de permitir que los requisitos se ajusten más adelante cuando los supervisores adquieran más experiencia en materia de solicitud de permisos y en las cuestiones prácticas de la supervisión de las IMF. Dicha flexibilidad es más fácil si el capital mínimo se especifica en reglamentaciones y no en leyes.

2c. Normas prudenciales ajustadas de las microfinanzas

Algunas normas prudenciales que se formularon a partir de la banca convencional no se ajustan bien a los riesgos y requisitos de las microfinanzas, que abarcan distintos productos y servicios. Ya sea que se estén desarrollando las microfinanzas a través de IMF de depósito especializadas e independientes, a través de cooperativas financieras o como líneas de productos especiales dentro de los bancos minoristas, los requisitos reglamentarios que se analizan a continuación deberán examinarse y, posiblemente, revisarse³⁶.

³⁵ Por ejemplo, según datos de MIX Market (www.themix.org), la cinco IMF principales de India tenían el 58% de los clientes de servicios de las 85 IMF que presentaron datos en 2009. Esto es cierto en otros mercados de distintas regiones, por ejemplo, Bolivia (65%), Bosnia y Herzegovina (66%), y Ghana (53%). En algunos países con cientos de IMF, el monto total de servicios proporcionados bajará tan solo un poco si el 50% o, incluso, el 75% de ellas cerrara. En India, al 50% de las IMF más pequeñas que presentaron informes a MIX Market en 2009 les correspondió el 3,6% del total de prestatarios. Esto es similar a los datos de 2009 correspondientes a Bolivia (9,1%) y Ghana (15%).

³⁶ Véase BCBS (2010).

Los temas analizados más adelante abarcan los requisitos más comunes, aunque otras normas tal vez deban ajustarse en algunos países. Muchos de los ajustes se relacionan con características distintivas del micropréstamo, lo que se debe al hecho de que las microfinanzas se diferencian de la banca convencional más por los aspectos de crédito que por los de los depósitos.

Actividades permitidas

Punto clave

En las reglamentaciones, incluso en toda reglamentación nueva propuesta en la que se contemplen las entidades microfinancieras de depósito, se debe definir con claridad los tipos de actividades permitidas a las que pueden dedicarse las instituciones sujetas a regulación prudencial.

Por reglamentación se puede permitir a algunas instituciones ocuparse solo del otorgamiento de préstamos y la captación de depósitos (o inicialmente tan solo del otorgamiento de préstamos, y la captación de depósitos puede permitirse más adelante con sujeción a la aprobación de la autoridad de supervisión). Se puede permitir a otras instituciones prestar servicios de transferencia de dinero o servicios cambiarios. Las limitaciones de las actividades permitidas afectarán considerablemente los requisitos prudenciales, incluidas, sobre todo, las normas sobre capital y liquidez. Las reglamentaciones también pueden limitar el alcance de las actividades de las instituciones al definir y restringir el concepto de “microcrédito”.

Los gerentes de las nuevas IMF autorizadas tal vez no tengan mucha experiencia en la gestión de toda la variedad de actividades y riesgos bancarios (por ejemplo, la prestación de servicios minoristas de ahorro y administración de activos y pasivos). El permiso para desarrollar actividades sofisticadas debe basarse en la capacidad de administración y en la experiencia institucional. Por ejemplo, las entidades microfinancieras de depósito pueden estar bien equipadas para actuar como agente de microseguros, pero es poco probable que estén en buenas condiciones de suscribir riesgos de seguro. (Como se señala en el punto 6b, “Las IMF y los bancos de micropréstamo en la actividad de microseguros”, dichas actividades suelen regirse por un marco reglamentario separado).

Suficiencia de capital

Punto clave

Hay sólidos argumentos (y experiencias recientes) que respaldan la imposición de normas de suficiencia de capital más elevadas para las entidades microfinancieras de depósito especializadas que para los bancos.

Las autoridades reguladoras exigen que los bancos mantengan capital que se considere suficiente teniendo en cuenta el tamaño y el riesgo de sus activos y sus riesgos no inscritos en el balance. La relación de suficiencia de capital —la relación capital social-activos ponderados en función del riesgo— es un centro fundamental de atención de la supervisión de los bancos.

Una relación de suficiencia de capital elevada significa que hay menos riesgos para los depositantes y el sistema financiero. Pero también significa menos financiamiento con fondos de depósitos, lo que reduce las ganancias y torna al intermediario de menor interés para los inversionistas. Por lo general, a las nuevas IMF les lleva más tiempo que a los bancos comerciales apalancar su capital social y constituir sus carteras de préstamos, de modo que una relación de suficiencia de capital elevada tal vez no dificulte mucho sus operaciones en los primeros años. A largo plazo, sin embargo, una relación de este tipo elevada puede reducir el acceso de las personas pobres a los préstamos y a otros servicios financieros. La autoridad reguladora debe procurar un equilibrio entre la seguridad y el acceso al fijar normas de suficiencia de capital.

La discusión es de larga data en torno a si las IMF especializadas deberían estar sujetas a un requisito de suficiencia de capital más estricto (es decir, un coeficiente más alto) que los bancos comerciales diversificados. Se han postulado cinco motivos para imponer a las IMF una relación de suficiencia de capital más alta:

- *Características particulares de la cartera de micropréstamos.* Las IMF bien administradas comúnmente han mantenido un excelente nivel de reembolso de los préstamos, y los casos de mora con frecuencia han sido muchos menos que en los bancos minoristas convencionales. Sin embargo, el nivel de reembolso de una cartera de micropréstamos puede deteriorarse mucho más rápido que la cartera de un banco minorista convencional. Primero, los micropréstamos, por lo general, no tienen garantía (o están garantizados por activos que son insuficientes para cubrir el préstamo más los gastos de cobranza). Segundo, el principal incentivo del prestatario para reembolsar un micropréstamo generalmente es la expectativa del acceso a préstamos futuros³⁷. Cuando un prestatario ve que otros no reembolsan sus préstamos, su propio incentivo para seguir pagando disminuye porque el brote de morosidad torna menos probable que la IMF pueda recompensar la lealtad del prestatario con un préstamo complementario. Y si el prestatario no corre riesgo de perder una garantía, puede sentirse un tonto si reembolsa sus préstamos cuando otros no lo hacen. Por lo tanto, los brotes de morosidad en una IMF pueden ser contagiosos. (Este riesgo es menor en el caso de un banco comercial con una cartera diversificada de la que forman parte los micropréstamos). La opinión general ha sido que, como regla general, si la tasa anualizada de préstamos incobrables de un microprestamista se eleva por encima del 5%, o si más del 10% de su cartera registra una mora de más de 30 días, la administración debe corregir la situación rápidamente o la situación probablemente caiga en descontrol³⁸.
- *Elevados costos administrativos.* Los costos administrativos de las IMF son elevados en relación con el tamaño de los distintos préstamos. En consecuencia, para mantenerse, las IMF deben aplicar tasas de interés más altas que las aplicables a los préstamos de

³⁷ Esto es cierto no solo en el caso de micropréstamos individuales sino también en el de micropréstamos a grupos.

³⁸ Esta regla general está muy extendida en la actividad, pero se basa en experiencias circunstanciales, no en el análisis estadístico.

los bancos comerciales típicos³⁹. Cuando los préstamos no se reembolsan, las IMF no reciben el efectivo que necesitan para cubrir los gastos vinculados con esos préstamos. Como los costos de las IMF comúnmente son mucho más altos que los costos por unidad prestada de los bancos comerciales, un nivel determinado de morosidad descapitalizará a una IMF mucho más rápidamente de lo que lo haría a un banco típico.

- *Cuestiones relativas a la diversificación de la cartera.* Las carteras de préstamos de las IMF no se concentran en unos pocos préstamos grandes. Pero suelen limitarse a uno o dos productos de préstamo con riesgos covariantes considerables. Además, algunas IMF desarrollan operaciones en una zona geográfica estrecha.
- *Madurez de la administración y los sistemas.* En algunos países, las IMF no tienen un historial muy largo y, por lo general, tienen una administración y personal con menos experiencia que los bancos. Esta es una cuestión especialmente importante en el caso de una IMF que es una ONG y se transforma: el personal que tenía antes de transformarse tiene poca experiencia en los peculiares desafíos de la administración de activos y pasivos de una institución de captación de depósitos.
- *Limitaciones de los instrumentos de supervisión.* En muchos países, el organismo de supervisión tiene poca experiencia en juzgar y controlar el riesgo de las microfinanzas. Además, algunos instrumentos importantes de supervisión no funcionan tan bien para las IMF especializadas (véase “Instrumentos de supervisión y sus limitaciones”).

En respuesta, los que aducen que los requisitos de suficiencia de capital para las IMF no deben ser más altos que para los bancos convencionales han señalado los largos años de estabilidad y la sólida cobranza de préstamos de las IMF autorizadas. También hacen hincapié en la existencia de condiciones de igualdad entre las IMF y los bancos.

Sin embargo, la experiencia de los últimos años ha indicado que los riesgos a largo plazo que plantea el microcrédito tal vez sean más altos de lo que parecían serlo en etapas anteriores. En particular, más mercados de microcrédito están llegando a la saturación puesto que los competidores ávidos de participar en el mercado se amplían muy rápidamente. Los recientes brotes de problemas graves de sobreendeudamiento y de cobranza en algunos mercados que están llegando a establecerse refuerzan el argumento a favor de un requisito de suficiencia de capital más alto para las instituciones con activos compuestos fundamentalmente de microcréditos no garantizados.

Suficiencia de capital para las cooperativas financieras y sus redes

Las cooperativas financieras plantean un peculiar problema al momento de definir el capital a los fines de la relación de suficiencia de capital. Todos los miembros de una cooperativa deben invertir un monto mínimo de “capital social” en la institución. Pero, a diferencia de una inversión en el capital social de un banco, el capital social de cada miembro normalmente puede retirarse cuando el miembro deja la cooperativa. Desde el

³⁹ Esto se debe a que los costos de otorgar préstamos no varían en proporción directa al monto prestado; una cartera que contenga un gran número de préstamos pequeños será más costosa que una cartera del mismo valor nominal pero que esté integrada por un número menor de préstamos más grandes. Sin embargo, muchas IMF podrían aumentar la eficiencia, y reducir de esa manera los costos administrativos y operacionales.

punto de vista de la seguridad institucional, dicho capital no es muy satisfactorio, ya que puede ser retirado con facilidad precisamente en el momento en que es más necesario: cuando la cooperativa cae en problemas. El capital constituido a partir de las utilidades no distribuidas, a veces denominado “capital institucional”, no presenta este problema.

Un planteamiento respecto de esta cuestión es limitar el derecho de los miembros a retirar capital social si la suficiencia de capital de la cooperativa se reduce a un determinado nivel. Otro planteamiento es dar a las cooperativas algunos años para constituir el nivel requerido de capital institucional, después de lo cual la suficiencia de capital se basará exclusivamente en las utilidades no distribuidas.

Una federación de cooperativas puede ser lo suficientemente integrada como para que se trate a las cooperativas miembros como un solo conglomerado a los fines de la supervisión (por ejemplo, la federación administra los activos y pasivos de la red, tiene considerable control sobre la actividad de las cooperativas miembros, o crea un mecanismo para reembolsar a los depositantes si un miembro de la red cae en quiebra). En dichas circunstancias podría aducirse que sería suficiente una relación consolidada de suficiencia de capital para toda la federación (sin aplicar un coeficiente para cada miembro). Sin embargo, un coeficiente consolidado plantea el riesgo de una distribución desigual de capital (por ejemplo, cuando una cooperativa tiene activos más riesgosos y posiblemente más redituables de lo que su capital podría permitir). Existe, por lo menos, un país que adoptó el camino del medio al imponer una relación consolidada de suficiencia de capital a la red y un coeficiente más bajo a cada miembro.

Límites a los préstamos sin garantía y reservas para préstamos incobrables

Puntos clave

- Una cartera de micropréstamos no debería limitarse a un porcentaje específico del capital social del prestamista ni someterse a la carga del requisito de constituir un nivel alto de reservas generales sencillamente porque los préstamos no tienen una garantía convencional.
- De no existir circunstancias especiales, los micropréstamos productivos deberían sujetarse al mismo requisito de constitución de reservas que las demás categorías de préstamos que no son particularmente riesgosos. Sin embargo, la relación de constitución de reservas para los micropréstamos *en mora* sin garantía debe ser más alta que la relación correspondiente a los préstamos bancarios con garantía.

Por reglamentación se suele limitar el monto de préstamos no garantizados de un banco a un porcentaje específico del capital social de la institución. Este tipo de norma no es adecuado para las carteras de microcréditos no garantizados que usan la metodología común de micropréstamo (véase el punto 1a, “Terminología: ¿Qué son las ‘microfinanzas’? ¿Qué es la ‘inclusión financiera’?”). Dichas carteras, por lo general, han tenido un buen desempeño sin una garantía tradicional. Limitar el micropréstamo a una fracción del capital social de las instituciones (como es común en el caso de los préstamos convencionales sin garantía de los bancos) tornaría imposible el micropréstamo por parte

de las IMF especializadas. También haría que el microcrédito no fuera de tanto interés para los bancos diversificados. Esto no significa que las carteras de micropréstamos nunca se deterioren, sino que las metodologías de micropréstamo, por lo general, pueden mitigar eficazmente el riesgo de crédito.

Las reglamentaciones bancarias suelen exigir un nivel elevado (a veces del 100%) de reservas para préstamos incobrables en el caso de todos los préstamos sin garantía (con excepción de los préstamos a otros intermediarios autorizados) al momento en que se otorgan, aun antes de que entren en mora. Esto es evidentemente inviable en el caso de los microcréditos. Aun si la IMF recupera más adelante la reserva para préstamos incobrables cuando se cobra el préstamo, el cargo acumulado para los préstamos corrientes produciría una subrepresentación general del patrimonio neto real de la IMF.

A fin de abordar estos dos problemas, algunas autoridades reguladoras han tratado las garantías, particularmente las garantías de grupo, como una “garantía real” a los fines de aplicar dichas reglamentaciones a los microcréditos. Esta puede ser una solución conveniente y pragmática del problema, al menos de orden cosmético. Sin embargo, las garantías de grupo son menos eficaces de lo que suele suponerse. Muchas IMF otorgan préstamos a grupos pero no piden garantías. Muchas otras piden garantías pero no las ejecutan⁴⁰. Y hay otras que no actúan para nada con grupos. La fuente más sólida de seguridad en el microcrédito, por lo general, no es el uso de garantías de grupo por parte de la IMF, sino más bien la solidez de su actividad crediticia, su historial y procedimientos de cobranza, así como la credibilidad de la promesa de la institución en el sentido de que los clientes que reembolsen sus préstamos tendrán acceso a los servicios que quieran en el futuro⁴¹.

La solución más directa, por lo menos cuando tiene el respaldo de la experiencia histórica en materia de cobranza de los microprestamistas del mercado, es la exención de la limitación del capital social o el nivel prohibitivamente alto del requisito general de constitución de reservas para préstamos sin garantía de las carteras de microcréditos que reúnen las condiciones exigidas (es decir, aquellas en las que se usa la metodología común de micropréstamo; véase el punto 1a, “Terminología: ¿Qué son las ‘microfinanzas’? ¿Qué es la ‘inclusión financiera’?”). Normalmente los requisitos generales de constitución de reservas para los micropréstamos sin garantía, siempre que se originen a través de los debidos procesos que tengan en cuenta las características y riesgos del mercado, deberían ser los mismos que para los préstamos bancarios normales sin garantía.

Sin embargo, una vez que se registra la mora de un micropréstamo, se plantea la duda acerca de la disposición y la capacidad de pago del prestatario. Es posible que se esté desmoronando el contrato implícito entre el prestatario y la IMF en el sentido de que el reembolso debido dará lugar a otros servicios en el futuro. Esto es especialmente cierto en el caso de los plazos más cortos de vencimiento de los préstamos con reembolsos más frecuentes. Tras 60 días de mora, un micropréstamo sin garantía a tres meses con reembolsos semanales programados tiene una probabilidad más alta de pérdidas que

⁴⁰ Hay pruebas de que, en algunos casos, el impacto de los préstamos a grupos, en comparación con los préstamos individuales, en el nivel de reembolso es mínimo. En la obra de Gine y Karlan (2010), respecto de un experimento de largo plazo en el terreno llevado a cabo en Filipinas, se llegó a la conclusión de que dejar de otorgar préstamos a grupos para pasar a otorgarlos a individuos no tenía influencia en el nivel de reembolso. Análogamente, los resultados de pruebas de laboratorio de esta hipótesis revelaron que, si no había sistemas diferentes de seguimiento por los pares, “el nivel de reembolso de los préstamos a grupos es, en gran parte, similar al de los préstamos otorgados a individuos” (Cason, Gangadharan y Maitra, 2008).

⁴¹ Véase Chen, Rasmussen y Reille (2010).

un préstamo a dos años de plazo con garantía hipotecaria y pagadero mensualmente. Como el micropréstamo comúnmente no está respaldado por una garantía suficiente, la constitución de reservas para los micropréstamos *en mora* debería ser más agresiva que la programada para los préstamos bancarios con garantía en mora.

Gestión de gobierno

Punto clave

Los directorios de las IMF de depósito deben ser independientes de la administración y estar integrados por miembros con experiencia en finanzas y banca, así como por miembros que conozcan bien a los clientes.

Como se establece en los Principios Básicos de Basilea: “El buen Gobierno corporativo es la base de una gestión de riesgos eficaz y de la confianza del público en los bancos individuales y el sistema bancario”⁴². Este énfasis se destaca en el agregado propuesto de un nuevo principio básico sobre el gobierno de las sociedades. (Véase en el punto 2d, “Transformación de las IMF que son ONG en intermediarios autorizados”, un análisis de cuestiones relativas a la gestión de gobierno y la propiedad cuando una ONG se transforma en una entidad comercial, de propiedad de accionistas).

La administración debería ser supervisada por un directorio independiente. Ello es especialmente importante en las microfinanzas, donde históricamente han predominado las ONG: las ONG no tienen dueños, lo que a veces deja a la administración sin supervisión efectiva por parte del directorio. Además, una IMF de depósito debe contar con un número mínimo de miembros del directorio y directivos superiores con experiencia en finanzas o banca. También es útil tener a alguien en el directorio que conozca a los clientes y el uso que estos hacen de los servicios financieros.

El buen gobierno de las sociedades reviste particular importancia para el doble objetivo final de muchas IMF. En varias situaciones surgen problemas relativos a cómo garantizar la adhesión a la misión, incluidas la transformación previa (es decir, la selección de propietarios con un compromiso común con la misión) y la salida (es decir, la venta a personas e instituciones que seguirán la misión).

Liquidez y riesgo cambiario

Puntos clave

- Las IMF especializadas tal vez necesiten un nivel de liquidez obligatoria alto, en lugar de bajo.
- Las IMF no deberían tomar préstamos ni hacer transacciones en moneda extranjera sin tener la capacidad de evaluar y gestionar el riesgo cambiario.

⁴² Véase BCBS (2012).

En algunos países, las autoridades reguladoras han impuesto un nivel menos riguroso de liquidez obligatoria a las IMF de depósito que a otras instituciones de depósito. Esto puede facilitar el funcionamiento de las IMF, pero no queda claro cómo se justifica un nivel más bajo de liquidez obligatoria desde el punto de vista de la seguridad. De hecho, se aduce que las IMF pueden necesitar más, y no menos, liquidez que los bancos. Frente a problemas de liquidez, con frecuencia los bancos pueden dejar de otorgar créditos durante un tiempo para conservar el efectivo. Pero las IMF no pueden dejar de otorgar préstamos sin socavar la motivación de los prestatarios para reembolsar sus préstamos pendientes (véase el punto 3a, “Herramientas de supervisión, mecanismos de cumplimiento y limitaciones relativas a las IMF”). Y las IMF tal vez no puedan recurrir al banco central o a las fuentes de liquidez del mercado a las que recurren los bancos para obtener acceso a liquidez de emergencia⁴³.

Cada vez en mayor medida, las IMF están contrayendo préstamos de prestamistas extranjeros. Aunque gran parte de esta deuda está denominada en moneda extranjera, muchos gerentes de IMF no tienen conocimientos sobre el riesgo cambiario ni los instrumentos para gestionarlo⁴⁴. Deberían existir límites a la posición neta de las IMF en cada moneda en relación con el capital o los ingresos de la institución (BCBS, 2010, pág. 21). Además, toda institución que contraiga préstamos o en cuyas actividades se use moneda extranjera debería estar sujeta a los pertinentes criterios de idoneidad y honorabilidad de sus directivos superiores. Y, en general, las políticas y los procedimientos de gestión de riesgos de las IMF deberían asegurar que no asuma riesgos, como los cambiarios, que no pueda gestionar⁴⁵.

Aunque la administración de la IMF tenga las aptitudes para evaluar y, en teoría, gestionar el riesgo cambiario, en muchos países en desarrollo no hay oportunidades de cobertura. En esa situación, las IMF suelen otorgar sus micropréstamos en moneda extranjera, o indizarlos según el tipo de cambio⁴⁶. En ambos casos, los prestatarios asumen el riesgo, lo que tal vez no sea una solución satisfactoria desde la perspectiva de bienestar de los clientes.

⁴³ Las normas sobre liquidez especial que podrían ser apropiadas para una IMF especializada con una cartera integrada en gran parte por micropréstamos pueden no ser necesarias para un banco universal si los micropréstamos constituyen una pequeña parte de su cartera.

⁴⁴ Véase la obra de Abrams y Prieur (2011), en la que se concluye que las IMF tienen excesivos riesgos cambiarios. Véase también la obra de Apgarand y Reille (2010), con respecto a nuevos proyectos centrados en la cobertura cambiaria para las IMF.

⁴⁵ Como parte del proceso de autorización, se debe requerir a todo solicitante de un permiso para captar depósitos que presente una propuesta de políticas y procedimientos de administración de riesgos. Con dichas políticas y procedimientos se debería demostrar, entre otras cosas, la manera en que la institución medirá, vigilará y controlará el desajuste monetario entre su cartera de micropréstamos (comúnmente en moneda nacional) y todo financiamiento en moneda extranjera. El supervisor debe poder evaluar si una IMF cumple con sus políticas.

⁴⁶ Algunos países prohíben la indización porque los clientes de servicios microfinancieros probablemente estén menos preparados para hacer frente a las consecuencias de una baja en el valor de la moneda nacional. Si se permite la indización, se debe exigir a la IMF que explique a sus clientes los riesgos que están asumiendo. Véase en el punto 4c, “Protección del consumidor”, un análisis del requisito de divulgación.

Documentos del préstamo

Punto clave

Habida cuenta del tamaño de los micropréstamos y la naturaleza de los prestatarios, los requisitos relativos a los documentos de los préstamos deben ser menos estrictos para los microcréditos que para los préstamos de los bancos convencionales.

En un micropréstamo típico, no hay evaluación inicial ni registro de la garantía, ni estados financieros formales de la empresa del prestatario, ni prueba de que la empresa esté inscrita formalmente o de que cumpla con sus obligaciones impositivas. Dichos requisitos deben sencillamente exceptuarse para los micropréstamos.

Comúnmente, una carpeta de micropréstamos debería contener lo siguiente:

- la solicitud de préstamo;
- una copia del documento de identidad (o documentación sustituta aceptable) del cliente;
- la evaluación inicial del préstamo (por lo menos para los préstamos a individuos, en cuyo caso la evaluación debería incluir, por lo general, un análisis del flujo de caja de la unidad familiar);
- información relativa al nivel anterior de reembolsos de los préstamos del cliente a la IMF (de ser aplicable);
- un informe de crédito, si la IMF participa en una entidad de calificación del riesgo crediticio⁴⁷;
- la aprobación del préstamo por el comité o el gerente correspondiente⁴⁸;
- el pagaré firmado;
- un plan de amortización, por lo menos en los casos en que este plan no esté integrado en un sistema automatizado de administración del préstamo.

Sin embargo, cuando una IMF otorga reiteradamente préstamos a corto plazo (por ejemplo, tres meses) al mismo cliente, no se debería exigir la repetición del análisis de flujo de caja y el informe de crédito por cada préstamo. La frecuencia y oportunidad de las actualizaciones del análisis de crédito de un prestatario deben basarse en políticas establecidas por escrito, y no en una determinación para cada caso.

Restricciones a los cofirmantes para ser prestatarios

Punto clave

Es posible que las prohibiciones relativas a la imposibilidad de los cofirmantes de ser prestatarios deban ser menos rígidas.

⁴⁷ En muchos mercados puede haber obstáculos reglamentarios y prácticos para que las IMF participen en una entidad de calificación del riesgo crediticio, o que limiten la utilidad de los informes de los proveedores existentes de informes sobre la solvencia. Véase Lyman y cols. (2011). Véase el punto 4d, “Sistemas de información crediticia”.

⁴⁸ Comúnmente no es viable exigir que las solicitudes de micropréstamo se aprueben fuera del nivel de las sucursales.

En las reglamentaciones, a veces se prohíbe que un banco otorgue préstamos a una persona que sea cofirmante o que haya garantizado de alguna manera un préstamo otorgado por el mismo banco. Esto crea problemas para las instituciones que utilizan mecanismos de préstamos a grupos, caso en que los miembros de un grupo son responsables de los préstamos contraídos por los demás miembros.

Requisitos relativos a las sucursales

Punto clave

Los requisitos relativos a las sucursales deben volver a examinarse, aunque no necesariamente eliminarse, para adaptarlos a los fines microfinancieros.

Los horarios de atención y la ubicación de las sucursales de los bancos suelen estar estrictamente regulados de una manera que puede tornar imposible prestar servicios de forma rentable a los clientes de servicios microfinancieros, particularmente a los que viven en zonas apartadas y escasamente pobladas. Por ejemplo, para conveniencia de los clientes, podría ser necesario desarrollar operaciones fuera del horario normal de actividades o el funcionamiento de una sucursal móvil, o por consideraciones relativas a los costos, podría ser necesario que el personal rotara entre las sucursales que están abiertas tan solo uno o dos días a la semana. Otros requisitos no prudenciales vinculados con las sucursales —requisitos en materia de seguridad (por ejemplo, guardias armados, bóvedas) o normas de infraestructura— también podrían tornar demasiado costoso para las IMF abrir sucursales en las zonas pobres, apartadas o escasamente pobladas. Debe lograrse un equilibrio entre la necesidad de acceso de los clientes a servicios financieros y los riesgos de seguridad inherentes a mantener efectivo. A fin de promover la inclusión financiera, algunos países han revisado los requisitos relativos a las sucursales para permitir el funcionamiento de distintos puntos de prestación de servicios, incluido el uso de agentes por los bancos (véase la parte V, “Regulación del uso de la banca sin sucursales para prestar servicios a los pobres”).

Presentación de informes

Punto clave

El contenido y la frecuencia de los informes deberían permitir a los supervisores realizar los análisis necesarios para la supervisión eficaz de las IMF de depósito. Sin embargo, en las reglamentaciones también se debe tener en cuenta la situación de las instituciones supervisadas, que tal vez no puedan cumplir con algunos de los requisitos aplicables a los bancos.

La presentación de informes a un supervisor puede aumentar considerablemente los costos administrativos de un intermediario, especialmente de los intermediarios que se especializan en transacciones muy pequeñas. Además, algunos requisitos tal vez no

sean viables, por ejemplo, a veces puede suceder que las condiciones de transporte y comunicaciones tornen prácticamente imposible la presentación diaria de informes. Comúnmente, los requisitos en materia de presentación de informes que se aplican a las IMF de depósito y los programas de microfinanzas son más sencillos que los aplicables a las operaciones de la banca minorista convencional. Sin embargo, deberían incluir estados financieros periódicos, informes de auditoría externa e interna, e información acerca de la calidad de la cartera, apalancamiento, coeficientes prudenciales, costos operativos, estructura de financiamiento, posición de liquidez, riesgo cambiario y deficiencias del mecanismo de fijación de nuevas tasas de interés⁴⁹.

Reservas frente a depósitos

Muchos países exigen a los bancos mantener reservas (en forma de efectivo en las bóvedas de los bancos o en el banco central) por un monto equivalente a determinado porcentaje de los depósitos o algunos tipos de depósitos (pueden excluirse los depósitos a plazo). Algunos países eximen a las instituciones con un total de pasivos por concepto de depósitos sujetos al requisito de reserva por debajo de un mínimo específico. Esas reservas pueden ser un instrumento útil de la política monetaria, pero aumentan el costo del capital proveniente de la captación de depósitos. Habida cuenta de la tasa inferior a la del mercado que suele aplicarse a estas reservas (si es que producen algún rédito), dicho requisito puede llevar a la exclusión de los pequeños depositantes al aumentar el tamaño mínimo de los depósitos que los bancos o las IMF pueden manejar de manera rentable. Esta última desventaja debe tenerse en cuenta en las decisiones acerca de las reservas obligatorias.

Préstamos internos

Punto clave

Con respecto a las IMF que no son de propiedad de miembros y que reciben un trato reglamentario favorable debido a su concentración en los clientes pobres, es difícil encontrar un motivo para permitir préstamos internos, salvo tal vez pequeños préstamos de asistencia social a los empleados.

Las autoridades reguladoras suelen limitar el monto que un banco puede prestar a nivel interno (por ejemplo, a miembros del directorio y de la administración) y a otras partes vinculadas, porque dichos préstamos pueden plantear conflictos de interés: un préstamo cuantioso que puede ser bueno para un prestatario interno tal vez no lo sea para el banco como institución. En el caso de las IMF que son ONG y otras IMF que obtienen ventajas reglamentarias porque prestan servicios a personas pobres, no está claro por qué debe permitirse préstamo interno *alguno*, salvo tal vez pequeños préstamos de asistencia social a los empleados. Las cooperativas financieras de propiedad de miembros tal vez

⁴⁹ Véase BCBS (2010).

requieran una excepción: sus miembros podrían no estar dispuestos a asumir funciones en la administración o el directorio si ello significara renunciar a tener acceso a préstamos.

Pese a la orientación social de las IMF, ha habido casos de préstamos internos. Cuando se permiten los préstamos internos, deben existir normas relativas a los conflictos de interés (por ejemplo, que exijan a los prestatarios internos abstenerse de participar en las decisiones relativas a sus préstamos). Dichas normas deberían extenderse a las cooperativas financieras, muchas de las cuales también han registrado problemas de abuso de los préstamos internos.

Los préstamos internos que ayudan al prestatario a comprar acciones en una IMF plantean problemas de conflictos de interés y de capitalización. Algunos países prohíben dichos préstamos, o los permiten solo si la razón capital-activo supera un porcentaje específico.

¿A quiénes se deberían aplicar las normas prudenciales especiales?

Punto clave

Al crear nuevos regímenes para las entidades microfinancieras de depósito, las autoridades reguladoras deben asegurar que se permita a los bancos que ofrecen servicios múltiples y a otras instituciones financieras (no solo a las IMF) prestar servicios microfinancieros.

Vale la pena reiterar que varios de los ajustes mencionados tienen que ver con productos financieros y metodologías operacionales particulares y no con tipos particulares de instituciones. Estos ajustes se aplicarían no solo a las IMF especializadas, sino también a las operaciones microfinancieras de las cooperativas financieras, los bancos comerciales y otros proveedores autorizados por las normas prudenciales (BCBS, 2010).

Si un banco minorista convencional decide ofrecer productos microfinancieros, o asociarse con una IMF para ofrecer esos productos, debería haber una vía reglamentaria clara para hacerlo. Las autoridades reguladoras y los supervisores deberían promover esa circunstancia. Cuando el microcrédito constituye una pequeña parte de la cartera diversificada de un banco minorista, el riesgo y el costo de la supervisión de la actividad microfinanciera son menores. Asimismo, las condiciones de igualdad en cuanto a las normas prudenciales ayudan a promover la competencia.

Recuadro 3: Principios Básicos de Basilea y actividades microfinancieras de depósito

En 1997, el BCBS, con la cooperación de los supervisores de países miembros y no miembros y otras entidades normativas internacionales, fijó 25 principios básicos para una supervisión bancaria eficaz, en los que se estableció la norma práctica de regulación y supervisión de los bancos. Los principios se revisaron en 2006 con el objeto de incorporar importantes cambios de la regulación bancaria en todo el mundo, y otra vez en 2012 para tratar las enseñanzas derivadas de las crisis. En las actuales revisiones propuestas se pone de relieve el principio de la proporcionalidad.

Continúa

Recuadro 3 (continuación)

En el documento de orientación del BCBS de 2010 sobre la aplicación de los 25 principios relativos a las actividades microfinancieras de las instituciones de depósito, se señala lo siguiente:

- Los requisitos en materia de permisos deben ajustarse al tamaño y la naturaleza de las actividades de las instituciones en particular y al riesgo sistémico planteado por estas instituciones. En relación con los permisos, los tipos de actividades microfinancieras permisibles (incluido, en particular, el microcrédito, para distinguirlo de otros tipos de préstamos) deben definirse claramente en las reglamentaciones.
- Al evaluar los procesos y las técnicas de gestión de riesgos deben entenderse y estudiarse las diferencias entre las microfinanzas y la banca comercial. Concretamente respecto de las IMF, la cartera de préstamos es el activo fundamental, de modo que los supervisores deben concentrarse en el riesgo de crédito en particular y deben tener conocimientos especializados acerca de la metodología del micropréstamo de uso intensivo de mano de obra.
- La constitución de reservas para micropréstamos debería ser específica y no agruparse con otras categorías de préstamos.
- El nivel de liquidez obligatoria debería ajustarse a la elevada tasa de crecimiento de la IMF y al menor número de fuentes de respaldo de la liquidez, así como al comportamiento particular de los activos y pasivos de la institución microfinanciera.
- En la evaluación de los riesgos operacionales, así como, en su caso, en los controles y procedimientos de auditoría internos, se debe tener en cuenta la naturaleza descentralizada de la metodología de micropréstamo y el uso de la tecnología y de agentes (u otros mecanismos contractuales y de subcontratación).

2d. Transformación de las IMF que son ONG en intermediarios autorizados⁵⁰**Punto clave**

A fin de facilitar la transformación de las IMF que son ONG en empresas con fines de lucro autorizadas para aceptar depósitos minoristas, es conveniente que las autoridades reguladoras consideren el ajuste temporal o permanente de algunos requisitos prudenciales.

⁵⁰ Las cuestiones reglamentarias *no prudenciales* que surgen cuando las IMF que son ONG se transforman (incluidas las restricciones a la propiedad de empresas con fines de lucro por parte de las ONG) se analizan en el punto 4f, “Transformación de las ONG en empresas con fines de lucro”. Algunas de las cuestiones prudenciales analizadas en esta sección también se aplican cuando los prestamistas con fines de lucro se transforman en intermediarios autorizados.

Las IMF suelen empezar como ONG sin fines de lucro, pero después quieren captar depósitos para financiar su crecimiento y prestar servicios de ahorro a sus clientes⁵¹. Las autoridades reguladoras interesadas en la inclusión financiera comúnmente consideran favorable este tipo de evolución (aunque tal vez haya inquietudes no prudenciales con respecto al trato de los activos de las ONG, particularmente los activos derivados del financiamiento subvencionado, habida cuenta de que las transformaciones típicas de las ONG son, en esencia, privatizaciones)⁵².

Hay varias maneras de transformar una IMF que es una ONG en un banco u otra institución de depósito con fines de lucro⁵³. Lo más común es que la ONG transfiera la totalidad o parte de su cartera de préstamos y otros activos, pasivos y empleados a una empresa nueva o existente⁵⁴. A cambio, la ONG recibe participación en el capital social de la empresa o un pago en forma de efectivo o deuda. Las transformaciones suelen encontrarse con obstáculos reglamentarios, y las autoridades reguladoras deberían considerar atenuar algunos de ellos.

Requisitos relativos a la propiedad y a la diversificación

Con frecuencia, una ONG que se transforme querrá tener una participación considerable en la propiedad de la nueva empresa, pero los requisitos en materia de propiedad y de diversificación pueden plantear problemas graves. Por ejemplo, la aprobación reglamentaria de los propietarios importantes de la nueva empresa autorizada tal vez dependa de su capacidad para responder a una ampliación de capital. Sin embargo, muchas ONG no podrían recaudar más efectivo de forma inmediata si la nueva IMF tuviera problemas. Algunas autoridades reguladoras han implementado la exención del cumplimiento de este requisito (por lo menos, temporariamente) para permitir que se realice la transacción; por lo menos en algunos casos, ha habido una exención permanente en reconocimiento de la posición financiera e institucional de algunas ONG en particular.

En las reglamentaciones prudenciales suele especificarse un número mínimo de propietarios para las instituciones de depósito, así como una participación porcentual máxima para cada propietario o grupo de propietarios vinculados. Sin embargo, una participación máxima, por ejemplo, del 20% obligaría a la ONG que se transforme a

⁵¹ Comúnmente, no se permite que una ONG (ya sea una asociación o fundación u otro tipo de sociedad) capte depósitos. Otros motivos para transformar una ONG en una empresa con propietarios se analizan en Lauer (2008). La transformación de una ONG en una cooperativa plantea problemas que no se tratan en esta guía ni en Lauer (2008).

⁵² Cuando los activos de las IMF sin fines de lucro se venden a partes privadas, la autoridad reguladora de los bancos o la autoridad reguladora responsable de las asociaciones sin fines de lucro deben tomar medidas razonables para asegurar que el precio pagado se ajuste al valor de mercado. En muchos casos, sin embargo, será difícil hacer valoraciones precisas (O'Donohoe y cols., 2009). Estas cuestiones pueden ser particularmente delicadas cuando los gerentes o propietarios de la ONG se convierten en accionistas de una nueva IMF con fines de lucro. Si reciben acciones (u otros beneficios) a precios inferiores a los de mercado, se plantean cuestiones éticas y legales. Véase Rhyne, Leiberman, Busch y Dolan (2010).

⁵³ En la mayoría de estos casos, el término "transformación" no es correcto. Cuando una IMF que es una ONG "se transforma", normalmente no cambia de tipo de institución, sino que transfiere sus actividades a otra institución. En algunos países, la ley permite en verdad que alguna entidad sin fines de lucro (comúnmente una empresa de responsabilidad limitada) vuelva a inscribirse como empresa con propietarios, lo que implica una verdadera transformación.

⁵⁴ En los casos en los que no existía una vía clara de transformación, las ONG de algunos países utilizaron transacciones más complicadas para transformarse. Véase Lauer (2008).

encontrar, por lo menos, cuatro propietarios más. Si la ONG se ve obligada a buscar más inversionistas, tal vez se encuentre en una mala posición para negociar cuando se trata de quedarse con una buena parte de la nueva empresa a cambio de su aporte. Los requisitos en materia de diversidad de los accionistas también han sido exceptuados (en algunos casos, en forma temporaria) en el caso de las transformaciones de las IMF que son ONG. El que deba adoptarse dicha medida dependerá de las peculiaridades de la situación, incluidos los objetivos de los requisitos en materia de propiedad (y de si dichos objetivos pueden alcanzarse por otros medios) y la situación financiera de la ONG y de los demás propietarios.

Los límites a la propiedad también pueden plantear un problema para la ONG que quiera que se mantenga la misión social de las operaciones microfinancieras. Esto puede ser más difícil de asegurar cuando las reglamentaciones excluyen a la ONG de una posición controlante. Las ONG tal vez no puedan captar inversionistas que compartan la misma visión social. La continuación del control (o de la fuerte influencia) de la ONG sobre la empresa puede o no ser conveniente, según la situación local y la política del Gobierno⁵⁵.

Requisitos en materia de competencia del directorio y la administración

Los requisitos de “idoneidad y honorabilidad” para los miembros del directorio y los directivos superiores de las instituciones financieras autorizadas pueden comprender la experiencia profesional en finanzas⁵⁶. Si por reglamentación se exige a los gerentes tener experiencia en un banco u otra institución de depósito, puede plantearse un problema en el caso común de gerentes cuya labor se ha limitado a la ONG de crédito solamente que se está transformando. El equipo de administración de una institución de depósito debe tener experiencia en depósitos, pero una exención temporal de este requisito hasta que la nueva institución empiece a captar depósitos puede hacer la transición más ordenada.

Cartera de préstamos como parte del capital mínimo inicial

Las normas vigentes pueden ser un obstáculo para una ONG que tiene poco más que su cartera de préstamos para satisfacer los requisitos de capital mínimo de la nueva institución de depósito. Algunos países prohíben el intercambio de acciones para que la cartera de préstamos cumpla con los requisitos de capital mínimo inicial; en otros países, la prohibición es absoluta. En todos los demás solo pueden transferirse los préstamos productivos. Aunque no hay límite al monto de capital que puede aportarse en especie (ya sea una cartera de préstamos u otro activo), todo aporte no monetario debe ser valorado por un experto independiente.

⁵⁵ Por lo menos un país ha exigido que la ONG en transformación siga siendo la propietaria mayorista de la empresa con fines de lucro a la que ha transferido su cartera. El objetivo declarado de la regulación era la protección contra la liquidación de activos después de terminada la transacción.

⁵⁶ Las reglas relativas a la idoneidad y la honorabilidad aplicables a las instituciones de depósito autorizadas comúnmente se basan tanto en las aptitudes profesionales como en la integridad moral. No hacen falta reglamentaciones prudenciales en el caso de las IMF que solo otorgan préstamos, de modo que la prueba de idoneidad y honorabilidad de los miembros del directorio y de la administración de dichas IMF no debe incluir la misma experiencia profesional que la prueba correspondiente a las instituciones de depósito.

Un planteamiento para convertir una vieja cartera en capital seguro es un permiso provisional para funcionar como banco que permita a la nueva institución desarrollar solo actividades crediticias (y tal vez algunas otras actividades limitadas), pero no captar depósitos. Durante el período provisional, la ONG aporta los fondos en efectivo provenientes del reembolso de sus préstamos vigentes como capital social para la nueva empresa. Los clientes que hacen reembolsos a las ONG pueden entonces recibir préstamos complementarios de la nueva empresa autorizada. Una vez que el efectivo aportado satisfaga los requisitos mínimos de capital, el supervisor emitirá un permiso irrestricto que permitirá la captación de depósitos. Este planteamiento permite eficazmente a la ONG convertir su vieja cartera de préstamos en capital para la nueva empresa. Al mismo tiempo, evita imponer a la nueva empresa la carga del riesgo de cobranza de la vieja cartera, de modo que no hay necesidad de valoración alguna de esa cartera.

2e. Seguros de depósitos

Punto clave

Si un país exige que los bancos comerciales participen en un plan de seguro de depósitos, es conveniente que se considere imponer el mismo requisito también a las IMF de depósito sujetas a supervisión prudencial (incluidas, por lo menos, las cooperativas financieras grandes).

El seguro de depósitos es uno de los diversos mecanismos que se usan, junto con la regulación bancaria y la supervisión, para crear un sólido sistema bancario, reducir la probabilidad de crisis sistémicas y limitar sus costos cuando se producen⁵⁷. En países de un sólido desarrollo institucional, incluida la regulación bancaria eficaz y un supervisor independiente⁵⁸, un seguro de depósitos bien diseñado puede contribuir a la estabilidad del sistema financiero, proteger a la gran mayoría de los depositantes y ayudar a la solución ordenada de la quiebra de los bancos. Los países han venido introduciendo cada vez más el seguro de depósitos en forma expresa, no solo a los fines de la estabilidad del sistema financiero sino también para limitar el uso de garantías públicas implícitas (y abiertas) (www.iadi.org/deposit.html). Un plan expreso o formal de seguro de depósitos tiene dos ventajas respecto de las garantías públicas implícitas, a saber: mayor transparencia respecto de las obligaciones frente a los depositantes y la limitación (por lo menos, en teoría) de las obligaciones financieras del Gobierno en caso de quiebra de los bancos.

En la mayoría de los países, todos los bancos comerciales sujetos a regulación prudencial deben participar en el plan de seguro de depósitos. En un reducido pero creciente número de países también se invita a participar a las cooperativas financieras e IMF de depósito, o se exige su participación, siempre que estén sujetas a reglamentaciones

⁵⁷ Pero véase la obra de Caprio, Demirgüç-Kunt y Kane (2008, pág. 35), en la que se afirma que “las crisis financieras se han vuelto más frecuentes y menos costosas (en cuanto a pérdidas por dólar de depósitos), ya que se han ampliado las redes de protección”.

⁵⁸ La IADI incluye la condición previa de que haya una supervisión *firme e independiente* para el seguro de depósitos.

prudenciales y supervisión eficaces⁵⁹. Sin embargo, antes de establecer dicho sistema, es esencial evaluar el financiamiento de dicho plan. ¿Quién lo financiará? ¿Cómo se fijarán y evaluarán las primas? ¿Qué impacto tendrán estas primas en las tasas de interés y las comisiones cobradas a los clientes? ¿Y cómo afectarán dichas primas el acceso financiero (CGAP, 2011)? Un sistema unitario de seguro torna más coherente la protección de los depositantes y conduce a la igualdad de condiciones de los proveedores. Cuando las instituciones no bancarias de captación de depósitos están sujetas a reglamentaciones y supervisión distintas de los bancos, algunos países las han sometido a planes distintos de seguro de depósitos⁶⁰.

El seguro de depósitos puede generar “riesgo moral”, es decir, la tendencia de una institución asegurada a asumir más riesgos de lo que lo haría de no estar asegurada. El riesgo moral puede mitigarse con las características de diseño del seguro de depósitos, incluidos los límites a la cobertura y los tipos de cuentas aseguradas, primas diferenciales o basadas en el riesgo, políticas de medidas correctivas oportunas, y la disposición demostrada del asegurador de entablar acciones legales contra los gerentes y directores por conducta indebida. El riesgo moral también puede mitigarse con un sólido desarrollo institucional (por ejemplo, reglamentaciones y supervisión eficaces) y la disciplina del mercado (por ejemplo, la vigilancia de los bancos por parte de los depositantes y otros interesados en ellos), factores que, a su vez, se ven afectados positivamente por las características sólidas de diseño (por ejemplo, los límites máximos de cobertura de cuentas pueden alentar a los depositantes de grandes montos a vigilar a los bancos en los que tienen sus depósitos) (Demirgüç-Kunt, Kane y Laeven, 2007).

⁵⁹ Esto puede ser un problema en los países con niveles bajos de capacidad de supervisión básica. Véase el análisis del seguro de depósitos en el informe oficial de la GPFI (2011).

⁶⁰ En algunos países, las cooperativas financieras han constituido un fondo de estabilización, comúnmente cuando no hay seguro de depósitos. Todos los participantes en el fondo de estabilización pagan un cargo basado en un porcentaje de sus depósitos; en caso de que exista un problema de liquidez o solvencia, una cooperativa participante puede retirar recursos del fondo. Cuando el fondo no es administrado por un órgano independiente, pueden surgir problemas para determinar qué instituciones estabilizar.

Parte III. Cuestiones vinculadas con la supervisión prudencial en las entidades microfinancieras de depósito

La experiencia recogida durante décadas en todo el mundo a partir del trabajo de numerosas instituciones de depósito que *no* son bancos minoristas convencionales (como cooperativas financieras, mutualidades, bancos rurales, bancos comunales e IMF de depósito) ha demostrado que es fuerte la tentación de subestimar el costo y el desafío que representa supervisar esas instituciones de modo tal que se mantengan en su gran mayoría razonablemente seguras y estables.

Cuando en un país se comienza a debatir sobre los marcos legales que regirán a las entidades microfinancieras de depósito, es relativamente fácil formular regulaciones, pero planificar de manera concreta una supervisión eficaz en función de los costos es más difícil. En relación con los activos sometidos a supervisión, suele ser más costoso supervisar a las IMF especializadas que a los bancos que brindan la gama completa de servicios, aunque un enfoque proporcionado debería permitir reducir los costos. Como consecuencia, durante los procesos de reforma regulatoria, en ocasiones se dedica muy poca atención a la supervisión, quizá debido a la idea (a menudo errada) de que las dificultades que surjan en esta esfera a raíz de las nuevas reglas podrán abordarse más tarde, inyectando durante un tiempo dinero adicional y asistencia técnica en la entidad reguladora. El resultado puede ser una regulación que no se cumple (lo que podría ser peor que la ausencia de regulación) o que resulta muy costosa.

Es crucial prestar atención a las cuestiones vinculadas con la supervisión desde un inicio y de manera realista, porque cuando el Gobierno otorga licencias para movilizar depósitos minoristas, asume una responsabilidad fiduciaria. Los depositantes deben poder suponer que, si el Gobierno otorga una licencia a un intermediario financiero, significa que lo supervisará eficazmente⁶¹. Antes de proceder a autorizar la concesión de licencias a las instituciones financieras de depósito, el Gobierno debe tener en claro que dispone de la capacidad para llevar adelante la tarea.

⁶¹ Por supervisión “eficaz” nos referimos a la que resulta suficiente para detectar la mayoría de los problemas antes de que sea demasiado tarde para solucionarlos. Ninguna entidad supervisora puede (ni debe) evitar todas las fallas.

3a. Herramientas de supervisión, mecanismos de cumplimiento y limitaciones relativas a las IMF

Puntos clave

- Para evaluar el riesgo microcrediticio se requieren técnicas y habilidades significativamente distintas de las que aplican los entes supervisores cuando analizan las carteras de los bancos minoristas convencionales.
- Algunas herramientas de supervisión (como los llamados a aportar capital y las fusiones y ventas forzadas de activos) son menos eficaces en las IMF que en los bancos minoristas convencionales, mientras que otras, como las órdenes de detener la concesión de préstamos, pueden ser, de hecho, contraproducentes.

Supervisión de carteras de microcréditos

Los procedimientos de inspección y auditoría de los bancos convencionales no brindan garantías suficientes acerca de la calidad de las carteras de microcréditos, principal fuente de riesgos de las IMF. La documentación contenida en las carpetas de los préstamos constituye un indicador poco confiable del riesgo microcrediticio. Por otro lado, es en general poco práctico enviar cartas de confirmación para verificar los saldos de cuenta, en particular donde la tasa de alfabetismo de los clientes es baja. Por lo general, los inspectores pueden constatar la solidez de los activos crediticios de un banco comercial examinando un número relativamente pequeño de los préstamos grandes, junto con una muestra limitada de los restantes. En cambio, para comprobar la solidez de una cartera de micropréstamos es necesario extraer una muestra más amplia de una multitud de préstamos pequeños.

Para supervisar las microfinanzas, la herramienta principal consiste en examinar con atención los sistemas y las políticas que aplica la institución para otorgar préstamos, cobrar, gestionar el riesgo crediticio y establecer controles internos, así como el desempeño real de su cartera. Un análisis de este tipo exige conocimiento de los métodos y las operaciones de las microfinanzas y experiencia en la interpretación y la apreciación. Es esencial disponer de técnicas y conocimientos especializados⁶². Los supervisores sin experiencia en el ámbito de las microfinanzas en ocasiones subestiman la necesidad de recibir capacitación adicional en esta área.

Órdenes de detener la concesión de préstamos

Cuando un banco atraviesa dificultades, las entidades de supervisión suelen impartir la orden de detener la concesión de préstamos a fin de evitar que la entidad asuma nuevos riesgos crediticios hasta que haya superado sus problemas. Los préstamos de un banco comercial, por lo general, tienen garantías, y los clientes no necesariamente esperan que se les otorgue un nuevo préstamo no bien terminan de pagar el anterior. En consecuencia, el banco comercial puede detener los nuevos empréstitos por un tiempo sin destruir su

⁶² Véanse, por ejemplo, Christen y Flaming (2009); MicroSave (2011), e Isern, Abrams y Brown (2008).

capacidad para cobrar los pagos correspondientes a los préstamos actuales. No ocurre lo mismo en la mayoría de las IMF, en las que es práctica habitual otorgar un nuevo préstamo inmediatamente después de la cancelación del anterior. Como ya se indicó, cuando una IMF deja de otorgar préstamos inmediatos durante un período prolongado, los clientes pierden el principal incentivo para pagar, esto es, su confianza en que podrán acceder oportunamente a nuevos fondos en el momento en que los necesiten. Cuando una IMF deja de prestar, muchos de sus clientes dejan de devolver sus empréstitos actuales, por lo que la orden de no otorgar nuevos fondos le resulta contraproducente, al menos si alberga alguna esperanza de salvar su cartera de financiamiento sin garantía. Como enfoque alternativo, podría prohibirse otorgar préstamos a clientes nuevos.

Llamados a aportar capital

Cuando una IMF experimenta dificultades y la entidad supervisora emite un llamado a aportar capital, es posible que los propietarios de la ONG no dispongan de capital líquido suficiente para responder. Los inversionistas orientados al desarrollo suelen tener mucho dinero, pero es posible que sus procedimientos internos para aprobar y desembolsar fondos sean engorrosos y que tengan además poco interés en asumir riesgos adicionales durante una crisis. En consecuencia, cuando surjan problemas en una IMF supervisada, probablemente algunos de sus accionistas no puedan responder con prontitud a un llamado a aportar capital (si bien esto empieza a dejar de ser un problema con la creciente comercialización de las microfinanzas).

Venta de activos o fusiones

La estrecha relación que suelen entablar las IMF con sus clientes puede tener como consecuencia que sus activos correspondientes a préstamos tengan poco valor en manos de otra institución. Cuando un banco comercial quiebra, a menudo es posible salvar los activos de préstamos con garantía transfiriéndolos a un banco sólido o efectuando la fusión o la adquisición del banco en dificultades. Esto rara vez dará resultados con los micropréstamos⁶³.

El hecho de que algunas herramientas de supervisión no resulten demasiado útiles en las microfinanzas ciertamente no significa que sea imposible supervisar a las IMF. Sin embargo, los entes reguladores deberían ponderar esta circunstancia cuando decidan cuántas licencias nuevas emitirán en un principio, cuánto caudal de experiencia pasada comprobable exigirán a las IMF en proceso de transformación y cuán conservadora será su posición al establecer normas prudenciales tales como la suficiencia de capital.

3b. Costos de la supervisión

En relación con los activos sometidos a supervisión, puede resultar considerablemente más costoso supervisar a las IMF especializadas (en especial, en las etapas iniciales) que

⁶³ Véase Rozas (2009).

a los bancos que brindan toda la gama de servicios, tanto para la entidad supervisora como para la propia IMF⁶⁴. Los Gobiernos y los donantes que promueven el desarrollo de entidades microfinancieras de depósito deben analizar la posibilidad de otorgar subsidios transitorios para la supervisión de las instituciones resultantes (en particular, en las etapas iniciales, cuando el personal dedicado a la supervisión esté familiarizándose con las microfinanzas y el número de instituciones entre las que se pueden distribuir los costos de supervisión sea aún pequeño). (Sería preferible no trasladar estos costos iniciales a los clientes). Los donantes también pueden desempeñar un papel importante financiando la capacitación de los supervisores. No obstante, en el largo plazo, el Gobierno debe decidir si subsidiará estos costos o hará que las IMF los trasladen a sus clientes.

3c. ¿Quién debería ocuparse de la función de supervisión?

A primera vista, asignar la función de supervisión de las IMF de depósito a las mismas entidades que supervisan los bancos comerciales parece la elección natural. Pero los órganos supervisores de bancos no siempre piensan que esta responsabilidad es el destino más adecuado para sus escasos recursos, en particular cuando no tienen la certeza de contar siquiera con el personal necesario para supervisar adecuadamente a los grandes bancos comerciales. Por ende, a menudo se proponen modelos alternativos, principalmente de “supervisión delegada” o “autosupervisión”. La decisión final dependerá de la situación específica del país en cuestión.

¿La entidad de supervisión ya existente?

Punto clave

En la mayoría de los casos, el ente supervisor más adecuado para las entidades microfinancieras de depósito será el organismo responsable de los bancos comerciales.

Cuando se encomienda la supervisión de las IMF de depósito a la misma entidad que se ocupa de los bancos, se saca provecho de las habilidades con las que esta ya cuenta (aun cuando sea necesario desarrollar aptitudes especializadas), se reducen los incentivos para el arbitraje regulatorio y se puede preservar de manera más eficaz la independencia política. Esto, además, puede mejorar la comunicación y el intercambio de información. Los organismos de supervisión específicos no siempre tienen la profesionalidad, las habilidades, el coraje y la independencia necesarios para hacer un buen trabajo. Esto se verifica, en particular, en los casos donde la supervisión de las cooperativas financieras recae en la misma institución que supervisa a todas las cooperativas.

La decisión respecto de la necesidad de crear un departamento de supervisión de las microfinanzas dentro de la autoridad bancaria varía de un país a otro. Ya sea que se cuente o no con un departamento específico, el personal dedicado a la supervisión a

⁶⁴ En cierta medida, esto puede deberse a que, por lo general, el número de instituciones sujetas a supervisión es escaso.

menudo considera que el control de entidades no bancarias es menos atractivo que el trabajo con bancos. El primero, por lo general, ofrece menos prestigio, menos contacto con los funcionarios de niveles superiores y menos oportunidades de recibir ofertas lucrativas de trabajo en bancos comerciales. Si la entidad de supervisión quiere conformar un cuadro sólido y estable de examinadores de microfinanzas, debe tener en cuenta esta dinámica. Idealmente, la supervisión de las IMF debe estar a cargo de personal dedicado en exclusiva a ellas o, si el escaso número de IMF no lo justifica, en manos de funcionarios de supervisión general que hayan recibido capacitación especializada.

Si se va a aplicar un mismo esquema regulatorio tanto a las IMF dedicadas solo a los préstamos como a las entidades de depósito con licencia prudencial, la pregunta sobre si los entes supervisores bancarios deberían controlar ambos tipos de entidades se vuelve más compleja. Hay argumentos a favor de utilizar una sola institución para supervisar las dos clases de entidades. Las funciones se superponen en cierta (escasa) medida; por ejemplo, tanto las IMF prestamistas como las de depósito estarán sujetas a casi las mismas normas de protección del consumidor. La entidad de supervisión bancaria posiblemente tenga más independencia política, por lo que ubicar a las IMF que solo se dedican a otorgar préstamos bajo la autoridad bancaria podría facilitar su transformación en entidades de depósito autorizadas. Por último, es posible que no haya ningún otro organismo adecuado para esta tarea⁶⁵.

No obstante, si se consolida la regulación prudencial y no prudencial de las microfinanzas dentro de la misma autoridad bancaria, se corre el riesgo de generar confusión respecto de cuál es el tratamiento adecuado para las instituciones que no se dedican a los depósitos, lo que posiblemente resultará en un exceso de regulación para estas entidades. Como se sostuvo anteriormente, las IMF prestamistas que no toman depósitos rara vez representan un riesgo sistémico importante, y nunca ponen en peligro a los depositantes, por lo que no necesitan supervisión ni regulación prudenciales, ya de por sí complejas, costosas e invasivas.

Supervisión delegada (o auxiliar)

Punto clave

No es fácil delegar la supervisión de manera eficaz. La entidad de supervisión principal debe controlar de cerca el trabajo de la institución en la que delega la tarea.

La supervisión delegada o “auxiliar” se refiere a un acuerdo por el cual la entidad gubernamental de supervisión financiera delega su tarea en un órgano externo, al tiempo que examina y vigila el trabajo de dicho órgano⁶⁶. La supervisión delegada es quizá más común en las cooperativas financieras (véase “Supervisión de las cooperativas financieras”), pero algunos países han contemplado la posibilidad de aplicarla también en instituciones financieras no bancarias.

⁶⁵ Esto puede ocurrir particularmente en países pequeños, donde establecer un nuevo organismo no sería una medida eficaz en función de los costos.

⁶⁶ En algunos países, la constitución prohíbe la delegación externa de las facultades y responsabilidades de supervisión. En estos casos, quizá sea posible lograr cierto grado de delegación de hecho como “tercerización de las funciones de apoyo”.

Las responsabilidades delegadas pueden incluir tareas tales como recopilar y procesar datos, ocuparse del seguimiento fuera del lugar, realizar inspecciones sobre el terreno, formular recomendaciones sobre acciones específicas, hacer cumplir las medidas correctivas, emitir órdenes de cesar y desistir, y (rara vez) intervenir y liquidar entidades. En lo que respecta a la supervisión prudencial, es posible que las instituciones que no son organismos de control bancario carezcan de los recursos y los conocimientos técnicos adecuados y tampoco dispongan de la independencia operativa y de las facultades correctivas necesarias para cumplir sus responsabilidades.

Hasta la fecha, no hay muchos casos exitosos de supervisión delegada. Este tipo de supervisión parece dar buenos resultados, al menos por un tiempo, cuando la institución supervisora principal vigila de cerca la calidad del trabajo del supervisor delegado y tiene control real sobre él. Esto exige que la entidad que delega invierta una cantidad significativa de tiempo y recursos.

Cuando se contempla la aplicación de este modelo, es importante tener respuestas claras para las siguientes preguntas:

1. ¿Quién pagará los costos de la supervisión delegada y del control que la entidad gubernamental de supervisión haga de dicho proceso?
2. ¿La supervisión delegada costará menos que una supervisión directa?
3. En caso de que el supervisor delegado resulte poco confiable y se le deba retirar las facultades que se le han concedido, ¿la entidad gubernamental de supervisión dispone de alguna alternativa realista?
4. ¿Cuáles serán los deberes y las facultades de la autoridad delegada? ¿Podrá imponer sanciones, investigar incumplimientos, conducir audiencias, etc.?
5. Cuando una institución supervisada quiebre, ¿qué organismo tendrá la responsabilidad y la facultad para resolver la situación mediante una intervención, liquidación o fusión?

Autorregulación y supervisión

Punto clave

Una verdadera autorregulación y autosupervisión es casi siempre una apuesta con muy pocas probabilidades de éxito.

Cuando los encargados de formular políticas deciden que no es eficaz en función de los costos encomendar al organismo gubernamental de supervisión financiera el control directo de un gran número de entidades de depósito no bancarias (en particular de las pequeñas), pueden considerar que la autorregulación es una alternativa posible. Las deliberaciones sobre la autorregulación tienden a resultar confusas, porque se usa el mismo término con significados diferentes. A los efectos de esta guía, “autorregulación” significa que la regulación (o supervisión) prudencial está a cargo de un organismo *efectivamente controlado (ya sea de hecho o por ley) por las entidades reguladas*, no por la institución gubernamental de supervisión.

En los países en desarrollo se ha intentado muchas veces la autorregulación de intermediarios financieros, pero rara vez se ha logrado proteger la solidez de las organizaciones intervinientes. (La autorregulación no prudencial, que incluye algunas cuestiones vinculadas con la protección del consumidor, es un asunto distinto y en ocasiones puede resultar más exitosa). No se puede asegurar que la autorregulación en estos contextos sea imposible por definición. Pero sí puede afirmarse que, debido a que encierra un conflicto de intereses inherente, resulta casi siempre una apuesta poco sensata con muchas probabilidades en contra, al menos si se pretende que la supervisión imponga disciplina financiera y una gestión conservadora de los riesgos.

En algunas ocasiones, los entes reguladores han exigido a ciertos pequeños intermediarios que se autorregularan, no porque esperaban que la supervisión fuera eficaz, sino porque esto resultaba más aceptable desde el punto de vista político que admitir públicamente que no se supervisaría a estas entidades de depósito. Si bien es probable que la autorregulación no sirva para preservar la solidez de los intermediarios financieros, puede tener ciertos efectos beneficiosos si logra que las instituciones comiencen un proceso de elaboración de informes o establezcan parámetros básicos de prácticas recomendadas. La pregunta que se debe evaluar es si se ofrece a los depositantes un panorama real del grado de eficacia con el que se protegen (o no) sus depósitos.

Supervisión de las cooperativas financieras

Punto clave

Las cooperativas financieras (al menos las más grandes) deben estar sometidas a la supervisión prudencial de un organismo de control financiero especializado que tenga la capacidad, la independencia, los recursos y las facultades necesarias.

En muchas partes del mundo, las cooperativas financieras de diversos tipos son los principales prestadores de servicios financieros para los pobres. En numerosos países, obtienen sus licencias en virtud de una ley general sobre cooperativas y están sujetas a la supervisión de un organismo gubernamental que controla las cooperativas de todo tipo, incluidas las que se dedican a la producción, la comercialización y otras actividades no financieras. Estos organismos pueden tener la responsabilidad legal de supervisar la seguridad de los depósitos desde el punto de vista prudencial⁶⁷; sin embargo, como ya se mencionó, casi nunca cuentan con los recursos, los conocimientos técnicos o la independencia necesaria para desempeñar esa tarea con eficacia. En algunos países, estos organismos no son políticamente independientes de las cooperativas que supervisan.

Las cooperativas financieras costean los préstamos que otorgan principalmente a partir de los depósitos y ahorros compartidos de los miembros, por lo que algunos argumentan que no necesitan someterse a una supervisión prudencial, puesto que no ponen en riesgo los depósitos del *público*⁶⁸. De hecho, cuando el nexo que une a los miembros es geográfico

⁶⁷ Esta responsabilidad puede estar implícita aun cuando las normas no contengan parámetros prudenciales específicos.

⁶⁸ En algunos países, la ley local permite a las cooperativas financieras aceptar depósitos del público en general.

(por ejemplo, pueden ser miembros todas las personas que vivan en una zona determinada), en términos prácticos no hay mucha diferencia entre los miembros y el público: una persona que no sea miembro de la cooperativa puede hacer un depósito simplemente integrándose a ella y pagando una contribución nominal por la membrecía. En términos prácticos, en lo que respecta a tomar depósitos, las cooperativas de este tipo no difieren mucho de los bancos. Si bien los miembros tienen derecho a elegir a su directorio, es probable que sean muy pocos los interesados en dedicar tiempo a mantenerse al tanto de la situación financiera de la cooperativa. Por ende, si dejamos de lado las instituciones muy pequeñas, es posible que los miembros de las cooperativas no estén en mejores condiciones para supervisar a la gerencia que los depositantes de un banco minorista convencional. Efectivamente, en muchos países se informa que la gestión inadecuada es uno de los principales motivos de quiebra de las cooperativas financieras⁶⁹. En consecuencia, el hecho de que estas entidades solo presten servicio a sus miembros no significa que no requieran de supervisión prudencial, con la posible excepción de las cooperativas muy pequeñas y de aquellas que incluyen solo a los empleados de una empresa determinada, en la que la compañía puede actuar como garante implícito de los depósitos.

Respecto de la supervisión prudencial de las cooperativas, los países adoptan enfoques distintos. Es posible que las controle una entidad de supervisión financiera separada. Como alternativa, la autoridad reguladora de los bancos puede crear un departamento dedicado a las cooperativas financieras, o al menos a aquellas que superen un umbral mínimo de activos o de número de miembros. La autoridad reguladora bancaria puede también delegar la facultad de supervisión en un órgano independiente, por lo general, una red federada de cooperativas⁷⁰.

En caso de que se delegue esta facultad en una red, la entidad supervisora controlará a dicha federación y tendrá las mismas facultades para hacer cumplir las normas que cualquier otra entidad supervisada⁷¹. La federación, a su vez, controlará a sus integrantes conforme a las normas prudenciales establecidas por la entidad supervisora. Estas federaciones deben tener, como mínimo, un departamento de auditoría independiente, un sistema de información para la administración, datos consolidados y procedimientos operativos uniformes⁷². Para resolver el problema de la supervisión, es posible que un país exija a las cooperativas que conformen una federación, pero es poco probable que esto dé buenos resultados si no se cuenta con la participación voluntaria de las instituciones involucradas y con una inversión inicial significativa de tiempo y dinero.

⁶⁹ Véase BCBS (2010), en donde se señala que la estructura cooperativa conlleva un conflicto de interés inherente debido a que los propietarios son también prestatarios y depositantes, lo que puede dar como resultado prácticas inadecuadas de concesión y gestión de créditos, otorgamiento indebido de préstamos a partes relacionadas y fraudes. Ídem en 21, nota de pie de página 37.

⁷⁰ Las cooperativas financieras en ocasiones crean federaciones cuyo objetivo principal es la promoción de sus intereses y quizá la asistencia técnica. En otros casos (por ejemplo, en países francófonos), la estructura de federación supone una integración financiera y operativa mucho más estrecha entre la federación y las cooperativas minoristas. En estructuras fuertemente integradas, las cooperativas minoristas que conforman la federación funcionan más como sucursales que como instituciones independientes.

⁷¹ Esto puede resultar problemático para la gran cantidad de países en los que hay tanto federaciones como cooperativas independientes que trabajan por fuera de las estructuras federadas.

⁷² No se debe permitir que ninguna federación se ocupe de la gestión de activos y pasivos de una red si no cuenta con estas herramientas técnicas.

El caso de los intermediarios pequeños con estructuras basadas en miembros

Puntos clave

- En algunos casos, posiblemente la mejor solución sea permitir que las entidades de depósito formales pero muy pequeñas con estructuras basadas en miembros continúen funcionando aun cuando no se las pueda supervisar con eficacia.
- Una supervisión deficiente puede ser peor que la falta de supervisión si lleva a los depositantes a esperar un nivel de protección que en realidad no se les puede brindar.

Idealmente, todas las instituciones de depósito, sin importar su tamaño, deben estar sometidas a una supervisión eficaz. Pero algunas entidades intermediarias de depósito con estructuras basadas en miembros son tan pequeñas, y a menudo se ubican en sitios tan apartados, que el costo de supervisarlas es excesivo, sea cual fuere el órgano que se encargue de ello. (Hoy en día, en muchos países hay gran cantidad de instituciones pequeñas de este tipo que funcionan sin supervisión alguna). Esto representa un problema práctico para los organismos reguladores. ¿Se debería permitir que estas instituciones funcionen sin supervisión prudencial? ¿O se debería exigir un capital mínimo y otros requisitos, con lo cual se cerrarían de hecho estas entidades?

Supervisión para todos. Algunos organismos reguladores se han inclinado, en un principio, por esta última alternativa. Sostienen que las instituciones que no se pueden supervisar no son seguras y, por ende, no deberían estar autorizadas a tomar ahorros de pequeños depositantes⁷³. Después de todo, ¿acaso los consumidores pequeños y pobres no tienen tanto derecho a la seguridad como los grandes y en mejor situación económica?

Pero este análisis sería demasiado simple si no tuviera en cuenta las alternativas reales de las que dispone el depositante. Los pobres pueden ahorrar y lo hacen a menudo, en ocasiones colocando alternativamente en diversos instrumentos de ahorro una proporción de sus ingresos mayor que los grupos en mejor situación económica⁷⁴. Cuando no pueden acceder a cuentas de depósito formales, utilizan otras formas de ahorro, como guardar efectivo debajo del colchón, criar ganado, comprar materiales de construcción, ingresar en clubes informales y rotativos de ahorro y crédito o dar dinero a vecinos o parientes. Todas estas modalidades son riesgosas, con frecuencia aún más que una cuenta formal en una entidad intermediaria pequeña no supervisada⁷⁵. El cierre de la entidad local puede, de hecho, aumentar el riesgo que enfrentan los ahorristas locales, en lugar de reducirlo, pues los obliga a recaer en formas de ahorro menos satisfactorias.

⁷³ En ocasiones, los entes reguladores esperan que, en lugar de cerrar, estos pequeños intermediarios se fusionen para formar entidades más grandes que puedan supervisarse con mayor facilidad. Véase el análisis en el apartado titulado “Supervisión de cooperativas fusionadas o federadas”.

⁷⁴ Por ejemplo, Collins, Murdoch, Rutherford y Ruthven (2009).

⁷⁵ Por ejemplo, Wright y Mutesasira (2001).

Supervisión de cooperativas fusionadas o federadas. En algunos países, el organismo de supervisión ha alentado o ha obligado a las cooperativas financieras a fusionarse en una cooperativa única lo suficientemente grande para que el costo de la supervisión directa resultara razonable, o a agruparse en una federación que supervise a sus integrantes conforme a las normas prudenciales elaboradas por dicho organismo. Pero fusionarse o incluso conformar una federación significativa de cooperativas pequeñas puede ser una tarea compleja debido a las consideraciones económicas relativas al funcionamiento de las sucursales, la distancia y el aislamiento geográfico, la diversidad de experiencias y cultura institucional de las entidades que se fusionan, y de los intereses creados de la gerencia local. Además, como ya se indicó, la supervisión delegada ha tenido resultados dispares y es probable que no reduzca significativamente los costos de supervisión.

Aprobación para tomar depósitos sin supervisión. Otros funcionarios encargados de formular políticas han seguido un camino intermedio, otorgando a las pequeñas entidades de intermediación algún tipo de aprobación para tomar depósitos pero sin comprometer a la autoridad correspondiente a una supervisión prudencial real. Pero con esta alternativa se corre el riesgo de confundir a los depositantes acerca de la eficacia de la supervisión a la que realmente se somete la entidad. Cuando una institución de depósito exhibe algún tipo de autorización gubernamental, muchos depositantes suponen que el Gobierno verifica la seguridad de sus ahorros. Si el órgano de supervisión no está en condiciones de cumplir con esta expectativa, es mejor no permitir que se genere.

Si se autoriza a los intermediarios muy pequeños a tomar depósitos pero no se los somete a la supervisión prudencial, es razonable exigirles que adviertan explícitamente a sus clientes que ningún organismo gubernamental supervisa la solidez de la institución y que, por ende, deben sacar sus propias conclusiones a partir de su conocimiento de las personas que dirigen la entidad. Las preguntas acerca de la eficacia o la aplicabilidad práctica de un enfoque de este tipo no son fáciles de responder.

Parte IV. Cuestiones vinculadas con la regulación no prudencial

Cuando el CGAP publicó los *Principios directores para la regulación y supervisión de las microfinanzas* en 2003, el eje principal era la regulación prudencial de las IMF de depósito. Más recientemente, han cobrado mayor relevancia las cuestiones ajenas a la esfera prudencial, en particular, la protección del consumidor y la prevención de delitos financieros, entre los que figuran especialmente el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Las cuestiones ajenas a la esfera prudencial (que no requieren que el Gobierno intervenga para proteger la solidez financiera de los proveedores) abarcan un amplio espectro y por lo general se aplican tanto a las entidades de depósito como a las de solo préstamos. La supervisión de estas cuestiones tiende a ser menos compleja y costosa que la de las prudenciales, tanto para los organismos de regulación como para los proveedores. Sin embargo, la regulación de estos temas no está exenta de costos y el acceso puede verse restringido cuando un cierto servicio o clientela deja de ser rentable para los prestadores debido a los costos. En consecuencia, al igual que en el caso de la regulación prudencial, los funcionarios encargados de formular políticas deben tener en cuenta los costos a la hora de diseñar medidas para reglamentar estas cuestiones, sopesando siempre los beneficios esperados con los costos de la regulación y buscando los medios menos costosos para alcanzar un determinado fin normativo.

La elección del ente más adecuado para regular las cuestiones ajenas a la esfera prudencial exige un análisis cuidadoso (véase el punto 3c, “¿Quién debería ocuparse de la función de supervisión? ¿La entidad de supervisión ya existente?”). Asimismo, cuando son varias las entidades que se ocupan de las instituciones reguladas, es esencial una comunicación y coordinación eficaz, en especial en relación con las normas que se aplican a los distintos tipos de instituciones.

4a. Permiso para otorgar préstamos

Puntos clave

- El marco regulatorio debe permitir que tanto las ONG como las empresas comerciales otorguen micropréstamos, siempre que no surjan factores locales particulares, como un grado extremo de corrupción en el sector de las ONG.
- La emisión del permiso para otorgar micropréstamos debe ser un proceso sencillo, con un registro público y un trámite simple, sin intervención de reglamentación prudencial.

En algunos sistemas jurídicos, toda actividad que no está prohibida está implícitamente permitida. En estos países, las ONG y otras entidades sin licencia tienen la libertad de otorgar préstamos siempre que no haya una prohibición legal explícita; no es necesario introducir reforma legal alguna para que puedan hacerlo.

En otros sistemas, la facultad de una institución para otorgar préstamos (al menos como principal actividad) es, en el mejor de los casos, un tema ambiguo, a menos que haya recibido una autorización legal explícita para dedicarse a esa tarea. Esta ambigüedad es, en particular, frecuente en la figura jurídica de las ONG. En otros sistemas jurídicos, solo están autorizadas para ofrecer préstamos las instituciones con licencia y sometidas a regulación prudencial, aun cuando no tomen depósitos. En todos estos casos, una manera sencilla de ampliar el acceso de los pobres al crédito es adoptar normas que autoricen a las IMF que no toman depósitos a ofrecer préstamos. Estas entidades no requerirán regulación prudencial porque no hay riesgo vinculado con los depósitos y el riesgo sistémico, si es que existe, es bajo.

La emisión del permiso para otorgar micropréstamos debe ser un proceso sencillo, que conste de un trámite simple de inscripción en un registro público⁷⁶. La información que se requiera para esto debe vincularse con los objetivos regulatorios específicos (por ejemplo, identificación de las partes responsables, control adecuado de la idoneidad y honorabilidad de los directores, etc.). En los casos en que el objetivo es permitir a las ONG otorgar préstamos, quizá sea necesario modificar también la legislación general que rige el funcionamiento de las ONG.

Para limitar el número de IMF que solo otorgan crédito, es posible que en algunos países se impongan exigencias de capital mínimo u otras condiciones que restrinjan el acceso. Esta decisión debe sopesarse frente a las inquietudes vinculadas con la competencia, la protección del consumidor y la igualdad de condiciones (por ejemplo, es posible que los prestamistas que no están sujetos a esas condiciones tampoco deban cumplir con las normas de protección del consumidor).

Como se ha demostrado en varios países, la concesión de permisos para incursionar en las microfinanzas conlleva el riesgo de arbitraje regulatorio (véase el recuadro 1). Esto puede afectar la reputación de las IMF con orientación social si no es posible diferenciarlas de las entidades que ofrecen adelantos de efectivo y créditos al consumo.

⁷⁶ Esto contrasta con el proceso de solicitud de licencia por el que deben atravesar las instituciones de depósito, en el que se debe exigir la presentación de elementos tales como procedimientos y políticas operacionales y de gestión de riesgos, información sobre sistemas informáticos, planes de auditoría, planes de contingencia, plan detallado de actividades para los siguientes tres años o más, estados financieros de varios años correspondientes a empresas anteriores, pruebas de que el directorio, ciertos propietarios prominentes y la gerencia superior cumplen con los criterios aplicables de idoneidad y honorabilidad, y pruebas sobre la contribución o la accesibilidad de los fondos para satisfacer las exigencias de capital mínimo.

4b. Informes y transparencia institucional

Punto clave

Si se impone a las IMF que solo otorgan préstamos la obligación de presentar informes periódicos, el contenido y la frecuencia de dichos informes deben estar adaptados a los objetivos regulatorios específicos, y deben ser mucho menos gravosos que los que se exigen a las entidades de depósito. Asimismo, estos requisitos sobre la presentación de informes deben armonizarse, en la medida de lo posible, con los de otras autoridades reguladoras (por ejemplo, el órgano que rige a las ONG).

Los informes que deben presentar los microprestamistas sobre cuestiones ajenas al ámbito prudencial suelen incluir lo siguiente: *i*) información básica sobre la institución, que se actualiza solo cuando es necesario (por ejemplo, domicilio, situación jurídica, estructura del capital, funcionarios y directorio), y *ii*) información recogida periódicamente acerca de las operaciones (por ejemplo, estados financieros e indicadores de la escala y la calidad de la cartera), así como datos sobre las características, las condiciones y los costos de los productos que ofrece. Estos informes pueden utilizarse con varios objetivos:

- realizar un reconocimiento del mercado que permita a las autoridades financieras saber qué está ocurriendo en segmentos que no están sometidos a la regulación prudencial;
- promover la transparencia, la competencia y la protección del consumidor;
- combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;
- suministrar datos para elaborar comparaciones, de modo que los gerentes y las partes interesadas puedan analizar el desempeño de su IMF en relación con sus pares.

Los objetivos recién enunciados, *ajenos* a la esfera prudencial, pueden lograrse sin imponer las gravosas exigencias de los informes prudenciales (que son detallados, técnicos y frecuentes).

De hecho, excepto por las cuestiones vinculadas con la protección del consumidor (como las prácticas de cobro y los préstamos abusivos) y la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, podemos preguntarnos razonablemente si es necesario siquiera que el Gobierno participe en la recopilación de los informes elaborados por las entidades de micropréstamos que no toman depósitos.

No hace falta que el organismo que recoja estos informes conozca en profundidad el sector de las microfinanzas. Esta función puede incluso delegarse en un ente privado, como una asociación de IMF, si bien, en los mercados donde las IMF y las metodologías son muy diversas, pueden surgir problemas cuando el órgano responsable de regularlas representa solo a una parte del mercado. Cualquiera sea el organismo encargado de esta tarea, debe quedar claro que su función es velar por que se cumpla con la presentación de informes, no resolver riesgos de insolvencia. Idealmente, las exigencias respecto de la presentación de informes deben armonizarse con las de otros organismos ante los que deben rendir cuentas las entidades de micropréstamos (por ejemplo, la autoridad que regula las ONG).

4c. Protección del consumidor

Punto clave

En la medida de lo posible, todos los proveedores de un determinado servicio financiero deberían respetar las mismas normas de protección del consumidor.

Los servicios financieros no siempre ayudan a todos los que los utilizan, y los proveedores no siempre tratan con equidad a todos sus clientes. En particular, el rápido crecimiento de los mercados de crédito cercanos a la saturación puede llevar a que se otorguen préstamos en exceso o a otras conductas que no van en beneficio de los consumidores. Como resultado, los entes reguladores han comenzado a poner más énfasis en la protección del consumidor de servicios financieros, en particular en relación con tres temas amplios:

- Suficiencia y transparencia de la información: dar a los clientes información precisa y comprensible acerca del precio y las condiciones de los servicios.
- Trato equitativo: evitar las prácticas de cobro y los préstamos abusivos y otras formas poco éticas de trato a los clientes.
- Mecanismos de recurso: ofrecer a los clientes un canal eficaz para abordar las reclamaciones y resolver los errores o las disputas (Brix y McKee, 2010).

Asimismo, se pone el eje en identificar (o establecer) la autoridad reguladora adecuada para proteger al consumidor de servicios financieros.

La protección del consumidor de servicios financieros merece especial atención cuando se trata de clientes de ingresos bajos, posiblemente de un nivel educativo escaso, con poca experiencia en servicios financieros formales y pocos proveedores formales de donde elegir⁷⁷.

Los conocimientos financieros de los propios clientes son un complemento importante de la regulación relativa a la protección del consumidor. En muchos países desarrollados y en un creciente número de países en desarrollo y en transición, los funcionarios que se ocupan de formular políticas están analizando diversas formas de incrementar la “idoneidad financiera” de los clientes. El término “idoneidad financiera” hace referencia a los conocimientos, la comprensión, las habilidades, las actitudes y, en particular, las conductas que se necesitan para tomar decisiones financieras personales sólidas, acordes a sus circunstancias sociales y financieras. La regulación puede influir aquí en cierta medida, pero el tema no pertenece primordialmente al ámbito normativo, por lo que no se lo analiza en mayor profundidad en esta guía.

⁷⁷ El Centro para la Inclusión Financiera ha realizado trabajos importantes sobre los principios de protección al cliente para las entidades microfinancieras (www.centerforfinancialinclusion.org). Sus siete principios son: adecuado diseño y entrega de productos, prevención del sobreendeudamiento, transparencia, responsabilidad en la fijación de precios, trato justo y respetuoso para con los clientes, confidencialidad de los datos de los clientes, y mecanismos para la resolución de reclamaciones. The Smart Campaign ha elaborado directrices sobre prácticas recomendadas para ayudar a las IMF a ajustarse a estos principios (www.smartcampaign.org).

Recuadro 4: Condiciones equitativas, tratamiento igualitario

En la medida de lo posible, todos los proveedores de un determinado servicio financiero deberían estar sujetos a las mismas normas de protección del consumidor. Por ejemplo, los consumidores necesitan el mismo grado de protección respecto de la información engañosa en los préstamos, sin importar si el prestamista es un banco, una IMF o un comerciante minorista que vende electrodomésticos a plazos. Si se aplican las mismas reglas a todos los proveedores, se fortalece la confianza de los consumidores en el financiamiento formal y se reducen los riesgos de que aparezcan casos de arbitraje regulatorio y actores poco éticos que perjudiquen a los prestadores responsables mediante la competencia desleal. Asimismo, las normas de protección del consumidor no deben favorecer ningún tipo de tecnología de prestación en particular, aunque esto puede ser difícil de concretar en la práctica.

De modo similar, todos los clientes de servicios microfinancieros deben tener derecho a recibir el mismo tipo de protección. En el uso de los servicios financieros hay muy poca diferencia, si es que la hay, entre los microempresarios individuales y las pequeñas microempresas, en particular cuando estas no cuentan con empleados ajenos a la familia. Sin embargo, en muchos países, la ley de protección del consumidor resguarda solo a las personas, no a las empresas. Los funcionarios encargados de formular políticas deberían considerar la posibilidad de ampliar la protección al consumidor para incluir a las microempresas. Si esto se concreta, se deberá definir el término “microempresa”.

Suficiencia y transparencia de la información**Punto clave**

Se debe exigir a los proveedores de microfinanciamiento que brinden a sus clientes información completa y clara acerca de los servicios ofrecidos, con inclusión de las condiciones y los costos. No obstante, en lo que respecta a los micropréstamos, es posible que mencionar la tasa porcentual anual (TPA) estándar no sea la forma más eficaz de comunicar los costos a los prestatarios de bajos ingresos.

En el caso particular de los consumidores con escasa experiencia financiera, las normas de difusión de la información deberían hacer hincapié en el uso de un lenguaje simple y una presentación sencilla (esto es, el tipo de letra, el formato, el momento y el lugar en donde se brinda información, la exclusión de fórmulas o cálculos complejos)⁷⁸ y

⁷⁸ Algunas jurisdicciones exigen a los proveedores de servicios financieros que, antes de que sus clientes adquieran un producto financiero, les entreguen una hoja con información básica (por ejemplo, en Estados Unidos se exige a todas las empresas de tarjetas de crédito que entreguen “el recuadro Schumer” [*Schumer box*], un resumen de los costos de la tarjeta).

en la posibilidad de comparar distintos productos y proveedores⁷⁹. En los lugares donde el nivel de alfabetismo es bajo, las normas de difusión de información deberían procurar garantizar una comunicación eficaz con personas que no saben leer.

Las normas de transparencia a menudo buscan promover las comparaciones y la competencia de precios estandarizando el contenido de la información que se debe dar a conocer (lo que incluye los datos sobre aranceles y comisiones), los formularios y la redacción, así como las fórmulas para calcular los costos y las ganancias de los consumidores⁸⁰. Sin embargo, no queda claro si el hecho de contar con información precisa y exhaustiva (en particular, los datos de la TPA sobre los préstamos) afectará la conducta de los consumidores tanto como se prevé⁸¹. Por otro lado, es posible que los modos de difundir información diseñados para los consumidores más pudientes de los países desarrollados no siempre den buenos resultados (al menos si no se introducen ciertas modificaciones) al aplicarse a los consumidores pobres de los países en desarrollo y en transición⁸². Y más no siempre es mejor. En algún punto, el volumen de información produce una baja en la rentabilidad, de modo que debería ponerse énfasis en la simpleza, la calidad y la claridad, y no en la cantidad.

Discriminación

Punto clave

Las normas deberían prohibir la discriminación, ya sea contra las mujeres o contra una raza, casta, religión o minoría étnica en particular.

Muchas de las personas discriminadas por su sexo, raza, casta o por alguna otra razón son también pobres. Prohibir esta discriminación puede ser un elemento importante para regular en favor de la inclusión financiera. Para abordar el problema de la discriminación, se debe exigir a los proveedores de servicios financieros lo siguiente: *i*) que expresen con transparencia los criterios de admisibilidad para acceder a un determinado producto y *ii*) que cuando se niegue un producto a un cliente, se le indiquen los motivos. No obstante,

⁷⁹ No obstante, las normas deben tener la suficiente flexibilidad para permitir el surgimiento de nuevos canales, como el de la banca sin sucursales. Por ejemplo, si se exige que un empleado del banco o de la IMF suministre al cliente toda la información por escrito antes de contratar el servicio, y si no se brindan aclaraciones ulteriores, se estará prohibiendo la apertura de cuentas a través de agentes. Véase el punto 5d, “La protección del consumidor en la banca sin sucursales”.

⁸⁰ Se debe analizar con atención el tipo de medida estandarizada. Por ejemplo, si bien la TPA puede facilitar la comparación entre diversos proveedores, es posible que para los consumidores sea más fácil comprender la cifra correspondiente al “costo total del crédito” junto con el cronograma de reembolsos y prefieran utilizar estos elementos para evaluar qué ofertas de préstamo le resultan accesibles y elegir una de ellas (FSD-Kenya, 2009). Véase Tiwari, Khandelwal y Ramji (2008): la tasa de préstamo real puede no ser una medida adecuada para los microprestatarios.

⁸¹ Las pruebas sobre los efectos de esta información en las decisiones de los consumidores y los resultados son dispares. Los investigadores han observado un escaso nivel de comprensión de las herramientas con las que se busca facilitar la comparación entre productos, como la TPA (por ejemplo, véase en Belsky y Essene [2008] un análisis de las observaciones recientes). No obstante, algunos trabajos muestran que los enfoques sobre difusión de datos en los que se tienen en cuenta las conductas y que se basan en los procesos reales de toma de decisiones de los consumidores pueden mejorar las elecciones de estos últimos (Bertrand y Morse, 2010) o influir en los precios que los proveedores fijan para sus productos o en las condiciones clave que dan a conocer de un modo que beneficia a los clientes (Stango y Zinman, 2011).

⁸² Véanse, por ejemplo, Chien (2012); FSD-Kenya (2009, pág. 21), y Tiwari, Khandelwal y Ramji (2008, pág. 4).

es posible que algunos entes reguladores permitan a los prestadores limitar sus servicios tan solo a mujeres o a otro grupo que probablemente sea víctima de discriminación.

Prácticas abusivas de préstamo y cobro

Puntos clave

- La regulación debe contemplar tanto las prácticas de venta agresivas o coercitivas como los préstamos abusivos diseñados para sacar ventaja de la falta de educación o de experiencia de los prestatarios.
- Es posible que haga falta establecer frenos para las prácticas de cobro abusivas, pero se debe definir cuidadosamente qué se considera abusivo.

Entre las herramientas normativas que permiten promover la equidad en la concesión de préstamos figuran los formularios estándar de solicitud de préstamos y las normas sobre difusión de información, los mecanismos de recurso para los consumidores, el registro básico de todos los proveedores de créditos, la evaluación obligatoria de la capacidad de reembolso y los límites en los coeficientes de deuda sobre ingresos. Las normas deben prohibir también la publicidad engañosa.

Algunas entidades de micropréstamos han elaborado una política de tolerancia cero respecto del incumplimiento de los pagos, que se basa en la concepción de que el microfinanciamiento sin garantía solo es sostenible si las tasas de reembolso se mantienen muy elevadas. Pero la aplicación de esta política puede llevar a incurrir en prácticas de cobro demasiado agresivas que perjudican a los prestatarios y a sus hogares. Las herramientas normativas posibles para esta área incluyen las reglas contra la intimidación y la coerción y la exigencia de un debido proceso antes de expropiar y subastar bienes recibidos en prenda (Porteous y Helms, 2005; Porteous, 2009a; Brix y McKee, 2010)⁸³. Los canales privados y públicos de resolución de disputas también pueden contribuir a abordar las prácticas abusivas. Tanto los prestadores de servicios como los supervisores pueden analizar las reclamaciones para detectar problemas recurrentes.

Formular definiciones claras y aplicables de las conductas prohibidas es una tarea ardua. En particular en el ámbito de las prácticas de cobro, lo que se considere “abusivo” a menudo dependerá de las normas culturales locales.

Sobreendeudamiento

Como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008-09 y del sobreendeudamiento de algunos países desarrollados, los encargados de formular políticas se han vuelto más alertas al riesgo de que numerosos clientes de entidades de crédito minoristas, incluido el

⁸³ Algunos países han prohibido el cobro automático (como las deducciones del sueldo) en los préstamos al consumo para empleados asalariados.

microcrédito, hayan comenzado a endeudarse en exceso (Schicks y Rosenberg, 2011)⁸⁴. De hecho, cuando los mercados de crédito minorista competitivos y de rápido crecimiento llegan al punto de saturación, cabe esperar mayor sobreendeudamiento. (Los mercados de microcrédito pueden llegar a la saturación —esto es, la oferta puede equiparar la demanda— con niveles de penetración relativamente bajos; en un momento determinado, hay una gran cantidad de posibles prestatarios que simplemente no quieren micropréstamos [Anand y Rosenberg, 2008]). A falta de sistemas confiables de información crediticia que abarquen también a los prestatarios de microcréditos de un país determinado (y que indiquen el total del endeudamiento pendiente de un prestatario con prestamistas formales), los únicos indicadores prácticos del sobreendeudamiento son los siguientes: *i*) el desempeño de las instituciones de financiamiento respecto de los cobros, *ii*) los coeficientes de deuda sobre ingresos (que pueden recoger los prestamistas) y *iii*) los incrementos en el volumen de los préstamos, las condiciones o las reprogramaciones. Las estadísticas sobre cobro son indicadores retrospectivos que, en la mayoría de los casos, ponen de manifiesto los problemas una vez que ya se han producido. En algunas circunstancias, puede transcurrir mucho tiempo antes que las estadísticas sobre reembolsos de un prestamista comiencen a mostrar la incapacidad de sus clientes para pagar. Sin controles internos adecuados, es posible que los oficiales de préstamo renueven créditos incobrables, o que los clientes devuelvan un préstamo contrayendo otro con una fuente distinta.

La evaluación del flujo de efectivo y de la capacidad de pago de quien solicita financiamiento es un elemento fundamental de un proceso adecuado de concesión de préstamos, al menos para los modelos de financiamiento individual. Un sistema confiable de información crediticia puede informar a los prestamistas acerca de la deuda pendiente del solicitante y su historial de pago con otros prestamistas formales. (Véase el punto 4d, “Sistemas de información crediticia”). No obstante, estos sistemas no reflejan los préstamos contraídos con fuentes informales, que pueden ser cuantiosos. Además de las medidas preventivas, pueden también establecerse medidas de reparación, como el asesoramiento sobre deudas y los recursos legales.

Topes a las tasas de interés

Punto clave

Los topes a las tasas de interés pueden restringir el acceso al financiamiento al volver imposible la prestación de servicios a pequeños prestatarios o a personas ubicadas en zonas aisladas. Quizá, desde el punto de vista político, sea difícil establecer un tope lo suficientemente alto para cubrir los costos inevitables de las microfinanzas y un margen de beneficio lo suficientemente elevado para atraer capitales hacia los servicios financieros para grupos de ingresos bajos.

⁸⁴ No hay una definición simple y ampliamente aceptada del término “sobreendeudamiento”. Algunos lo asocian con prestatarios que no pueden devolver sus préstamos. Otros incluyen a quienes pueden devolver sus préstamos pero solo a costa de sacrificar necesidades de consumo básicas en sus hogares. Los clientes que tienen múltiples préstamos pendientes no necesariamente están sobreendeudados, aunque, desde el punto de vista estadístico, los préstamos múltiples guardan correlación con niveles de incumplimiento elevados en la mayoría (pero no en todos) los estudios empíricos realizados hasta la fecha.

Los frecuentes pedidos para que se fijen topes normativos a las tasas de los micropréstamos se rebaten con el argumento de que estos topes tienden a limitar el acceso de los pobres al crédito, pues vuelven poco rentables los préstamos muy pequeños o los destinados a habitantes de zonas rurales dispersas. (Esto se debe principalmente a los costos administrativos, que constituyen un porcentaje mucho mayor en el microfinanciamiento que en los préstamos de bancos minoristas convencionales⁸⁵, aunque muchas IMF podrían reducir estos costos mediante un aumento de la eficiencia). Las escasas pruebas empíricas disponibles respaldan esta preocupación y sugieren también que, cuando los topes a las tasas de interés no se explicitan con cuidado o no pueden hacerse cumplir con rigor, es probable que los precios se vuelvan menos transparentes, pues los prestamistas comienzan a aplicar aranceles y comisiones para incrementar sus ingresos⁸⁶.

En teoría, se podrían establecer topes en un nivel que permitiera realizar operaciones microfinancieras sostenibles y, a la vez, eliminar las ganancias excesivas. Pero lograr ese equilibrio puede resultar una tarea políticamente difícil para el organismo gubernamental que tiene que estipular una tasa en particular (y, de manera implícita, sancionar su incumplimiento). La mayoría de las personas no comprende por qué los préstamos muy pequeños exigen tasas de interés elevadas, por lo que suele resultar chocante para la conciencia pública cuando se permite a las IMF cobrar tasas muy elevadas a prestatarios pobres. Por otro lado, es posible que no haya una única tasa de interés “sostenible”, aun dentro de un mismo mercado de microcrédito, en vista de las diferencias entre los proveedores, los segmentos de mercado y las estructuras de costos. Los volúmenes de los préstamos y otros factores de los costos pueden variar considerablemente, por lo que una tasa de interés que podría generar grandes ganancias en préstamos de US\$1000 quizá no llegaría siquiera a cubrir los costos en préstamos de US\$100.

Aun sin controles, en la mayoría de los mercados de microcrédito, las tasas de interés han ido disminuyendo. Al mismo tiempo, ha habido casos en que las IMF han reducido de inmediato sus tasas en respuesta a las críticas del público, lo que demuestra que en algunos mercados estos valores pueden bajar aún más. Las tasas de interés que aplican ciertas IMF son altas para sus mercados y generan ganancias que muchos considerarían excesivas, pero, en todo el mundo, el porcentaje de prestatarios pobres que pagan esas tasas parece bastante bajo (Rosenberg, González y Narain, 2009).

Una alternativa razonable frente a los topes consiste en divulgar eficazmente la información referida a los préstamos y, a la vez, adoptar medidas para ayudar a los consumidores a comprender los productos y sus precios. En algunos mercados, esto (junto con los esfuerzos adicionales por publicar comparaciones de los precios de distintos prestamistas) ha servido para bajar las tasas de interés, pues ha incitado mayor competencia entre las IMF y otros prestadores de servicios financieros.

⁸⁵ Es menos costoso otorgar y administrar un único préstamo de US\$1 millón que 10 000 préstamos de US\$100 cada uno (Rosenberg, González y Narain, 2009).

⁸⁶ Por ejemplo, Campion, Ekka y Wenner (2010); The Smart Campaign (2010), y Helms y Reille (2004).

Privacidad y seguridad de los datos

Puntos clave

- La protección eficaz de la privacidad de los clientes de las microfinanzas (esto es, que solo las personas designadas a tal fin recopilen, almacenen, examinen y utilicen de manera apropiada sus datos) es un objetivo fácil de postular pero difícil de cumplir en la práctica, en particular en países donde diversas entidades brindan servicios a los mismos clientes pobres, pero están sujetas a distintas normas de privacidad.
- Las normas sobre secreto bancario y las normas generales sobre el uso de datos personales protegen la privacidad de los clientes, pero también pueden impedir que se elaboren informes crediticios útiles sobre clientes pobres, lo que dificulta la gestión del riesgo de sobreendeudamiento.

La protección de la información financiera privada de los clientes suele plasmarse en las leyes sobre secreto bancario. En un número creciente de países, también se protege la privacidad a través de las normas generales que regulan el uso y el procesamiento de datos personales. Si bien la aplicación de las leyes sobre secreto bancario rara vez se extiende a las IMF que no están sometidas a la regulación prudencial, estas entidades sí deben ajustarse a las normas generales sobre datos que protegen a las personas.

Las violaciones a la privacidad pueden ser el resultado de la conducta de los clientes, como cuando no logran proteger su contraseña, por lo que la concienciación de los consumidores es un complemento importante de la regulación. Las normas pueden, a su vez, reforzar el nivel de conciencia de los clientes, exigiendo a los proveedores que contemplen estas cuestiones básicas a la hora de divulgar información (si bien muchos de ellos lo hacen sin la presión de la obligatoriedad, simplemente porque lo consideran un criterio empresarial acertado, e incluso como medio para evitar posibles fraudes cometidos por empleados o agentes).

Hacer cumplir una gama tan amplia de normas referidas a la privacidad puede resultar todo un desafío, en vista de la posible variedad de los entes reguladores involucrados, en particular cuando se trata de servicios y datos transfronterizos. Las sanciones civiles pueden ser útiles para lograr que se cumplan algunas de las disposiciones sobre protección de la privacidad, pero el incumplimiento de otras debe estar sancionado por la ley penal.

No obstante, es posible que deban relegarse, en cierta medida, las normas sobre privacidad de los datos en aras del objetivo de ampliar el acceso de los pobres al financiamiento. Por ejemplo, en un país que carece de sistemas de información crediticia que abarquen a los microprestatarios, el intercambio informal de datos entre los microfinancistas puede ser la única forma de evitar niveles peligrosos de préstamos cruzados, aun cuando esto infringiría las normas de protección del secreto bancario y privacidad de los datos vigentes en muchos países⁸⁷. Cuando hay barreras normativas específicas que impiden el intercambio de información entre los prestamistas que brindan servicios a clientes pobres, puede abogarse por la flexibilización de estos obstáculos de modo que surjan sistemas de información crediticia que mitiguen el riesgo de sobreendeudamiento.

⁸⁷ El intercambio informal de datos entre las IMF conlleva el riesgo de que se ponga a un consumidor en la lista negra injustamente, en especial en vista de que no existen mecanismos (ni incentivos para las IMF) para corregir información inexacta o desactualizada.

Mecanismos de recurso

Punto clave

Una parte importante de la protección del consumidor de servicios financieros radica en que este tenga la posibilidad de presentar reclamaciones y buscar la reparación correspondiente. Para la mayoría de los clientes de las microfinanzas, el recurso judicial no es una opción viable, por muchos motivos (entre los que figuran el costo y el tiempo), por lo que debe centrarse la atención en las alternativas.

Como primera medida, los prestadores de servicios deberían establecer (y se les puede exigir que lo hagan) un proceso profesional y de fácil acceso para el manejo de las reclamaciones. Este mecanismo interno de resolución de disputas probablemente resulte más útil si los entes reguladores lo incluyen en sus procedimientos de supervisión de rutina. Algunos entes reguladores optan por exigir informes estandarizados con datos sobre las reclamaciones y la situación de los casos. Si no se logra resolver las disputas internamente, puede recurrirse a otros canales, como las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de industrias, los mediadores o los sistemas de ombudsman⁸⁸; quizá los propios entes reguladores estén en condiciones de ofrecer un canal de recurso alternativo. Los procesos judiciales normales suelen ser demasiado costosos y prolongados para los clientes pobres; pero un foro sencillo, económico y de fácil acceso (como un tribunal de causas de menor cuantía) puede resultar eficaz.

Los mecanismos de recurso dirigidos a los consumidores de microfinanzas deben abarcar procesos simples y estructurados en un lenguaje sencillo, representar costos muy bajos o nulos para los consumidores, y establecer una instancia de recurso que sea confiable y puntos de acceso convenientes, como centros de atención telefónica, oficinas de quejas abiertas al público o encuentros grupales de prestatarios. Los clientes quizá necesiten ayuda para completar y presentar formularios de queja.

El análisis que los entes reguladores hacen de los datos consignados en las reclamaciones les permite detectar patrones de conductas abusivas y les brinda información que les resultará útil cuando, en el futuro, deban adoptar decisiones respecto de la política de protección del consumidor. La ausencia de reclamaciones no siempre es una buena señal: tal vez los consumidores no sepan presentar una queja o se sientan intimidados por el proceso. La falta de confianza en los Gobiernos y las instituciones financieras puede llevar a los consumidores a dudar de que se tendrán en cuenta sus inquietudes, por lo que la transparencia del proceso es especialmente importante, y las nuevas iniciativas referidas a la instauración de mecanismos de recurso deben incluir medidas para educar a los clientes acerca de sus opciones.

Autoridad reguladora adecuada

La elección de una autoridad reguladora adecuada para proteger al consumidor de servicios financieros es un tema problemático tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Las tres opciones más comunes son las siguientes: *i*) una autoridad reguladora financiera (ya sea la autoridad bancaria, el órgano regulador de las instituciones financieras

⁸⁸ Los sistemas de ombudsman están compuestos por un órgano o una persona independiente que investiga las quejas de los clientes y oficia de mediador en ellas.

no bancarias o la entidad que regula a los proveedores de créditos); *ii*) una autoridad especializada en la protección del consumidor de servicios financieros, o *iii*) el organismo de protección general del consumidor, si es que existe.

Elegir la autoridad reguladora financiera tiene ciertas ventajas respecto de la alternativa del organismo de protección general del consumidor. En primer lugar, dicha autoridad ya está familiarizada con los productos en cuestión. En segundo lugar, es posible que los proveedores respondan mejor a ella debido a su deseo de preservar las buenas relaciones. No obstante, en todo el mundo son muy pocos los entes reguladores que se ocupan de toda la gama de prestadores de servicios financieros que podrían incursionar en actividades de microfinanciamiento. La autoridad reguladora financiera a menudo es reacia a asumir responsabilidades adicionales, como la de hacer cumplir las normas de protección del consumidor. En cambio, un organismo regulador especializado en la protección del consumidor de servicios financieros puede lograr que las condiciones sean equitativas para los diversos proveedores que ofrecen productos y servicios similares. (Como resultado de la reciente crisis financiera mundial, más de un país separó el ente regulador prudencial del que controla la conducta del mercado). Cualquiera sea la decisión, es fundamental establecer con claridad el alcance de la autoridad de todos los organismos pertinentes, así como su relación con otras entidades que regulan las mismas instituciones.

Independientemente de cuál sea la institución seleccionada para velar por la protección del consumidor, es muy probable que sus recursos sean limitados. Para reducir las presiones sobre la capacidad regulatoria, algunas autoridades alientan a las asociaciones industriales a establecer normas de conducta empresarial y a verificar que sus miembros las cumplan, con el objetivo de imponer la resolución de los problemas en una etapa temprana, antes de que sea necesaria la intervención del Gobierno. (En los países donde hay diversos tipos de proveedores que prestan servicios a una misma clientela de sectores pobres, este enfoque tendrá una eficacia limitada, a menos que todos estos prestamistas elijan participar o se vean obligados a hacerlo). Una de las herramientas principales es un código formal de conducta, en virtud del cual los proveedores se comprometen a cumplir normas que abarcan temas tales como la difusión de información, la adecuación de los productos, la comercialización, los cobros y el manejo de las reclamaciones. Pero sin la obligación normativa o la amenaza de la regulación, es posible que este tipo de normas no sea muy eficaz.

4d. Sistemas de información crediticia⁸⁹

Puntos clave

- Para lograr un desarrollo saludable de las microfinanzas, es esencial promover la creación de bases de datos amplias y exhaustivas con información crediticia que incluyan los saldos actuales de los préstamos y datos negativos y positivos sobre la conducta anterior de los clientes pobres respecto de los pagos, en especial en los mercados cercanos a la saturación.
- Resultan más útiles tanto para los microprestamistas (sea cual fuere su figura jurídica) como para los prestatarios los informes crediticios en los que se utilizan datos exhaustivos sobre pagos y no solo los referidos a microcréditos.

⁸⁹ Véase Lyman y cols. (2011).

Recuadro 5: Los beneficios y las desventajas de los informes crediticios en las microfinanzas

Los sistemas de información crediticia ofrecen importantes beneficios tanto para las instituciones financieras como para sus clientes. Al recabar información sobre la historia y la situación actual de los clientes en relación con diversas fuentes de crédito y posiblemente con otras entidades que reciben sus pagos con regularidad, las centrales de riesgo permiten a los prestamistas evaluar los riesgos con mayor precisión y a un costo menor. (Hay quienes argumentan que las IMF muy pequeñas o las que emplean una metodología de préstamo basada en el conocimiento de la comunidad, como los préstamos grupales, no tienen tanta necesidad de contar con datos crediticios. No obstante, aun estas instituciones tienen motivos para preocuparse por el endeudamiento múltiple y en ocasiones expresaron interés en contar con estos informes). Al mismo tiempo, permiten a los prestatarios crear su “garantía de reputación” sobre la base de su historial de pago. Si no se dispone de una base de datos crediticios relativamente exhaustiva, cuando un prestatario devuelve un préstamo puntualmente, solo se entera la institución que se lo otorgó; en cambio, si se cuenta con un sistema exhaustivo de información crediticia, la devolución de un préstamo obtenido en una entidad formal le facilita al prestatario la posibilidad de conseguir fondos de otras entidades y les da a estas un panorama más completo de las obligaciones del solicitante. En consecuencia, los informes crediticios permiten a los prestamistas otorgar más financiamiento sin garantía física e incrementan los incentivos de los prestatarios para pagar.

En los países desarrollados, la combinación de informes crediticios y técnicas de calificación estadística de riesgos ha permitido ampliar enormemente en las últimas décadas la disponibilidad de créditos para los grupos de ingreso bajo. En los países en desarrollo, se han logrado importantes avances en lo que respecta a los informes crediticios durante el último decenio. Sin embargo, muchos de los países más pobres no los han adoptado aún (o siguen todavía lejos de ser una práctica generalizada entre los prestatarios de ingresos bajos). Aun en mercados emergentes más avanzados, la adopción y prevalencia de estas herramientas sigue siendo dispar.

En los países que cuentan con sistemas de información crediticia, los consumidores de ingresos bajos suelen quedar excluidos debido a que se han fijado montos mínimos para la incorporación de los préstamos en los informes (en algunos casos, establecidos por la regulación y, en otros, por los propios servicios de información), o porque se ha omitido a las IMF en las bases de datos crediticios (ya sea por norma o por práctica) o en razón de la falta de interés de las IMF en participar de estos sistemas. Se ha observado que, cuando las IMF compiten por los clientes, en particular en los mercados saturados, las tasas de sobreendeudamiento e incumplimiento aumentan con más rapidez si no se dispone de informes crediticios confiables sobre las personas que solicitan préstamos.

Los informes crediticios conllevan riesgos además de beneficios. Si los administradores de las bases de datos son corruptos, pueden vender la información a terceros no autorizados. Si la base de datos contiene información inexacta, los prestatarios pueden verse perjudicados, aunque este riesgo se reduce si se les garantiza el acceso a sus propios historiales crediticios. Los prestamistas quizá respondan de manera demasiado conservadora ante los informes y nieguen automáticamente el crédito cuando en el registro del solicitante figure algún dato negativo. Las bases de datos que incluyen tanto información negativa (sobre pagos incumplidos) como positiva (sobre reembolsos en tiempo y forma) permiten elaborar un panorama más completo de la solvencia del prestatario.

Los entes reguladores financieros a menudo crean y albergan un registro público de créditos, que, según el país de que se trate, quizá no requiera autorización legal o normativa específica. Pero el desarrollo de un mercado privado de información crediticia, por lo general, depende de que se introduzcan ciertos ajustes en el marco legal del país. Cuando las centrales de riesgo crediticio son privadas, surgen problemas respecto de la confidencialidad, en particular cuando participan los bancos (que, por lo general, están sujetos a leyes sobre secreto bancario)⁹⁰. En ocasiones, estos problemas pueden resolverse simplemente mediante convenios de préstamo estándar en los que el prestatario autoriza al prestamista a obtener informes sobre su conducta crediticia y a compartir la información con una central de riesgos.

Las centrales de riesgos privadas suelen presentar ventajas importantes respecto de los registros públicos de créditos. Por lo general, recogen datos de una amplia variedad de fuentes, entre las que figuran las empresas de servicios públicos y los comerciantes minoristas. Recopilan datos tanto positivos como negativos. Suelen usar tecnología de la información moderna. Y en ocasiones ofrecen servicios de valor agregado, como un sistema de calificación crediticia por puntajes.

No obstante, las grandes centrales de riesgos que utilizan métodos convencionales de trabajo y recopilación de información a menudo encuentran obstáculos para incluir datos de las IMF en sus informes. Es posible que les resulte engorroso y caro manejar el escaso volumen de los préstamos de las IMF. Asimismo, tal vez estas no tengan los sistemas de información o la calidad de datos necesarios para cumplir con las exigencias de las centrales de riesgos, y puede que en ocasiones los clientes de las IMF no tengan siquiera los documentos nacionales de identidad que exigen las centrales. Asimismo, el costo que supone para las IMF obtener informes crediticios puede ser elevado en relación con el monto del préstamo, en especial si no reciben el descuento por volumen que se les hace a los grandes bancos comerciales.

Cuando son pocos los prestamistas dedicados a las microfinanzas que participan en una central de riesgos, es posible que los datos que esta proporciona no resulten de mucha utilidad para las IMF. Por este motivo, es importante que las centrales de riesgos privadas incluyan fuentes alternativas de la historia de pagos, como las empresas de servicios públicos o los comerciantes minoristas. En los países donde las IMF no están sometidas al secreto bancario ni a otras normas sobre privacidad de los datos, una central de riesgos conformada solo por IMF (por ejemplo, por una asociación de IMF) puede tener ventajas en los costos y el acceso. Pero, como ya se señaló, a igualdad de condiciones, las centrales que recopilan datos de una gama más amplia de fuentes resultan de mayor utilidad, tanto para los microprestamistas como para los prestatarios.

Si el sector privado no ha generado una central de riesgos que atienda adecuadamente las necesidades del sector de microfinanciamiento, es posible que se justifique la intervención del Gobierno, a través de vías tales como las siguientes: *i*) la adopción de incentivos normativos para elaborar informes crediticios (por ejemplo, exigir una reserva para pérdidas menor en el caso de los préstamos otorgados sobre la base de un informe

⁹⁰ Los registros públicos de créditos, por lo general, no enfrentan las mismas dificultades legales en lo que respecta a la privacidad ni, más específicamente, al secreto bancario, porque estas cuestiones se abordan en la legislación bancaria pertinente.

creditorio), *ii*) la obligación impuesta a las IMF de organizar una central de riesgo o participar en un mecanismo ya existente cuya base sea suficientemente amplia, o *iii*) la exigencia de que todas las centrales de riesgos autorizadas intercambien información crediticia. La tercera opción, que por lo general se implementa estipulando que el registro público de créditos intercambie sus datos con las centrales de riesgos privadas de manera gratuita o a un costo muy bajo, resultará útil para las microfinanzas solo si participan los prestadores pertinentes.

4e. Limitaciones sobre la propiedad, la gestión y la estructura del capital⁹¹

Puntos clave

- Las restricciones a la inversión o gestión extranjera pueden obstaculizar, en ocasiones, el desarrollo de servicios financieros para los pobres.
- Se debería permitir a las ONG poseer acciones en IMF con fines de lucro que se dediquen específicamente a los pobres.

En ocasiones, las restricciones a la inversión o gestión extranjera pueden representar un obstáculo significativo al desarrollo de servicios financieros para los pobres.

Es posible que tanto las operaciones nuevas (esto es, las empresas que recién se inician) como la transformación de ONG se vean obstaculizadas por normas referidas a la moneda utilizada, la nacionalidad, la diversificación de accionistas y las inversiones extranjeras. En muchos países, los aportes técnicos y financieros extranjeros han sido importantes para el avance de las microfinanzas. En consecuencia, puede resultar problemático si las IMF deben lidiar con prohibiciones o limitaciones graves a la participación de accionistas extranjeros, la solicitud de préstamos de fuentes extranjeras o la contratación de personas de otras nacionalidades para puestos técnicos o gerenciales. En algunos países, es posible que las microfinanzas no logren atraer un número considerable de inversionistas comerciales nacionales durante varios años más, de modo que las limitaciones a la inversión o el personal extranjeros pueden obstruir la expansión de estos servicios.

La ley que rige a las entidades sin fines de lucro puede impedir que una ONG nacional o extranjera tenga participación accionaria en una institución financiera. En algunos países, la prohibición se basa en la idea de que las organizaciones sin fines de lucro deben sostenerse exclusivamente con donaciones y no con ganancias obtenidas de la venta de bienes o servicios. Sin embargo, esta visión es menos común ahora que hace 10 años⁹². Las inquietudes acerca de la propiedad de las ONG que se basan en esta visión anticuada deben abordarse aclarando la regulación pertinente a estas organizaciones.

⁹¹ Esta sección se centra en las exigencias *no prudenciales*, que se aplican tanto a instituciones de depósito como a las de solo crédito. En la sección 2d, titulada “Transformación de las IMF que son ONG en intermediarios autorizados: Requisitos relativos a la propiedad y a la diversificación”, se analizan algunas limitaciones *prudenciales* al régimen de propiedad.

⁹² En la actualidad es cada vez más generalizada la idea de que una IMF que es una ONG que genera ingresos netos no viola su condición de entidad sin fines de lucro si destina ese superávit a financiar su trabajo, siempre que no distribuya sus ganancias entre actores privados ni las destine a beneficiar a sus miembros (por ejemplo, pagando salarios superiores a los del mercado).

4f. Transformación de las ONG en empresas con fines de lucro

Puntos clave

- Establecer un camino legal claro para la transformación de las IMF que son ONG constituye una reforma que quizá propicie significativamente esta transición, y puede suponer cambios en leyes y normas no referidas al ámbito financiero, en particular, en el marco legal que rige las ONG.
- Los entes reguladores deben abordar el riesgo de liquidación de activos que surge cuando una ONG de bien público se transforma en una institución privada.

Gran cantidad de IMF de países en desarrollo y en transición continúan operando como ONG creadas localmente o como proyectos de ONG internacionales. Muchas IMF que son ONG tienen previsto transformarse en empresas con fines de lucro (tanto entidades de depósito como solo de crédito) para tener acceso a fondos comerciales, ofrecer servicios que las ONG no tienen permitido brindar o cumplir con un nuevo requisito legal. Algunos países les han exigido esta transformación, en general en un esfuerzo por mejorar la regulación y la organización general del sector⁹³. Las operaciones más usuales en la transformación conllevan la transferencia de la cartera de préstamos, otros activos, el pasivo y los empleados de una ONG a una empresa nueva o ya existente, a cambio de acciones de dicha empresa o un pago en efectivo o en forma de deuda.

Una ONG es una entidad jurídica sin dueño que, por lo general, está obligada por ley y por su propio estatuto a perseguir un fin de bien público y no el interés privado de sus fundadores, gerentes u otros miembros. Por el contrario, las empresas con fines de lucro trabajan para el beneficio de sus propietarios. La mayor parte de las IMF que son ONG y que están en proceso de transformación querrán tener participación en la propiedad de la nueva entidad para asegurarse de que continúe con su misión (por ejemplo, brindar servicios a los pobres). No obstante, debe señalarse que el hecho de tener la propiedad de la ONG no garantiza que no se cambiará el rumbo, ni los accionistas privados son necesariamente peores a la hora de proteger el desempeño social. Al mismo tiempo, la transformación de las ONG, por lo general, conlleva la incorporación de nuevos inversionistas. Las características de esos inversores y el porcentaje de participación que tendrán en la nueva empresa se definirán no solo a partir de consideraciones prácticas sino también de la legislación nacional pertinente.

Si los funcionarios encargados de formular políticas quieren establecer un marco que ayude a las IMF que son ONG a convertirse en empresas con fines de lucro, deben considerar que será necesario introducir modificaciones en otras áreas de la reglamentación, no solo en la financiera⁹⁴. En particular, en muchos países la ley que rige a las ONG no está muy bien desarrollada, especialmente en relación con cuestiones complejas referidas a los límites de lo que se considera apropiado para una entidad que debe servir el interés público. Es posible que en algunos países no esté del todo claro si

⁹³ Si bien este enfoque puede tener ventajas, forzar la transformación en un plazo limitado puede también resultar perjudicial para las IMF ya existentes y para sus clientes.

⁹⁴ En la mayoría de los países, la regulación vigente no contempla la transformación de las entidades microfinancieras, ni se la ha aplicado nunca a procesos de ese tipo.

una ONG de bien público puede transferir su cartera y otras propiedades a una empresa con fines de lucro. Quizá también rija una prohibición legal que impida a las ONG tener participación en una empresa comercial (en especial, una participación mayoritaria), o se hayan establecido límites legales a la participación extranjera, u otras exigencias referidas a la propiedad aplicables a las instituciones financieras. Aun cuando estas restricciones no impidan la transformación, pueden dar como resultado el uso de estructuras artificiales, inadecuadas o ineficientes para capitalizar la nueva empresa.

Las transformaciones se prestan para la transferencia indebida de los activos de las ONG a bolsillos privados. A menudo esta liquidación de activos constituye una infracción a la ley que rige las ONG, pero es posible que las disposiciones legales sean poco claras o no se hagan cumplir debidamente. Ciertos miembros de la organización pueden liquidar los activos mediante el pago de salarios excesivos o la concesión de acciones de la nueva empresa por menos de lo que valen. También surge el problema de la liquidación de activos cuando se incorporan nuevos inversionistas. ¿Qué porcentaje de participación en la entidad transformada recibe la ONG a cambio de la cartera, los sistemas, los conocimientos y los elementos intangibles que ha aportado, como la relación con los clientes? ¿Y qué porcentaje es el adecuado para los que invierten efectivo? Hasta el momento, no hay parámetros sólidos para efectuar valuaciones en términos del coeficiente precio-valor contable o precio-ganancias, por lo que puede no resultar evidente si se ha establecido un trato leonino que enriquece a los accionistas privados a costa de la IMF (O'Donohoe y cols., 2009)⁹⁵.

Las medidas que se pueden aplicar para evitar la liquidación de los activos de las ONG incluyen las siguientes: 1) exigir que ciertos miembros de la ONG se aparten de las negociaciones en caso de que ellos o personas vinculadas a ellos vayan a recibir acciones de la nueva entidad o a convertirse en empleados de la nueva empresa privada⁹⁶, y 2) contratar a una persona respetada e independiente con experiencia en valuaciones para que analice la equidad de la transacción. Estas tasaciones suelen ser costosas.

4g. Transacciones con garantía

Punto clave

La reforma legal y jurídica dirigida a respaldar las transacciones con garantía (en particular, la sanción de una ley sobre garantías y la creación de registros de garantías accesibles) puede facilitar las microfinanzas, si bien los microcréditos, por lo general, no están garantizados.

Tanto los prestatarios como los prestamistas y la economía del país se benefician cuando, para obtener un préstamo, se pueden presentar como garantía no solo inmuebles, sino también activos móviles e intangibles. En numerosas economías en desarrollo y en transición, resulta costoso e incluso imposible crear y hacer cumplir una garantía real

⁹⁵ También, Reille y cols. (2010) y Glisovic, González, Saltuk y de Mariz (2012).

⁹⁶ También existe el riesgo de que, si los miembros clave de la ONG se excusan, las otras partes interesadas de la ONG que deben tomar las decisiones no estén bien informadas y sean demasiado flexibles en la negociación con los nuevos accionistas privados.

sobre bienes móviles o intangibles. En ocasiones, las personas de ingresos bajos también enfrentan limitaciones para el uso de sus viviendas o su tierra como garantía.

Es probable que la reforma de las normas sobre transacciones con garantía beneficie más a la clase media que a los microprestatarios típicos. Muchos micropréstamos son tan pequeños que no conviene, desde el punto de vista de los costos, registrar las garantías. Además, gran parte de los activos de los pobres no serían admisibles como garantía aun en el marco de una regulación reformada. Y, desde luego, los microprestamistas eficientes saben cómo recuperar préstamos sin garantía. No obstante, en algunos países, la clientela de los micropréstamos (en especial la del extremo superior) incluye a personas que pueden presentar garantías razonables si el marco regulatorio lo propicia. En estos casos, las IMF toman como prenda la propiedad que el prestatario pueda ofrecer para incrementar los incentivos de pago, aun cuando el monto del préstamo sea significativamente mayor que lo que se podría obtener con la ejecución de dicha propiedad.

4h. Delitos financieros⁹⁷

En la regulación de las microfinanzas prevalecen tres temas relacionados con delitos financieros: la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, el fraude y delitos financieros conexos (en particular, los esquemas piramidales de inversión) y la usurpación de identidad. En los últimos años, la atención internacional se ha centrado principalmente en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Pero desde la perspectiva de los consumidores pobres de servicios financieros, también revisten gran importancia los esquemas piramidales de inversión (conocidos también como “esquemas de Ponzi”) y la usurpación de identidad.

Lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo

Punto clave

La aplicación de las normas relativas a la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo diseñadas para la actividad bancaria convencional en las transacciones microfinancieras puede limitar gravemente el acceso a ellas, a menos que se adopte un enfoque basado en el riesgo.

Casi todos los países del mundo se han comprometido a poner en práctica las 40 recomendaciones del GAFI, el organismo normativo internacional en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo⁹⁸. Entre los controles clave de

⁹⁷ Los delitos financieros pueden llevar a una institución a la insolvencia, por lo que, con su prevención, se logran fines prudenciales y no prudenciales.

⁹⁸ La versión original de las 40 recomendaciones del GAFI se publicó en 1990 específicamente para combatir el lavado de activos. Desde entonces, ha sido modificada tres veces: en 1996, 2003 y 2012. En la revisión de 2012 se integraron las 40 recomendaciones originales con 9 recomendaciones especiales (emitidas en 2001 y 2003), que reflejaban la ampliación del mandato del GAFI a la lucha contra el financiamiento del terrorismo. La revisión de 2012 refleja también una nueva ampliación del mandato, que incluye ahora la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

esta lucha figuran los siguientes: *i*) aplicar medidas de diligencia debida sobre los clientes, por ejemplo, verificar su identidad (también conocidas como normas sobre “conocer al cliente”), *ii*) llevar registros, y *iii*) informar a las autoridades sobre transacciones inusuales o sospechosas. Las recomendaciones del GAFI se aplican a una amplia gama de actividades, entre las que se incluyen recibir depósitos del público, ofrecer préstamos al consumo y canalizar transacciones formales o informales de dinero (si bien la tarea de hacer cumplir las normas en transacciones informales conlleva obvias dificultades).

Un aspecto crucial de las nuevas recomendaciones para las iniciativas de inclusión financiera es la relevancia del enfoque basado en los riesgos, que ocupa ahora el primer lugar en las recomendaciones (R1)⁹⁹. En la R1 se instruye a los países para que identifiquen, evalúen y comprendan los riesgos del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y se aseguren de que las medidas establecidas para prevenir estos delitos *guarden relación con los riesgos detectados*. La R1 establece explícitamente que, si los países detectan riesgos menores, pueden autorizar la aplicación de medidas simplificadas para algunas recomendaciones del GAFI en determinadas condiciones. La nota interpretativa de la recomendación aclara, asimismo, que, cuando se constata un nivel bajo de riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, el país puede tomar la decisión de no aplicar ciertas recomendaciones a un tipo particular de institución o actividad financiera (GAFI, 2012).

Esta nueva recomendación —que incorpora las opiniones expresadas anteriormente por el GAFI, por ejemplo, en la nota orientativa de 2011 sobre inclusión financiera (GAFI, Grupo Asia Pacífico sobre el Lavado de Activos [APG] y Banco Mundial, 2011)— muestra que se comprende que, si se aplican las normas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo a cientos de miles de transacciones muy pequeñas en las que participan clientes pobres, los costos de operación pueden incrementarse significativamente. A causa de estos costos elevados, quizá sea imposible brindar servicios viables a ciertos sectores pobres. En la recomendación se refleja también el hecho de que recientemente el GAFI, los entes reguladores y otros actores se han dado cuenta de que los objetivos de integridad financiera de la regulación sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y los objetivos de inclusión financiera de las microfinanzas pueden reforzarse mutuamente en lugar de contraponerse y, lo que es más importante, de que la exclusión financiera genera riesgos para la integridad financiera¹⁰⁰. Y, si bien un monto bajo no necesariamente se traduce en un bajo riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, muchos países ya han implementado un tratamiento especial para las microfinanzas y otras transacciones financieras de escaso valor en lo que respecta a la lucha contra estos delitos.

A pesar de estos cambios significativos en el GAFI, aún persisten ciertos desafíos importantes. En muchos países, la principal dificultad radicará en ajustar las normas sobre diligencia debida de los clientes para reflejar la escasez de documentos de identificación

⁹⁹ El enfoque basado en el riesgo es esencialmente el enfoque proporcional a la regulación y la supervisión ratificadas por otras entidades normativas internacionales. Véase el libro blanco de CGPI (2011).

¹⁰⁰ Este documento orientativo mencionaba la exclusión financiera como un riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El Decreto Ministerial por el cual se adoptaron estas recomendaciones incorpora este concepto. Véase GAFI (2012b). Véase también Isem y de Koker (2009).

formales entre los pobres y permitir alternativas (por ejemplo, verificación de la identidad a cargo de algún dirigente comunal). Para abordar esta dificultad, algunos países procuran mejorar la disponibilidad y el uso de las tarjetas nacionales de identificación o números únicos de identificación.

Una vez que un cliente identificado ha establecido una relación con un prestador de servicios, se pueden mitigar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en las transacciones subsiguientes estableciendo topes al volumen de las operaciones, flujos mensuales y saldos, e instalando programas informáticos y capacitando al personal para detectar transacciones sospechosas.

El costo de crear y almacenar los registros exigidos también puede constituir un desafío. Como ya se indicó, los costos administrativos intrínsecamente elevados que conlleva manejar un gran número de transacciones pequeñas hacen que sea esencial controlar los costos para difundir las microfinanzas. La regulación debería permitir llevar registros electrónicos y no en papel para la diligencia debida sobre los clientes, lo que podrá reducir de manera drástica los costos. Otras medidas de recorte de costos incluyen permitir que estos procesos de diligencia debida queden en manos de agentes o terceros.

Fraude, esquemas piramidales de inversión y delitos financieros conexos

Punto clave

En muchos países, es posible que la regulación vigente contra el fraude y los delitos financieros sea adecuada para abordar los abusos vinculados con la prestación de servicios microfinancieros, o quizá sea necesario introducir modificaciones solo para incluir nuevas categorías de instituciones en el paisaje normativo. Con frecuencia, la necesidad más apremiante es mejorar el cumplimiento de las leyes vigentes.

Al igual que otras instituciones financieras, las IMF pueden ser víctimas de fraude y delitos financieros conexos. Por ejemplo, los oficiales de préstamo pueden inventar prestatarios ficticios o malversar los pagos de los clientes, los gerentes pueden desviar fondos de las donaciones, o algún delincuente puede tomar depósitos en una IMF o sucursal falsa y huir.

En los países en desarrollo y en transición abundan los esquemas piramidales de inversión, pero también aparecen en los países desarrollados. En estos esquemas, se promete una inversión de muy alto rendimiento: los primeros inversores reciben efectivamente las elevadas ganancias que se les prometieron, pero los fondos provienen de las inversiones de las víctimas subsiguientes.

Los esquemas piramidales revisten especial importancia para las microfinanzas cuando buscan como víctimas a las personas con menos educación y experiencia en el área de servicios financieros. Estos esquemas en ocasiones asumen (o fingen) una forma regulatoria que también utilizan los prestadores legítimos de microfinanzas (por ejemplo, los esquemas piramidales a menudo han sido estructurados como cooperativas financieras).

En el corto plazo, esto perjudica a las instituciones legítimas que pierden clientes a manos de los organizadores de estas pirámides sumamente lucrativas. Una vez que el esquema se derrumba, puede provocar efectos de largo plazo sobre la confianza de los consumidores pobres en las instituciones legítimas, así como en la autoridad reguladora. La indignación ante la ineficiencia del Gobierno para evitar que se monten esquemas piramidales de gran escala (o incluso su complicidad implícita, en algunos casos) ha acarreado consecuencias políticas graves en varios países, aun al punto de provocar cambios de régimen.

Lamentablemente, no hay una respuesta normativa simple ante estos esquemas. Es difícil detectarlos a tiempo, aunque esto puede resolverse alertando al público y ofreciendo un canal específico para que los clientes brinden información acerca de los delincuentes. Más allá de estos elementos, las herramientas disponibles son las mismas que se utilizan para combatir el fraude financiero en general. Sin embargo, para reducir el riesgo de que el nivel de cumplimiento sea deficiente (ya sea por corrupción o por otro motivo), quizá sea aconsejable encomendar a un organismo gubernamental específico la responsabilidad de actuar frente a los esquemas piramidales, lo que incluiría la facultad para cerrarlos y acusar ante la justicia a los organizadores. A menudo, participa más de un organismo en la regulación y el cierre de estos esquemas, puesto que estas actividades pueden involucrar investigaciones sobre quiebras, indagaciones penales, confiscación de activos y otras cuestiones. En estos casos, puede que sea necesario establecer una entidad intergubernamental que represente a los principales organismos que deben actuar contra estos esquemas¹⁰¹.

Usurpación de identidad

Punto clave

En la mayoría de los países, el robo y la usurpación de identidad son considerados delitos. En consecuencia, se debe poner el énfasis en mejorar la aplicación de las sanciones penales vigentes y de otras medidas de protección de los datos y la confidencialidad.

La usurpación de identidad en los servicios financieros consiste en adoptar la identidad de otra persona o una ficticia para obtener servicios financieros o apropiarse de fondos. Los prestadores de servicios microfinancieros pueden ser tanto víctimas como facilitadores de la usurpación de identidad. Por ejemplo, quienes cometen este delito pueden asumir identidades ficticias y falsificar información sobre su flujo de efectivo para obtener préstamos que no tienen intenciones de devolver, o pueden adoptar la identidad de un prestatario con una calificación crediticia muy buena para los mismos fines. El robo de identidad es relativamente sencillo cuando se puede inducir a víctimas analfabetas a firmar documentos que no comprenden. También puede ser el resultado de un ataque a la seguridad de los datos o de ardidés mediante los cuales se ha inducido a la víctima a

¹⁰¹ Los miembros del equipo de trabajo deberán evaluar sus capacidades y facultades para detectar los esquemas con prontitud y verificar que sus respectivas entidades puedan en conjunto clausurarlos, rastrear y devolver los fondos de los inversionistas y tomar medidas adecuadas para que los administradores del esquema se sometan a la ley.

revelar su contraseña o su número de identificación personal. Estos actos son considerados delitos en la mayoría de los países. En consecuencia, se debe poner el énfasis en mejorar la aplicación de las sanciones penales vigentes y de otras medidas de protección de los datos y la confidencialidad.

4i. Tratamiento impositivo de las microfinanzas¹⁰²

Puntos clave

- El tratamiento impositivo favorable de una transacción debe estar fundado en el tipo de actividad o transacción, independientemente de las características de la institución o de si se trata de una entidad autorizada sujeta a supervisión prudencial.
- Es razonable argumentar que las IMF que son ONG deben recibir el mismo tratamiento que otras ONG de bien público cuando el impuesto en cuestión es el que se aplica sobre ganancias netas.
- La posibilidad con que cuentan los bancos de deducir gastos del monto del impuesto a las ganancias también debería estar disponible para otros proveedores de servicios similares.

La gran disparidad entre los sistemas impositivos y otros factores locales puede dar lugar a resultados distintos, pero en la mayoría de los países se puede al menos organizar el debate en torno a la diferenciación entre impuestos a las transacciones financieras e impuestos a las ganancias netas obtenidas en dichas transacciones.

Impuestos a las actividades y transacciones financieras

Al menos en principio, normalmente es preferible que las instituciones de distinto tipo paguen los mismos impuestos a las transacciones, si es que desarrollan las mismas actividades. En algunos países, solo las instituciones sometidas a normas prudenciales reciben un tratamiento impositivo favorable respecto de las operaciones financieras (por ejemplo, no se cobra el impuesto al valor agregado en los préstamos bancarios, no se cobran impuestos a los ingresos por intereses bancarios), aun cuando este tratamiento favorable guarda escasa relación con los objetivos específicos de la regulación prudencial. En otros países, los impuestos a las operaciones financieras afectan de manera distinta a las cooperativas y a los bancos. Para evitar el arbitraje impositivo, idealmente el tratamiento favorable de una operación debe estar fundado en el tipo de actividad o transacción, independientemente de las características de la institución o de si se trata de una entidad autorizada sujeta a supervisión prudencial. No obstante, algunos países han establecido exenciones especiales al impuesto a las operaciones para las entidades sin fines de lucro.

¹⁰² La imposición de gravámenes a los productos de seguros conlleva numerosas cuestiones singulares que no se aplican a los prestadores de servicios de crédito, ahorro y transferencias de dinero, y no se analizan en esta sección.

Impuesto a las ganancias

En relación con los impuestos a las ganancias netas, un argumento respetable sostiene que las IMF que son ONG deberían ser tratadas de la misma manera que otras ONG de bien público. La exención al impuesto a las ganancias se basa en el principio de que la ONG genera un bien público reconocido (en este caso, brindar servicios a los pobres) y no distribuye sus superávits netos entre los bolsillos de accionistas privados u otros miembros de la entidad, sino que reinvierte todos sus excedentes para financiar nuevas labores beneficiosas para la sociedad. Sin lugar a dudas, siempre hay modos de evadir el espíritu de este principio, por ejemplo, mediante salarios excesivos o préstamos a tasas menores que las de mercado para los miembros de la entidad. No obstante, la manera más sensata de lidiar con este riesgo es, por lo general, lograr un cumplimiento más acabado de la ley de ONG, y no gravar las ganancias de estas organizaciones.

En muchos países, se trata a las cooperativas como entidades no comerciales debido a su orientación al beneficio mutuo y, por ende, se las exime del impuesto a las ganancias a pesar de que pueden distribuir su excedente neto entre los miembros propietarios. Hay opiniones divergentes acerca de si estas instituciones merecen este subsidio público cuando las IMF organizadas como empresas que brindan los mismos servicios a los mismos clientes no pueden recibirlo. En algunos países, al parecer, las IMF que normalmente se habrían establecido como sociedades por acciones se constituyen, en cambio, como cooperativas tan solo para asegurarse la exención del impuesto a las ganancias (es decir, se produce arbitraje impositivo).

Las normas sobre deducción de gastos del monto por tributar (como las referidas a la conformación de una reserva razonable para pérdidas por préstamos improductivos) deben aplicarse de manera coherente a todos los tipos de instituciones sujetas al impuesto a las ganancias, sin importar si están autorizadas y sometidas a reglamentación prudencial o no. No obstante, en muchos países esto no ocurre, puesto que las normas impositivas se diseñaron teniendo en cuenta solo a los bancos. Asimismo, si las normas prudenciales exigen que las reservas para pérdidas por préstamos improductivos sean más cuantiosas para las carteras de micropréstamos que para las de financiamiento convencional, entonces la deducción del impuesto a las ganancias del microprestamista debe variar en consonancia.

Parte V. Regulación del uso de la banca sin sucursales para prestar servicios a los pobres

Puntos clave

- La banca sin sucursales —el uso de tecnologías, como teléfonos móviles y lectores de tarjetas inteligentes para transmitir datos de transacciones y el uso de comercios minoristas para la interacción principal con los clientes— promete ampliar considerablemente el acceso a los servicios financieros, mediante una reducción de los costos de transacción para el prestamista y una mayor practicidad para el cliente.
- Un marco reglamentario apropiado para la banca sin sucursales debería incluir:
 - i*) condiciones para el uso, por parte de instituciones bancarias y no bancarias, de agentes u otros terceros para que se ocupen de la interacción con los clientes;
 - ii*) un régimen de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo flexible y basado en los riesgos;
 - iii*) un régimen reglamentario claro para que las instituciones no bancarias emitan instrumentos de almacenamiento de valor monetario por medios electrónicos;
 - iv*) protección del consumidor adaptada al contexto sin sucursales, y
 - v*) una reglamentación de los sistemas de pagos que permita una amplia interoperabilidad e interconexión, al menos a largo plazo.

En los países desarrollados y en desarrollo, cada vez más personas efectúan y reciben pagos mediante recursos tecnológicos —como tarjetas de pago y teléfonos móviles— en lugar de usar dinero en efectivo. Estos mismos recursos se usan también para otros servicios financieros, entre los que se incluyen retiros, depósitos y ahorros. Además, en algunos casos se utilizan para desembolsar préstamos y cobrar reembolsos. La banca sin sucursales consiste en lo siguiente: la prestación de servicios financieros fuera de las sucursales bancarias convencionales, mediante el uso de terceros, como comercios minoristas, que actúan como la principal cara visible ante los clientes, y apoyándose en tecnologías, como terminales de punto de venta para lectura de tarjetas y teléfonos móviles, para transmitir los datos de las transacciones. Dado que usa redes de agentes e infraestructura existentes (como teléfonos móviles y comercios minoristas), la banca sin sucursales tiene el potencial de reducir los costos de manera radical, aumentar la practicidad y, de este modo, llegar a muchos clientes que actualmente tienen acceso nulo o limitado a los servicios bancarios¹⁰³.

¹⁰³ La banca sin sucursales no es nada nuevo: hace décadas que existen cajeros automáticos y dispositivos de punto de venta en los comercios minoristas. Sí es nuevo, sin embargo, el uso de la banca sin sucursales por parte de poblaciones que no han recibido servicios de sucursales bancarias tradicionales, como también lo son algunos de los actores que participan en el sector, por ejemplo, los operadores de redes de telefonía móvil.

Recuadro 6: Modelos bancarios y no bancarios

Al comentar la reglamentación y la supervisión, puede resultar útil distinguir dos tipos de banca sin sucursales. En los modelos bancarios, el cliente tiene un contrato con un banco o una institución autorizada similar. En los modelos no bancarios, el contrato del cliente es con un prestador de servicios no bancario, que puede ser un operador de red de telefonía móvil, mientras que, por lo general, un banco se hace cargo del dinero electrónico flotante. En ambos modelos, el bancario y el no bancario, las funciones centrales de entrada y salida de efectivo recaen en agentes.

Un factor clave para el desarrollo de la banca sin sucursales es el entorno normativo. ¿Se permite que comercios minoristas y otros terceros presten servicios a los clientes de bancos y otras instituciones financieras, incluidos los servicios de entrada y salida de efectivo (por ejemplo, depósitos y retiros, aunque las leyes locales podrían establecer una definición distinta de estas transacciones), apertura de cuentas y otros servicios? ¿Está el sistema de pagos minoristas disponible para aquellos prestadores de banca sin sucursales que desean ofrecer servicios a clientes de ingreso bajo? En caso afirmativo, ¿es asequible este sistema? ¿Las normas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo permiten a los bancos llevar a cabo los procedimientos de conocimiento del cliente y otras funciones de cumplimiento a través de agentes? ¿Existen normas claras y una autoridad clara respecto de los diversos actores que participan en la banca sin sucursales, o bien no está previsto en las reglamentaciones quién puede emitir instrumentos de almacenamiento de valor monetario por medios electrónicos? ¿Se protege a los consumidores de los riesgos específicos que presentan la prestación de servicios financieros sin sucursales y el uso de agentes y otros actores?

En muchos países, los encargados de formular políticas van a la zaga de las innovaciones de la industria¹⁰⁴. En algunos países, la banca sin sucursales ha prosperado gracias a la falta de regulación¹⁰⁵. A la larga, no obstante, el éxito y la seguridad de la banca sin sucursales dependerán de que existan una regulación y una supervisión apropiadas y coordinadas que abarquen todas las esferas normativas pertinentes: banca, sistemas de pagos, telecomunicaciones y protección del consumidor. Algunos prestadores de banca sin sucursales, como los bancos, ya estarán sujetos a regulación y supervisión financiera, a diferencia de otros, como las empresas de telefonía móvil (véase el recuadro 6). El desafío para la regulación es crear espacio para la innovación y la competencia sin perder de vista la seguridad financiera y la protección del consumidor. El proceso supone elaborar reglamentaciones, realizar un seguimiento de su aplicación, efectuar los ajustes que resulten necesarios, y asegurar la capacidad de las distintas autoridades reguladoras y que exista coordinación entre ellas.

¹⁰⁴ Algunas autoridades reguladoras han demorado deliberadamente la creación de reglamentaciones para la banca sin sucursales, dado que prefieren observar el desarrollo temprano de la industria y diseñar las normas posteriormente, cuando se puedan dilucidar con mayor claridad los inconvenientes y los beneficios de los nuevos canales.

¹⁰⁵ En algunos de los países donde no existen reglamentaciones que rijan la banca sin sucursales, el progreso observado en el sector puede deberse, en parte, a que se evitan los costos que las normas imponen a las transacciones bancarias. En otros, el principal motivo del éxito de esta modalidad reside en las deficiencias de otras vías de prestación.

Las tareas de diagnóstico realizadas en los últimos años indican que las siguientes cuestiones reglamentarias son fundamentales para desarrollar una banca sin sucursales que preste servicios a clientes pobres:

- el uso de terceros que se ocupen de las funciones de entrada y salida de efectivo y de otras tareas de interacción con los clientes, tales como la apertura de cuentas;
- la aplicación de un enfoque basado en los riesgos para la normativa de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, que refleje los riesgos menores que presentan los productos y servicios de bajo valor;
- la aplicación de regulación proporcional sobre los emisores de dinero electrónico y los prestadores de pagos no bancarios, con cuidado de proteger los fondos de los clientes;
- la solución de los problemas específicos para la protección del consumidor que supone *i)* colocar un tercero entre el cliente y el prestador de servicios financieros y *ii)* emplear comunicaciones remotas;
- contar con reglamentaciones apropiadas para los sistemas de pagos.

5a. Agentes y otros mecanismos con terceros

Puntos clave

- Las limitaciones relativas a la naturaleza y las calificaciones de los agentes y otros terceros se deberán diseñar con cuidado a fin de no restringir el acceso de los clientes específicos.
- Suele ser necesario modificar las normas que impiden a terceros actuar en nombre de una institución financiera para abrir las cuentas de los clientes o manejar dinero en efectivo.
- La reglamentación debería definir claramente la responsabilidad del prestador de servicios financieros respecto de los actos de sus terceros contratistas.

La banca sin sucursales depende del uso de agentes u otros terceros para cumplir las funciones de interacción directa con los clientes, las más importantes de las cuales son la recepción y el desembolso de dinero en efectivo. Si bien es preciso limitar quiénes pueden desempeñarse como terceros y qué funciones pueden asumir, las autoridades reguladoras deben comprender que, si las restricciones son demasiado estrictas, se puede ver gravemente perjudicado el acceso de la población que en la actualidad hace un uso nulo o limitado de los servicios bancarios.

La utilización de terceros actores preexistentes a fin de reducir los costos y ampliar el alcance es fundamental para cualquier modelo bancario sin sucursales. Los clientes que tienen acceso nulo o limitado a los servicios bancarios necesitan contar con una manera práctica de convertir el efectivo en valor monetario almacenado de manera electrónica y posteriormente convertirlo de nuevo en efectivo, así como con una manera conveniente de forjar una relación con un prestador de servicios financieros confiable. El tercero (por ejemplo, un comerciante local o un revendedor de tiempo en el aire de telefonía móvil) puede ser un agente que actúe en nombre del prestador de servicios, que es el mandante. En este marco, el mandante suele ser responsable por todas las acciones emprendidas

por el agente en virtud del acuerdo de agencia. No obstante, puede existir otro tipo de contrato: un acuerdo de servicios, una sociedad, una empresa conjunta o una alianza. El término “agente” se suele emplear en referencia a cualquier tercero que actúe como la principal cara visible ante los clientes. (En algunos países, se usa el término “corresponsal” o “facilitador”). Sin embargo, es más exacto emplear el término “tercero”, que es más inclusivo, aunque pueda resultar complicado, teniendo en cuenta que el término “agente” implica una relación jurídica en la cual es más probable que el prestador de servicios sea legalmente responsable ante el cliente por los actos del tercero.

Los mecanismos con terceros plantean varios problemas reglamentarios¹⁰⁶. En primer lugar, las normas vigentes pueden restringir el tipo de entidad jurídica (por ejemplo, entidad comercial, entidad sin fines de lucro, individuo, etc.) a la que se permite actuar como agente u otro tercero en nombre de un prestador de servicios financieros. Pueden existir determinados criterios que debe satisfacer un tercero (por ejemplo, contar con una licencia comercial o un capital mínimo). Sin embargo, las limitaciones de la naturaleza y las calificaciones de los agentes y otros terceros se deberán diseñar con cuidado para que los prestadores puedan tener, en alguna medida, injerencia en las decisiones sobre los criterios apropiados y para evitar restringir el acceso de los clientes específicos. Es especialmente importante que los comerciantes minoristas locales puedan desempeñarse como terceros.

En segundo lugar, debería estar claro en la reglamentación qué servicios pueden prestar los terceros. En algunos países, los bancos tienen prohibido emplear a terceros para que lleven a cabo funciones centrales de gestión, como auditorías internas y aprobación de préstamos; en otros, se prohíbe que terceros abran cuentas o manejen dinero en efectivo. (Excepto en relación con el cumplimiento de las normas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, este problema es muy infrecuente en el caso de los agentes de emisores de dinero electrónico y prestadores de servicios de pago, ya que las actividades permitidas a estas instituciones son limitadas). Si las autoridades reguladoras desean ampliar el acceso a los servicios financieros habilitando la banca sin sucursales, normalmente será necesario modificar las normas que impiden a terceros abrir cuentas para los clientes o manejar dinero en efectivo. Esto supone adoptar un enfoque basado en los riesgos para las normas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y permitir que los agentes (y otros terceros, con sujeción a una supervisión adecuada del banco) verifiquen la identidad de los clientes. Los terceros deberán recibir formación y tecnología apropiadas.

En tercer lugar, la reglamentación debería definir claramente la responsabilidad del prestador de servicios financieros respecto de los actos de sus terceros contratistas. Con respecto a los agentes en particular, resulta apropiado que el mandante sea responsable por las acciones emprendidas por su agente en relación con las responsabilidades especificadas de dicho agente, incluido el cumplimiento de las reglamentaciones pertinentes (por ejemplo, requisitos de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y disposiciones sobre la protección del consumidor). En muchos casos, el mandante —es decir, el prestador de servicios financieros— no está en condiciones de prevenir delitos por parte de entidades o individuos no relacionados, y no se lo puede hacer responsable de determinados riesgos, como la actuación de agentes falsos que puedan tomar dinero del público sin el conocimiento del mandante.

¹⁰⁶ Véase una descripción de cuestiones reglamentarias relacionadas con los agentes de bancos (por ejemplo, quién puede ser agente, calificaciones de los agentes y servicios de agentes permitidos) en Tarazi y Breloff (2011).

5b. La lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en la banca sin sucursales

Punto clave

En algunos países, la banca sin sucursales no se podrá desarrollar sin un ajuste basado en los riesgos de las normas de diligencia debida sobre los clientes y de otras normas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

La banca sin sucursales requiere un enfoque basado en los riesgos para las normas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Existen dos obstáculos principales. El primero es que muchas personas de ingreso bajo no pueden presentar la documentación que se suele exigir para acreditar la identidad. El segundo es que muchos regímenes nacionales de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo no prevén la apertura remota de cuentas (por ejemplo, el cliente envía por vía electrónica sus datos, que luego se verifican con información independiente de terceros) ni la apertura de cuentas por parte de agentes (por ejemplo, se encomienda a terceros la diligencia debida sobre los clientes). Los requisitos de mantenimiento de registros también pueden resultar una carga para los agentes, cuya capacidad de almacenamiento suele ser limitada.

En las recomendaciones del GAFI se adopta un enfoque basado en los riesgos, lo que permite medidas simplificadas, como una diligencia debida sobre los clientes menos estricta en aquellos casos en que las transacciones de monto pequeño presentan un riesgo reducido de lavado de activos y financiamiento de actividades terroristas¹⁰⁷. Varios países ya han adaptado sus normas de lucha contra estos delitos a las realidades de los clientes de ingreso bajo que tienen acceso limitado a documentación formal y permiten transacciones remotas a través de terceros minoristas poco sofisticados¹⁰⁸.

5c. Emisores no bancarios de dinero electrónico y otros instrumentos de almacenamiento de valor monetario

Punto clave

Los emisores no bancarios de dinero electrónico deberían estar sujetos a regulación y supervisión apropiadas, que deben incluir requisitos relacionados con la liquidez y la solvencia.

Muchos países ya regulan a los emisores no bancarios de dinero electrónico y otros instrumentos de almacenamiento de valor monetario (por ejemplo, tarjetas prepagadas), o bien están estudiando la posibilidad de regularlos. A los fines de promover la inclusión financiera, la idea básica es regular a los emisores no bancarios de dinero electrónico de

¹⁰⁷ Nota interpretativa de la recomendación 1 del GAFI.

¹⁰⁸ Véanse la descripción anterior de los enfoques basados en los riesgos para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la obra de Isern y de Koker (2009). Véase también GAFI (2011).

manera proporcional. Si estas empresas atraen altos montos de fondos reembolsables, se puede argumentar que presentan un riesgo sistémico y se deben regular de manera prudencial. No obstante, el alcance de las actividades que tienen permitidas suele ser mucho más limitado que el de los bancos, y por eso no es necesario que se sometan al mismo nivel de regulación y supervisión prudencial.

La mayoría de los emisores no bancarios de dinero electrónico de los países en desarrollo no son de gran envergadura. Por este motivo, los reguladores en la actualidad no están, en general, preocupados por el riesgo sistémico, sino que su principal preocupación es proteger el dinero “flotante” (es decir, los fondos del público que el emisor mantiene como dinero electrónico)¹⁰⁹. A fin de mitigar el riesgo para los clientes y el sistema financiero, las autoridades reguladoras pueden restringir el uso del dinero flotante de modo que los fondos no corran un riesgo considerable. Lo más común es mantener ese dinero en activos líquidos de bajo riesgo, como títulos públicos, o en cuentas de depósito de instituciones con licencia prudencial (lo cual se conoce como “protección de fondos”)¹¹⁰. Cuando el dinero flotante se mantiene en una cuenta bancaria, se lo debe aislar de las acreencias de los demás acreedores del emisor de dinero electrónico; por ejemplo, manteniendo los fondos en una cuenta de fideicomiso en beneficio de los clientes y prohibiendo al emisor usar el flotante como garantía (lo cual se conoce como “aislamiento de fondos”)¹¹¹.

En cuanto a los emisores bancarios de dinero electrónico, no existe un consenso sobre cómo deberían manejar el flotante, por ejemplo, si se lo debería tratar como “depósitos”, sobre todo a los fines de requisitos de seguros y reservas. Como se indicó en un documento de consulta de 2010 del Tesoro del Reino Unido, “la ampliación de la cobertura entraña dificultades prácticas y costos potenciales”, entre ellos, el costo de verificar una gran cantidad de acreencias de pequeños montos de dinero electrónico en caso de quiebra de un banco.

5d. La protección del consumidor en la banca sin sucursales

Punto clave

La banca sin sucursales presenta una nueva serie de inquietudes relativas a la protección del consumidor derivadas del uso de terceros para la principal interacción con los clientes, la posible distancia física entre el cliente y el prestador, y la poca experiencia que suelen tener los clientes¹¹².

¹⁰⁹ Véase Lauer y Tarazi (2012).

¹¹⁰ Por supuesto, existe el riesgo de quiebra de las instituciones de depósito con licencia prudencial, en cuyo caso se podrían perder los fondos de los clientes. Aunque el depósito cuente con cobertura de seguro, es probable que el total del flotante supere el monto de la cobertura. Una manera de afrontar ese riesgo es disponer que los emisores de dinero electrónico coloquen el flotante en distintos bancos. En los Estados Unidos, las normas permiten seguros “de traslado” para los clientes de tarjetas prepagadas cuyos fondos están conglomerados: es decir, el límite del seguro sobre el depósito se mide con respecto al tamaño de la cuenta del cliente en lugar del tamaño de la cuenta del flotante total.

¹¹¹ Véase una descripción de estas medidas en Tarazi y Breloff (2010).

¹¹² Véase un análisis del tema de la protección del consumidor y la banca sin sucursales, con inclusión de importantes cuestiones vinculadas a las normas sobre seguridad de los datos, en Dias y McKee (2010).

Se debería exigir al tercero que informe de su calidad de *intermediario*, de modo que los clientes sepan que no están tratando directamente con el prestador de servicios. También se debe exigir que los precios y las comisiones se exhiban claramente, no solo por una cuestión de transparencia, sino también para reducir el riesgo de que se cobre por demás a los clientes o de que se intente persuadirlos de elegir a un prestador en particular si el tercero representa a más de un prestador. También se debe exhibir con claridad los mecanismos de recurso. Si bien los recursos a larga distancia pueden ser complicados, sobre todo para los clientes menos sofisticados, se puede exigir a los prestadores que ofrezcan un mecanismo de reclamaciones sencillo mediante la misma tecnología que se usa para transmitir los datos de las transacciones.

5e. Sistemas de pagos: Regulación y acceso

Punto clave

La regulación del acceso a los sistemas de pagos debe presentar un equilibrio entre el fomento de la competencia y el riesgo de desalentar la innovación.

Aunque tradicionalmente las autoridades reguladoras se han centrado en los sistemas de pagos de montos elevados, ahora están prestando más atención a los sistemas minoristas, debido al importante volumen de transacciones que estos manejan¹¹³. En algunos países, esas autoridades han obligado a los sistemas de pagos a aceptar determinados tipos de instituciones y han regulado las comisiones máximas. En determinadas circunstancias, han exigido a los participantes de un sistema de pagos que concedieran a los competidores un plazo específico para “ponerse al día” con las innovaciones tecnológicas e ingresar en el sistema. Si bien es posible que, a la larga, la eficiencia y la competencia se vean favorecidas por la interoperabilidad de los productos de pago, las autoridades reguladoras deben tener en cuenta el riesgo de desalentar la innovación.

El acceso a algunos sistemas de pagos se determina por acuerdo entre los participantes, quienes deciden qué instituciones pueden acceder y a qué costo. Lo ideal es que los participantes de un sistema de pagos establezcan requisitos concebidos para asegurar la integridad del sistema y no limitar la competencia. En la realidad, sin embargo, los sistemas de pagos formales suelen estar dominados por grandes bancos comerciales que tienen poco interés en prestar servicios a los pobres o pocos incentivos para hacerlo. Aunque también es posible que los prestadores de servicios de pago (por ejemplo, transferentes de dinero) participen indirectamente en un sistema de pagos, los costos pueden resultar prohibitivos. Todos estos problemas de acceso afectan los servicios de pago para los pobres.

¹¹³ Véase una comparación país por país entre las transacciones de montos elevados y las minoristas en los cuadros II.3/a, III.1/c y III.1/e, en Banco Mundial (2008).

5f. Coordinación entre agencias

Punto clave

Si se crea un organismo que coordine las distintas agencias que regulan la banca sin sucursales, se pueden mejorar las probabilidades de que el sector prospere.

La banca sin sucursales agrupa a actores de distintas industrias, incluso ajenas al sector financiero, como las telecomunicaciones y la distribución minorista. Por este motivo, es probable que, en su regulación y supervisión, participe más de una agencia. Las ambigüedades o superposiciones de jurisdicción entre las distintas autoridades reguladoras pueden dar origen a reglamentaciones contrapuestas o a una aplicación deficiente. Por ejemplo, la autoridad reguladora de las telecomunicaciones y la autoridad reguladora financiera pertinente pueden tener requisitos contradictorios en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, o la perspectiva de la división de protección del consumidor de un banco central puede ser distinta de la perspectiva de un organismo nacional de protección del consumidor cuya experiencia se limita a la responsabilidad sobre productos. Una coordinación eficaz entre las distintas autoridades reguladoras puede resultar fundamental.

Parte VI. Regulación de los prestadores de servicios microfinancieros en los microseguros

A lo largo de la historia, el principal objetivo de la regulación de los seguros ha sido mantener la solidez y la solvencia financiera de los aseguradores para que estos puedan cumplir con sus obligaciones de largo plazo ante los asegurados y pagar las reclamaciones, así como garantizar un trato justo para los asegurados y beneficiarios existentes y futuros a manos de los aseguradores y de quienes venden las pólizas. Los seguros, incluidos los microseguros, se distinguen de otros servicios financieros en cuanto al financiamiento, la inversión, las actividades principales y la exposición a los riesgos. Como reflejo de tales diferencias, la mayoría de los países cuentan tanto con leyes dedicadas a los seguros como con una autoridad reguladora exclusiva para los seguros. Por lo general, las instituciones aseguradoras tienen prohibido prestar otros tipos de servicios financieros; de igual modo, las reglamentaciones en materia de microfinanzas suelen prohibir a los bancos y a las IMF suscribir seguros. Al mismo tiempo, los prestadores de servicios microfinancieros cuentan con un valor potencialmente único para ampliar el acceso a los seguros entre los hogares pobres mediante la agrupación de clientes en fondos comunes de cobertura de riesgos económicamente viables y mediante el aprovechamiento de la infraestructura existente.

En esta parte no se pretende abarcar todas las cuestiones de regulación y supervisión que se observan en el sector de los microseguros¹¹⁴. En lugar de eso, nos dedicaremos principalmente a aquellos temas que competen específicamente a los prestadores de otros servicios microfinancieros cuando participan en la prestación de microseguros.

6a. ¿Qué son los microseguros?

Definición de “microseguros”

Si bien existen distintas definiciones legales, por lo general, un seguro implica un contrato en virtud del cual un asegurador, a cambio de una prima, se compromete a proporcionar

¹¹⁴ En el año 2005, la AISS se convirtió en la primera de las entidades normativas del sector financiero mundial en crear un mecanismo formal para abordar cuestiones de inclusión financiera. Específicamente, fundó un grupo de trabajo conjunto sobre la regulación y supervisión de los microseguros, junto con el grupo de trabajo de Regulación, Supervisión y Políticas de la Red de Microseguros, conocido anteriormente como el Grupo de Trabajo sobre Microseguros del CGAP. El Grupo de Trabajo Conjunto ha publicado dos documentos que abarcan una variedad de temas mucho más amplia que la que se puede tratar en esta parte. Asimismo, la AISS ha creado el Subcomité de Inclusión Financiera en el seno de su Comité de Aplicación, y se espera que adopte un marco de aplicación en esta materia en 2012. La AISS también es socio fundador de la Iniciativa de Acceso al Seguro, una colaboración entre entidades de supervisión de seguros y organismos de desarrollo internacionales cuyos objetivos son: *i*) fortalecer la comprensión y la capacidad de las entidades de supervisión, las autoridades reguladoras y los encargados de formular las políticas en materia de seguros; *ii*) facilitar la función de dichos actores como impulsores clave para ampliar el acceso a los mercados de seguros, y *iii*) respaldar la implementación de marcos reglamentarios, de supervisión y de políticas en consonancia con las normas internacionales.

determinados beneficios en caso de que ocurran ciertas eventualidades (es decir, acontecimientos futuros inciertos). Un microseguro se podría describir como un seguro con beneficios y primas de poca envergadura, o bien como un instrumento de cobertura conjunta de riesgos para proteger las vidas y los activos de los hogares de ingreso bajo¹¹⁵. En esta guía, hemos adoptado la definición utilizada por la AISS y la Red de Microseguros, según la cual se trata de “seguros a los cuales accede o puede acceder la población de ingreso bajo, ofrecidos por distintos tipos de entidades, pero administrados de conformidad con prácticas de seguros generalmente aceptadas (que deben incluir los Principios Básicos de Seguros [de la AISS])”¹¹⁶.

Conforme a esta definición, ¿se justifica la existencia de una regulación y una supervisión especiales para los microseguros? En los Principios Básicos de Seguros revisados (AISS, 2011), se hace hincapié en la proporcionalidad a la hora de evaluar el cumplimiento de los principios en circunstancias específicas, según la naturaleza, la escala y la complejidad de las actividades del asegurador. Esto no implica que la supervisión de los microseguros deba ajustarse a normas menos estrictas per se. Significa que los riesgos similares deben estar sujetos al mismo trato reglamentario y que el nivel de supervisión debe estar determinado por la naturaleza, la escala y la complejidad del riesgo de las actividades relacionadas con seguros. Este enfoque promueve la igualdad de condiciones y limita las oportunidades de arbitraje reglamentario.

Las definiciones de microseguros de las autoridades reguladoras son distintas según el contexto local y los objetivos reglamentarios de cada una¹¹⁷. Si el objetivo es ampliar el acceso a seguros mediante requisitos más fáciles de cumplir, la definición de microseguro puede especificar las características de un producto de riesgo más bajo (por ejemplo, plazos cortos de contrato), y así se justificará la respuesta proporcional de regulación y supervisión¹¹⁸. También se puede usar una definición reglamentaria para designar productos que reúnen los requisitos para recibir subsidios o que cumplen con objetivos, o bien para permitir que determinada categoría de intermediario ofrezca microseguros sujeto a requisitos más flexibles de calificación o formación, o a reglas de supervisión distintas. (Véase el punto 6c, “Regulación de la venta de microseguros”).

¹¹⁵ Véase AISS y Red de Microseguros (2007). En este documento se analizan la provisión y la regulación de microseguros a la luz de los Principios Básicos de Seguros de la AISS.

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ A veces, una definición puede figurar en una declaración de políticas (y no en las reglamentaciones), o bien puede ser aplicada o adoptada informalmente por la industria.

¹¹⁸ Además del plazo de la póliza, otras características que pueden afectar el riesgo de un producto de seguros son: 1) el monto del beneficio pagadero en virtud de la póliza (un beneficio menor implica un menor riesgo); 2) la naturaleza de la eventualidad cubierta (algunos acontecimientos asegurados son más previsible que otros; por ejemplo, las tasas de mortalidad en una población grande suelen ser más previsible que las eventualidades de discapacidad y enfermedad crítica, que tienden a ser menos frecuentes y a estar más sujetas a incertidumbre para la definición y el manejo de reclamaciones), y 3) la complejidad del producto (cuando los contratos de seguros tienen numerosas opciones y características complejas, es más difícil para el asegurador fijar su precio correctamente, y es más difícil apartar fondos adecuados para hacer frente a futuras reclamaciones).

Funciones en la prestación de microseguros

El *asegurador* es la entidad responsable de pagar los beneficios cuando se produce la eventualidad especificada, es decir, es la parte que asume el riesgo del seguro. En general, los seguros, incluidos los microseguros, deben ser suscriptos por un asegurador con licencia y sujeto a regulación prudencial, aunque en algunos países se permite que otras instituciones, incluidas las IMF, suscriban determinados seguros sin contar con una licencia específica¹¹⁹.

La entidad que suscribe microseguros muchas veces no interactúa directamente con los clientes. Suele ser un *intermediario de seguros* (como una IMF) quien maneja la relación con los clientes: las ventas, el cobro de primas, la administración de pólizas, la evaluación de reclamaciones y la liquidación.

Tipos de productos de microseguros

Los microseguros incluyen productos tales como seguros de vida para garantizar el pago de deudas, otros seguros de vida (a veces con un componente de ahorro), seguros de exequias, seguros de discapacidad, seguros médicos y varios tipos de seguros de propiedad, entre ellos, seguros especializados agrícolas y ganaderos. A veces se puede conformar un paquete agrupando más de un tipo de seguro, por ejemplo, un seguro de vida con un seguro de exequias. También es posible agrupar seguros con otros tipos de productos financieros, así como con productos no financieros (por ejemplo, insumos agrícolas). (Véase el punto 6c, “Regulación de la venta de microseguros: Agrupación”).

6b. Las IMF y los bancos de micropréstamo en la actividad de microseguros

Dada la relación existente con los clientes específicos de microseguros, las IMF y los bancos que ya prestan otros servicios microfinancieros a los pobres muchas veces ofrecen también una infraestructura atractiva para los microseguros. La motivación de muchos de estos proveedores para ofrecer microseguros es el deseo de ampliar los servicios para sus clientes, incrementar sus ingresos y diversificar sus riesgos.

¹¹⁹ Con el fin de diversificar sus propios riesgos, los aseguradores suelen “reasegurar” los riesgos de seguros que asumen. Los reaseguros se ofrecen exclusivamente a los aseguradores con licencia, por lo cual, aquellas IMF que suscriben seguros sin licencia no pueden acceder a ellos. Así aumenta el riesgo tanto para las IMF como para sus clientes.

Las IMF como aseguradoras

Puntos clave

- Otras autoridades reguladoras de las IMF que suscriben o intermedian microseguros deben coordinar su actuación con la autoridad reguladora de los seguros a fin de evitar las reglamentaciones incongruentes y el arbitraje reglamentario.
- En general, las IMF no cuentan con todas las herramientas necesarias para suscribir microseguros: pueden ser demasiado pequeñas para lograr suficiente cobertura conjunta de riesgos y suelen carecer de la pericia necesaria para fijar el precio de los productos de seguros y gestionar el riesgo de seguros. (Los seguros de vida para garantizar el pago de deudas puros, como se definen más abajo, constituyen una excepción importante).

Como se indicó anteriormente, en la mayoría de los países, la suscripción de seguros está sujeta a un cuerpo de reglamentación y a una entidad de supervisión independientes, y además se suele prohibir a los aseguradores que presten otros servicios financieros; por este motivo, los bancos y las IMF de depósito no pueden suscribir seguros. Tales restricciones son razonables desde el punto de vista normativo. Para otorgar préstamos y captar depósitos se necesitan habilidades que son distintas de las que se requieren para gestionar el riesgo de los seguros. Asimismo, a las autoridades reguladoras les preocupa la posibilidad de que los ingresos obtenidos por primas se empleen para financiar préstamos ilíquidos o para tratar de ocultar una cartera de créditos de bajo rendimiento. Además, los productos bancarios y de seguros pueden canibalizarse unos a otros: las pérdidas por concepto de préstamos pueden erosionar las reservas que se necesitan para hacer frente a las reclamaciones de seguros, y las pérdidas por seguros pueden agotar el capital de una IMF y los activos de los depositantes en caso de producirse una catástrofe de grandes proporciones.

Sin embargo, algunas IMF (quizás frustradas por las dificultades para relacionarse con aseguradores convencionales) están ofreciendo productos de seguros “con garantía propia”, sobre todo seguros de vida para garantizar el pago de deudas. Cuando ocurre esto, la IMF funciona como el asegurador final y como agente ante sus clientes. Si bien este modelo puede dar lugar a productos que respondan más a las necesidades de los clientes, expone al cliente y a la IMF típica a altos niveles de riesgo. Por ejemplo, la mayoría de las IMF que suscriben productos de microseguros no pueden llevar a cabo un análisis actuarial apropiado y, en consecuencia, es posible que no cuenten con reservas suficientes para garantizar el pago oportuno de reclamaciones. Asimismo, las IMF suelen ser más riesgosas como suscriptoras que las empresas aseguradoras, lo que obedece a distintos factores, como fondos comunes de cobertura pequeños, clientelas poco diversificadas que presentan un alto riesgo covariante y falta de opciones de reaseguro.

El dilema es que los aseguradores convencionales de muchos países —sobre todos los más pobres cuyos mercados de seguros están subdesarrollados— todavía no tienen interés en prestar servicios a los clientes a los que apuntan las IMF. Con el fin de subsanar esta

brecha en el mercado, los encargados de las políticas de algunos países permiten a las IMF suscribir una categoría especial de microseguros de bajo riesgo con exigencias más fáciles de cumplir. Si bien esta estrategia puede ser eficaz para atraer prestadores al sector de microseguros, puede presentar oportunidades de arbitraje reglamentario y distorsionar los mercados en proceso de evolución. Para asegurar una suscripción y administración por separado del riesgo de seguros, algunas autoridades reguladoras exigen que las IMF creen una entidad jurídica independiente y apliquen un enfoque proporcional para supervisar sus operaciones de seguros.

Las IMF como intermediarios de seguros

Punto clave

Las IMF con trayectoria pueden estar en condiciones de desempeñarse como intermediarios en nombre de los aseguradores convencionales, dado que estas instituciones ya tienen relación con los clientes específicos de microseguros y una infraestructura de prestación de servicios. En esos casos, los aseguradores deben estar sujetos al mismo trato reglamentario que recibirían sin la participación de un prestador de servicios microfinancieros.

La distribución es un gran desafío para cualquier asegurador convencional que desee ofrecer microseguros. Las IMF pueden ser intermediarios atractivos por su estrecho contacto con un gran número de clientes de ingreso bajo y su infraestructura de prestación de servicios (sucursales, oficiales de crédito, sistemas de manejo de efectivo y por lo menos un sistema sencillo de información para la administración). Estas ventajas pueden reducir los costos de transacción necesarios para “llegar hasta el último rincón”.

El marco reglamentario se puede adaptar de modo que fomente el desarrollo de productos de microseguros y facilite el uso de IMF como intermediarios de seguros. (En esos casos, los aseguradores deben estar sujetos al mismo trato reglamentario y de supervisión que recibirían sin la participación de un microprestador).

Las IMF pueden cumplir las siguientes funciones de intermediación:

- *Ventas.* La IMF conoce a sus clientes y, al menos en teoría, está en condiciones de asegurarse de que los productos vendidos sean acordes a las necesidades de los clientes y a la capacidad de pago de los hogares. De todos modos, es necesario que el personal de la institución reciba formación especial para poder vender seguros en nombre de un asegurador.
- *Cobro de primas y pago de reclamaciones.* La mayoría de las IMF tienen funciones de entrada y salida de efectivo que se pueden usar también para microseguros. Algunas IMF pueden ayudar a facilitar el cobro de primas; por ejemplo, un grupo de prestatarios puede cubrir en forma temporaria el pago de la prima de un miembro que disponga de poco efectivo¹²⁰.

¹²⁰ En el financiamiento de primas de seguros se pueden cometer abusos. Los costos de los préstamos pueden empezar siendo bajos, pero incrementarse a medida que suben las tasas, de modo tal que los asegurados terminen debiendo más dinero en concepto de primas que el valor de la póliza.

- *Administración de pólizas.* Aquellas IMF que cuentan con un sistema de información para la administración y procesos sólidos pueden encargarse de la administración de pólizas en nombre de los aseguradores. Por otro lado, si una IMF no presenta estas características, puede ser perjudicial que se ocupe de esta tarea.
- *Evaluación y liquidación de reclamaciones.* La interacción estrecha y periódica de la IMF con sus clientes le permite verificar y evaluar las reclamaciones con celeridad. (La IMF puede tener un incentivo para actuar a favor de los intereses de sus clientes y ayudarlos con el proceso de reclamación, aunque podría existir un conflicto de interés a la hora de evaluar las reclamaciones).

Sin embargo, la función de intermediario requiere nuevas habilidades en todos los niveles de una IMF y, además, plantea diversas cuestiones de regulación y supervisión para dichas instituciones (véase el punto 6c, “Regulación de la venta de microseguros”).

Los bancos de micropréstamo en la actividad de microseguros

En todos los países, la reglamentación impondrá, como mínimo, algunas condiciones sobre las funciones que puede desempeñar un banco minorista convencional en la suscripción o la intermediación de seguros. Los bancos, incluso los de microfinanzas, por lo general tienen prohibido participar en la suscripción de seguros. También se les puede impedir intermediar seguros, o bien pueden verse limitados a la intermediación de aquellos productos en los cuales el banco tenga una participación asegurable (por ejemplo, se puede cubrir solamente el valor pendiente del préstamo y la cobertura puede extinguirse al momento del reembolso del préstamo).

El caso especial de los seguros de vida para garantizar el pago de deudas

Puntos clave

- Los seguros de vida para garantizar el pago de deudas puros (como se definen más abajo) presentan un riesgo prudencial menor para la IMF que los suscribe y un riesgo muy pequeño para los prestatarios asegurados. Se aduce que estos seguros —suscriptos por el microprestamista mismo— se pueden considerar un elemento del contrato de préstamo correspondiente.
- Por muchos motivos, que incluyen la posibilidad inherente de prácticas abusivas en los seguros de vida para garantizar el pago de deudas, la función de la entidad supervisora de seguros es importante, incluso en el caso de seguros puros suscriptos por un microprestamista.
- Los seguros de vida para garantizar el pago de deudas para microprestatarios también pueden ser suscriptos por empresas aseguradoras, para las que pueden constituir un producto de microseguros que sirva de “entrada”.

Un “seguro de vida para garantizar el pago de una deuda puro”, según la definición del término que se usa en esta guía, por lo general es emitido por un microprestamista y cancela el saldo del préstamo (capital e intereses) del prestatario en caso de fallecimiento. (Este es el único beneficio del seguro. Cuando se combinan otros beneficios con un seguro de vida para garantizar el pago de una deuda puro, se activan las demás inquietudes relacionadas con la suscripción de seguros por parte de las IMF que se describieron anteriormente). En el caso de un seguro puro, la IMF no tiene que desembolsar efectivo, por lo que los prestatarios “asegurados” no corren el riesgo de que no se dé curso a su “reclamación”: la familia del prestatario difunto puede hacer valer la reclamación con el solo hecho de abstenerse de pagar el saldo del préstamo, siempre que conozca la existencia de la póliza. Por tanto, se argumenta que el seguro de vida para garantizar el pago de una deuda puro se puede considerar sencillamente una de las disposiciones del contrato de préstamo que se debe informar claramente (la obligación de información debe incluir el precio y las condiciones de la póliza, lo que incluye la identidad y los derechos de los beneficiarios).

Teniendo en cuenta que el riesgo de pérdida recae en la IMF, y que la pérdida es menor con respecto a cualquier prestatario, parece razonable estudiar la posibilidad de que la supervisión de la suscripción de seguros de vida para garantizar el pago de deudas puros sea limitada y esté a cargo de la autoridad en materia bancaria u otra autoridad responsable de la supervisión de las IMF. Este punto se debería determinar de mutuo acuerdo entre la autoridad bancaria (u otra autoridad pertinente) y la autoridad en materia de seguros. Como se indicó anteriormente, estas observaciones se aplican a los seguros de vida para garantizar el pago de deudas puros, en los que el único beneficio es la cancelación de la deuda pendiente. Si se incluyen otros beneficios (por ejemplo, el pago de los gastos de exequias u otros pagos en efectivo), entonces surge el riesgo normal de seguros y se debe aplicar los principios normales de la regulación de seguros.

Los seguros de vida para garantizar el pago de deudas puros no agregan un riesgo considerable al riesgo de crédito existente de los microprestamistas. Sin embargo, esto no significa que no supongan riesgo alguno. Algunas prácticas en particular relacionadas con este tipo de seguros pueden resultar problemáticas para los consumidores. Los siguientes son algunos ejemplos:

- fijación de un precio para el seguro obligatorio para garantizar el pago de deudas muy superior al costo actuarial y administrativo de la IMF, lo que representa, en realidad, un uso del seguro para elevar la tasa de interés de manera velada;
- exigencia de un seguro para garantizar el pago de la deuda en circunstancias en las que el beneficio para el hogar del prestatario es mínimo (porque la IMF de todas maneras no cobraría el préstamo de un prestatario difunto);
- exigencia de que el prestatario adquiera una póliza por un monto superior al monto total de la deuda original (lo que significa que el seguro ya no entra en la definición de “seguro de vida para garantizar el pago de una deuda puro” que se adoptó en esta guía);
- ofrecimiento de una póliza de seguro temporal constante por un monto igual a la deuda original, mientras que el riesgo de pérdida se mide según el monto del préstamo pendiente más los intereses sobre el capital;

- extensión de la cobertura del seguro más allá del plazo de la deuda (lo cual, también en este caso, significa que el seguro ya no entra en la definición de “seguro de vida para garantizar el pago de una deuda puro” adoptada en esta guía);
- falta de transparencia en la fijación del precio del seguro o en la comunicación a los prestatarios y sus familias acerca de la existencia del beneficio de seguro (combinada con el cobro del reembolso a la familia de un prestatario pese a la existencia del seguro).

Los problemas de protección de los microprestatarios que llevan consigo los seguros de vida para garantizar el pago de deudas están presentes independientemente de que quien suscribe el seguro y asume el riesgo sea el microprestamista o un asegurador convencional. Por lo general, el microprestatario no tiene motivación para seleccionar un microprestamista comparando los cargos de seguro de cada uno. Además, teniendo en cuenta que el microprestatario típico necesita los fondos del préstamo mucho más de lo que el microprestamista necesita tener como cliente a esa persona, el mercado está prácticamente cautivo. (Claro que lo mismo ocurre con los micropréstamos, cuando el mercado no es competitivo). La consecuencia es que el microprestamista está en condiciones de elegir unilateralmente la cobertura de seguro, las tasas de las primas, el asegurador y el agente¹²¹. El microprestamista no tiene interés en fijar ni mantener tasas de primas bajas porque esas primas son la fuente de sus propias comisiones en carácter de agente (o ganancias por suscripción, si la IMF es también quien suscribe los seguros). Por lo tanto, existe el riesgo de que la IMF se preocupe más por generar comisiones que por crear valor para sus clientes.

No existe un consenso sobre la conveniencia de alentar los seguros de vida para garantizar el pago de deudas para los microprestatarios, incluso los seguros puros. Hay quienes se preguntan si el beneficio para el cliente es suficiente para justificar los riesgos para la protección del consumidor. Otros señalan la experiencia empírica de algunos países en los que los seguros de vida para garantizar el pago de deudas suscritos por empresas aseguradoras convencionales (en lugar de IMF) han servido como productos de microseguros de “entrada” que llevaron a ofrecer distintos tipos de cobertura con beneficios más claros para los beneficiarios.

6c. Regulación de la venta de microseguros

La naturaleza de los seguros (la promesa de pagar en caso de producirse un acontecimiento futuro incierto) implica que la venta de seguros es susceptible de abuso. La venta puede regularse de tres maneras: 1) control de las personas que pueden vender seguros y de la medida en que pueden participar en el proceso de venta; 2) control de las comisiones pagaderas por la venta de seguros, y 3) en algunos países, control del proceso de venta mismo, lo que incluye la información que se debe revelar a los clientes, la decisión de asesorar o no a los clientes y, en caso afirmativo, en qué consiste el asesoramiento.

¹²⁰ En algunas jurisdicciones, se intenta mitigar este problema exigiendo que se otorgue al consumidor la posibilidad de elegir otro asegurador para el seguro para garantizar el pago de la deuda. Aun así, no se puede decir que los consumidores que deben aceptar una opción predeterminada o procurarse su propio seguro —lo que retrasaría la obtención del préstamo— estén en las mejores condiciones para ejercer su derecho a elegir otro proveedor.

Agentes de venta

Punto clave

Para facilitar la venta de microseguros por parte de las IMF, la regulación debería permitir a estas instituciones y a sus empleados (en carácter de representantes de la respectiva IMF) desempeñarse como agentes de venta.

La regulación de la venta de seguros suele permitir el pago de comisiones (u otro tipo de remuneración) exclusivamente a agentes y corredores inscriptos. Teniendo en cuenta la poca participación de corredores en la intermediación de microseguros, el presente análisis se limita a los agentes¹²².

Si las reglamentaciones permiten a las entidades jurídicas inscribirse como agentes de seguros, entonces se debería permitir a cada tipo de institución del sector microfinanciero hacer lo propio¹²³. En las reglamentaciones se suelen establecer requisitos mínimos de educación y formación para aquellas personas que desean inscribirse como agentes. En aquellos casos en que las IMF o sus empleados se pueden inscribir como agentes, los requisitos no deben ser tan exigentes que excluyan al perfil típico de las personas que se dedican a la venta en el sector de microfinanzas. En general será razonable que los requisitos para los agentes de microseguros sean más laxos, dado que los productos son más simples y los riesgos son más bajos.

Existe la oportunidad de aprovechar nuevas tecnologías y vías de prestación, como pagos mediante teléfono móvil y otros tipos de prestación sin sucursales, para ampliar el acceso a microseguros a través de prestadores de servicios microfinancieros. Para lograr una adopción en gran escala de la prestación de microseguros mediante recursos tecnológicos, se deberán prever en las reglamentaciones una adecuada protección del consumidor, así como las certezas y la claridad que seguramente exigirán los proveedores de las tecnologías, por ejemplo, los operadores de redes móviles.

¹²² Los agentes actúan en nombre de un asegurador para vender sus productos a los clientes y, a veces, realizan las demás actividades de intermediación de seguros que se enumeraron anteriormente. Los corredores actúan en nombre del asegurado: lo asesoran en cuanto a la mejor cobertura y el mejor asegurador según sus necesidades específicas. Para esto, generalmente se analizan las necesidades del posible cliente. El proceso de análisis y asesoramiento suele ser demasiado costoso para llevarlo a cabo en el caso de pólizas de microseguros con primas y márgenes bajos. Por este motivo, los corredores de microseguros, como máximo, participan en la negociación de una póliza maestra entre una IMF y el asegurador.

¹²³ Se produce una excepción cuando se les impide a los bancos convencionales y de microfinanzas intermediar seguros, o bien cuando se ven limitados a la intermediación de aquellos productos en los cuales el banco o la IMF tiene una participación asegurable (por ejemplo, un seguro para garantizar el pago de deudas que cubre solamente el valor pendiente del préstamo, se extingue al momento de reembolso del préstamo y no incluye otros beneficios para la familia del prestatario). Véase “Los bancos de micropréstamo en la actividad de microseguros”. Algunas limitaciones de este tipo pueden constituir una barrera innecesaria para la distribución de microseguros y ameritan conversaciones entre las entidades de supervisión en materia de banca y de seguros para determinar cuáles de ellas se pueden justificar desde el punto de vista prudencial.

Comisiones

Punto clave

Si existe una competencia adecuada en el mercado de los microseguros, los topes a las comisiones se deberían imponer con gran cautela o bien no se deberían imponer. Es preferible que sea el mercado el que decida el nivel y la estructura de las comisiones.

Las comisiones altas pueden incrementar los costos para el cliente e incentivar a los agentes a vender seguros que no son apropiados¹²⁴. En muchos países, se imponen topes o controles de precios sobre el nivel de comisión pagadera por las distintas categorías de pólizas de seguro (por ejemplo, la comisión sobre una póliza de vida no puede superar un determinado porcentaje del valor de la prima). A veces, incluso, se regula el modo de pago de la comisión (por ejemplo, a la firma del contrato de póliza o cuando se pagan las primas individuales). Sin embargo, los topes sobre las comisiones —sobre todo aquellos expresados como porcentajes— pueden restringir el acceso a los microseguros, porque una comisión nominal baja puede, de todos modos, ser un porcentaje alto de una prima baja. Los clientes pobres accederán a seguros solamente cuando las estructuras de retribución sean las apropiadas para atraer agentes. Además, los topes de las comisiones se pueden evadir (por ejemplo, haciendo pasar la comisión como gastos administrativos), a menos que las reglamentaciones prevean todos los tipos de retribución al agente y se exija el cumplimiento de manera eficaz.

Ventas grupales

Punto clave

Se debe permitir la venta de productos grupales, siempre que cada individuo acuse recibo del certificado de póliza y el asegurador reciba los nombres y otros datos pertinentes de cada uno de los asegurados.

Para aprovechar la agrupación que ofrecen las IMF, los seguros se suelen vender a los clientes de estas instituciones de manera grupal: el riesgo que se evalúa para determinar la prima es el del grupo, no el de los clientes individuales. Así es posible utilizar la clientela y la infraestructura existentes de las IMF para acercar productos de seguros nuevos y útiles a los pobres. En algunos países, se permite la venta solamente a grupos cerrados (por ejemplo, a los empleados de una determinada empresa) y se prohíbe la venta a grupos abiertos o voluntarios a los que una persona se puede sumar con el único fin de obtener el

¹²⁴ En el sector de los seguros, existe una práctica común de venta por la que se entrega algo de valor que no está previsto en la póliza misma. Se ofrece efectivo, regalos, servicios, el pago de primas y casi cualquier cosa que tenga valor.

seguro. Si se exige que el agente analice a cada cliente de servicios microfinancieros antes de asesorarlo o venderle un producto, las ventas de microseguros pueden llegar fácilmente a un precio que las deje fuera del mercado de ingreso bajo¹²⁵. Por suerte, este tipo de requisitos no es habitual. Se deberían evitar, salvo que sean imprescindibles para combatir determinados abusos que no se puedan corregir mediante el control de los agentes o la divulgación apropiada.

En algunos casos, la póliza de seguro es una póliza grupal que se vende a una IMF, que luego emite certificados a nombre de cada prestatario. La IMF es la tenedora de la póliza grupal en nombre de los clientes individuales, y es posible que el asegurador no tenga en su poder los nombres y datos de contacto de cada cliente. En este caso, el asegurador suscribirá a un número acordado de personas por los riesgos convenidos, pero los clientes individuales tendrán recursos solo contra la IMF, y no contra el asegurador, a menos que se estipule lo contrario en la póliza.

Surge un problema cuando se vende una póliza grupal de seguro de vida para garantizar el pago de deudas a una IMF, que luego emite certificados a nombre de cada prestatario. Dado que es el microprestamista quien adquiere la póliza, los aseguradores comercializan el producto al prestamista y no a los prestatarios, quienes son en definitiva los consumidores que pagan por el producto. Los aseguradores pueden intentar atraer a los prestamistas ofreciéndoles niveles más elevados de comisiones y otro tipo de remuneración. Una mayor competencia entre los aseguradores por operar con los prestamistas puede redundar en primas más altas para los prestatarios.

Otro problema se produce cuando la cobertura de seguro grupal se vende a un grupo que incluye miembros que no reúnen los requisitos para recibir los beneficios. El prestamista vende la póliza de seguro, aunque sepa que el consumidor no reúne los requisitos o aunque no lo haya comprobado. El asegurador cobra sin reparos las primas de este consumidor, pero a la hora de recibir una reclamación, se rechaza aduciendo precisamente la inadmisibilidad. Como resultado, las IMF y los aseguradores conservan las primas pagadas por los consumidores que no reúnen los requisitos y nunca presentan una reclamación, mientras que se niegan a pagar por las mismas pólizas si alguna vez se presenta una reclamación.

Las pólizas grupales que intermedia una IMF presentan dificultades desde el punto de vista de la protección del consumidor. Por lo tanto, la reglamentación debe exigir que la IMF, como mínimo, *i*) presente una confirmación de que ha emitido certificados de póliza a nombre de cada asegurado, con el nombre del asegurador, y que ponga en evidencia su responsabilidad de pagar reclamaciones, y *ii*) comunique al asegurador los nombres de los asegurados, sus datos de contacto y los nombres de los beneficiarios.

¹²⁵ De la misma manera, la exigencia de una evaluación individual del riesgo (por ejemplo, exámenes médicos obligatorios) puede aumentar los costos de una póliza sencilla y normalizada con precio grupal.

Divulgación, reclamaciones y comprensión del consumidor

Puntos clave

- Las IMF que participan en la venta de pólizas de microseguros deben estar sujetas a requisitos de divulgación mínima.
- Las entidades de supervisión deben realizar un seguimiento de las quejas, las tasas de reclamaciones y las tasas de caducidad de los productos de microseguros que venden las IMF, y tomar medidas si detectan demasiadas quejas, tasas de reclamaciones demasiado bajas o tasas de caducidad demasiado altas.

La divulgación mínima debe incluir información sobre el monto de la prima, quién suscribe el riesgo, la duración de la cobertura (y, en el caso de seguros de vida para garantizar el pago de deudas, las opciones para extender la cobertura más allá del plazo del préstamo), la comisión pagadera, las exclusiones que puedan existir, cómo efectuar una reclamación y los mecanismos de recurso. Sin embargo, aunque las reglamentaciones requieran la divulgación, la protección puede verse limitada si los clientes no comprenden la terminología, tienen dificultades para evaluar la prima en relación con el valor del riesgo cubierto o carecen de los conocimientos necesarios para presentar una reclamación en caso de producirse un siniestro. Como ya se señaló, la venta de microseguros a través del canal de crédito se presta especialmente al abuso, en parte debido al entusiasmo de los clientes por obtener el préstamo (y al temor a perderlo mientras comparan opciones para elegir un seguro). Por este motivo, es importante que las entidades supervisoras controlen el cumplimiento. En el caso de las IMF que no están sujetas a otro tipo de supervisión, este cometido puede ser difícil de poner en práctica.

Como sucede con otros productos financieros, los clientes de microseguros necesitan protección frente a las pólizas complejas e ininteligibles. Por ejemplo, se pueden exigir un lenguaje simplificado y cláusulas normalizadas en las pólizas, un límite a la extensión de los documentos de las pólizas o un resumen sencillo de las cláusulas, de una sola página. También se pueden prohibir determinados tipos de exclusiones que los clientes, por lo general, no comprenden.

Aunque los productos cumplan con esas reglamentaciones, no necesariamente resultarán convenientes para el cliente, situación que se puede manifestar en tasas bajas de reclamaciones y puede obedecer a la comprensión limitada de los beneficios del producto por parte de los clientes (pese a los requisitos de simplificación) o a la complejidad de los procedimientos de reclamación. Por ello, las entidades de supervisión deben realizar un seguimiento de los niveles de quejas, las tasas de reclamaciones, y las tasas de caducidad y no renovación. Si existen demasiadas quejas, si las tasas de reclamaciones son demasiado bajas o si las tasas de caducidad son demasiado altas, las entidades de supervisión deben tomar medidas adicionales para hacer frente a los aseguradores abusivos.

Es posible que los hogares pobres no comprendan los productos y conceptos básicos de seguros y que no conozcan sus derechos (como los mecanismos de recurso) y responsabilidades (como pagar las primas de renovación en fecha o presentar

reclamaciones del modo correcto). El nivel limitado de sofisticación de los consumidores es una dificultad que presentan las microfinanzas en general, pero puede ser especialmente marcado en los seguros, donde los conceptos son más abstractos y están más alejados de las prácticas del sector informal con las que pueden tener experiencia los hogares pobres. Como se indicó, esta cuestión se puede abordar exigiendo productos de microseguros normalizados con términos y condiciones sencillos. La normalización puede ayudar a la comprensión de los consumidores a la hora de elegir una póliza, así como su capacidad de comparar entre pólizas simplificadas. (Sin embargo, una normalización excesiva puede reducir las innovaciones de los productos que podrían beneficiar a los consumidores). También es posible que sean eficaces las campañas amplias de concientización de los consumidores.

Agrupación

Puntos clave

- La agrupación de distintos productos de seguros y la agrupación de seguros con otros productos financieros (e incluso no financieros) puede resultar provechosa para los clientes pobres, sobre todo si esta es la única manera de que los productos sean viables desde el punto de vista financiero.
- Sin embargo, cuando las IMF venden seguros agrupados, los clientes pueden recibir seguros u otros productos que no desean, o bien pagar precios excesivos porque la institución tiene una clientela cautiva.
- Las reglas de protección del consumidor deben apuntar a asegurarse de que los clientes comprendan claramente los productos agrupados y su precio.

Los productos de microseguros agrupados combinan distintos tipos de beneficios en una sola póliza. Por ejemplo, una póliza de seguro de vida para garantizar el pago de una deuda también puede incluir otros componentes agrupados en la misma póliza, como un seguro de exequias para el prestatario o un seguro sobre un producto adquirido a crédito. También es posible agrupar seguros con otros productos financieros distintos de los créditos, así como con productos no financieros, como insumos agrícolas¹²⁶.

Permitir a los prestadores de servicios microfinancieros ofrecer productos de microseguros agrupados puede ser la única manera de lograr que la actividad sea viable desde el punto de vista financiero para un asegurador convencional. El resultado, naturalmente, puede ser una variedad más amplia de servicios financieros útiles para los pobres.

¹²⁶ La agrupación de microseguros con productos y servicios no financieros plantea algunas cuestiones reglamentarias específicas que no se analizan en esta guía. Sin embargo, algunas de las cuestiones inherentes a la agrupación de microseguros y servicios financieros también resultan pertinentes para la agrupación con productos y servicios no financieros. Por otro lado, los microseguros agrupados (sobre todo cuando el paquete incluye productos distintos de los seguros) pueden llevar a algunos clientes pobres a adquirir cobertura u otros productos que no necesitan o bien a pagar precios excesivos.

No obstante, la agrupación de seguros y crédito presenta problemas específicos de protección del consumidor, sobre todo si el cliente no puede obtener un préstamo sin adquirir el seguro. Cuanto mayor es el número de tipos de seguros agrupados, más complicada es la problemática. Tal vez los clientes no se den cuenta de que han adquirido un seguro, o bien la cobertura puede estar indicada de manera tan poco clara que los clientes no comprendan cabalmente qué están aceptando (por ejemplo, un seguro de exequias o por discapacidad cuando el cliente ya cuenta con este tipo de cobertura). Aunque la comparación entre productos sea poco probable, puede llegar a ser imposible si los clientes no conocen el costo del seguro agrupado. El proveedor de créditos puede tener un mercado de seguros cautivo y la oportunidad de cobrar primas que no reflejen los riesgos asegurados.

Además, las pólizas de seguros agrupadas con un crédito suelen extinguirse con el reembolso del crédito. Aunque este mecanismo es razonable en el caso de seguros de vida para garantizar el pago de deudas, no lo es con otros tipos de cobertura de seguro (por ejemplo, seguro de exequias) si el cliente no la puede continuar después de reembolsar la deuda. Cuando este tipo de seguro está supeditado a la existencia de un préstamo activo, los clientes pueden verse alentados a tomar préstamos con demasiada frecuencia, al menos en teoría.

Si se permite la agrupación, las reglas de protección del consumidor deben apuntar a asegurarse de que los clientes comprendan claramente los productos agrupados, así como su precio y sus beneficios. La prohibición absoluta de la agrupación puede ser otra opción, aunque esta solución resulta drástica y, como ya se señaló, puede impedir a los clientes del microprestamista, sea este una IMF o un banco, el acceso a una cobertura de seguro útil.

Parte VII. Resumen de las observaciones, los principios y las recomendaciones principales

7a. Cuestiones generales

- Para redactar y aplicar la regulación adecuada con el objetivo de la inclusión financiera, las autoridades reguladoras deben entender las características distintivas de las microfinanzas, como los clientes y sus necesidades, los productos y servicios y las instituciones que los prestan (véase la página 8).
- Suelen surgir problemas debido a la falta de coordinación entre las autoridades financieras reguladoras y otros organismos públicos cuyas responsabilidades pueden afectar a las instituciones que prestan servicios microfinancieros (véanse las páginas 8 y 9).
- La regulación genera costos tanto para las instituciones reguladas como para los encargados de la supervisión. Estos costos deben ser proporcionales a los riesgos involucrados (véase la página 8).
- En la medida de lo posible, la regulación debería tener por objeto ser neutra desde el punto de vista de las instituciones (y respaldar un planteamiento reglamentario basado en la actividad), tanto para crear igualdad de condiciones que promuevan la competencia como para reducir los riesgos del arbitraje reglamentario (véase la página 9).
- Al crear nuevas ventanillas para las microfinanzas, las autoridades reguladoras deben estar alertas a la posibilidad del arbitraje reglamentario. Algunos países crean ventanillas especiales para las microfinanzas con un tipo de actividad en mente, y luego se sorprenden al descubrir que la ventanilla también se usa para otras actividades que las autoridades reguladoras podrían no haber querido promover especialmente (véase la página 11).

Definiciones reglamentarias

- Las definiciones reglamentarias de “microfinanzas” y “microcrédito” deberían encuadrarse estrechamente para ajustarse a objetivos reglamentarios específicos y no deberían derivarse sencillamente de obras generales en materia de microfinanzas (véanse las páginas 11 a 14).
- De no existir circunstancias extraordinarias, las IMF que no sean de depósito no deberían estar sujetas a reglamentaciones prudenciales ni a supervisión (véanse las páginas 14 a 18).

Ventanillas reglamentarias para las IMF de depósito

- Los encargados de la formulación de las políticas y las autoridades reguladoras deberían evaluar el mercado antes de crear una nueva ventanilla para las IMF de depósito. En la mayoría de los países donde se logró ampliar el alcance mediante una nueva ventanilla para las microfinanzas, antes de la apertura de la ventanilla especial ya existía una masa crítica de IMF rentables que solo otorgaban préstamos (véanse las páginas 19 a 21).
- Si la regulación vigente no presenta un obstáculo para la formación o el funcionamiento de una institución que presta a los pobres servicios de ahorro u otros servicios financieros, o si la limitación grave radica en otros factores (por ejemplo, en la falta de gerentes idóneos e inversionistas interesados), una nueva ventanilla no siempre mejorará el acceso (véanse las páginas 19 a 21).

7b. Reglamentación prudencial

Racionamiento de la regulación prudencial y el capital mínimo

- Al menos en principio, debería fijarse un nivel de capital mínimo lo suficientemente alto como para asegurar que la institución pueda cubrir la infraestructura, el sistema de información para la administración y las pérdidas de la puesta en marcha de las actividades para alcanzar una escala viable. El capital mínimo también debería proporcionar incentivos para el desempeño adecuado y la continuación de las actividades (véase la página 22).
- Al crear una nueva ventanilla para entidades microfinancieras de depósito, es importante evaluar la capacidad de supervisión y fijar un nivel lo suficientemente alto de requisitos mínimos de capital como para evitar sobrecargar al supervisor (véanse las páginas 21 y 22).
- En lo posible, comúnmente es preferible fijar el capital mínimo mediante reglamentación y no por ley, pero la autoridad reguladora debe ser clara en sus comunicaciones con el mercado para evitar la percepción de que es imprevisible. La ventaja fundamental es que fijar el mínimo mediante reglamentación facilita a los supervisores sin experiencia en materia de microfinanzas empezar por un número manejable de permisos nuevos, y así reservar la opción de reducir el capital mínimo y otorgar permisos a más instituciones a medida que ganan experiencia (véase la página 22).

Normas prudenciales ajustadas de las microfinanzas

- En las reglamentaciones, incluso en toda reglamentación nueva que se proponga en la que se contemplen las entidades microfinancieras de depósito, se debe definir con claridad los tipos de actividades permitidas a que pueden dedicarse las instituciones sujetas a regulación prudencial (véase la página 23).

- Hay sólidos argumentos (y experiencias recientes) que respaldan la imposición de normas de suficiencia de capital para las IMF especializadas de depósito más elevadas que para los bancos (véanse las páginas 23 a 25).
- Una cartera de micropréstamos no debería limitarse a un porcentaje específico del capital social del prestamista ni someterse a la carga del requisito de constituir un nivel alto de reservas generales sencillamente porque los préstamos no tienen una garantía convencional (véanse las páginas 26 y 27).
- De no existir circunstancias especiales, los micropréstamos productivos deberían sujetarse al mismo requisito de constitución de reservas que las demás categorías de préstamos que no son particularmente riesgosos. Sin embargo, la relación de constitución de reservas para los micropréstamos *en mora* sin garantía debe ser más alta que la relación correspondiente a los préstamos bancarios con garantía (véase la página 27).
- Los directorios de las IMF de depósito deben ser independientes de la administración y deben estar integrados por miembros con experiencia en finanzas y banca, así como por miembros que conozcan bien a los clientes (véase la página 28).
- Las IMF especializadas tal vez necesiten un nivel de liquidez obligatoria alto, en lugar de bajo (véanse las páginas 28 y 29).
- Las IMF no deberían tomar préstamos ni hacer transacciones en moneda extranjera sin tener la capacidad de evaluar y gestionar el riesgo cambiario (véase la página 29).
- Habida cuenta del tamaño de los micropréstamos y la naturaleza de los prestatarios, los requisitos relativos a los documentos de los préstamos deben ser menos estrictos para los microcréditos que para los préstamos de los bancos convencionales (véase la página 30).
- Es posible que las prohibiciones relativas a la imposibilidad de los cofirmantes de ser prestatarios deban ser menos rígidas (véase la página 31).
- Los requisitos relativos a las sucursales deben volver a examinarse, aunque no necesariamente eliminarse, para adaptarlos a los fines microfinancieros (véase la página 31).
- El contenido y la frecuencia de los informes deberían permitir a las entidades de supervisión realizar los análisis necesarios para la supervisión eficaz de las IMF de depósito. Sin embargo, en las reglamentaciones también se debe tener en cuenta la situación de las instituciones supervisadas, que tal vez no puedan cumplir con algunos de los requisitos aplicables a los bancos (véanse las páginas 31 y 32).
- Con respecto a las IMF que no son de propiedad de miembros y que reciben un trato reglamentario favorable debido a su concentración en los clientes pobres, es difícil encontrar un motivo para permitir préstamos internos, salvo tal vez pequeños préstamos de asistencia social a los empleados (véanse las páginas 32 y 33).

¿A quiénes se deberían aplicar las normas prudenciales especiales?

- Al crear nuevos regímenes para las entidades microfinancieras de depósito, las autoridades reguladoras deben asegurar que se permita a los bancos que ofrecen servicios múltiples y a otras instituciones financieras (no solo a las IMF) prestar servicios microfinancieros (véanse las páginas 33 y 34).

Transformación de las IMF que son ONG en intermediarios autorizados

- A fin de facilitar la transformación de las IMF que son ONG en empresas con fines de lucro autorizadas para aceptar depósitos minoristas, es conveniente que las autoridades reguladoras consideren el ajuste temporal o permanente de algunos requisitos prudenciales (véanse las páginas 34 a 37).

Seguros de depósitos

- Si un país exige que los bancos comerciales participen en un plan de seguro de depósitos, es conveniente que se considere imponer el mismo requisito también a las IMF de depósito sujetas a supervisión prudencial (incluidas, por lo menos, las cooperativas financieras grandes) (véanse las páginas 37 y 38).

7c. Supervisión prudencial

- Para evaluar el riesgo microcredicio se requieren técnicas y habilidades significativamente distintas de las que aplican los entes supervisores cuando analizan las carteras de los bancos minoristas convencionales (véanse las páginas 39 y 40).
- Algunas herramientas de supervisión (como los llamados a aportar capital y las fusiones y ventas forzadas de activos) son menos eficaces en las IMF que en los bancos minoristas convencionales, mientras que otras, como las órdenes de detener la concesión de préstamos, pueden ser, de hecho, contraproducentes (véanse las páginas 40 y 41).
- En la mayoría de los casos, el ente supervisor más adecuado para las entidades microfinancieras de depósito será el organismo responsable de los bancos comerciales (véanse las páginas 42 y 43).
- No es fácil delegar la supervisión de manera eficaz. La entidad de supervisión principal debe controlar de cerca el trabajo de la institución en la que delega la tarea (véanse las páginas 43 y 44).
- Una verdadera autorregulación y autosupervisión es casi siempre una apuesta con muy pocas probabilidades de éxito (véanse las páginas 44 y 45).
- Las cooperativas financieras (al menos las más grandes) deben estar sometidas a la supervisión prudencial de un organismo de control financiero especializado que tenga la capacidad, la independencia, los recursos y las facultades necesarias (véanse las páginas 45 y 46).
- En algunos casos, posiblemente la mejor solución sea permitir que las entidades de depósito formales pero muy pequeñas con estructuras basadas en miembros continúen funcionando aun cuando no se las pueda supervisar con eficacia (véanse las páginas 47 y 48).
- Una supervisión deficiente puede ser peor que la falta de supervisión si lleva a los depositantes a esperar un nivel de protección que en realidad no se les puede brindar (véanse las páginas 47 y 48).

7d. Regulación no prudencial

Permiso para otorgar préstamos

- El marco regulatorio debe permitir que tanto las ONG como las empresas comerciales otorguen micropréstamos, siempre que no surjan factores locales particulares, como un grado extremo de corrupción en el sector de las ONG (véase la página 50).
- La emisión del permiso para otorgar micropréstamos debe ser un proceso sencillo, con un registro público y un trámite simple, sin intervención de reglamentación prudencial (véase la página 50).

Presentación de informes

- Si se impone a las IMF que solo otorgan préstamos la obligación de presentar informes periódicos, el contenido y la frecuencia de dichos informes deben estar adaptados a los objetivos regulatorios específicos, y deben ser mucho menos gravosos que los que se exigen a las entidades de depósito. Asimismo, estos requisitos sobre la presentación de informes deben armonizarse, en la medida de lo posible, con los de otras autoridades reguladoras (por ejemplo, el órgano que rige a las ONG) (véase la página 51).

Protección del consumidor

- En la medida de lo posible, todos los proveedores de un determinado servicio financiero deberían respetar las mismas normas de protección del consumidor (véanse las páginas 52 y 53).
- Se debe exigir a los proveedores de microfinanciamiento que brinden a sus clientes información completa y clara acerca de los servicios ofrecidos, con inclusión de las condiciones y los costos. No obstante, en lo que respecta a los micropréstamos, es posible que mencionar la TPA estándar no sea la forma más eficaz de comunicar los costos a los prestatarios de bajos ingresos (véanse las páginas 53 y 54).
- Las normas deberían prohibir la discriminación, ya sea contra las mujeres o contra una raza, casta, religión o minoría étnica en particular (véanse las páginas 54 y 55).
- La regulación debe contemplar tanto las prácticas de venta agresivas o coercitivas como los préstamos abusivos diseñados para sacar ventaja de la falta de educación o de experiencia de los prestatarios (véase la página 55).
- Es posible que haga falta establecer frenos para las prácticas de cobro abusivas, pero se debe definir cuidadosamente qué se considera abusivo (véase la página 55).
- Los topes a las tasas de interés pueden restringir el acceso al financiamiento al volver imposible la prestación de servicios a pequeños prestatarios o a personas ubicadas en zonas aisladas. Quizá, desde el punto de vista político, sea difícil establecer un tope lo suficientemente alto para cubrir los costos inevitables de las microfinanzas y un margen de beneficio lo suficientemente elevado para atraer capitales hacia los servicios financieros para grupos de ingresos bajos (véase la página 57).

- La protección eficaz de la privacidad de los clientes de las microfinanzas (esto es, que solo las personas designadas a tal fin recopilen, almacenen, examinen y utilicen de manera apropiada sus datos) es un objetivo fácil de postular pero difícil de cumplir en la práctica, en particular en países donde diversas entidades brindan servicios a los mismos clientes pobres, pero están sujetas a distintas normas de privacidad (véase la página 58).
- Las normas sobre secreto bancario y las normas generales sobre el uso de datos personales protegen la privacidad de los clientes, pero también pueden impedir que se elaboren informes crediticios útiles sobre clientes pobres, lo que dificulta la gestión del riesgo de sobreendeudamiento (véase la página 58).
- Una parte importante de la protección del consumidor de servicios financieros radica en que este tenga la posibilidad de presentar reclamaciones y buscar la reparación correspondiente. Para la mayoría de los clientes de las microfinanzas, el recurso judicial no es una opción viable, por muchos motivos (entre los que figuran el costo y el tiempo), por lo que debe centrarse la atención en las alternativas (véanse las páginas 59 y 60).

Sistemas de información crediticia

- Para lograr un desarrollo saludable de las microfinanzas, es esencial promover la creación de bases de datos amplias y exhaustivas con información crediticia que incluyan los saldos actuales de los préstamos y datos negativos y positivos sobre la conducta anterior de los clientes pobres respecto de los pagos, en especial en los mercados cercanos a la saturación (véanse las páginas 61 a 63).
- Resultan más útiles tanto para los microprestamistas (sea cual fuere su figura jurídica) como para los prestatarios los informes crediticios en los que se utilizan datos exhaustivos sobre pagos y no solo los referidos a microcréditos (véase la página 62).

Limitaciones sobre la propiedad, la gestión y la estructura del capital

- Las restricciones a la inversión o gestión extranjera pueden obstaculizar, en ocasiones, el desarrollo de servicios financieros para los pobres (véase la página 63).
- Se debería permitir a las ONG poseer acciones en IMF con fines de lucro que se dediquen específicamente a los pobres (véase la página 63).

Transformación de las ONG en empresas con fines de lucro

- Establecer un camino legal claro para la transformación de las IMF que son ONG constituye una reforma que quizá propicie significativamente esta transición, y puede suponer cambios en leyes y normas no referidas al ámbito financiero, en particular, en el marco legal que rige las ONG (véanse las páginas 64 y 65).
- Los entes reguladores deben abordar el riesgo de liquidación de activos que surge cuando una ONG de bien público se transforma en una institución privada (véase la página 65).

Transacciones con garantía

- La reforma legal y jurídica dirigida a respaldar las transacciones con garantía (en particular, la sanción de una ley sobre garantías y la creación de registros de garantías accesibles) puede facilitar las microfinanzas, si bien los microcréditos, por lo general, no están garantizados (véase la página 66).

Delitos financieros

- La aplicación de las normas relativas a la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo diseñadas para la actividad bancaria convencional en las transacciones microfinancieras puede limitar gravemente el acceso a ellas, a menos que se adopte un enfoque basado en el riesgo (véanse las páginas 66 a 68).
- En muchos países, es posible que la regulación vigente contra el fraude y los delitos financieros sea adecuada para abordar los abusos vinculados con la prestación de servicios microfinancieros, o quizá sea necesario introducir modificaciones solo para incluir nuevas categorías de instituciones en el paisaje normativo. Con frecuencia, la necesidad más apremiante es mejorar el cumplimiento de las leyes vigentes (véanse las páginas 68 y 69).
- En la mayoría de los países, el robo y la usurpación de identidad son considerados delitos. En consecuencia, se debe poner el énfasis en mejorar la aplicación de las sanciones penales vigentes y de otras medidas de protección de los datos y la confidencialidad (véanse las páginas 69 y 70).

Tratamiento impositivo de las microfinanzas

- El tratamiento impositivo favorable de una transacción debe estar fundado en el tipo de actividad o transacción, independientemente de las características de la institución o de si se trata de una entidad autorizada sujeta a supervisión prudencial (véanse las páginas 70 y 71).
- Es razonable argumentar que las IMF que son ONG deben recibir el mismo tratamiento que otras ONG de bien público cuando el impuesto en cuestión es el que se aplica sobre ganancias netas (véase la página 71).
- La posibilidad con que cuentan los bancos de deducir gastos del monto del impuesto a las ganancias también debería estar disponible para otros proveedores de servicios similares (véase la página 71).

7e. Banca sin sucursales

- La banca sin sucursales —el uso de tecnologías, como teléfonos móviles y lectores de tarjetas inteligentes para transmitir datos de transacciones y el uso de comercios minoristas para la interacción principal con los clientes— promete ampliar considerablemente el acceso a los servicios financieros, mediante una reducción de

los costos de transacción para el prestamista y una mayor practicidad para el cliente (véanse las páginas 72 y 73).

- Un marco reglamentario apropiado para la banca sin sucursales debería incluir: *i)* condiciones para el uso, por parte de instituciones bancarias y no bancarias, de agentes u otros terceros para que se ocupen de la interacción con los clientes; *ii)* un régimen de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo flexible y basado en los riesgos; *iii)* un régimen reglamentario claro para que las instituciones no bancarias emitan instrumentos de almacenamiento de valor monetario por medios electrónicos; *iv)* protección del consumidor adaptada al contexto sin sucursales, y *v)* una reglamentación de los sistemas de pagos que permita una amplia interoperabilidad e interconexión, al menos a largo plazo (véanse las páginas 73 y 74).
- Las limitaciones relativas a la naturaleza y las calificaciones de los agentes y otros terceros se deberán diseñar con cuidado a fin de no restringir el acceso de los clientes específicos (véanse las páginas 74 y 75).
- Suele ser necesario modificar las normas que impiden a terceros actuar en nombre de una institución financiera para abrir las cuentas de los clientes o manejar dinero en efectivo (véase la página 75).
- La reglamentación debería definir claramente la responsabilidad del prestador de servicios financieros respecto de los actos de sus terceros contratistas (véase la página 75).
- En algunos países, la banca sin sucursales no se podrá desarrollar sin un ajuste basado en los riesgos de las normas de diligencia debida sobre los clientes y de otras normas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (véase la página 76).
- Los emisores no bancarios de dinero electrónico deberían estar sujetos a regulación y supervisión apropiadas, que deben incluir requisitos relacionados con la liquidez y la solvencia (véanse las páginas 76 y 77).
- La banca sin sucursales presenta una nueva serie de inquietudes relativas a la protección del consumidor derivadas del uso de terceros para la principal interacción con los clientes, la posible distancia física entre el cliente y el prestador, y la poca experiencia que suelen tener los clientes (véase la página 78).
- La regulación del acceso a los sistemas de pagos debe presentar un equilibrio entre el fomento de la competencia y el riesgo de desalentar la innovación (véase la página 78).
- Si se crea un organismo que coordine las distintas agencias que regulan la banca sin sucursales, se pueden mejorar las probabilidades de que el sector prospere (véase la página 79).

7f. Microseguros

- Otras autoridades reguladoras de las IMF que suscriben o intermedian microseguros deben coordinar su actuación con la autoridad reguladora de los seguros a fin de evitar las reglamentaciones incongruentes y el arbitraje reglamentario (véanse las páginas 83 y 86).
- En general, las IMF no cuentan con todas las herramientas necesarias para suscribir microseguros: pueden ser demasiado pequeñas para lograr suficiente cobertura conjunta de riesgos y suelen carecer de la pericia necesaria para fijar el precio de los productos de seguros y gestionar el riesgo de seguros. (Los seguros de vida para garantizar el pago de deudas puros, que cancelan el saldo del préstamo del prestatario en caso de

fallecimiento pero no ofrecen otros beneficios, constituyen una excepción importante) (véanse las páginas 83 y 84).

- Las IMF con trayectoria pueden estar en condiciones de desempeñarse como intermediarios en nombre de los aseguradores convencionales, dado que estas instituciones ya tienen relación con los clientes específicos de microseguros y una infraestructura de prestación de servicios. En esos casos, los aseguradores deben estar sujetos al mismo trato reglamentario que recibirían sin la participación de un prestador de servicios microfinancieros (véanse las páginas 84 y 85).
- Los seguros de vida para garantizar el pago de deudas puros, que cancelan el saldo del préstamo del prestatario en caso de fallecimiento pero no ofrecen otros beneficios, presentan un riesgo prudencial menor para la IMF que los suscribe y un riesgo muy pequeño para los prestatarios asegurados. Se aduce que estos seguros —suscriptos por el microprestamista mismo— se pueden considerar un elemento del contrato de préstamo correspondiente (véase la página 86).
- Por muchos motivos, que incluyen la posibilidad inherente de prácticas abusivas en los seguros de vida para garantizar el pago de deudas, la función de la entidad supervisora de seguros es importante, incluso en el caso de seguros puros suscriptos por un microprestamista (véanse las páginas 86 y 87).
- Los seguros de vida para garantizar el pago de deudas para microprestatarios también pueden ser suscriptos por empresas aseguradoras, para las que pueden constituir un producto de microseguros que sirva de “entrada” (véase la página 87).
- Para facilitar la venta de microseguros por parte de las IMF, la regulación debería permitir a estas instituciones y a sus empleados (en carácter de representantes de la respectiva IMF) desempeñarse como agentes de venta (véanse las páginas 87 y 88).
- Si existe una competencia adecuada en el mercado de los microseguros, los topes a las comisiones se deberían imponer con gran cautela o bien no se deberían imponer. Es preferible que sea el mercado el que decida el nivel y la estructura de las comisiones (véase la página 89).
- Se debe permitir la venta de productos grupales, siempre que cada individuo acuse recibo del certificado de póliza y el asegurador reciba los nombres y otros datos pertinentes de cada uno de los asegurados (véanse las páginas 89 y 90).
- Las IMF que participan en la venta de pólizas de microseguros deben estar sujetas a requisitos de divulgación mínima (véase la página 91).
- Las entidades de supervisión deben realizar un seguimiento de las quejas, las tasas de reclamaciones y las tasas de caducidad de los productos de microseguros que venden las IMF, y tomar medidas si detectan demasiadas quejas, tasas de reclamaciones demasiado bajas o tasas de caducidad demasiado altas (véanse las páginas 91 y 92).
- La agrupación de distintos productos de seguros y la agrupación de seguros con otros productos financieros (e incluso no financieros) puede resultar provechosa para los clientes pobres, sobre todo si esta es la única manera de que los productos sean viables desde el punto de vista financiero (véase la página 92).
- Sin embargo, cuando las IMF venden seguros agrupados, los clientes pueden recibir seguros u otros productos que no desean, o bien pagar precios excesivos porque la institución tiene una clientela cautiva (véase la página 93).
- Las reglas de protección del consumidor deben apuntar a asegurarse de que los clientes comprendan claramente los productos agrupados y su precio (véase la página 93).

Los autores principales de esta guía son Robert Peck Christen, presidente del Boulder Institute of Microfinance; Kate Lauer, consultora de políticas del CGAP; Timothy R. Lyman, asesor de políticas superior del CGAP y jefe del Equipo de Gobierno y Políticas del CGAP, y Richard Rosenberg, asesor superior del CGAP.

El proceso consultivo para esta publicación incluyó: *i*) una revisión por parte de un grupo de expertos conformado por reguladores y supervisores financieros con gran experiencia en regulación y supervisión en el campo de las microfinanzas, *ii*) intercambios con otros reguladores durante los programas del Boulder Institute of Microfinance, y *iii*) una consulta pública. En el grupo de expertos participaron Carlos Gerardo Acevedo Flores, Arup Chatterjee, Néstor A. Espenilla (hijo), Abdul Haseeb, Oleg Ivanov, A. Kanagalingam, Carlos López Moctezuma, Matu Mugo, Narda Sotomayor Valenzuela, Abdybaly Suerkul y otros integrantes de bancos centrales y autoridades de regulación. Ni los reguladores consultados ni las instituciones a las que pertenecen han avalado la totalidad de los contenidos de esta guía. No obstante, sobre la base de las consultas realizadas con estos reguladores y supervisores, confiamos en que las posturas adoptadas en la guía coinciden con las opiniones de la gran mayoría de los consultados.

Esta guía se basa en investigaciones y publicaciones de diversas instituciones, entre las que se incluyen la Alianza para la Inclusión Financiera; el Banco Asiático de Desarrollo; el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria del Banco de Pagos Internacionales; el Center for Global Development; la Financial Access Initiative; la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera del G-20 y su predecesor, el Grupo de Expertos sobre Instituciones Financieras del G-20; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros; el Banco Mundial; el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU); el Instituto Mundial de Cajas de Ahorro; por supuesto, nuestros colegas del CGAP, y muchos más.

También nos gustaría agradecer a los expertos que redactaron la primera versión de los textos sobre temas específicos o que hicieron importantes contribuciones a ellos:

- *Microseguros*: Hennie Bester (Centre for Financial Regulation and Inclusion [CENFRI]), Doubell Chamberlain (CENFRI) y Christine Hougaard (CENFRI).
- *Protección del consumidor y Recuadro 3: Principios Básicos de Basilea y actividades microfinancieras de depósito*: Laura Brix (al momento de la redacción, consultora del CGAP; actualmente, integrante de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos).
- *Seguros de depósitos*: Laura Brix y Jasmina Glisovic (CGAP).
- *Privacidad y seguridad de los datos*: Denise Dias (consultora del CGAP).
- *Delitos financieros*: Louis de Koker (Universidad de Deakin).

- Colegas y consultores del CGAP que desempeñaron una importante tarea de revisión crítica sobre secciones específicas: *Banca sin sucursales*, Michael Tarazi; *Banca sin sucursales: Protección del consumidor*, Denise Dias; *Supervisión de las cooperativas financieras*, Denise Dias y Laurent Lhèriau; *Informes y transparencia institucional*, Djibril Maguette Mbengue, y *Sistemas de información crediticia*, Margaret Miller.

Solicitamos y recibimos importantes aclaraciones, opiniones y comentarios de Karla Brom (consultora del CGAP), Greg Chen (CGAP), Carlos Cuevas (Fundación Bill y Melinda Gates), Frederique Dahan (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), Xavier Faz (CGAP), Mark Flaming (consultor del CGAP), Adrián González (MIX), David Grace (consultor independiente, ex WOCCU), Kathryn Imboden (consultora del CGAP), Dean Karlan (Universidad de Yale, Innovations for Poverty Action), Kate McKee (CGAP), Rafe Mazer (CGAP), Steve Rasmussen (CGAP), Xavier Reille (Corporación Financiera Internacional [IFC], ex CGAP) y Stefan Staschen (consultor del CGAP).

No se solicitó a nadie la aprobación formal de esta guía ni se debería inferir aprobación alguna a partir de la participación en el proceso consultivo mediante el cual se elaboró esta publicación. El CGAP es el único responsable de su contenido.

Los distintos términos que se usan al hablar de la regulación de las microfinanzas pueden prestarse a confusión. En la presente guía, se emplean las siguientes definiciones generales:

Ahorro forzoso (también conocido como “ahorro obligatorio” o “saldo compensatorio”).

Ahorro que exigen muchas IMF (en muchos casos, instituciones que solo otorgan préstamos), tanto para demostrar la capacidad del prestatario para hacer pagos como para proporcionar una garantía parcial de reembolso del préstamo. El prestatario coloca el efectivo en la IMF, que a veces lo deposita en una cuenta de un banco comercial (en ocasiones, en una cuenta de fideicomiso). Si los fondos se mantienen en fideicomiso, no pueden ser utilizados por la IMF en su carácter de intermediaria. Si los ahorros están mezclados con los fondos de la IMF, entonces la institución los usa para sus actividades de otorgamiento de préstamos.

Autoregulación/autosupervisión. Regulación o supervisión a cargo de un órgano controlado en la práctica por las entidades reguladas o supervisadas (ya sea de hecho o por ley).

Banca sin sucursales. La prestación de servicios financieros fuera de las sucursales bancarias convencionales, por lo general mediante terceros (como pequeños comercios minoristas) y tecnologías de información y comunicación (como terminales de punto de venta para lectura de tarjetas y teléfonos móviles).

Central de riesgos. Agencia o empresa privada, creada como entidad con fines de lucro por empresarios (con o sin propietarios de instituciones financieras) o bien como una asociación cooperativa por un grupo de prestamistas, que recopila y ofrece información crediticia sobre consumidores. Esta información se puede utilizar para evaluar la solvencia de una persona y otros factores que son importantes para un prestamista a la hora de decidir si otorga un préstamo. Esta expresión también se puede emplear en referencia a un registro público de créditos (que se define más adelante).

Cooperativa financiera. Intermediario financiero de propiedad de sus miembros, como una cooperativa de ahorro y crédito, una cooperativa de crédito o un banco cooperativo. Los miembros comparten un interés económico en los resultados de las operaciones de la cooperativa y la administran según el principio de “un miembro, un voto”: es decir, cada miembro de la cooperativa financiera tiene un voto, sin importar la cantidad de dinero que haya invertido. Las cooperativas financieras suelen dedicarse tanto al otorgamiento de préstamos como a la captación de depósitos, y la totalidad o la mayor parte de las actividades de préstamo se suelen financiar con el dinero de sus miembros (proveniente de las acciones de adhesión y los depósitos). Las cooperativas financieras pueden ser instituciones financieras independientes o se pueden organizar en federaciones, que muchas veces se ocupan de funciones fundamentales en nombre de sus miembros, por ejemplo, la gestión de la liquidez.

Diligencia debida sobre los clientes. Requisitos que las reglamentaciones imponen a los bancos y otras instituciones financieras. El GAFI publicó una recomendación específica sobre este tema, en la que se establece lo que las reglamentaciones deberían exigir a las instituciones financieras (con sujeción al enfoque basado en los riesgos), que incluye lo siguiente: *i)* identificar al cliente y verificar su identidad, *ii)* identificar al propietario efectivo, *iii)* comprender la naturaleza de la relación comercial y *iv)* aplicar una diligencia debida constante sobre la relación comercial. Estos requisitos son similares (y a veces idénticos) a los relativos a “conocer al cliente” (que se definen más abajo).

Dinero electrónico. Valor monetario representado por un crédito sobre el emisor que *i)* está almacenado en un dispositivo electrónico, *ii)* se emite contra la recepción de fondos por un monto no menor al valor monetario emitido, *iii)* es aceptado como medio de pago por terceros distintos del emisor y *iv)* es convertible en efectivo. En la práctica, el cliente intercambia efectivo en un agente minorista a cambio de un registro electrónico de valor.

Enfoque basado en los riesgos. Enfoque para la aplicación de medidas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (especificado en la recomendación 1 del GAFI) por el cual se requiere a los países que identifiquen, evalúen y comprendan los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que existen en el país correspondiente y se aseguren de que las medidas establecidas para prevenir estos delitos sean proporcionales a los riesgos detectados.

Enfoque proporcional. Enfoque de la regulación y la supervisión según el cual los costos no deben ser excesivos cuando se los mide respecto de los riesgos que se afrontan y los beneficios que se deberían obtener.

Idoneidad y honorabilidad (específicamente en el contexto de la regulación financiera). Conjunto mínimo de requisitos o competencias aplicables a aquellas personas que tienen una participación mayoritaria en una institución financiera, así como a los miembros de la administración superior y del directorio. Los requisitos suelen incluir la ausencia de antecedentes penales y quiebra personal y, en particular para miembros de la administración superior y del directorio, la experiencia profesional previa en una institución de depósito.

Institución microfinanciera (IMF). Institución formal (es decir, inscrita legalmente) que se dedica principalmente a las microfinanzas.

Intermediación financiera. El proceso de aceptar fondos reembolsables (como fondos de depósitos o préstamos) y usarlos para otorgar préstamos o realizar inversiones similares.

Interoperabilidad. La capacidad de las empresas de usar sistemas de comunicación electrónica para compartir e intercambiar información y servicios, normalmente mediante un sistema común de envío y recepción de mensajes.

Lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Requisitos legales, controles y prácticas diseñados para detectar y prevenir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otras actividades ilícitas.

Metodología común de micropréstamo. Planteamientos de préstamos que se han aplicado en las cuatro últimas décadas y que presentan la mayoría de las siguientes características, aunque no siempre todas ellas:

- contacto personal del prestamista con el prestatario;
- préstamos grupales, o préstamos individuales basados en un análisis del flujo de efectivo del prestatario (o del hogar del prestatario), por oposición a la calificación;
- tamaño pequeño de los préstamos iniciales, con montos paulatinamente mayores disponibles en préstamos posteriores;
- el entendimiento de que los prestatarios que reembolsan sus préstamos debidamente tendrán acceso oportuno a préstamos complementarios;
- un requisito de “ahorro forzoso” que debe cumplir el prestatario antes de recibir el préstamo para demostrar su disposición y capacidad para hacer pagos o proporcionar una “garantía en efectivo” parcial del préstamo.

Microcrédito. Crédito de pequeña escala que se suele otorgar a trabajadores autónomos o a empleados en el sector informal pobres y de ingreso bajo, y a microempresas. Otras características comunes del microcrédito son una metodología de préstamo basada en el conocimiento del prestatario, la falta de garantía real, la expectativa de un préstamo complementario y montos muy pequeños (aunque el tamaño de los microcréditos es distinto según el país). Véase “metodología común de micropréstamo”.

Microfinanzas. La prestación de servicios financieros formales a personas pobres y de ingreso bajo, así como a otras personas excluidas del sistema financiero formal.

Organización no gubernamental (ONG). Institución que no tiene “propietarios” (es decir, partes con un interés económico en los resultados de las operaciones de la entidad) y que tiene uno o más fines de bien público establecidos en sus documentos fundacionales, muchas veces exigidos por ley. Dado que en una ONG no existen propietarios que elijan al órgano directivo, este puede perpetuarse en el tiempo (es decir, escoger a sus propios sucesores), o bien el órgano puede ser elegido por terceros, como una asamblea general de miembros o fundadores. La estructura del capital de una ONG es distinta de la estructura de otros tipos de institución porque el capital inicial normalmente proviene de donaciones y la ONG no puede recaudar más capital con la emisión de acciones ni incorporando nuevos propietarios de otro modo. La única manera de recaudar fondos es mediante préstamos, distintos tipos de donaciones y utilidades no distribuidas. En la mayoría de los sistemas reglamentarios, no se permite a las IMF que son ONG movilizar ahorros voluntarios de clientes minoristas, por lo que una enorme mayoría de estas instituciones se dedican exclusivamente a otorgar micropréstamos.

Registro de créditos. Base de datos mantenida por un organismo gubernamental (por ejemplo, el banco central) a la que, generalmente, las instituciones financieras reguladas deben enviar información sobre préstamos y reembolsos. En muchos países, las instituciones financieras reguladas son las únicas que pueden acceder a los datos de los registros públicos de créditos.

Reglamentaciones. El subconjunto de reglamentación adoptado por un órgano ejecutivo, como un ministerio o banco central.

Regulación/reglamentación. Reglas vinculantes que rigen la conducta de las personas jurídicas y físicas; pueden ser adoptadas por un órgano legislativo (leyes) o por un órgano ejecutivo (reglamentaciones).

Regulación/supervisión delegada. Regulación o supervisión tercerizada por un órgano regulador y supervisor primario a otra entidad, por ejemplo, una federación de

instituciones minoristas. Generalmente, el órgano que delega sigue siendo responsable por el desempeño de la entidad en la cual delegó la regulación o la supervisión.

Regulación/supervisión prudencial. Regulación o supervisión dirigida a controlar la solidez financiera de las actividades de intermediarios autorizados, con el fin de prevenir la inestabilidad del sistema financiero y evitar que depositantes pequeños y poco sofisticados sufran pérdidas.

Requisitos de “conocer al cliente”. Diligencia debida (a veces conocida como “diligencia debida sobre los clientes”) que se suele exigir a los bancos para que determinen y verifiquen la identidad de los posibles clientes, de conformidad con requisitos prudenciales, requisitos en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y normas internas. Algunos requisitos comunes son la verificación de tarjetas nacionales de identificación y comprobantes de domicilio y empleo.

Sistema de pagos minoristas. Sistema de pagos, como una cámara de compensación automatizada o un plan con tarjeta de pagos, que procesa instrumentos de pagos minoristas.

Sistema de pagos. Sistema de transferencia de fondos con mecanismos normalizados formales y reglas comunes para tramitar, compensar o liquidar transacciones de pago.

Sistema nacional de pagos. Los mecanismos y procesos institucionales y de infraestructura con los que cuenta un país para efectuar pagos (específicamente, pagos de bancos comerciales y el banco central).

Sobreendeudamiento. No existe una definición única ni ampliamente aceptada de este término. Algunos de los indicadores de sobreendeudamiento de más amplia aceptación son las tasas de reembolso constantemente bajas durante determinado período de tiempo (generalmente, un indicador desfasado), los elevados coeficientes servicio de deuda-ingresos o deuda-activos, y la incapacidad de efectuar pagos de préstamos sin una gran dificultad familiar o personal.

Supervisión. Fiscalización y participación externa con el fin de determinar y exigir el cumplimiento de la regulación.

Transformación. Cambio de actividad de una IMF, que pasa de un tipo de organización a otro. El más común es la transformación de una IMF que es ONG en una empresa nueva o ya existente, propiedad de accionistas o de miembros (que podemos denominar “Newco”). Este tipo de transformación se suele llevar a cabo mediante la transferencia, a Newco, de la cartera de préstamos, otros activos, el pasivo y los empleados de una ONG, en todo o en parte, a cambio de acciones de Newco o un pago realizado por la empresa o por sus otros accionistas o fundadores en efectivo, en forma de deuda o una combinación de ambos. En algunos casos, Newco puede ser un banco u otro tipo de IMF de depósito. Otros tipos de transformación son los siguientes: *i*) un prestamista con fines de lucro se convierte en una institución de captación de depósitos, *ii*) una organización con estructura basada en miembros transfiere sus activos a una institución financiera autorizada (con un intercambio similar al indicado) y *iii*) una ONG se transforma en una organización con estructura basada en miembros.

Apéndice C. Las instituciones de micropréstamo y sus fuentes de financiamiento

Las instituciones de micropréstamo que no toman depósitos costean los préstamos que otorgan a partir de varias fuentes distintas de los depósitos del público.

Fondos de donantes. Históricamente, muchas IMF han recibido, al menos en su fase inicial, el apoyo de fondos de donantes, incluidos organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, ONG internacionales, fundaciones y benefactores privados. Algunos donantes respaldan a las IMF mediante préstamos con tasas de interés inferiores a las del mercado.

Ahorro forzoso y otros tipos de garantía en efectivo. Muchas IMF exigen a sus prestatarios que depositen efectivo en la institución (tanto antes de otorgar el préstamo como durante su vigencia), para demostrar la capacidad de pago del prestatario y para proporcionar una garantía de reembolso del préstamo. En ocasiones, un tercero (por ejemplo, un banco comercial) mantiene esta garantía en efectivo en una cuenta de fideicomiso; en esos casos no hay intermediación de la IMF. En muchos países, una IMF que no sea de depósito y que utilice el ahorro forzoso en calidad de intermediaria estaría violando la legislación bancaria.

Ahorros de los miembros y otros fondos reembolsables. En algunos países, la mayor parte de los servicios microfinancieros son prestados por cooperativas financieras que suelen financiar los préstamos que otorgan, en gran medida o en su totalidad, con el capital social rescatable y los ahorros de sus propios miembros.

Capital y préstamos comerciales y semicomerciales. En la actualidad, muchas IMF obtienen una parte considerable de sus fondos de los préstamos y, en el caso de las IMF constituidas como empresas, de las inversiones de capital de inversionistas cuyas tasas de interés y otras condiciones son puramente, o casi puramente, comerciales. Tales inversionistas incluyen vehículos de inversión microfinancieros internacionales, otros inversionistas institucionales con objetivos sociales, bancos comerciales e inversionistas comunes sin objetivos sociales. En algunos países, las IMF pueden emitir papeles de comercio, bonos o instrumentos similares en los mercados de títulos locales.

Apéndice D. Bibliografía

- Abrams, Julie y Jerome Prieur. 2011. "Risky Business: An Empirical Analysis of Foreign Exchange Risk Exposure in Microfinance". Microfinance Currency Risk Solutions y FMO (Finance for Development).
- Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group. 2010. "Principles and Report on Innovative Financial Inclusion". Seúl: G-20, septiembre.
- Adam, Michael y S. Alder. 2011. "Abuse of Dominance and Its Effects on Economic Development". En Eleanor M. Fox y Abel M. Mateus, comps., *Economic Development: The Critical Role of Competition Law and Policy*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- AISS (Asociación Internacional de Supervisores de Seguros). 2011. "Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology". Basilea: BPI, octubre.
- AISS y Microinsurance Network. 2007. "Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance". Basilea: AISS, junio.
- AISS, Microinsurance Network e Iniciativa de Acceso al Seguro. 2010. "Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Other Community-based Organisations in Increasing Access to Insurance Markets". Basilea: AISS, octubre.
- Alexandre, Claire, Ignacio Mas y Dan Radcliffe. 2010. "Regulating New Banking Models That Can Bring Financial Services to All". Seattle, Wash.: Bill & Melinda Gates Foundation.
- Anand, Malika y Richard Rosenberg. 2008. "Are We Overestimating Demand for Microloans?". Nota. Washington, DC: CGAP, abril.
- Apgar, David y Xavier Reille. 2010. "Microfinance Foreign Exchange Facilities: Performance and Prospects". Documento específico 17. Washington, DC: CGAP, abril.
- Ariely, Dan. 2009. *Predictably Irrational*. Nueva York: Harper Collins.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz y J. Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge: MIT Press.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial. 2008. "Payment Systems Policy and Research. Balancing Cooperation and Competition in Retail Payment Systems: Lessons from Latin American Case Studies". Serie Financial Infrastructure. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, noviembre.
- Banco Mundial. 2008. "Payment Systems Worldwide: A Snapshot (Appendix)". Payment Systems Development Group. Washington, DC: Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/INTPAYMENTREMITTANCE/Resources/Global_Survey_Appendix.pdf

- Barr, Michael S., Sendhil Mullainathan y Eldar Shafr. 2008. "Behaviorally Informed Financial Services Regulation". Washington, DC: New America Foundation, octubre.
- Barth, J. R., Gerald Caprio y R. Levine. 2006. *Rethinking Bank Regulations: Till Angels Govern*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BCBS (Comité de Basilea de Supervisión Bancaria). 1997. "Core Principles for Effective Banking Supervision". Basilea: Banco de Pagos Internacionales (BPI), septiembre.
- . 1998. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards". Basilea: BPI.
- . 2004. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework". Basilea: BPI.
- . 2006a. "Core Principles for Effective Banking Supervision". Basilea: BPI, octubre.
- . 2006b. "Core Principles Methodology". Basilea: BPI, octubre.
- . 2010. "Microfinance Activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision". Basilea: BPI, agosto.
- . 2011a. "Operational Risk—Supervisory Guidelines for the Advanced Measurement Approaches". Basilea: BPI, junio.
- . 2011b. "Principles for the Sound Management of Operational Risk". Basilea: BPI, junio.
- . 2012. "Core Principles for Effective Banking Supervision". Basilea: BPI, septiembre.
- BCBS y IADI (Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos). Junio de 2009. "Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems". Basilea: BPI.
- . 2005. "Outsourcing in Financial Services". Foro Conjunto. Basilea: BPI, octubre.
- Beck, Thorsten, Samuel Munzele Maimbo, Issa Faye y Thouraya Triki. 2011. *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond*. Túnez: Making Finance Work for Africa Secretariat, Banco Africano de Desarrollo.
- Belsky, Eric y Ren Essene. 2008. "Consumer and Mortgage Credit at a Crossroads: Preserving Expanded Access while Informing Choices and Protecting Consumers". Cambridge, Mass.: Joint Center for Housing Studies. Universidad de Harvard.
- BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo). 2007. "Mortgages in Transition Economies: The Legal Framework for Mortgages and Mortgage Securities". Londres: BERD.
- Bertrand, Marianne y Adair Morse. 2010. "Information Disclosure, Cognitive Biases and Payday Borrowing". Documento de trabajo. Chicago: Universidad de Chicago.
- Bester, H., D. Chamberlain y C. Hougaard. 2008. "Making Insurance Markets Work for the Poor: Policy, Regulation and Supervision: Evidence from Five Country Case Studies". Ciudad del Cabo, Sudáfrica: Cenfri.
- Bester, H., D. Chamberlain, L. de Koker, C. Hougaard, R. Short, A. Smith y R. Walker. 2008. *Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines*. The FIRST Initiative. Washington, DC: Banco Mundial.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004. "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance". Washington, DC: BID.
- Bradford, Terri, Matt Davies y Stuart E. Weiner. 2003. "Nonbanks in the Payments System". Kansas City, Mo.: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Brix, Laura y Katharine McKee. 2010. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance". *Focus Note 60*. Washington, DC: CGAP, febrero.
- Brom, Karla. 2009. "Asset and Liability Management for Deposit-Taking Microfinance Institutions". *Focus Note 55*. Washington, DC: CGAP, junio.
- Campion, Anita, Rashmi Kiran Ekka y Mark Wenner. 2010. "Interest Rates and Implications for Microfinance in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo 177 del BID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caprio, Gerard (hijo), Asli Demirgüç-Kunt y Edward J. Kane. 2008. "The 2007 Meltdown in Structured Securitizations: Searching for Lessons, Not Scapegoats". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4756. Washington, DC: Banco Mundial, Development Research Group, Finance and Private Sector Team, octubre.
- Caprio, Gerard (hijo), Jonathan L. Fiechter, Robert E. Litan y Michael Pomerleano, comps. 2004. *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Caprio, Gerard (hijo), P. Honohan y D. Vittas. 2002. *Financial Sector Policy for Developing Countries: A Reader*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Carmichael, Jeffrey. 2009. "Regulation by Objective—The Australian Approach to Regulation: Statement to the US Senate Committee on State Homeland Security and Governmental Affairs". Singapur: Promontory Financial Group, mayo.
- Cason, Timothy N., Luta Gangadharan y Pushkar Maitra. 2008. "Moral Hazard and Peer Monitoring in a Laboratory Microfinance Experiment". Institute for Research in the Behavioral, Economic, and Management Sciences: documento n.º 1208. West Lafayette, Ind.: Universidad de Purdue.
- CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres). 2011. *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance*. Informe oficial preparado en nombre de la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera del G-20. Washington, DC: CGAP, octubre.
- CGAP y Banco Mundial. 2009. *Financial Access 2009*. Washington, DC: CGAP y Banco Mundial.
- . 2010. *Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion through the Crisis*. Washington, DC: CGAP y Banco Mundial.
- Chatain, Pierre-Laurent, Andrew Zerzan, Wameek Noor, Najah Dannaoui y Louis de Koker. 2011. *Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Chatain, Pierre-Laurent, John McDowell, Cédric Mousset, Paul Allen Schott y Emile van der Does de Willebois. 2009. "Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors". Washington, DC: Banco Mundial.
- Chen, Greg, Stephen Rasmussen y Xavier Reille. 2010. "Growth and Vulnerabilities in Microfinance". *Focus Note* 61. Washington, DC: CGAP, febrero.
- Chien, Jennifer. 2012. "Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion". *Focus Note* 78. Washington, DC: CGAP, marzo.
- Christen, Robert Peck y Mark Flaming. 2009. "Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios". Washington, DC: CGAP.
- Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg y Veena Jayadeva. 2004. "Financial Institutions with a 'Double Bottom Line': Implications for the Future of Microfinance". Documento específico 8. Washington, DC: CGAP, julio.
- Cirasino, Massimo y José Antonio García. 2007. "Retail Payment Systems to Support Financial Access: Infrastructure and Policy". Washington, DC: CEMLA y Banco Mundial.
- . 2008. "Measuring Payment System Development". Financial Infrastructure Series: Payment Systems Policy and Research. Documento de trabajo. Washington, DC: Banco Mundial.
- Claessens, Stijn, Patrick Honohan y Liliana Rojas-Suárez. 2009. "Policy Principles for Financial Access". Informe sobre el acceso a servicios financieros de CGD Task Force. Washington, DC: Center for Global Development, octubre.
- Collins, Daryl, David Porteous y Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance". Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative.
- . 2010b. "Interest Rate Policy. Cambridge: Financial Access Initiative". Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Comité sobre los Sistemas de Pago y de Liquidación. 2001. "Core Principles for Systematically Important Payment Systems". Basilea: BPI, enero.
- . 2003. "Policy Issues for Central Banks in Retail Payments". Basilea: BPI, marzo.
- . 2005. "Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems". Basilea: BPI, mayo.
- . 2006. "General guidance for national payment system development". Basilea: BPI, enero.
- Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fischer. 2006. "Cooperative Financial Institutions: Issues in Governance, Regulation and Supervision". Documento de trabajo 82 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.

- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt y Jonathan Morduch. 2006. "Financial Performance and Outreach: A Global Analysis of Leading Microbanks". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3827 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial, febrero.
- . 2008. "Does Regulatory Supervision Curtail Microfinance Profitability and Outreach?". Nueva York: Financial Access Initiative, octubre.
- . 2009. "Banks and Microbanks". Nueva York: Financial Access Initiative, septiembre.
- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt y Timothy Lyman. 2012. "Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?". Nota. Washington, DC: CGAP, mayo.
- Cull, Robert, Lemma Senbet y Marco Sorge. 2004. "Deposit Insurance and Bank Intermediation in the Long Run". Documento de trabajo 156 del BPI. Basilea: BPI, julio.
- Dawney, Emma y Hetan Shah. 2005. "Behavioural Economics: Seven Tips for Policy-makers". Londres: The New Economics Foundation.
- De Koker, L. 2009. "The Money Laundering Risk Posed by Low Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines". *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 12 n.º 4.
- De Ville, Alex, Quentin Lecuyer y Sophie Weisner. 2009. "Does Foreign Ownership in Microfinance Interfere with Local Development?". Documento de debate de ADA. Luxemburgo: ADA, diciembre.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane, Baybars Karacaovali y Luc Laeven. 2005. "Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database". Washington, DC: Banco Mundial.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane y Luc Laeven. 2006. "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3849. Washington, DC: Banco Mundial, enero.
- . 2006. "Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3969. Washington, DC: Banco Mundial, julio.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Thorsten Beck y Patrick Honohan. 2008. *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dias, Denise y Katharine McKee. 2010. "Protecting Branchless Banking Customers: Policy Objectives and Regulatory Options". *Focus Note 64*. Washington, DC: CGAP, septiembre.
- Drake, Deborah y Elisabeth Rhyne, comps. 2002. *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc.
- Emran, M. Shahe y Joseph E. Stiglitz. 2009. "Financial Liberalization, Financial Restraint and Entrepreneurial Development". Washington, DC: Institute for International Economic Policy, enero.
- European Union Payment Service Directive. 2007. 2007/64/EC del 13 de noviembre.

- Fiebig, Michael. 2001. "Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance, Agricultural Finance Revised No. 5". Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Flaming, Mark. 2007. "Guaranteed Loans to Microfinance Institutions: How Do They Add Value?". *Focus Note* 40. Washington, DC: CGAP, enero.
- FSD-Kenya. 2009. "Definition of a Standard Measure for Consumer Interest Rates in Kenya: A Scoping Study". Nairobi: FSD-Kenya.
- G-20. 2008. "Declaration: Summit on Financial Markets and the World Economy". Washington, DC: G-20. http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf
- GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional). 2012a. "International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, February 2012". París: GAFI/OCDE.
- . 2012b. "Declaration of the Ministers and Representatives of the Financial Action Task on April 20, 2012". <http://www.fatfgaf.org/documents/repository/ministersrenewthemandateofthefnancialactiontaskforceuntil2020.html>
- GAFI, APG (Asia Pacific Group on Money Laundering) y Banco Mundial. 2011. "Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion". París: GAFI.
- Gine, Xavier y Dean Karlan. 2010. "Group versus Individual Liability: Long-Term Evidence from Philippine Microlending Groups". Washington, DC: Banco Mundial.
- Glisovic, Jasmina, Henry Gonzalez, Yasemin Saltuk y Frederic Rozeira de Mariz. 2012. "Volume Growth and Valuation Contraction: Global Microfinance Equity Valuation Survey 2012". Forum 4. Washington, DC: CGAP y J. P. Morgan.
- González, Adrián. 2007. "Resilience of Microfinance Institutions to National Macro-economic Events: An Econometric Analysis of MFI Asset Quality". Documento de debate n.º 1 de Microfinance Information Exchange (MIX). Washington, DC: MIX, julio.
- Goodhart, C. A. E. 2000. "The Organizational Structure of Banking Supervision". Basilea: Financial Stability Institute, BPI, noviembre.
- Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suárez y Steven Weisbrod. 1998. *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* Londres: Banco de Inglaterra.
- Hannig, Alfred y Edward Katimbo-Mugwana, comps. "How to Regulate and Supervise Microfinance? Key Issues in an International Perspective". Financial Systems Development (FSD) Project 2000, FSD Series No. 1. Kampala, Uganda: Banco de Uganda y GTZ, FSD Project.
- Helms, Brigit y Xavier Reille. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far". Documento específico n.º 9. Washington, DC: CGAP, septiembre.
- Helms, Brigit. 2006. *Access for All: Building Inclusive Financial Systems*. Washington, DC: CGAP.

- Isern, Jennifer y Louis de Koker. 2009. "AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity". *Focus Note 56*. Washington, DC: CGAP, agosto.
- Isern, Jennifer, David Porteous, Raúl Hernández-Coss y Chinyere Egwuagu. 2005. "AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers That Serve Low-Income People". *Focus Note 29*. Washington, DC: CGAP, julio.
- Isern, Jennifer, Julie Abrams y Matthew Brown. 2008. "Appraisal Guide for Microfinance Institutions". Guía técnica. Washington, DC: CGAP.
- Isern, Jennifer, William Donges y Jeremy Smith. 2008. "Making Money Transfers Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide to Developing and Delivering Money Transfers". Guía técnica. Washington, DC: CGAP, marzo.
- Karim, Nimrah, Michael Tarazi y Xavier Reille. 2008. "Islamic Microfinance: An Emerging Market Niche". *Focus Note 49*. Washington, DC: CGAP, agosto.
- Kumar, Kabir, Claudia McKay y Sarah Rotman. 2010. "Microfinance and Mobile Banking: The Story So Far". *Focus Note 63*. Washington, DC: CGAP.
- Lauer, Kate y Michael Tarazi. 2012. *Supervising Nonbank E-Money Issuers*. Nota. Washington, DC: CGAP.
- Lauer, Kate, Denise Dias y Michael Tarazi. 2011. "Bank Agents: Risk Management, Mitigation, and Supervision". *Focus Note 75*. Washington, DC: CGAP, diciembre.
- Lauer, Kate. 2008. "Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider". Documento específico n.º 13. Washington, DC: CGAP, mayo.
- Ledgerwood, Joanna y Victoria White. 2006. *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial.
- Lhériaux, Laurent. 2009. *Précis de réglementation de la microfinance*. Agence Française de Développement, Département de la Recherche. París: Organismo Francés de Desarrollo.
- . 2002. "La microfinance commerciale en zone urbaine: quelles possibilités et quelles perspectives en zones franc?". *Techniques Financières et Développement*, n.º 68, octubre-noviembre. http://esf.asso.fr/portail/IMG/TFD68_Article_LHERIAU.pdf
- . 1998. "La réglementation sur les réseaux mutualistes bancaires dans l'UMOA (loi Parmec)". *Cahiers Juridiques et Fiscaux de l'Exportation*, n.º 5.
- Llewellyn, David T. 2006. "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues". Documento presentado en "Aligning Supervisory Structures with Country Needs", Banco Mundial. Washington, DC: junio.
- Lusardi, Anna Maria y Peter Tufano. 2009. "Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness". Documento de trabajo 14808 del National Bureau of Economic Research (NBER). Boston: NBER, marzo.
- Lyman, Timothy R., Mark Pickens y David Porteous. 2008. "Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance". *Focus Note 43*. Washington, DC: CGAP, enero.

- Lyman, Timothy, Tony Lythgoe, Margaret Millier, Xavier Reille y Shalini Sankaranarayan. 2011. "Credit Reporting at the Base of the Pyramid: Key Issues and Success Factors". Forum 1. Washington, DC: CGAP e IFC.
- Männle, Manfred. 2003. "Interoperable Mobile Payment—A Requirements-Based Architecture". *Wirtschaftsinformatik 2003*. Heidelberg, Alemania: Physica-Verlag, septiembre.
- McKee, Katharine, Estelle Lahaye y Antonique Koning. 2011. "Responsible Finance: Putting Principles to Work". *Focus Note 73*. Washington, DC: CGAP, septiembre.
- MicroSave. 2011. "Internal Audit and Control Toolkit". Utta Pradesh: MicroSave. <http://www.microsave.org/toolkit/internal-audit-and-control-toolkit>
- Ministerio de Economía y Hacienda (Reino Unido). 2010. *Laying of Regulations to Implement the New E-Money Directive—A Consultation Document*. Octubre.
- . 2011. *The Electronic Money Directive Consultation: A Summary of Responses*. Febrero.
- Mullainathan, Sendhil y Sudha Krishnan. 2008. "Psychology and Economics: What It Means for Microfinance". Cambridge: Financial Access Initiative, abril.
- Mwenda, Kenneth K., comp. 2002. *Banking and Microfinance Regulation and Supervision: Lessons from Zambia*. Parkland, Fla.: Brown Walker Press.
- Naciones Unidas. 2006. "Building Inclusive Financial Sectors for Development". Nueva York: Naciones Unidas, mayo. (También conocido como "Libro Azul").
- Napier, Mark. 2011. *Including Africa—Beyond Microfinance*. Londres: Centre for the Study of Financial Innovation.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2009. "Financial Consumer Protection (Progress Report)". París: OCDE, 24 de marzo.
- O'Donohoe, Nicholas P., Frederic Rozeira de Mariz, Elizabeth Littlefeld, Xavier Reille y Christoph Kneiding. 2009. "Shedding Light on Microfinance Equity Valuation: Past and Present". Documento específico n.º 14. Washington, DC: CGAP, febrero.
- Pickens, Mark, David Porteous y Sarah Rotman. 2009. "Banking the Poor via G2P Payments". *Focus Note 58*. Washington, DC: CGAP, diciembre.
- Porteous, David. 2004. "Making Financial Markets Work for the Poor". Johannesburgo: FinMark Trust.
- . 2005. "The Access Frontier as an Approach and Tool in Making Markets Work for the Poor". Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.
- . 2006. "The Regulator's Dilemma". Cambridge: FinMark Trust. www.fnmarktrust.org.za
- . 2009a. "Consumer Protection in Credit Markets". *Policy Focus Note 1*. Cambridge: Financial Access Initiative, julio.
- . 2009b. "Competition Policy in Microcredit Markets". *Policy Framing Note 2*. Cambridge: Financial Access Initiative, diciembre.

- Porteous, David y Bridget Helms. 2005. "Protecting Microfinance Borrowers". *Focus Note* 27. Washington, DC: CGAP.
- Porteous, David, Daryl Collins y Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance". Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative, enero.
- . 2010b. "Interest Rate Policy". Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative, enero.
- Reille, Xavier, Christoph Kneiding, Daniel Rozas, Nick O'Donohoe y Frederic Rozeira de Mariz. 2010. "All Eyes on Asset Quality: Microfinance Global Value Survey 2010". Documento específico n.º 16. Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.51444/OP16_SP.pdf
- Rhyne, Elisabeth. 2002. "The Experience of Microfinance Institutions with Regulation and Supervision". Presentado en el V Foro Internacional de la Microempresa, BID, Río de Janeiro, 20 de septiembre.
- . 2009. "Microfinance for Bankers and Investors: Understanding the Opportunities and Challenges of the Market at the Bottom of the Pyramid". Nueva York: McGraw Hill.
- Rhyne, Elisabeth, Ira Leiberman, Brian Busch y Stephanie Dolan. 2010. "Aligning Interests: Addressing Management and Stakeholder Incentives during Microfinance Institution Transformations". Washington, DC: Calmeadow y Centro para la Inclusión Financiera.
- Rosenberg, Richard. 1999. "Measuring Microcredit Delinquency". Documento específico n.º 3. Washington, DC: CGAP, junio.
- . 2010. "Does Microcredit Really Help Poor People?". *Focus Note* 59. Washington, DC: CGAP, enero.
- Rosenberg, Richard, Adrián González y Sushma Narain. 2009. "The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?". Documento específico n.º 15. Washington, DC: CGAP.
- Roth, J., M. J. McCordand y D. Liber. 2007. "The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries". Appleton, Wis.: Microinsurance Centre. www.microinsurancecentre.org
- Rozas, Daniel. 2009. "Throwing in the Towel: Lessons from MFI Liquidations". Septiembre. http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.38716/Throwing%20in%20the%20Towel_%20%20Lessons%20from%20MFI%20Liquidations.pdf
- Rutherford, Stuart y Sukhwinder Singh Arora. 2009. *The Poor and Their Money*. Segunda edición. Reino Unido: Practical Action Publishing.
- Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money*. Oxford: Oxford University Press.
- Schicks, Jessica y Richard Rosenberg. 2011. "Too Much Microcredit? A Survey of the Evidence on Over-Indebtedness". Documento específico n.º 19. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.55377/OP19.pdf>

- Seibel, Hans Dieter. 2003. "History Matters in Microfinance". *International Journal of Microfinance and Business Development*. Small Enterprise Development. Vol. 14, n.º 2 (junio), páginas 10-12.
- Smart Campaign. 2011. "Client Protection Principles". Washington, DC: Smart Campaign, julio. <http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles>
- . 2010. "Responsible Pricing: The State of the Practice". Washington, DC: Smart Campaign, julio.
- Stango, Victor y Jonathan Zinman. 2011. "Fuzzy Math, Disclosure Regulation and Credit Market Outcomes". *Review of Financial Studies* 24(2): 506–534, febrero.
- Staschen, Stefan. 1999. "Regulatory and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge". Eschborn: GTZ.
- . 2003. "Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide". Division 41, Economic Development and Employment Promotion. Eschborn: GTZ.
- Steele, William F. y David O. Andah. 2003. "Rural and Micro Finance Regulation in Ghana: Implications for Development and Performance of the Industry". Serie de documentos de trabajo de la Oficina Regional de África n.º 49. Washington, DC: Banco Mundial, junio.
- Tarazi, Michael y Paul Breloff. 2010. "Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds". *Focus Note* 63. Washington, DC: CGAP, julio.
- . 2011. "Regulating Bank Agents". *Focus Note* 68. Washington, DC: CGAP, marzo.
- Tiwari, Akhand, Anvesha Khandelwal y Minakashi Ramji. 2008. "How Do Microfinance Clients Understand Their Loans?". Chennai, India: Centre for Microfinance.
- Trigo Loubière, Jacques, Patricia Lee Devaney y Elisabeth Rhyne. 2004. *Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Somerville: Accion.
- Van Greunig, Hennie, Joselito Gallardo y Bikki Randhawa. 1999. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*, Vol. 1. Washington, DC: Banco Mundial.
- Villacorta, Omar, Begoña Gutiérrez-Nieto y Carlos Serrano-Cinca. 2010. "The New Regulation Framework of Bolivian NGO Microfinance Institutions. Perceptions on Risk Management, Solvency and Social Performance". Saragossa: Universidad de Saragossa.
- Walker, David y Joshua Lattimore. 2008. "CDIC-IADI: International Deposit Insurance System Survey: Current Designs and Trends". Presentación preparada para un seminario del Banco Mundial sobre los seguros de depósitos, en Washington, DC, 21 de octubre.
- Weiner, Stuart E. 2008. "The Federal Reserve's Role in Retail Payments: Adapting to a New Environment". Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.

- Weiner, Stuart E., Terri Bradford, Fumiko Hayashi, Richard J. Sullivan, Zhu Wang y Simonetta Rosati. 2007. "Nonbanks and Risk in Retail Payments". Documento presentado en la Joint ECB-Bank of England Conference on Payment Systems and Financial Stability, celebrada en Frankfurt el 12 y 13 de noviembre.
- Wright, Graham y Leonar Mutesasira. 2001. "Relative Risk to the Savings of Poor People". Utta Pradesh: Microsave. <http://www.microsave.org>
- WSBI (Instituto Mundial de Cajas de Ahorro). 2009. "Beyond Microcredit: The Role of Savings Banks in Microfinance—Experiences from Latin America, Africa and Asia". Perspectives 59, julio.
- . 2008. "Position Paper on the Regulation of Microfinance Services". Bruselas: WSBI, junio.