

**Documento sobre políticas**

# La formalización del microahorro

## Un enfoque escalonado para regular la intermediación



### **Sobre el presente documento**

Esta serie de documentos sobre políticas de la AFI está específicamente dirigida a personas involucradas en la formulación de políticas y se centra en soluciones a través del establecimiento de políticas clave que han demostrado ser eficaces en la promoción de la inclusión financiera en los países en desarrollo. Estos documentos, basados en investigaciones existentes, detallan estas políticas clave, identifican los temas a tener en cuenta para aquellos involucrados en la formulación de políticas y ofrecen ejemplos prácticos provenientes de países en desarrollo. También identifican quiénes son los líderes en la formulación de políticas que trabajan en la vanguardia de temas de implementación y ofrecen un panorama de las publicaciones relevantes.

# Resumen

## La formalización del microahorro

En prácticamente todos los países del mundo la oferta de servicios de ahorro no alcanza a cubrir la demanda de la población de bajos ingresos. Es necesario que los pobres cuenten con mayor y mejor acceso a cuentas de ahorros. En algunos países existe un creciente sector de organizaciones de microcrédito no reguladas que se encuentran en buenas condiciones y bien motivadas como para ofrecer estos servicios, pero que aún no cuentan con las autorizaciones necesarias para hacerlo. Los entes reguladores de estos países podrían permitir la integración de las organizaciones de microcrédito dentro del sistema financiero en calidad de intermediarias financieras, utilizando una estrategia escalonada y basada en los riesgos por medio de la cual se autorice, regule y supervise a las microfinanzas fundadas en el ahorro.

## Temas relacionados con las políticas:

**Preparación del sector de microfinanzas :** ¿Cuál es el momento oportuno para la creación de una licencia especializada para instituciones de microfinanzas que aceptan depósitos?

**Protección de los depósitos :** ¿Qué aspectos requieren regulación y supervisión (y cuáles no)?

**Requerimientos de capital :** ¿Cuál es el capital mínimo apropiado para esta nueva categoría de instituciones?

**Elegibilidad :** ¿Qué tipo de requisitos deben reunir las instituciones de microfinanzas (IMF) para poder operar con una licencia especializada?

**Perfil de riesgos especializado :** ¿De qué manera se deben adaptar las normas prudenciales para abordar los principales riesgos en microfinanzas?

**Un enfoque basado en riesgos :** ¿Cómo supervisar eficazmente al microahorro durante su proceso de incorporación gradual?

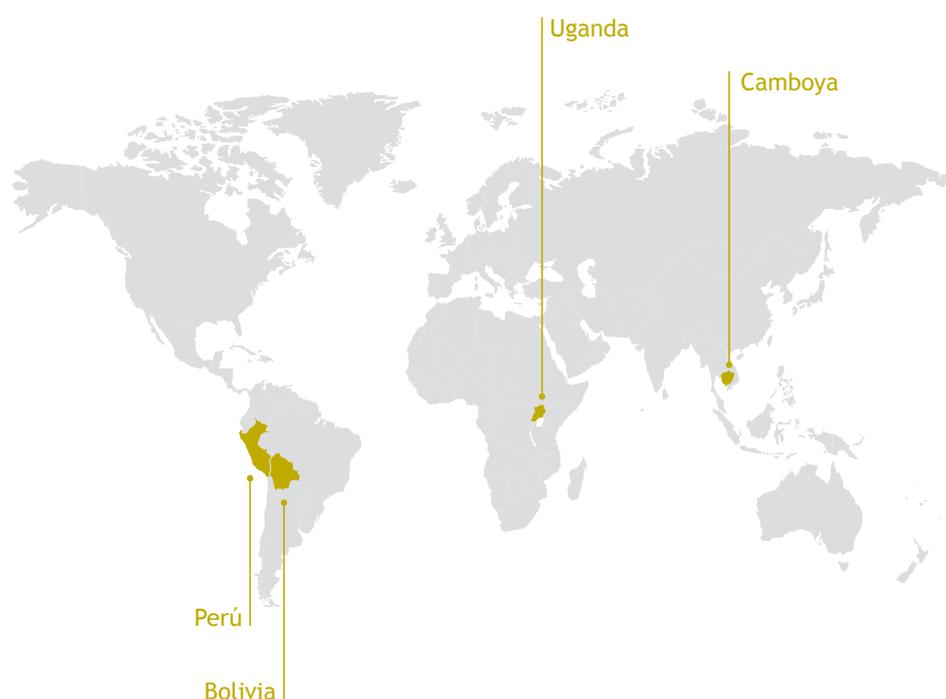
**Rendición de cuentas :** ¿De qué manera los requisitos de suministro y publicación de información contribuyen a un rendimiento sostenible?

**Acceso a través de la diversidad :** ¿Cómo crear un espacio para albergar a una variedad de proveedores de servicios de microfinanzas?

**Costos :** ¿Cuáles son los costos y cómo se justifican?

## Éxito comprobado

Varios países han desarrollado soluciones innovadoras para la formalización del microahorro:



# El ahorro formal en la inclusión financiera

El ahorro es un pilar fundamental dentro de un sistema financiero que sea inclusivo. Los ahorros contribuyen a la inclusión financiera tanto desde la perspectiva del cliente y de las instituciones de microfinanzas (IMF) así como también del sector en general: los servicios para el ahorro consolidan las finanzas de los hogares de bajos ingresos, las cuentas de ahorro aumentan las bases financieras de las IMF y, además, constituyen la base de un sector de microfinanzas competitivo, eficiente y sólido.

Desde un aspecto macroeconómico, es obvio que existe una gran cantidad de estudios académicos que explican la importancia de un mercado financiero bien desarrollado (muy activo o profundo) para el crecimiento económico de un país, de un sector y de empresas individuales (Levine, 2005). Los estudios también demuestran que el desarrollo financiero reduce la desigualdad de ingresos en general, tiene un impacto desmesuradamente positivo sobre el ingreso de los pobres y contribuye al alivio de la pobreza (Beck et ál. 2007).

## Impacto sobre el consumidor: los pobres necesitan acceso a servicios de ahorro

Las personas pobres pueden ahorrar dinero y, de hecho, lo hacen. Incluso mucho después de que organizaciones sin fines de lucro comenzaran a ofrecer servicios crediticios, los pobres continuaron teniendo que recurrir a proveedores informales y a sus propias redes sociales a fin de ahorrar dinero. Un estudio de 2009, por ejemplo, reveló que los hogares de bajos ingresos en Bangladesh, India y Sudáfrica tienen dificultades para encontrar un medio de ahorro con condiciones que les permitan efectuar pequeños aportes periódicos en efectivo y que, aún así, el efectivo se encuentre disponible cuando se lo necesite. Recurren entonces a amistades, familiares y proveedores informales para este tipo de servicio (Collins et ál. 2009). Están dispuestos, además, a pagar comisiones sustanciales y a incurrir en riesgos significativos para acceder a tales servicios. Se pueden observar experiencias similares provenientes del puñado de IMF que han creado servicios de ahorro.

Las ventajas de las alternativas formales de ahorro son particularmente relevantes para los pobres. Las alternativas menos formales -recurrir a familiares, amigos u ocultar dinero bajo el colchón- son riesgosas y a menudo conducen a pérdidas. Las opciones tales como los grupos de ahorro rotativos están mejor organizados, aunque también imponen costos y riesgos relativos a la rigidez de las reglas del grupo y sus periódicas disoluciones. En muchos países, los pobres incluso optan por efectuar pagos a

recolectores privados de ahorros. Un servicio de ahorros institucional y sólido es generalmente menos costoso y más seguro, lo que representa obvias ventajas en comparación con todas las otras alternativas.

## Capacidades institucionales: las IMF que actúan como intermediarias de depósitos son las que cuentan con las mejores condiciones para sustentar el crecimiento y la innovación.

Existen por lo menos tres formas a través de las cuales las IMF que actúan como intermediarias financieras reguladas -y que, de esta manera, financian el crecimiento mediante la movilización de ahorros locales- han logrado beneficios gracias a la financiación basada en los depósitos.

En primer lugar, los depósitos tienden a ser una fuente de financiamiento más estable que otras alternativas y también una fuente que puede ser ampliada. Las organizaciones de microcrédito generalmente enfrentan dificultades con la financiación mayorista relativas a los costos financieros, la estructura de los plazos, los riesgos cambiarios, las tareas de administración y, en última instancia, la obtención de suficiente capital que les permita financiar un crecimiento que se mantenga a la par con la demanda. Asimismo, la reciente crisis financiera internacional ha demostrado que existen riesgos de liquidez relacionados con la excesiva dependencia en la financiación a través de la creación de deuda externa.

### Bolivia

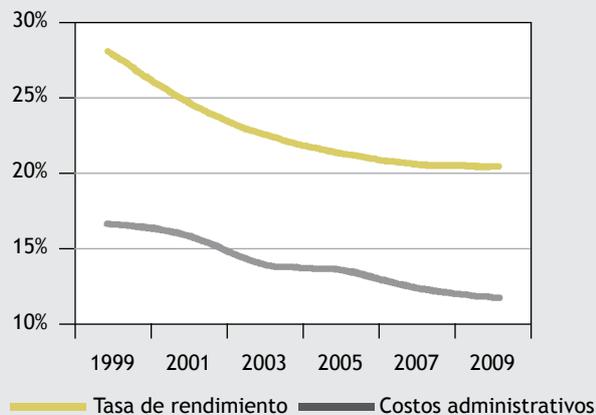
En 1995, Bolivia estableció un marco normativo que permite la incorporación de las organizaciones de microcrédito sin fines de lucro dentro del mercado financiero regulado de captación de depósitos. Hasta el año 2009, ocho organizaciones habían adquirido licencias para operar como intermediarias reguladas y una de ellas ha madurado lo suficiente como para obtener una licencia bancaria. Bolivia actualmente cuenta con uno de los sectores de microfinanzas más competitivos y eficientes del mundo. Países como Uganda, Perú y Camboya han emprendido un camino similar.



Además de la estabilidad relacionada con los ahorros, en la mayoría de los mercados estos también representan una fuente de financiamiento más económica.<sup>1</sup> Tal como lo ilustra el caso de Bolivia, los costos de financiamiento más económicos también generan tasas de interés más bajas para los clientes que solicitan préstamos (véase la figura 1).

<sup>1</sup> Esto queda claramente evidenciado, por ejemplo, en la evolución de los costos de financiamiento en mercados como Bolivia, Perú, Uganda y Camboya, en donde es posible establecer comparaciones entre las instituciones que aceptan depósitos y las IMF que se financian a través del endeudamiento.

**Figura 1: Tasa de rendimiento y costos administrativos de las IMF de Bolivia**



*Las tasas de interés y los costos administrativos se han estado reduciendo sin interrupción desde principios de los años 90, con mejoras significativas desde que se inició el crecimiento impulsado por el ahorro.*

Fuente: Boletín Informativo No. 83. ASOFIN. Octubre 2009

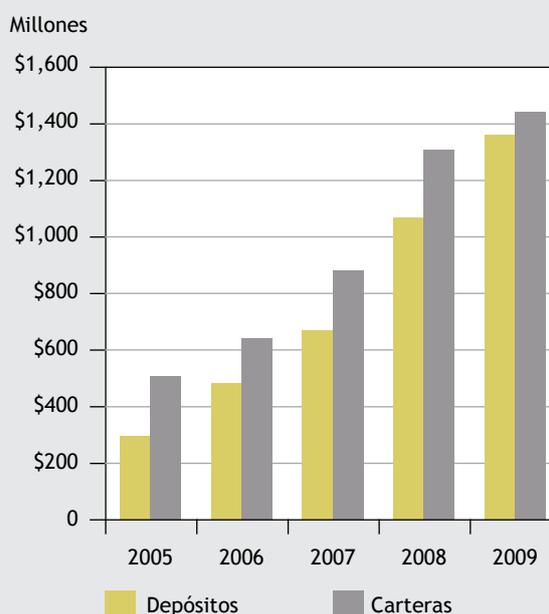
El segundo beneficio se manifiesta en los incentivos que promueven un enfoque centrado en las IMF como medio para el crecimiento y la expansión. Las instituciones que aceptan depósitos basan el crecimiento de sus activos en los depósitos que obtienen y, por lo tanto, su crecimiento se basa en los servicios que prestan a los ahorristas y en la percepción que estos tienen de la integridad de la IMF. Estas IMF tienden a ser disciplinadas, a hacer hincapié en los servicios que ofrecen y a cuidar su reputación. El financiamiento a través de depósitos también hace que la evolución de las IMF esté ligada a la evolución de la situación económica local, puesto que las IMF sólo pueden crecer si son exitosas en lograr intermediar la demanda efectiva del mercado de ahorro y crédito.

Finalmente, las IMF que basan sus esfuerzos en depósitos gozan de la lealtad de sus clientes, ya que los clientes que ahorran a través de una institución desarrollan un sentimiento de confianza y pertenencia que los clientes de créditos no necesariamente tienen. Para algunos clientes, los ahorros pueden convertirse en el primer paso hacia su futuro acceso a créditos y otros servicios (véase la figura 2).

## Desarrollo del sector

Los beneficios obtenidos por las IMF que aceptan depósitos se multiplican en el ámbito del sector en general. La regulación y supervisión típicamente asociadas con las instituciones que aceptan depósitos crean condiciones conducentes a una sostenida profundización del mercado. En términos sencillos: los sectores de microfinanzas que cuentan con IMF que aceptan depósitos y que son reguladas apropiadamente están demostrando ser capaces de un crecimiento sustentable y sólido.

**Figura 2: Crecimiento de los depósitos y carteras de las IMF bolivianas**



*Las IMF han estado financiando un crecimiento sostenible en Bolivia gracias a los depósitos. La lealtad de sus ahorristas ha proporcionado estabilidad durante la crisis internacional de liquidez y los disturbios políticos internos.*

Fuente: Boletín Informativo No. 83. ASOFIN. Octubre 2009

# Cómo funciona

La necesidad de otorgar licencias, regular y supervisar surge del mandato general de los organismos reguladores de garantizar la seguridad de los depósitos y la integridad del sistema financiero. Esto también se aplica a las instituciones de microfinanzas que aspiran a actuar como intermediarias en temas de ahorros.

El criterio utilizado para conceder licencias especiales a tales instituciones, sin embargo, surge del interés en un tipo de normativa que fomente la competencia y la innovación que conducen a la profundización del mercado financiero. La experiencia colectiva en temas de microfinanzas ha demostrado que se trata de un sector con características únicas y que se distingue de los servicios bancarios de consumo o comerciales más tradicionales. Estas características únicas pueden ser incorporadas dentro del régimen de regulaciones prudenciales existentes por medio de modificaciones adecuadas. Pero esto no significa que los intermediarios financieros autorizados ya existentes se vean suficientemente motivados para emprender innovaciones que realmente rompan barreras en temas de accesibilidad al crédito. De hecho, la experiencia ha demostrado que, en la mayoría de los países, los bancos comerciales tradicionales, tanto

públicos como privados, no se movilizan sustancialmente hacia los segmentos de bajos recursos. En la mayoría de mercados, la innovación proviene en primera instancia de las organizaciones de microcrédito no reguladas. Con el tiempo, estas organizaciones se desarrollan hasta convertirse en un sector de servicios prometedor que, en última instancia, se ve restringido por su enfoque centrado en los créditos. La solución emergente en materia de políticas a seguir es una política que transforme estas instituciones crediticias en intermediarios regulados, de tal forma que se fomente la competencia en el segmento de bajos ingresos del mercado.

Finalmente, la necesidad de una regulación y supervisión especializada simplemente representa la aplicación de un enfoque basado en riesgos sobre la regulación del sector. Las microfinanzas suponen riesgos de características únicas que bien pueden ser abordados mediante una normativa apropiada. Y los supervisores pueden desarrollar capacidades especializadas para monitorear y regular esos riesgos, si se concentran en las capacidades con las que los proveedores de servicios cuentan para hacer frente a tales riesgos.

## El caso de Camboya

*El principal instrumento normativo que el gobierno de Camboya utiliza para favorecer el desarrollo de servicios financieros inclusivos ha sido el régimen regulatorio y de supervisión del Banco Nacional de Camboya (NBC, sus siglas en inglés). El NBC logró involucrar al sector emergente de microfinanzas en una etapa temprana de su desarrollo y ha ido adaptando constantemente su régimen regulatorio para facilitar el desarrollo de las instituciones y su integración en el sistema financiero formal.*

*En el año 2000, el NBC instituyó prakas (normas) que crearon dos modalidades por medio de las cuales las organizaciones de crédito sin fines de lucro se incorporaran formalmente al NBC. Las organizaciones jurídicamente constituidas como sociedades de responsabilidad limitada o cooperativas, que además cuentan con un capital de US\$ 60.000, reúnen los requisitos para obtener una licencia de IMF. Una vez que esto ocurre, quedan sujetas a la regulación existente, al suministro de notificaciones y a inspecciones in situ y extra situ. Como alternativa, las organizaciones también pueden registrarse ante el NBC, pero con un mandato operacional más limitado.*

*En 2007, el NBC promulgó normas que crearon la “Licencia para instituciones de microfinanzas que aceptan depósitos”. Esta licencia permite que aquellas IMF autorizadas que cuentan con un capital de US\$ 2.4 millones y que cumplen con otros requisitos, puedan aceptar cajas de ahorros y depósitos a plazo fijo.*

*Estas licencias especializadas de microfinanzas complementan a las categorías ya existentes en el sistema bancario, a las cuales también pueden acceder las organizaciones de microfinanzas que han madurado lo suficiente como para contar con los requisitos correspondientes. El Banco Especializado de Créditos Rurales también cuenta con un requisito mínimo de capital de US\$ 2.4 millones. Estas opciones de “banca estrecha” son especialmente importantes puesto que el capital mínimo para una licencia plena de banca comercial aumentará a US\$ 36 millones en 2010, con el fin de promover la consolidación del sistema bancario.*

*Además de este régimen escalonado de licencias, el NBC ha promulgado prakas para lograr que la normativa y la supervisión sean compatibles con las mejores prácticas internacionales relativas a las operaciones de microfinanzas (por ejemplo, clasificación de préstamos y la provisión de reservas para pérdidas).*

*A fines de 2009, el sector de microfinanzas de Camboya comprendía a un banco comercial, dos instituciones de microfinanzas recientemente autorizadas que aceptan depósitos, 16 instituciones de microfinanzas autorizadas y 26 operadores registrados de créditos rurales. La evolución del sector ha estado bien orientada gracias al compromiso del Banco Nacional de Camboya de emplear sus capacidades regulatorias y de supervisión en forma continua para apoyar la profundización del mercado financiero.*



# Temas sobre políticas

La solución normativa aquí propuesta utiliza un principio básico destinado a la introducción de bancos especializados (banca estrecha) dentro del sistema financiero con el objetivo de fomentar la competencia y la innovación (Hawkins, 2006); también utiliza varias de las lecciones aprendidas durante la experiencia internacional en la aplicación de principios regulatorios a las prácticas de las microfinanzas:

- Es necesario que la intermediación de los ahorros cuente con regulación y supervisión para proteger a los ahorristas y la integridad del sistema.
- Las organizaciones sólidas, con accionistas competentes y bien motivados, son los pilares de un sector con vitalidad y solidez.
- La comunicación y cooperación entre el ente regulador y los proveedores de servicios es un factor clave para el desarrollo a largo plazo de un sector bien regulado y supervisado.
- La regulación y supervisión deben ser proporcionales al riesgo potencial comprobado y se deberá dar prioridad a las evaluaciones prácticas sobre los costos y beneficios de la supervisión.
- La publicación de datos sobre el desempeño de los proveedores de servicios es lo que impulsa el desarrollo del sector a largo plazo y aumenta la protección del consumidor.

En la práctica, sin embargo, la utilización de esta solución normativa enfrenta desafíos particulares en cada mercado y depende de qué tipo de proveedores de servicios financieros atienden a las poblaciones de bajos ingresos, de su grado de desarrollo y de los tipos de licencias disponibles para esos proveedores en la actualidad. A continuación, se resumen estos desafíos y se analizan distintas alternativas para hacerles frente.

## 1. ¿Cuál es el momento oportuno para la creación de una licencia especializada para instituciones de microfinanzas que aceptan depósitos?

Tanto las IMF como el ente regulador incurrirán en gastos y esfuerzos significativos; los beneficios justificarán los costos sólo si existen suficientes IMF capaces de operar y prosperar bajo un régimen regulatorio y de supervisión. En la práctica, es probable que esta solución normativa sea satisfactoria sólo allí donde exista una cierta cantidad mínima de organizaciones de microcrédito de alto rendimiento prestas a comenzar a brindar servicios de depósitos y a cumplir con los requerimientos regulatorios y de supervisión (Christen et ál. 2003).

Entonces, ¿cómo pueden las autoridades determinar si el sector de IMF está listo para dar este paso?

Es sumamente importante que los entes reguladores y los líderes del sector establezcan un diálogo en una etapa temprana de este proceso. Esto ayuda a clarificar cuáles son las expectativas, identificar los desafíos clave y desarrollar soluciones consensuadas (Loubière et ál. 2004).

El ente regulador puede determinar el grado de desarrollo de las capacidades del sector a través de una evaluación a fondo de las organizaciones líderes en microcréditos. Esta evaluación de debida diligencia debe también incluir un análisis de la situación jurídica y tributaria de las organizaciones del sector y de sus estructuras de titularidad, así como también de las correspondientes normas y leyes aplicables en cada caso.

### 2. ¿Qué aspectos requieren regulación y supervisión (y cuáles no)?

Las licencias especializadas representan una solución para aquellas personas responsables de la formulación de políticas comprometidas con un enfoque basado en riesgos como medio para proteger a los depósitos a través de la regulación prudencial. Pero, aún así, las autoridades deberán hacer concesiones y sopesar ventajas. A veces, el desafío y el gasto en los que se incurre para regular y supervisar ciertas actividades pueden ser mayores que los beneficios potenciales. Una regulación excesiva puede dificultar la supervisión e impedir la innovación durante la etapa temprana del desarrollo del mercado. Las personas responsables del diseño de políticas deberán determinar en cada caso si una cierta actividad constituye un riesgo significativo para el que resulta ser el interés más fundamental de la regulación prudencial: el riesgo para los pequeños ahorristas. Aquéllos que han aplicado exitosamente este principio a las situaciones que habitualmente ocurren en los sectores de microfinanzas emergentes han aprendido ciertas lecciones útiles:

**Sólo microcréditos:** Las organizaciones que no actúan como intermediarias de depósitos no necesitan verse sujetas a supervisión y regulación prudencial (Christen et ál. 2003). Las autoridades bien podrían tener otras razones para regular a las organizaciones crediticias, y algunas efectivamente sí las regulan. Pero el ente regulador prudencial cuenta con buenas razones para sopesar si acaso este esfuerzo no se opondría a su mandato más fundamental de proteger los depósitos y la integridad del sistema financiero.

**Depósitos obligatorios:** En muchos países, las organizaciones de microcrédito no reguladas demandan que sus prestatarios realicen depósitos obligatorios, los cuales la organización utiliza para brindar préstamos. En términos estrictos, esto es intermediación. Sin embargo, en muchos casos esta modalidad no expone a los clientes a riesgos suficientemente altos como para justificar los costos de una regulación y supervisión completa. La mayoría de los clientes, durante la mayor parte del período del préstamo, le deberán a la organización un importe mayor al que tienen depositado.

**Grupos de ahorro y de crédito operados por sus miembros:** La regulación y supervisión de los grupos de ahorro y de crédito operados por sus miembros (o “grupos de autoayuda”) es difícil, costosa y no necesariamente mejoren su desempeño. La enorme cantidad de grupos de este tipo genera inmensos costos y desafíos. Como en el caso de los ahorros obligatorios, una evaluación práctica de los riesgos reales hacia los ahorristas generalmente demostrará que una política que permita esta práctica y que no la regule ni supervise está justificada. Son los miembros de estos grupos los que se encuentran en la mejor situación como para supervisar la colocación de sus propios ahorros. También son capaces de decidir si sus grupos cerrados de ahorro y crédito son la mejor alternativa entre todas las otras a su disposición.

La decisión de no regular a ciertas organizaciones proveedoras o a ciertos servicios puede ser tomada de manera deliberada y tener resultados constructivos para el sector; resulta útil, sin embargo, aclarar el estatus de los proveedores y de los servicios que no estarán sujetos al nuevo régimen de licencias. Estas organizaciones a menudo llegan a sectores que de otra manera quedarían desatendidos, desarrollan nuevos productos y servicios que luego son adoptados por otros proveedores y algunas de ellas pueden posteriormente crecer hasta incorporarse al sector regulado. Una gran parte de la innovación que ha dado ímpetu al sector de microfinanzas ha tenido su origen en organizaciones no reguladas. Un régimen de licencias, de hecho, formaliza el éxito del sector no regulado al brindar una vía hacia la integración metódica al sector regulado de la intermediación financiera. Esta dinámica puede mantenerse por medio de reglas claras que estipulen qué tipo de situaciones requieren regulaciones prudenciales y cuáles no.

### 3. ¿Cuál es el capital mínimo apropiado para esta nueva categoría de instituciones?

El establecimiento de requisitos de inscripción adecuados para la creación de organizaciones puede crear condiciones favorables para una competencia saludable y el crecimiento gradual del sector. Los requisitos de inscripción garantizan que las instituciones comienzan a operar con suficientes recursos como para lograr un buen desempeño y estar en condiciones de administrar los riesgos. Y los requisitos pueden, además, ser utilizados para limitar eficazmente el número de licencias otorgadas y de esta forma lograr una cantidad óptima de proveedores en el sector.

El capital mínimo para las IMF especializadas es generalmente menor que para los bancos y, en el mejor de los casos, suficiente para garantizar que ingresen al mercado con una infraestructura física y de gestión de la información adecuada, con el capital para cubrir pérdidas operacionales hasta tanto logren rentabilidad y con los fondos para afrontar los riesgos característicos de la intermediación financiera.<sup>2</sup> Es probable que aquéllos involucrados en el diseño de políticas encuentren opiniones divergentes respecto de cuál debe ser el capital mínimo requerido para adquirir una licencia. Existen, sin embargo, razones de peso para fijar el mínimo a un nivel que garantice que cada uno de los nuevos operadores posea los recursos necesarios que le permita mantener un modelo comercial viable en términos financieros y hacer frente a los costos adicionales relacionados con la supervisión. Esto también resulta útil para reducir la rapidez con la que las organizaciones se incorporan al mercado y, por ende, las tareas del supervisor (véase la figura 3).

**Figura 3: Requisitos de capital mínimo para IMF que aceptan depósitos**

	Población (millones)	# de IMF	Capital min (USD)
Bolivia	9.7	5	\$985,000
Perú	29	23	\$232,000
Uganda	32	3	\$250,000
Nigeria	148	899	\$130,000
Indonesia	230	2,296	\$52,000 - \$520,000

*En Bolivia, Perú y Uganda, los respectivos regímenes de licencias otorgaron autorizaciones oficiales a instituciones altamente especializadas y bien capitalizadas que contaban con una reconocida trayectoria en microfinanzas. En Nigeria e Indonesia, los entes reguladores deben afrontar el reto que supone supervisar a un vasto sector de instituciones, en su mayoría pequeñas y con recursos limitados.*

Fuentes: Páginas web de los bancos centrales y las autoridades supervisoras de los respectivos países.

#### 4. ¿Qué tipo de requisitos deben reunir las IMF para poder operar con una licencia especializada?

Las características de la estructura jurídica, las normas de titularidad y los requisitos de ingreso para los accionistas deben hallar un equilibrio práctico entre la realidad actual de las organizaciones de microcrédito existentes y la necesidad de contar con una sólida estructura de gobernabilidad. Casi todos los países limitan la concesión de licencias o permisos de intermediación a empresas de responsabilidad limitada controladas por sus accionistas. Las organizaciones sin fines de lucro existentes se han adaptado a esta estructura por medio del intercambio de carteras -o del flujo de reembolsos en efectivo de sus carteras- por acciones en una entidad autorizada. Los entes reguladores tienen buenas razones para la cautela a la hora de autorizar a organizaciones sin fines de lucro a convertirse en accionistas principales de un organismo intermediario autorizado. Las organizaciones sin fines de lucro pueden enfrentar problemas de gobernabilidad; además, sus juntas directivas no se ven motivadas por los mismos incentivos -o sanciones por mal desempeño- que los inversores. En la práctica, sin embargo, la mayoría de las IMF autorizadas del mundo que han logrado prosperar fueron creadas por organizaciones sin fines de lucro y, al mismo tiempo, estas continúan siendo sus principales accionistas. En muchos mercados, han sido las primeras en construir modelos comerciales financieros viables y son las primeras instituciones dispuestas a invertir en un modelo comercial de microfinanzas. Sin importar la situación tributaria de sus accionistas, las autoridades pueden establecer un nivel mínimo de capital inicial para el sector de microfinanzas por medio del establecimiento de garantías de que los accionistas cuentan con los recursos necesarios para aportar ayuda extraordinaria a la institución si así fuera necesario (Braun y Hannig, 2006).

Algunas de las restricciones y normativas prudenciales que restringen el perfil de riesgo de las IMF con licencias especializadas también sirven para disuadir a inversores que, de no contar con estas restricciones, podrían intentar obtener este tipo de licencia con el fin de intentar operaciones de arbitraje sobre los requisitos regulatorios especiales a fin de emprender actividades propias de la banca comercial. Por ejemplo, las directrices sobre la concentración del riesgo suelen limitar el monto máximo de los préstamos a un porcentaje muy por debajo del capital estipulado por ley (entre uno y cinco por ciento). Los préstamos concedidos a personas de dentro de la organización normalmente están prohibidos.

<sup>2</sup> Las directrices de la ASBA (Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas) para 2009 presentan una lista enciclopédica de recomendaciones proveniente de reguladores latinoamericanos sobre cómo adaptar la normativa existente al sector de microfinanzas.

### 5. ¿De qué manera se deben adaptar las normas prudenciales para hacer frente a los principales riesgos?

Las operaciones de microcrédito están sujetas cierta clase específica de riesgos y, por lo tanto, requieren normativas que difieren en algunos aspectos importantes de las que regulan las actividades crediticias de la banca comercial. A continuación se resumen los riesgos específicos y sus soluciones regulatorias habituales:

**Requisitos de adecuación de capital:** Los requisitos de adecuación de capital pueden ser más altos que para los bancos, especialmente en las etapas tempranas del desarrollo del sector. De esta manera se provee un colchón que absorberá los riesgos financieros de las instituciones recientemente autorizadas y los riesgos inherentes a las carteras de microcrédito, las cuales pueden verse degradadas muy rápidamente.

**Limitación de las actividades:** El alcance de los servicios ofrecidos y los límites sobre la exposición al riesgo suelen estar mucho más restringidos que para los bancos comerciales. En general, las instituciones intermediarias especializadas tienen prohibido involucrarse en actividades de alto riesgo, tales como operaciones en el mercado cambiario, inversiones en valores e incluso depósitos a la vista. La concentración de préstamos destinados a individuos, grupos o personas con información privilegiada se limita a entre el uno y el cinco por ciento del capital. Estas restricciones tienen múltiples propósitos. Son la manera más eficaz de garantizar que la actividad se centre efectivamente en los servicios de microfinanzas y eliminan distintas categorías de riesgo a las que un intermediario pequeño no podría hacer frente debido a su falta de experiencia, conocimientos y capital. Estos límites también sirven para evitar operaciones de arbitraje financiero, utilizadas por oportunistas que intentan adquirir una licencia especializada a fin de ofrecer préstamos a accionistas o a grupos con intereses particulares.

**Constitución de reservas:** Las normas de clasificación de préstamos, de provisiones y de castigo sirven para hacer frente al principal riesgo relacionado con las IMF: el rendimiento de sus carteras (Christen y Fleming, 2009). Las normas regulatorias para las actividades de las IMF a menudo requieren de un programa drástico para el establecimiento de reservas y de castigos hacia préstamos morosos (véase la figura 4).

Figura 4: Tasas de constitución de reservas para IMF

Días de mora	Directrices del CGAP	Bolivia	Colombia	México EACP de LI & LII
Vigentes	0%	1%	0%	1%
1 - 7	10%	1%	0%	4%
7 - 30	10%	5%	0%	50%
31 - 60	25%	20%	1%	50%
61 - 90	25%	50%	20%	50%
91 - 120	50%	100%	50%	90%
121 - 180	50%		100%	90%
Más de 180	100%			100%

*Tanto Bolivia como México tienen tasas de constitución de reservas adaptadas a estándares de microcrédito. Las tasas de Colombia retrasan la constitución de reservas mucho más allá del punto en que las carteras de microcrédito pueden deteriorarse.*

Fuente: Loubière et ál., 2004

**Sistemas de gestión de información:** Los entes reguladores generalmente evalúan y cuantifican la idoneidad de los sistemas de gestión de información y de préstamos de las IMF. Las microfinanzas dependen en gran medida de la gestión de relaciones con los clientes y no tanto de las garantías reales o documentarias, de modo que las instituciones deben contar con una infraestructura de gestión de información muy sólida y, además, políticas y procedimientos.

## 6. ¿Cómo supervisar eficazmente el microahorro durante su proceso de incorporación gradual?

Los puntos más fuertes del tipo de supervisión que utiliza un enfoque basado en riesgos pueden resultar particularmente beneficiosos para los entes reguladores que se encuentran desarrollando o fortaleciendo sus capacidades de supervisión sobre instituciones de microfinanzas. En términos sencillos, en un enfoque basado en riesgos el supervisor se concentra en la identificación de los riesgos más peligrosos para una institución financiera, la evaluación de la gestión de dichos riesgos y la valoración de las habilidades financieras por parte de la institución para resistir los efectos adversos de dichos riesgos. Esto se diferencia del enfoque más tradicional de supervisión, a través del cual se miden periódicamente los índices actuales de desempeño y cumplimiento. Muchos entes reguladores ya han adoptado este enfoque basado en riesgos para la supervisión de bancos comerciales y han obtenido beneficios gracias a procesos de supervisión más eficientes y eficaces.<sup>3</sup> Los puntos fuertes de este modelo resultan especialmente eficaces para abordar los riesgos particulares de las instituciones de microfinanzas nuevas. Las operaciones de microfinanzas son altamente especializadas y las IMF deben hacer frente a riesgos asociados con préstamos a corto plazo y sin garantías que pueden deteriorarse rápidamente. En un enfoque basado en riesgos, el supervisor desarrolla capacidades especializadas para evaluar tanto el riesgo como las capacidades de administración de la IMF.

Sin embargo, el enfoque basado en riesgos requiere de recursos significativos y de un compromiso firme. El mayor desafío que los entes reguladores enfrentan es poder desarrollar capacidades especializadas que les permitan supervisar las operaciones de microfinanzas (Loubière, 2004). Una supervisión eficaz de las microfinanzas requiere un conocimiento operacional profundo, así como también técnicas especializadas para las inspecciones in situ y extra situ.<sup>4</sup> La mayoría de los supervisores que han tenido éxito han creado unidades especiales de supervisión dedicadas a supervisar al sector de microfinanzas.

## 7. ¿De qué manera los requisitos de suministro y publicación de información contribuyen a un desempeño sostenible?

Estudios recientes sobre regulación y supervisión revelaron que existen razones bien fundadas para someter a las instituciones financieras a estrictos requisitos de presentación de informes y publicación de datos (Barth et ál. 2006). En el mundo de las microfinanzas, las publicaciones voluntarias realizadas en la página web de la institución Intercambio de Información sobre Microfinanzas (Microfinance Information Exchange) o MIX (sus siglas en inglés) por parte de IMF, relativas a sus indicadores de desempeño, estados financieros y sus informes de calificación, ha sido una fuerza movilizadora para lograr que el sector cuente con normas de referencia cada vez más exigentes. La publicación de información expone a los directivos de IMF al escrutinio y la influencia de un amplio espectro de partes interesadas y donantes, cuyo interés en el desempeño de las IMF representa un complemento al mandato del ente regulador.

### Bolivia y Perú

*Los supervisores de Bolivia y Perú, así como también las asociaciones de IMF locales, cuentan en sus páginas web con un historial de publicaciones con antecedentes sobre el desempeño de las instituciones y del mercado.*



<sup>3</sup> Por ejemplo, véase la descripción que en 1998 hizo la FSA (Autoridad de Supervisión Financiera del Reino Unido) sobre los beneficios de una supervisión basada en riesgos.

<sup>4</sup> Para una descripción detallada del proceso de supervisión de instituciones de microfinanzas, véase Braun y Hannig, 2006. Para un ejemplo de las técnicas especiales requeridas para la inspección o auditoría de una cartera de microfinanzas, véase Christen y Flaming, 2009.

### 8. ¿Cómo crear un espacio que permita albergar a una diversidad de instituciones que proveen microfinanzas?

Aunque las soluciones aquí propuestas en materia de políticas a seguir se centran en la creación de intermediarios especializados en microfinanzas, un régimen regulatorio que facilite servicios de microfinanzas para todo el sistema financiero resulta el medio más eficaz para generar un acceso general a los servicios financieros.

Es importante garantizar que todos los proveedores regulados de servicios financieros puedan operar una línea de negocios de microfinanzas que se vea sujeta a las mismas normas y al mismo régimen de supervisión (Loubière et ál., 2004). Esto significa que la normativa prudencial aplicable a las operaciones crediticias -en especial a la clasificación de préstamos, provisiones de reservas y requisitos de garantías bancarias- debe ser aplicada a todas las instituciones financieras por igual, no sólo a las IMF con licencias especializadas. Esto crea condiciones más equitativas y permite que cualquier institución pueda ofrecer servicios a los sectores de menores ingresos. Las normas que regulan a los sistemas de banca sin sucursales merecen la misma consideración. En años recientes, los bancos comerciales y otros proveedores de servicios han aumentado el acceso de manera innovadora a través de medios bancarios sin sucursales, tales como los servicios de pago a través de la telefonía móvil y los agentes bancarios, a veces también llamados corresponsales no bancarios.

También es importante aclarar el rol de los proveedores de microcrédito que no están sometidos a la normativa prudencial. La mayoría de los países cuentan con un sector pujante de organizaciones de microcrédito y en muchos países estas organizaciones han liderado la expansión de los servicios financieros hacia la población de bajos ingresos. En estos países, la solución aquí presentada provee un marco para la progresiva integración del sector de microcréditos al sistema regulado de intermediación financiera.

Finalmente, las soluciones aquí propuestas en materia de políticas a seguir también podrían ser aplicables, con ciertas modificaciones, a otras formas de intermediación financiera no bancaria, tales como mutuales o cooperativas de ahorro y crédito que brindan servicio a las poblaciones de bajos ingresos y que quisieran adaptar sus estructuras regulatorias y de supervisión a fin de perfeccionar su desempeño.

### 9. ¿Cuáles son los costos asociados a la creación de una nueva categoría de instituciones que aceptan depósitos?

El costo inicial en la regulación y supervisión de las instituciones especializadas en microfinanzas será probablemente mayor de lo que esta emergente industria podría cubrir a través de comisiones. Un organismo supervisor experimentado ha calculado que el costo de supervisión de las IMF especializadas equivale al dos por ciento del total de activos del sector. Esto es una proporción 30 veces mayor a los costos de supervisión de los activos de la banca comercial (Christen et ál., 2003).

En general, las instituciones financieras reguladas cubren el total o una parte de los costos de supervisión. En un sistema bancario maduro, los bancos más grandes pagan importes mayores y el sistema financia los costos de supervisión de las instituciones más pequeñas o más nuevas. Sin embargo, la mayoría de los sectores de microfinanzas tardarán un tiempo considerable en crecer hasta llegar un nivel en el cual puedan solventar el total de los costos para su supervisión. Por ejemplo, las IMF peruanas sólo cubrían alrededor del 6.5 por ciento de sus costos de supervisión en el año 2000 (Braun y Hannig, 2006). Los responsables del diseño de políticas bien pueden suponer que los costos disminuirán con el tiempo en relación con el tamaño del sector de microfinanzas y sus capacidades para contribuir a los costos regulatorios, pero sin duda estos costos tendrán que ser inicialmente subsidiados.

Las IMF también deberán asumir costos sustanciales relacionados con la regulación y supervisión. Estos costos pueden llegar a alcanzar el cinco por ciento en los primeros años y, con el tiempo, estabilizarse al uno por ciento anual (Christen et ál., 2003).

Los reguladores utilizan diversos mecanismos para financiar los costos de regulación y supervisión.<sup>5</sup> El razonamiento general que justifica el hacerse cargo de estos costos se fundamenta en el mérito de bien público, el cual aumentará al garantizar que los depósitos de los clientes están seguros y que la integridad del sistema financiero es sólida. En un ámbito más amplio, la intermediación financiera resulta fundamental para el crecimiento económico. Todas estas razones también son válidas al justificar los costos relacionados con la regulación de las microfinanzas. Además, el aporte del sector al alivio de la pobreza, la equiparación de ingresos y el desarrollo económico constituye un beneficio social que justifica el gasto público.

<sup>5</sup> Véase Janson et ál., 2003, para un examen de las fuentes de financiamiento de las actividades regulatorias en América Latina.

## Referencias y bibliografía

Este documento sobre políticas resume un vasto conjunto de publicaciones sobre experiencias en microfinanzas, muchas de las cuales pueden ser analizadas más detalladamente con la ayuda de fuentes fácilmente accesibles.

Para un examen integral de las publicaciones que analizan la relación entre los mercados financieros y el crecimiento económico, véase Levine, Ross (2005). Y para consultar estudios recientes sobre el impacto positivo del desarrollo financiero sobre la igualdad de ingresos, véase Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine (2007).

Véase Devaney, Patricia Lee, para un análisis de la bibliografía sobre la demanda de acceso a sistemas de ahorros y el impacto que este acceso produce sobre las personas pobres. Los trabajos de Rutherford (1999) y Collins, Daryl *et ál.* (2009) merecen una mención especial por su riqueza analítica en el examen sobre cómo los pobres administran su dinero.

Quizás la investigación más concreta sobre los cambios que ocurren dentro de las IMF al transformarse en intermediarios regulados que aceptan depósitos sea la de Fernando, Nimal (2004). Flaming (2009) presenta un análisis interesante de los costos y los límites relacionados con el financiamiento a través de la emisión de deuda. Elser, Hannig y Wizniwski (1999), además de Hannig y Wizniwski (1998), documentan las experiencias de reconocidas IMF con sus servicios de ahorros.

Los prerrequisitos para que exista un sector de microfinanzas pujante y sólido han sido estudiados desde distintas perspectivas. Porteous, David (2006), identifica los prerrequisitos principales y luego explora sus consecuencias sobre la evolución de las tasas de interés. Loubière *et ál.* (2004) analizan las características de un mercado liberalizado y que realmente brinda oportunidades, y comparan las experiencias de tres países de América Latina.

En este último documento, al igual que en las directrices de ASBA (2009), de pronta publicación, se enumeran los principales requisitos y las recomendaciones específicas para una regulación y supervisión sólida de las operaciones de microfinanzas. Barth *et ál.*, 2006, presentan un argumento basado en investigaciones que recalca la importancia del suministro de información sobre el rendimiento y la publicación de datos a través de todo el régimen regulatorio financiero. Christen, Lyman y Rosenberg (2003) ofrecen un estudio extenso sobre temas relativos a políticas a seguir y sobre temas de regulación especializada en microfinanzas. Christen y Flaming (2009) ofrecen una guía detallada para la debida diligencia de las carteras de microfinanzas, desarrollada específicamente para auditores y supervisores. Braun y Hannig (2006) cubren temas relativos tanto a normas especializadas como a los componentes de la supervisión basada en riesgos.

ASBA (2009). Principios guía para una regulación y supervisión eficaces de las operaciones de microfinanzas (*Guiding Principles for Effective Regulation and Supervision of Microfinance Operations*). Publicación pendiente.

Barth, J.R., G. Caprio y R. Levine (2006). Reconsiderando la regulación bancaria: Hasta que los ángeles gobiernen. (*Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*). Cambridge University Press. Nueva York.

Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine (2007). Las finanzas, la inequidad y los pobres. (*Finance, Inequality and the Poor*). Próxima publicación.  
[http://www.econ.brown.edu/fac/Ross\\_Levine/Publication/Forthcoming/Forth\\_3RL\\_Fin%20Inequality%20Poverty.pdf](http://www.econ.brown.edu/fac/Ross_Levine/Publication/Forthcoming/Forth_3RL_Fin%20Inequality%20Poverty.pdf) (sólo en inglés).

Braun, Gabriela y Alfred Hannig (2006). Regulación y supervisión: El marco de políticas (*Regulation and Supervision: The Policy Framework*) en La transformación de las instituciones de microfinanzas (*Transforming Microfinance Institutions*), por Ledgerwood, Joanna y Victor White. Banco Mundial.

Christen, Robert Peck y Mark Flaming (2009). Directrices para la debida diligencia para el análisis de los portafolios de préstamos en microcréditos (*Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios*). CGAP.

Christen, Robert Peck, Timothy Lyman y Richard Rosenberg (2003). Directrices de Consenso en el Campo de las Microfinanzas: Principios directores para la regulación y supervisión de las microfinanzas (*Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*). CGAP.

## Referencias y bibliografía (continuación)

Christen, Robert Peck y Richard Rosenberg (2000). El apresurado interés en reglamentar: Establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas Estudio Especial (*The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*). Occasional Paper). CGAP.

Claessens, Stijn (2005). El acceso a los servicios financieros: Un examen de los temas y los objetivos en políticas públicas (*Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*). World Bank Policy Research Working Paper 3589, Banco Mundial.

Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven (2009). Los portafolios de los pobres (*Portfolios of the Poor*). Princeton University Press.

Devaney, Patricia Lee. Programas de microahorro: análisis de la demanda y el impacto: una revisión crítica de publicaciones relacionadas (*Microsavings Programs: Assessing Demand and Impact: A Critical Review of the Literature*). Iris Center.

Elser, Laura, Alfred Hannig y Sylvia Wisniwski (1999). Análisis comparativo de las estrategias de movilización del ahorro (*Comparative Analysis Of Savings Mobilization Strategies*). Grupo de Trabajo sobre la movilización del Ahorro, del CGAP (Working Group on Savings Mobilization).

Fernando, Nimal (2004). ¿Una historia de microfinanzas exitosa? La transformación de las organizaciones no gubernamentales en instituciones financieras reguladas (*Micro Success Story? Transformation of Nongovernment Organizations into Regulated Financial Institutions*). Banco Asiático de Desarrollo (*Asian Development Bank*).

Flaming, Mark (2007). Préstamos garantizados para instituciones financieras: ¿Cómo añaden valor? (*Guaranteed Loans to Microfinance Institutions: How do They Add Value?*) Publicación Enfoques del CGAP, número 40 (Focus Note No. 40).

FSA (2008). El enfoque basado en riesgos para la supervisión de bancos (*Risk Based Approach to Supervision of Banks*). Autoridad de Supervisión Financiera del Reino Unido, Banco de Inglaterra (FSA, Financial Services Authority, Bank of England).

Hannig, Alfred y Sylvia Wisniwski (1998). La movilización del microahorro: Experiencias de siete instituciones que aceptan depósitos (borrador). (*Mobilizing Microsavings: The Experience Of Seven Deposit-Taking Institutions*). Oficina de Estudios sobre el Desarrollo, PNUD (Office of Development Studies, UNDP).

Janson, T., R. Rosales y G. Westley (2003). Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Hawkins, Penelope (2006). El acceso financiero y la estabilidad financiera (Financial access and financial stability). Banco de Pagos Internacionales (BPI).

Levine, Ross (2005). Las finanzas y el desarrollo económico: Teoría y pruebas. (*Finance and Growth: Theory and Evidence*), en Manual para el crecimiento económico (*Handbook of Economic Growth*), por Philippe Aghion y Steven Durlauf, editores. Holanda: Elsevier Science.

Loubière, Jacque Trigo, Patricia Lee Devaney y Elisabeth Rhyne (2004). Supervisión y regulación de las microfinanzas en el contexto de la liberalización del sector financiero: Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México (*Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*). Informe para la Fundación Tinker. (N. de T.: existe traducción al español en: <http://www.portalmicrofinanzas.org/gm/document-1.9.36020/Supervision%20y%20regulacion%20de%20la.pdf>).

Porteous, David (2006). Competencia y tasas de interés para microcréditos (*Competition and Microcredit Interest Rates*). Publicación Enfoques No. 33, del CGAP.

Reille, Xavier (2009). El auge, la caída y la recuperación del sector de microfinanzas de Marruecos (*The Rise, Fall, and Recovery of the Microfinance Sector in Morocco*). Reseña del CGAP.

Rutherford, Stuart (1999). Los pobres y su dinero: un ensayo sobre los servicios financieros para las personas pobres (*The Poor And Their Money: An Essay About Financial Services For Poor People*). Institute for Development Policy and Management de la Universidad de Manchester.



## Sobre AFI

La Alianza para la Inclusión Financiera (Alliance for Financial Inclusion, AFI) es una red mundial de bancos centrales y otras entidades que trabajan en la formulación de políticas para la inclusión financiera en países en desarrollo. AFI brinda herramientas y recursos para que sus miembros puedan intercambiar conocimientos sobre políticas de inclusión financiera, los desarrollen y los pongan en práctica. Intentamos establecer vínculos entre personas involucradas en la formulación de políticas a través de medios presenciales y en línea, con el apoyo de subvenciones y enlaces con socios estratégicos, de manera que aquéllos que trabajan en la creación de políticas compartan conocimientos e ideas y puedan implementar las políticas de inclusión financiera más apropiadas para las circunstancias particulares de sus países.

## Alliance for Financial Inclusion

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Tailandia  
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e info@afi-global.org [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

AFI es financiada por la Fundación Bill y Melinda Gates y administrada por la GTZ (Cooperación Técnica Alemana).