



**El apresurado interés en reglamentar:  
Establecimiento de marcos jurídicos para las  
microfinanzas**

*Estudio Especial 4*

*de Robert Peck Christen y Richard Rosenberg*

## **Introducción**

Los sistemas estructurados de crédito y ahorro para los pobres no son una novedad; por décadas algunos clientes que no tenían acceso a los servicios de los bancos comerciales han sido atendidos por cooperativas de ahorro y crédito e instituciones financieras de desarrollo. Las disposiciones legales que autorizan a estas organizaciones a funcionar contienen disposiciones que rigen sus operaciones financieras y que les permiten acceder al ahorro u otras formas de financiación pública.

Sin embargo, en los dos últimos decenios han surgido nuevas y eficaces metodologías para prestar servicios de microfinanzas<sup>1</sup>, especialmente microcréditos. Gran parte de esta innovación fue introducida por las organizaciones no gubernamentales (ONG), que por lo general no están legalmente autorizadas a dedicarse a la intermediación financiera. Ahora los gobiernos, donantes y especialistas están hablando de nuevas estructuras legales para las microfinanzas en docenas de países. La reglamentación y supervisión de las microfinanzas se ha convertido de pronto en un tema candente que está siendo objeto de conferencias, publicaciones, comités y proyectos en todas partes. Gran parte de la atención se centra en las microfinanzas de las ONG<sup>2</sup>.

En un país tras otro se está analizando la reglamentación de la actividad de microfinanzas. Sin embargo, los que participan en las discusiones suelen estar motivados por distintos objetivos, lo que en general crea confusión en el diálogo:

- Con miras a autofinanciarse, las ONG que desarrollan operaciones de microcrédito suelen querer estar autorizadas (y, en consecuencia, sujetas a las reglamentaciones) a fin de poder acceder a los depósitos del público, o a líneas de crédito de los donantes o gobiernos.
- A veces las instituciones de microfinanzas (IMF), especialmente las ONG, creen que con las reglamentaciones se promoverán sus actividades y mejorarán sus operaciones.
- Algunas ONG, gobiernos y donantes quieren que las autorizaciones para actuar como institución financiera puedan obtenerse en forma más generalizada (y más fácil) a fin de que sus servicios de ahorro se extiendan a los pobres.

---

<sup>1</sup> En este documento, *microfinanzas* significa servicios bancarios estructurados para los pobres (la definición de “pobre” en este contexto varía mucho). Los gobiernos y otras personas jurídicas *regulan* la actividad de quienes prestan servicios financieros al establecer las reglas aplicables, que fijan, por ejemplo, las normas de seguridad que se deben cumplir al efecto. La *supervisión* es la fiscalización sistemática de dichos proveedores de servicios a fin de asegurar que éstos cumplan con las normas, o cierren sus puertas si no lo hacen.

Al objeto de evitar en lo posible repetir la expresión “reglamentación y supervisión”, en este documento se empleará algunas veces “reglamentación” con el significado de dicha expresión.

A menos que se indique lo contrario, este documento se refiere sólo a las microfinanzas en los países en desarrollo, pues en los países ricos éstas presentan aspectos muy diferentes.

<sup>2</sup> Cabe observar que aún hoy en día, la mayoría de los clientes de microfinanzas en el mundo son atendidos por bancos, cooperativas de crédito y otras instituciones autorizadas.

- Los donantes y los gobiernos tal vez esperen que el establecimiento de una ventanilla especial de reglamentación de la actividad de microfinanzas acelere el surgimiento de IMF sostenibles.
- A veces, cuando las IMF no autorizadas ya están tomando depósitos, el banco central se ve motivado a insistir en que ellas obtengan la pertinente autorización a fin de proteger a los depositantes.
- Muchas IMF cobran tasas de interés sorprendentemente altas. Es posible que el gobierno considere que estas tasas son usurarias y quiera proteger a los pequeños prestatarios.
- A las autoridades locales a veces les preocupan las deficiencias de muchas IMF y no tienen un buen concepto acerca de la coordinación y supervisión ejercidas por los donantes que las financian. Quieren que alguien intervenga para sanear una situación que ellas estiman que está menoscabando el desarrollo de las microfinanzas en su país.
- Algunas veces, los gobiernos consideran a la reglamentación como una forma de ejercer más control sobre las ONG que reciben financiamiento externo u otros grupos semejantes, a los que ven como un engorro.
- En algunos países sencillamente no hay una estructura jurídica conforme a la cual un grupo con motivación social pueda proporcionar legalmente préstamos a clientes pobres. A menos que se establezca una estructura de ese tipo, los préstamos pueden ser incobrables desde el punto de vista legal e incluso los proveedores de microfinanzas pueden correr el riesgo de ser sometidos a juicio.
- Por último, en muchos países las microfinanzas están adquiriendo un perfil notorio desde el punto de vista político, especialmente a partir de la Cumbre sobre el Microcrédito celebrada en 1997 y actividades posteriores. A veces surge el interés por la reglamentación debido a que el gobierno –por distintos motivos, a saber, la preocupación por los pobres y las exigencias de la política en la práctica– siente que debe hacer algo con respecto a las microfinanzas.

Por todas las razones mencionadas, al parecer en la actualidad hay prisa por reglamentar la actividad de microfinanzas. No faltan personas dispuestas a dar sus opiniones acerca de cuándo y cómo hacerlo. Sin embargo, todas ellas, incluidos los autores de este documento, adolecen de la misma falla, a saber, la experiencia en materia de supervisión de la actividad de microfinanzas es tan corta que no se pueden tomar muy en cuenta los resultados históricos como orientación<sup>3</sup>. Algunas preguntas importantes no pueden responderse con certeza o bien no tienen respuesta alguna. Además, naturalmente que la situación de cada país es muy distinta. De modo que los lectores que busquen una lista de conclusiones prácticas contundentes o un consejo que sirva para todos se sentirán frustrados (¡aunque no del todo!) al leer este documento.

---

<sup>3</sup> En este documento se presentan más ejemplos de América Latina que de otras regiones. Esto se debe en parte a que los autores saben un poco más sobre dicha región y, fundamentalmente, a que América Latina tiene más experiencia que algunas de las demás regiones en materia de reglamentación de la actividad de microfinanzas.

La organización de este estudio fue difícil, pues las relaciones lógicas entre los temas son sumamente complejas. A costa de demorar el momento de abordar directamente los interrogantes prácticos, hemos decidido empezar por el tratamiento de algunas cuestiones de fondo importantes.

- Los **problemas prácticos que encaran los supervisores bancarios** a quienes se hace responsable por las IMF.
- Los **costos de la reglamentación y supervisión** de las IMF, incluido el riesgo del establecimiento de un marco jurídico, que puede tener consecuencias indeseables.

Más adelante en este documento pasan a tratarse las cuestiones de política, y se aduce que

- **Las IMF que sólo otorgan créditos en general no deben estar sujetas a supervisión ni a reglamentaciones prudenciales**, conforme a las cuales se espera que el organismo oficial de supervisión vigile la solidez financiera de la institución autorizada.
- No se debería prohibir a **las IMF comunitarias pequeñas** captar depósitos por la sola razón de su tamaño muy reducido o de que están en lugares demasiado apartados como para estar efectivamente sujetas a reglamentaciones.
- El **ímpetu por crear ventanillas especiales de reglamentación de las IMF** puede tener sentido en unos pocos países en desarrollo, pero en muchos **probablemente sea** prematuro en estos momentos, habida cuenta del estado de desarrollo orgánico de la actividad local de microfinanzas.
- Es muy poco probable que **la autorregulación** por las federaciones controladas por IMF sea eficaz.

**Los autores creen sinceramente que el futuro de las microfinanzas está en las autorizaciones, porque es la única forma en que se podrá prestar servicios financieros en forma masiva y sostenible a los pobres.** Por lo tanto, el mensaje general de precaución que contiene este documento no pretende cuestionar la importancia de la reglamentación y supervisión de la actividad de microfinanzas, que son esenciales en un sistema de autorizaciones. Lo que se está cuestionando es más bien la oportunidad, así como algunas expectativas que tal vez sean desmesuradas. Al centrarnos mucho en algunos problemas, no queremos decir que no tengan solución, sino únicamente que ésta debe ser realista.

#### **A. Los desafíos que deben encarar los supervisores**

Los problemas de los supervisores bancarios<sup>4</sup> en los países pobres tal vez no parezcan un punto “visionario” de partida para nuestras reflexiones<sup>5</sup>. Sin embargo, si no prestamos suficiente atención a este tema, nuestra planificación de sistemas nos puede llevar a una

---

<sup>4</sup> El término *supervisor* se usa para designar al funcionario público responsable de la fiscalización cautelar de las instituciones financieras, ya sea que forme parte de un departamento del banco central, el ministerio de hacienda o un organismo independiente.

<sup>5</sup> En este documento nos centramos en los supervisores bancarios en los países en desarrollo. Naturalmente que sus colegas de países ricos tienen muchísimos problemas también, como en el caso del desastre de las cajas de ahorro y préstamo en los Estados Unidos en el decenio de 1980, o la reciente crisis bancaria de Asia oriental.

interesante quimera de estructuras elegantes imposible de llevar a la práctica. **Las reglamentaciones ideadas con el mayor cuidado de nada servirán, e incluso pueden resultar perjudiciales, si no pueden hacerse cumplir mediante una supervisión efectiva.**

La responsabilidad fundamental de las supervisoras<sup>6</sup> o supervisores bancarios de muchos países en desarrollo, aunque por cierto no de todos, es fiscalizar el sistema de bancos comerciales que experimentan problemas estructurales graves, entre los que suele haber algunos bancos grandes que están haciendo malabarismos para mantenerse en pie. El estallido que ocasionaría el derrumbe de uno –o de media docena- de estos bancos podría poner en peligro al sistema financiero del país. Al tratar de administrar el riesgo bancario, el supervisor tal vez tenga que trabajar en un campo político minado, porque los dueños de los bancos suelen tener bastante representación en el proceso político. Con frecuencia, el supervisor carece de suficientes facultades legales como para exigir el cumplimiento de las normas o dirigir un proceso ordenado de saneamiento. El supervisor tal vez no tenga control suficiente de la permanencia en el cargo, competencia y remuneración de su personal. La vigilancia de bancos sólidos ya es difícil, pero el verdadero problema ocurre cuando llega el momento de tratar con las instituciones que atraviesan por dificultades. Cuando cae un banco en problemas, su presidente puede volver a dormir tranquilo (aunque tal vez en otro país), mientras que el supervisor debe pasar la noche en vela por la preocupación. Tal vez le suceda lo mismo al ministro de hacienda, puesto que en muchos países, una autorización para actuar como institución financiera emitida por el gobierno conlleva la garantía, implícita o expresa, de que el gobierno saldrá al rescate de los depositantes si cae una institución autorizada.

Si el supervisor bancario se muestra renuente a sumar a las IMF –que en su mayoría son pequeñas, nuevas y de poca rentabilidad— a su cúmulo de responsabilidades, debemos admitir que sus motivos pueden ser más nobles que la estrechez de miras o la falta de preocupación por los pobres.

#### **Recuadro 1 – Los bancos rurales en Filipinas: La carga que representa supervisar a intermediarios pequeños**

En Filipinas, los intermediarios autorizados más pequeños son los “bancos rurales”. A pesar de su denominación, los hay en medios rurales y urbanos. Son supervisados por el banco central y están integrados en el sistema de pagos. Entre las operaciones que desarrollan se cuentan los servicios de crédito y depósito para clientes relativamente pobres. A septiembre de 1997, 824 bancos rurales atendían a medio millón de clientes. Estos bancos sólo tenían alrededor del 2% de los activos y depósitos del sistema bancario, pero constituían el 83% de las instituciones que el banco central debía supervisar. El número de sucursales de los 52 bancos comerciales era superior al doble del número de oficinas de los 824 bancos rurales.

La supervisión de los bancos rurales ha ejercido una gran presión sobre los recursos del departamento del banco central encargado de esa misión, y algunas veces llegó a absorber hasta la mitad del total de su personal y recursos presupuestarios. A principios de los años noventa se debió proceder al cierre de uno de cada cinco bancos rurales y muchos otros debieron fusionarse o reestructurarse.

En un informe de 1996 se estimaba que había 200 inspectores asignados a los bancos rurales. Aún este nivel de recursos se consideraba insuficiente. Cada visita al terreno entrañaba hasta tres semanas-persona o más. En un momento el departamento supervisor llegó a la conclusión de que esta carga, unida a sus limitaciones presupuestarias, estaba poniendo en serio peligro su capacidad para funcionar.

<sup>6</sup> Con el uso de la expresión en género femenino rendimos homenaje al creciente número de mujeres que han llegado a ocupar ese cargo en los últimos años.

Ahora se exige una capitalización mínima en patrimonio de entre US\$100.000<sup>7</sup> y US\$1.000.000 para constituir un banco rural, según el tamaño de la municipalidad de su domicilio. Según el informe de 1996, la experiencia de los bancos rurales de Filipinas reveló que el capital mínimo de dichas instituciones debe fijarse en un monto elevado, más que bajo, a fin de lograr que tengan más estabilidad y de racionalizar las exigencias impuestas a las autoridades financieras.

Los depósitos en los bancos rurales están protegidos por el sistema nacional de seguro de depósitos. La Phillippine Deposit Insurance Corporation (PDIC) cubre hasta 100.000 pesos (unos US\$2.500) por depositante y por banco. La PDIC intercambia información con el banco central, y por lo general ambas instituciones trabajan bien juntas, aunque hay cierta duplicación de funciones que eleva los costos de la supervisión.

**Cuestiones relativas a la propiedad.** Aún el supervisor que está dispuesto a fiscalizar a las IMF encara difíciles desafíos, no todos los cuales son evidentes. El problema más básico se origina en la estructura de propiedad. Los titulares de la propiedad de un banco comercial normalmente comprenden a personas con grandes sumas privadas de dinero propio que colocan a riesgo en el banco. Dichos propietarios pretenden un rendimiento financiero del banco, y sólo pueden obtenerla una vez canceladas todas las demás reclamaciones. Tienen un gran incentivo para vigilar de cerca el desempeño del gerente del banco al objeto de asegurarse de que su conducta guarde relación con la salud de sus inversiones. Por lo tanto, este tipo de propietario es una línea de defensa muy importante para la seguridad del banco. Al supervisor le preocupa los ratios de suficiencia del capital, no sólo como colchón para los tiempos difíciles, sino también para asegurar que los dueños sigan teniendo suficientes incentivos para vigilar de cerca a la administración.

En la actualidad, la mayoría de las IMF no tienen esta clase de propiedad: pocas veces grandes cantidades de dinero de fuentes privadas con fines de lucro constituyen una gran proporción de su base de capital. Casi todas las IMF tienen un directorio que se supone debe fiscalizar en forma independiente a la administración. Sin embargo, cuando los miembros de ese directorio desempeñan sus funciones por motivos altruistas, sin haber arriesgado grandes sumas de dinero propio, por lo general no vigilan a la administración tan de cerca como lo hacen los inversionistas comerciales. A veces hay honrosas excepciones, pero los directorios de la ONG, por ejemplo, son conocidos por no preocuparse por la viabilidad financiera de sus instituciones tanto como los dueños de empresas con fines de lucro administradas por otros. No debe interpretarse esta observación como denigrante. El problema no radica en las cualidades personales de los miembros del directorio de las IMF, sino en la estructura orgánica de sus incentivos. Este problema de propiedad no se resuelve simplemente obteniendo una autorización para funcionar como banco; se resuelve sólo cuando la propiedad se desplaza más a manos de personas que perderán grandes sumas de dinero si la institución se viene abajo. (No queremos insistir en esto. El capital privado no garantiza la solvencia del banco, y su falta no lleva inevitablemente a su quiebra. En países pobres hay algunos casos de instituciones financieras prósperas que son propiedad de grupos sin fines de lucro, o que están dirigidas por personas que han arriesgado poco dinero en el banco. Sin embargo, estos casos son poco comunes, y en la sección siguiente se muestra por qué ellos deben preocupar al supervisor.)

**Instrumentos de supervisión.** La diferencia entre propietarios que han arriesgado dinero propio y propietarios que no lo han hecho se ve con más claridad cuando una institución financiera tiene problemas. Uno de los instrumentos más eficaces con que cuenta el

<sup>7</sup> Los montos en dólares se expresan en dólares de los Estados Unidos.

supervisor en caso de problemas es el requerimiento de capital; el supervisor dice a los propietarios: “Pongan más capital para apuntalar su banco o lo cierro”. Si el supervisor ha detectado el problema a tiempo, los propietarios probablemente accedan a su pedido, a fin de evitar perder el capital que ya comprometieron en el banco. (Obsérvese que los propietarios de bancos comerciales por lo general son personas que pueden aportar dinero adicional con poco preaviso; en muchos países esta es una condición importante para obtener la autorización para funcionar.)

Sin embargo, los requerimientos de capital pierden gran parte de su eficacia cuando se aplican a una IMF típica, como lo descubrió el supervisor de bancos de Colombia hace un par de años. Finansol, una IMF constituida como compañía financiera, había registrado grandes pérdidas, lo que redujo la reserva de capital de sus propietarios. El supervisor emitió un requerimiento de capital. El propietario principal era la ONG Corposol, que no tenía dinero propio que aportar al rescate. El cierre de la compañía financiera y la pérdida resultante de la inversión de la ONG no afectaría al bolsillo propio de los miembros del

### **Recuadro 2 – Finansol (Colombia): Problemas de dirección cuando no hay fines de lucro**

Corposol, una ONG de microcrédito líder en América Latina, adquirió una compañía financiera autorizada para funcionar como tal y la denominó Finansol. Corposol tenía una participación accionaria que le daba el control de la compañía autorizada. Lo mismo sucedía con PRODEM y BancoSol en Bolivia. Sin embargo, a diferencia de PRODEM, Corposol subordinó desde un principio a Finansol a su programa más amplio, y la consideraba un instrumento para captar financiamiento comercial. Al principio sólo se dotó a Finansol del personal necesario para administrar una oficina de interna (*back-office*) para la cartera de préstamos. Corposol y los oficiales de crédito de su nómina siguieron administrando todos los préstamos. Con todo, Finansol era responsable ante las autoridades por la calidad de la cartera, hecho que fue motivo constante de fricciones entre Corposol y Finansol.

Esta estructura doble se justificaba como forma de evitar el tope de intereses que imponía a Finansol la Ley de Usura de Colombia. Con el consentimiento tácito de las autoridades, la ONG Corposol podía cobrar una “comisión por capacitación” que no se incluía en el cálculo de la tasa efectiva de interés de la compañía a los efectos del límite de usura. Esta comisión por capacitación era muy superior a los costos reales de capacitación, y generaba alrededor del 40% de los ingresos totales de Corposol y Finansol; además, cubría casi todos los gastos administrativos de ambas entidades.

Más tarde, Corposol se valió de esta estructura doble para apartarse de otra reglamentación. Para poner coto a la inflación, en 1995, el banco central restringió el crecimiento de la cartera de los bancos al 2% anual. Corposol y Finansol eludieron este límite trasladando los préstamos a la ONG, tornando de esa manera la verdadera situación de la cartera aún menos transparente. La administración de Corposol podía mover la cartera de una a otra compañía a su antojo, y poco le preocupaba la fijación de precios determinados en el mercado. Al parecer, esta práctica no contaba con el consentimiento, tácito o no, de las autoridades.

Además de esta estructura poco transparente, la visión y práctica empresarial del gerente de Corposol era muy deficiente. Obnubilado por el éxito del préstamo básico para grupos solidarios, el gerente emprendió una ampliación sumamente ambiciosa en una extensa gama de productos financieros, e incluso la comercialización al por mayor de alimentos. Estos productos no se introdujeron debidamente y generaron grandes pérdidas. Lo más devastador fue que el gerente persistió en su política de renovar los préstamos con problemas, ocultando los niveles de mora dentro y fuera de la institución. A fin de que la calidad de la cartera de Finansol apareciera como aceptable, los préstamos, productos y sucursales poco productivos eran pasados a los libros de una u otra organización, según conviniera.

El directorio que presidía este desastre estaba integrado por empresarios colombianos respetados y prósperos. Ninguno de ellos había arriesgado una cantidad considerable de dinero propio, y resultó que no tenían suficiente incentivo para analizar cabalmente el desempeño de la administración. El directorio no exigió a la administración los informes básicos necesarios para evaluar los resultados de las diversas actividades de Corposol; ni actuaron con decisión cuando finalmente las deficiencias se hicieron notar. Hicieron falta exámenes externos –como el estudio CAMEL (capital, activo, utilidades, liquidez y administración) realizado por ACCION, y más adelante la inspección de la superintendencia de bancos– para descubrir la gravedad de la mala administración. Para entonces ya era demasiado tarde. Corposol dejó de funcionar, se registraron grandes pérdidas por concepto de préstamos, y Finansol apenas logró salvarse.

directorio de la ONG. En consecuencia, como era de esperar, éstos optaron por no sacar nada de su propio bolsillo para poner más dinero en la compañía financiera en apuros<sup>8</sup>.

Otro instrumento común del supervisor es ordenar el cese (cabe esperar que temporario) de toda operación nueva de financiamiento hasta que se solucione el problema en cuestión. Con frecuencia los bancos comerciales pueden dejar de conceder préstamos nuevos sin poner en peligro la cobrabilidad de los préstamos vigentes. Las IMF no pueden hacerlo. El motivo principal por el que sus clientes reembolsan los préstamos es porque esperan recibir servicios confiables y adecuados en el futuro. Si la IMF deniega el otorgamiento rápido de préstamos complementarios a los clientes que han reembolsado puntualmente préstamos anteriores, la IMF estará violando un contrato implícito con sus clientes, muchos de los cuales dejarán de pagar sus préstamos *vigentes* ni bien se corra la voz. Por lo tanto, si se la emite con una vigencia prolongada, una orden para que una IMF deje de otorgar financiamiento acabará con la cartera de préstamos de la institución. Este instrumento de supervisión resulta ser una bomba atómica que sólo puede usarse si se está dispuesto a destruir a la IMF.

Un problema conexo es que el principal activo de una IMF son los micropréstamos, que tienen poco valor una vez que salen de las manos del equipo que dio origen al préstamo. Cuando un banco tiene problemas, el supervisor con frecuencia optará primero por “fomentar” la adquisición por un banco más fuerte, o la fusión con éste. Muchos de los préstamos del banco en problemas tienen el respaldo de fianzas o garantías, de modo que el incentivo de los prestatarios para hacer el reembolso no está vinculado a su relación con el banco en problemas. Un banco sólido puede esperar recuperar muchos de estos préstamos, de modo que tiene un incentivo para proceder a la adquisición si el precio es adecuado. Aunque se deje caer a un banco en problemas, algunos de sus préstamos aún pueden cobrarse para reducir las pérdidas de los depositantes.

Sin embargo, si los únicos activos de la organización en problemas son los micropréstamos no garantizados, el panorama es menos alentador. Una vez que se quiebra la confianza de los clientes en la IMF como empresa establecida, ellos normalmente dejan de reembolsar sus préstamos, cuyo cobro puede tener un costo mayor que los montos que se recuperen. Por lo general, la cartera de la IMF en problemas tiene poco valor para otros, incluidos los que han tenido la mala suerte de haber confiado sus ahorros a la IMF. Una IMF sólida pocas veces tendrá interés en absorber una cartera con tantos problemas<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En muchos casos, las IMF autorizadas para funcionar son de propiedad parcial de los organismos donantes, que tienen procedimientos engorrosos que no permiten aportar rápido capital de emergencia.

### **Recuadro 3 – El derrumbe de Finansol: Las limitadas opciones del supervisor bancario**

En febrero de 1996, la superintendencia de bancos de Colombia ordenó el cese de las operaciones nuevas de financiamiento por parte de Finansol, una IMF autorizada para funcionar, debido al recrudecimiento de los problemas de reembolso. Tres meses más tarde, el supervisor declaró a Finansol insolvente desde el punto de vista técnico –las pérdidas por concepto de préstamos habían absorbido más de la mitad de su capital social en el curso del año. (El congelamiento del financiamiento agravó el problema de reembolso de Finansol: cuando se corrió la voz de que los clientes no podían obtener préstamos nuevos, muchos dejaron de reembolsar los otorgados con anterioridad.) La superintendencia de bancos emitió un requerimiento de capital, exigiendo a los propietarios de la compañía financiera la recapitalización de ésta en 60 días.

Los organismos donantes se mostraron renuentes o incapaces de prestar ayuda para la recapitalización. El plan inicial de rescate privado, respaldado por el prestigio de ACCION International y Citibank, fracasó. La incertidumbre acerca de la posibilidad de recuperar los préstamos de Finansol ahuyentó a los inversionistas privados.

Habida cuenta del estado calamitoso de la cartera de Finansol, y el hecho de que en gran medida no estaba garantizada, el superintendente tuvo pocas oportunidades de encontrar una institución que pudiera fundirse con la compañía financiera en quiebra. No había muchas opciones más que prorrogar el plazo para la recapitalización; la única alternativa era cerrar Finansol y hacer realidad la total incobrabilidad de su cartera no garantizada. ACCION, Profund, Citibank y otros organismos aportaron dinero de buena fe, pero el monto de sus contribuciones distó mucho de ser el de la inversión requerida. En definitiva, Finansol pudo salvarse sólo porque una institución financiera oficial de segundo piso, que era el principal acreedor de Finansol, fue obligada a ceder casi toda su deuda a cambio de acciones como única forma de poder recuperar algo de cuantía del desastre.

Ya que estamos hablando de los instrumentos con que cuentan los supervisores, podríamos referirnos a algunos problemas relativos al seguimiento de la calidad de la cartera de microcréditos, el principal foco de riesgo de la mayoría de las IMF. Algunos de los instrumentos tradicionales de inspección y auditoría que acostumbran usar los supervisores no dan buen resultado para evaluar el riesgo de la cartera de micropréstamos. El acento que ellos ponen en los procedimientos y documentos formales no se ajusta bien a los pequeños créditos no garantizados otorgados a prestatarios informales –por ejemplo, el control de archivos complicados de préstamos para verificar el cumplimiento de procesos jerárquicos de aprobación de préstamos, el estudio del monto y la inscripción de la garantía, o el envío de cartas a los clientes para confirmar el saldo de las cuentas. La renegociación en masa de los préstamos con problemas es una dificultad común de las IMF, cuya detección entraña un proceso engorroso que exige el examen amplio de cada archivo de préstamo y visitas oculares a una gran proporción de sucursales. Pocas IMF tienen departamentos de auditoría interna cuyo trabajo sea confiable.

Los supervisores no pueden basarse en auditorías externas independientes de las IMF, al menos en la forma en que dichas auditorías se llevan a cabo en la actualidad. Los autores aún

---

<sup>9</sup> El Banco Cooperativo (Cooperative Bank) de Uganda tenía una pequeña cartera de operaciones de microfinanzas distribuida en varias oficinas independientes. Cuando el resto del banco quebró, la situación de estas agencias era respetable. Centenary Rural Development Bank (CERUDEB), un banco de microfinanzas especializado, estaba dispuesto a adquirir algunas de estas agencias, pero cuando el proceso se extendió a otras, sus carteras comenzaron a desenmarañarse y CERUDEB ya no se mostró dispuesto a absorberlas.

no han dado con una auditoría de una IMF que incluyera suficientes procedimientos como para asegurar que realmente puede confiarse en el estado de su cartera<sup>10</sup>.

A través de la asistencia técnica se pueden transferir a los organismos de supervisión mejores técnicas de seguimiento de la cartera. Debemos admitir, sin embargo, que el camino suele estar lleno de más dificultades de las previstas. La rotación del personal puede ser un problema grave. Conocemos un caso –y dudamos que se trate de un caso aislado– en que un donante proporcionó amplia (y costosa) capacitación al personal del banco central, sólo para que la mayoría tomara otros rumbos poco tiempo después. En Bolivia, la superintendencia de bancos ha recibido amplio apoyo para fines de capacitación y asistencia técnica de por lo menos tres donantes distintos, al objeto de crear nuevos sistemas y desarrollar nuevas aptitudes para regir a las instituciones financieras no bancarias. Este proceso se inició hace siete años y dista mucho de haber llegado a su fin. En reiteradas ocasiones se ha encargado al personal más preparado de ese organismo que se ocupara de los bancos comerciales en problemas. (No queremos decir que deba objetarse la decisión del supervisor de hacerlo así.)

Luego, debemos admitir que hay pocos casos en los que el organismo supervisor esté tan politizado o sea tan incompetente o corrupto que no pueda convertirse, con apoyo externo, en un supervisor confiable de las instituciones de microfinanzas.

Por último, recordamos que la asistencia técnica, aunque sea extraordinariamente eficaz, puede resolver problemas del organismo supervisor, pero no solucionar los problemas que señalamos en relación con la propiedad y la volatilidad de la cartera de las IMF.

La existencia y gravedad de estos problemas varían de un país a otro. El objeto de esta abrumadora lista de obstáculos no es decir que la supervisión de la actividad de microfinanzas sea imposible, sino que entraña problemas difíciles que no siempre se tienen en cuenta al discutirse los marcos jurídicos, problemas que algunas autoridades supervisoras harían bien en dejar para más adelante.

En Perú y Bolivia los organismos de supervisión hasta ahora parecen estar cumpliendo una labor de mérito en lo que se refiere a la fiscalización de las IMF. Sin embargo, es importante señalar que ambos países habían mejorado mucho su capacidad de supervisión de los bancos comerciales *antes* de que se agregaran las IMF a las responsabilidades del supervisor. Es posible que esto indique que no debe pedirse a los supervisores que se especialicen en las IMF, a menos que la supervisión de los bancos comerciales marche razonablemente bien. A diferencia de las IMF, los bancos comerciales plantean riesgos sistémicos, ya que la quiebra de uno o más de ellos puede poner en peligro la estructura financiera del país. Por lo tanto, podría alegarse que no deberían desviarse la atención y los recursos, incluida la asistencia de los donantes, de la supervisión bancaria en tanto esa difícil tarea no pueda cumplirse con eficacia.

En varios países de América Latina la supervisión de los bancos está lo suficientemente avanzada y la capacidad de supervisión es lo suficientemente amplia como para que las superintendencias de bancos puedan supervisar a las IMF especializadas. Los autores no arriesgarían una opinión acerca de otras regiones, respecto de las que no saben tanto acerca de la capacidad existente de supervisión ni de los problemas de los distintos países que abarcan.

---

<sup>10</sup> Los problemas de las auditorías externas y los instrumentos convencionales de auditoría e inspección, en cuanto su aplicación a las IMF, se analizan extensamente en *Auditoría externa de instituciones de microfinanzas. Guía práctica*. (Serie de Instrumentos técnicos del CGAP, N°3, Washington D.C., 1998).

## B. Costos de la supervisión

Los costos del propio organismo supervisor por lo general son relativamente bajos en el caso de los bancos –por ejemplo, uno por mil de los activos supervisados– y normalmente pueden cargarse a los bancos y sus clientes. La supervisión de las IMF probablemente sea mucho más cara, teniendo en cuenta la base de activos generalmente más pequeña de las IMF, su número mucho mayor de cuentas, su alto grado de descentralización y, por último, la gran intensidad de mano de obra que entraña la inspección de su cartera. Para una IMF descentralizada de 10.000 clientes, cabe pensar que los costos de supervisión fácilmente sean de entre 1% y 5% de los activos, que tal vez deban traspasarse a la IMF y a sus clientes<sup>11</sup>.

Sin embargo, esos son sólo los costos de los supervisores. ¿Y los costos de la institución supervisada?

El gerente financiero de BancoSol estimó que el costo que entraña el cumplimiento de los requisitos establecidos por la superintendencia de bancos en materia de presentación de informes fue de un monto equivalente a un 5% de la cartera durante el primer año de operaciones del banco. Naturalmente que este costo disminuyó en años posteriores. Según el cálculo aproximado que hizo el año pasado el gerente actual, la presentación de informes a la superintendencia representa para él un costo de, tal vez, 1% de la cartera, lo que es muy superior al gasto que haría BancoSol para obtener la información que necesita a sus propios fines.

También hay costos no financieros considerables. La reglamentación puede entorpecer la competencia. Lo más grave tal vez sea que puede detener las innovaciones. El acto de redactar un conjunto de normas sobre las microfinanzas significa para el redactor convertirse, en cierto modo, en autor de un “modelo”, quien toma decisiones acerca de los tipos de instituciones que son mejores para encargarse de las microfinanzas, y a veces hasta acerca de la clase de metodologías o procedimientos operativos de préstamo que son mejores. Se establecen límites, y la innovación que los supere puede verse sofocada. No se trata de un problema exclusivamente teórico. Es difícil imaginar cómo habría podido prosperar tanto la actividad de microfinanzas en América Latina, si no se hubiera permitido a las ONG de esa región experimentar con el microcrédito no sujeto a las disposiciones legales del sistema financiero regulado.

### **Recuadro 4: Costos de la supervisión de las IMF en Perú**

La superintendencia de bancos del Perú supervisa a más de 30 IMF, incluidos fondos municipales, rurales y para empresas pequeñas y medianas (ONG transformadas). Las ONG pagan los mismos cargos por supervisión que los bancos, que actualmente son del orden de 0,06% de los activos. Un estudio reciente de costos reveló que la supervisión de la actividad de microfinanzas estaba costando treinta veces más, alrededor del 2% de los activos. Habida cuenta de que la cartera de préstamos por lo general constituye alrededor de las dos terceras partes de sus activos, las IMF tendrían que cobrar a sus prestatarios un 3% adicional para pagar el costo total de la supervisión (sin contar otro 1% más o menos para cubrir los costos que entraña el cumplimiento de los requisitos exigidos). En Perú, las IMF pueden fácilmente cobrar tasas de interés que les permitan pasar estos costos totalmente a los clientes.

<sup>11</sup> No queremos decir que la actividad de microfinanzas no pueda absorber estos costos. Habida cuenta de los altos márgenes y tasas de interés activas que caracterizan a muchas IMF, unos pocos puntos más de costo tal vez no constituya una cuestión de vida o muerte para ellas. Algunos gobiernos tal vez estén dispuestos a subvencionar estos costos cobrando a las IMF el mismo porcentaje de los activos que cobran a los bancos comerciales.

La superintendencia de bancos aún no ha decidido si habrá de elevar los cargos que cobra a las IMF para cubrir el total de costos de la supervisión.

### **C. Reglamentación y tasas de interés**

Hay un posible “costo de la reglamentación” que merece tratarse por separado. En algunos países, presionar a los gobiernos para que establezcan un marco jurídico de las microfinanzas posiblemente entrañe el riesgo de poner en marcha un proceso que puede derivar en la imposición de controles de las tasas de interés. Estos controles pueden hacer que sea imposible prestar servicios de microcrédito de manera sostenible, o al menos puede desalentar la atención a los clientes más pobres.

El microcrédito sólo puede ser sostenible si se puede cobrar a los prestatarios tasas de interés más altas –normalmente, mucho más altas– que las tasas usuales en las transacciones bancarias normales. Es una simple cuestión de costos. En relación con la cantidad de dinero prestado, cuesta más conceder y administrar préstamos pequeños que préstamos grandes. Aún a las IMF más eficientes les ha resultado imposible reducir sus costos administrativos mucho más del 10% al 25% de su cartera, según la metodología empleada, el tamaño de los préstamos y la ubicación de la institución. En cambio, los costos equivalentes de un banco comercial eficiente de un país en desarrollo normalmente son de menos del 5% y con frecuencia muy inferiores a este porcentaje. Una IMF sostenible, es decir, que pueda pagar el costo comercial de su financiamiento sin perder dinero, debe, por ende, cobrar una tasa de interés que parecería obscena en el mercado normal de la banca comercial o en la esfera del debate político. Cuanto más bajo es el límite de usura, tantos más son los prestatarios más pobres que no pueden recibir servicios crediticios sostenibles.

Cuando surgió la actividad moderna de microcrédito en América Latina, casi todos los países tenían límites legales a las tasas de interés. Estos límites se fijaron en un nivel demasiado bajo para que los servicios de microcrédito sean sostenibles. La mayoría de los pioneros del microcrédito procuraron eludir las reglamentaciones desarrollando sus operaciones en el marco de ONG. Si la legislación se hubiera hecho cumplir al pie de la letra en algunos de estos países, los límites de usura e incluso la exigencia de autorización para actuar como institución financiera se hubieran aplicado a todas las operaciones de microcrédito. Sin embargo, en realidad no se exigió el cumplimiento de las reglamentaciones a las ONG que desarrollaban esas operaciones. Las autoridades no sabían de su existencia o bien no les prestaban atención. Las innovaciones proliferaron, se produjeron muchos desastres menores y de todo ello surgió una masa crítica de IMF que eran lo suficientemente sólidas como para justificar que se les concediera la autorización formal para funcionar como instituciones financieras. Entretanto, la política oficial y la actitud del público con respecto a las tasas de interés habían cambiado (en parte porque las autoridades se dieron cuenta de la gran demanda que habían demostrado tener estos préstamos con tasas altas de interés), de modo que para cuando las IMF sólidas estuvieron en condiciones de obtener la autorización, el control de las tasas de interés ya no era un problema en la mayoría de los países. Todo esto sucedió porque los gobiernos involucrados no se vieron obligados en forma prematura a tomar una posición pública con respecto a las tasas de interés aplicables al microcrédito. Si alguien se quejaba acerca de las tasas de las IMF, el presidente del banco central bien podía decir: “No soy responsable de ese grupo de instituciones.”

Supongamos que en 1980, un donante con buenas intenciones convenciera a los gobiernos de América Latina de que necesitaban un nuevo marco reglamentario para estimular el surgimiento de instituciones financieras especiales que llegarían hasta los clientes más pobres. Cualquier gobierno que siguiera ese consejo debería asumir una posición pública respecto de las tasas de interés, ya sea limitándolas o dejándolas sin regular. En ese momento, en la mayoría de los países de América Latina hubiera sido políticamente imposible permitir la libre fijación de las tasas de interés, o fijar el límite de usura lo suficientemente alto como para permitir a las instituciones de microfinanzas recuperar sus costos. Si el tema se hubiera sometido a la opinión pública, es poco probable que los gobiernos pudieran haber seguido haciendo la vista gorda a la aplicación de tasas altas de interés por parte de las ONG. Al parecer es probable que presionar por el establecimiento de un marco jurídico en 1980 hubiera obstaculizado mucho el desarrollo de la actividad de microfinanzas en América Latina.

¿Se dan en la actualidad situaciones parecidas, en las que se alienta a los gobiernos a establecer un marco reglamentario aunque no esté claro cómo harán para abordar el problema de las tasas de interés? En ese caso, ¿es prudente seguir avanzando, partiendo del supuesto de que las tasas de interés se abordarán más adelante, sobre todo si se tiene en cuenta que el nuevo marco puede redundar en que pasen a aplicarse los límites de usura y otros controles a programas de crédito exclusivamente que antes eran libres de fijar sus propios precios?

Eso es lo que sucedió en los países de la Unión Monetaria del África Occidental. En Bangladesh, país en que los donantes han respaldado un diálogo activo con el banco central acerca de la reglamentación de la actividad de microfinanzas, el presidente del banco central afirmó en una conferencia celebrada hace poco que uno de los principales objetivos de la reglamentación debería ser restringir las tasas de interés “usurarias” que cobraban algunas IMF.

El problema de las tasas de interés es un ejemplo especial de una dinámica más general, relacionada con la variedad de motivos analizada antes. Cuando los grupos presionan para que se ponga en marcha la reglamentación, deben admitir que quienes terminan por dirigir ese proceso pueden tener objetivos muy distintos.

#### **Recuadro 5 – La Ley PARMEC (África occidental): Restricciones a las tasas de interés; capacidad de supervisión**

Desde hace mucho tiempo la Unión Monetaria del África Occidental cuenta oficialmente con controles de las tasas de interés, pero en la práctica estos controles por lo general no se aplicaron en el caso de las IMF de crédito exclusivamente. A fines de la década de 1980, el banco central, con asistencia de los donantes, emprendió un gran esfuerzo por reglamentar el sector financiero no bancario. La nueva Ley PARMEC, promulgada en 1993 y ratificada por los países miembros en el curso de 1998, destacó la aplicabilidad universal de los límites de usura e hizo que fuera mucho más probable que se respetaran<sup>12</sup>. Muchos gerentes de IMF se sienten atados: no pueden cubrir los costos de sus programas sin aplicar una tasa más alta de interés, pero sienten que corren un riesgo desde el punto de vista legal si aplican tasas sostenibles<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> "PARMEC" es la sigla correspondiente a "Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Épargne et de Crédit." La ley ha sido ratificada por Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, Níger, Senegal y Togo. Guinea Bissau acaba de ingresar a la Unión Monetaria pero aún no ha adoptado la Ley PARMEC.

El ministro de hacienda de cada país es responsable de la supervisión de todas las instituciones comprendidas en la Ley PARMEC. En los últimos años, el Banco Central de África Occidental, así como donantes internacionales, se han centrado en la capacidad de los ministerios para encarar esta responsabilidad. Siete de los ocho países comprendidos en la Ley PARMEC han creado unidades especiales integradas por entre una y cinco personas para supervisar estas instituciones. El banco central está organizando actividades de capacitación, y varios donantes están proporcionando asistencia técnica de corta duración, equipos y financiamiento para estas unidades especializadas. Sin embargo, el volumen de trabajo será enorme: el cumplimiento cabal de la función de supervisión establecida en la Ley PARMEC desbordaría rápidamente la capacidad actual de los ministerios de hacienda de la región.

---

<sup>13</sup> La ley dispone que los ministerios de hacienda de los países miembros tienen la facultad discrecional de permitir excepciones, a petición documentada de las distintas IMF. No se han establecido criterios para orientar esas decisiones. La incertidumbre del proceso de las excepciones ha desalentado a la mayoría de las IMF de presentar solicitudes de esa clase.

### **Recuadro 6 – Reglamentación de la actividad de microfinanzas en Uganda: Consecuencias imprevistas; la protección del supervisor**

Los esfuerzos por preparar planes de calificación y reglamentación de la actividad de microfinanzas en Uganda empezaron con un proyecto financiado por Austria en 1996, que tenía por objeto familiarizar al banco central con las microfinanzas y establecer un sistema de clasificación de las IMF. Este último esfuerzo no fue fructífero, pero los hechos que siguieron llevaron a la redacción de legislación (aún en forma de proyecto) relativa a la reglamentación y supervisión de las IMF y las organizaciones comunitarias de ahorro y préstamo. Otros donantes, especialmente el Banco Mundial, manifestaron interés en la reglamentación de las IMF. Más recientemente, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (German Agency for Technical Cooperation -GTZ) ha estado proporcionando asistencia técnica en esta esfera al banco central.

Varias ONG de Uganda apoyaban fervientemente esta iniciativa al principio. La comunidad de ONG sentía que hacía un gran aporte al proceso en las primeras etapas. Desde fines de 1998, al parecer el proceso se ha vuelto menos “consultivo” debido, al menos en parte, a las dudas entendibles de las autoridades actuales respecto de negociar las reglamentaciones con quienes han de estar sujetos a ellas. Los documentos de política a los que el público tiene acceso no hacen mención de algunas cuestiones fundamentales. Las ONG, que al principio tenían una participación muy activa en el proceso, ahora se sienten desilusionadas. Tienen la impresión de que el banco central se está inclinando por decisiones a las que consideran perjudiciales, como las siguientes:

- Exigir que todos los propietarios de un intermediario autorizado sean personas físicas, y restringir sumamente la participación extranjera en el capital. En la práctica, esto probablemente eliminaría a las únicas fuentes de inversión en el capital social de una ONG en transformación.
- Imponer requisitos prudenciales para otorgar las autorizaciones a todas las IMF comunitarias cuyo número de miembros exceda de un límite muy bajo. Si esta norma llega a sancionarse, y su cumplimiento a exigirse, tendrían que cerrar muchas organizaciones que están prestando servicios de ahorro en lugares en los que probablemente nadie los preste. En la Sección C expusimos con firmeza nuestros argumentos en contra de esa política. Si bien es riesgoso confiar los ahorros a intermediarios no sujetos a supervisión, probablemente no lo sea tanto como la mayoría de las otras posibilidades de ahorro disponibles para muchas personas, especialmente en las zonas rurales.

En las primeras etapas, cuando el proceso de preparación de las normas era más “participatorio”, se discutía un nivel tan bajo como de US\$20.000 como requisito de capital mínimo. En los últimos tiempos, al banco central ha empezado a preocuparle (y con razón) que un obstáculo de tan bajo nivel pueda sobrecargar la capacidad de supervisión del banco central, al permitir que se otorguen tantas autorizaciones. Los niveles mínimos de capital que ahora se están considerando están en la gama de cientos de miles de dólares.

#### D. ¿Quién debería estar sujeto a reglamentaciones?

Este tema es controvertido. ¿Deberían estar sujetas a reglamentaciones las IMF dedicadas al microcrédito exclusivamente? ¿Qué pasa con las instituciones de “propiedad de sus miembros?” ¿Y con las instituciones pequeñas? En distintos países se están dando diferentes respuestas.

**Definiciones.** La palabra “reglamentación” es muy amplia y puede dar lugar a confusiones en este contexto. Quisiéramos hacer la distinción entre supervisión y reglamentación “no prudencial” y “prudencial”<sup>14</sup>. Hablamos de requisitos “no prudenciales” no para decir que son insustanciales sino que *no entrañan que la autoridad financiera responda ni asuma responsabilidad alguna por la solvencia de la institución “sujeta a reglamentación”*. A continuación se presentan ejemplos de dichos requisitos:

- Inscripción y autorización de las entidades
- Conocimiento público de la propiedad y el control
- Información o publicación de los estados financieros; normas sobre el contenido y la presentación de dichos estados; normas de contabilidad y auditoría<sup>15</sup>
- Revelación transparente de las tasas de interés a los clientes
- Auditorías externas

---

<sup>14</sup> En cierto sentido, este marco de dos componentes es una forma abreviada del desglose más detallado utilizado por personas que hablan de la reglamentación y supervisión “escalonada”.

<sup>15</sup> En muchos países, las ONG y las cooperativas financieras deben presentar informes periódicos acerca de su situación financiera. En otras partes, los gobiernos o las federaciones de IMF están estudiando la aplicación de dicho requisito a las IMF. El problema es que, aún cuando se parta del supuesto un poco ingenuo de que todos los datos informados son correctos, los estados financieros de las IMF pocas veces brindan información suficiente para permitir hacer juicios significativos acerca de la calidad de la cartera o los niveles de sostenibilidad. Cuando se exija la presentación de informes financieros, se debería ajustar su formato a fin de que los estados financieros o sus notas brinden la información que se necesita.

Hay varias obras en las que se detalla la clase de información necesaria. Si bien hay variedad de formatos recomendados, los analistas en general están de acuerdo acerca de los elementos que hacen falta. En el Anexo A de la publicación del CGAP *Auditoría externa de instituciones de microfinanzas* mencionada antes, se presenta una versión de los requisitos que pueden aplicarse a cualquier formato de informe financiero. Los donantes miembros del CGAP están preparando un conjunto común de directrices relativas al contenido de los informes financieros de las IMF.

- Presentación de los nombres de los prestatarios y del estado de sus préstamos (¿puntual? ¿atrasado? ¿con cuánto tiempo de atraso?) a un centro de información sobre crédito<sup>16</sup>
- Límites a las tasas de interés

Según la combinación de elementos, un conjunto de reglamentaciones no prudenciales podría ser sencillo o extremadamente engorroso. Sin embargo, estos requisitos no entrañan que el gobierno tome una posición en cuanto a la solidez financiera de una institución. No imponen al gobierno responsabilidad alguna, expresa o implícita, como asegurador de las pérdidas de los depositantes en caso de quiebra de la institución. Algunas clases de reglamentación no prudencial ni siquiera deben ser responsabilidad del organismo de supervisión de instituciones financieras. La aplicación de estos elementos pocas veces involucrará la supervisión periódica o la inspección ocular.

Una vez que se pasa a garantizar la solidez de las instituciones, el carácter de la reglamentación cambia extraordinariamente. La supervisión y reglamentación prudencial de los intermediarios financieros entrañan el establecimiento de normas detalladas de estructura financiera, políticas contables y otras dimensiones importantes de la actividad de una institución. La exigencia del cumplimiento de estas normas y el seguimiento de la solidez de la institución exigen una labor más intensa de presentación de informes, así como la realización de inspecciones oculares, lo que va más allá del ámbito de las auditorías normales de los estados financieros.

---

<sup>16</sup> En mercados de microfinanzas más avanzados, los prestatarios pueden elegir entre varios prestamistas formales. Cuando sucede esto, por lo general aumenta la morosidad. A los prestatarios que obtienen préstamos de más de una institución les resulta más fácil endeudarse por encima de su capacidad de pago, porque el oficial de crédito no conoce el total de reclamaciones a que está sujeto el flujo de efectivo del prestatario. Además, la motivación de pago se diluye cuando un cliente moroso que pierde acceso a una IMF puede sencillamente ir a otra.

Para nosotros, “centro de información sobre crédito” (o “central de riesgos”) es una base de datos a la que todos los prestamistas participantes proporcionan los nombres de los clientes morosos, o mejor dicho, los nombres de todos los clientes, con indicación acerca del desempeño de éstos en materia de reembolsos. En las economías desarrolladas, dichos centros de crédito permitieron una gran expansión del crédito sin garantías a personas que de otro modo no podrían haberlo obtenido. Los centros de información sobre crédito permiten a los prestatarios crearse un activo –la capacidad demostrada de pago– que puede usarse con varias, y no sólo una, fuentes de crédito. Dichos centros de información hacen que el crédito es más barato: la información que proporcionan reduce el costo de evaluación inicial del préstamo, así como las pérdidas por concepto de mora, costo que en ambos casos puede trasladarse a todos los prestatarios.

En algunos países en desarrollo pueden funcionar centros de información sobre crédito. Hay muchos de estos sistemas en América Latina, incluidos algunos que abarcan a las microfinanzas. En Bolivia, los esfuerzos por establecer el sistema sobre una base voluntaria no prosperaron porque los prestamistas se mostraron reuentes a revelar la magnitud de su cartera incobrable. El sistema debió ser impuesto por el supervisor bancario. Lo mismo tal vez suceda en muchos otros países en desarrollo. Nos enteramos de que en Kenya, por ejemplo, los bancos más grandes están reaccionando con una notable falta de entusiasmo a los esfuerzos por crear un centro privado de información sobre crédito.

En muchos casos habrá obstáculos prácticos. La base de datos puede ser más difícil de organizar y más fácil de eludir si no existe un sistema nacional de identificación. Las demandas impuestas a la infraestructura de las comunicaciones y a la capacidad humana pueden ser considerables. Los centros de información sobre crédito pueden exigir una gran intensidad de mano de obra y su actualización constante puede resultar difícil; Bolivia está teniendo problemas en este último aspecto. A veces es preciso modificar las leyes de secreto bancario. Sería conveniente, aunque normalmente difícil, incluir en la base de datos a prestamistas autorizados y no autorizados. Algunos prestamistas temen que la base de datos pueda ser utilizada por sus competidores para sacarles clientes, aunque es posible estructurar el acceso de modo de reducir este riesgo al mínimo.

**Cuando nos referimos a “reglamentación” en este documento, por lo general hablamos de la reglamentación prudencial y de supervisión; no de la reglamentación no prudencial.**

**Microcrédito “ilegal”.** En algunos países es ilegal que las ONG otorguen créditos, porque esta actividad no está autorizada expresamente en las leyes que rigen el funcionamiento de las ONG. En muchos países las leyes financieras, de acuerdo con una interpretación estricta, prohibirían a todo aquél que no tuviera autorización para funcionar como institución financiera dedicarse a la intermediación de dinero (tomar en préstamo de unos y prestar a otros) o desarrollar operaciones de préstamo, independientemente de cuál fuera la fuente de fondos. Algunas veces, las leyes no permiten que una organización sin fines de lucro genere ingresos por concepto de intereses en un monto superior a sus gastos.

El primer interrogante que se plantea respecto de estas leyes es si se las hace cumplir. Muchas ONG que se dedican al microcrédito funcionan en lugares donde dichas leyes están en vigencia pero no se exige su cumplimiento. Esta situación es incómoda –la ley es como un palo que un funcionario público antipático podría usar en cualquier momento–, aunque no siempre intolerable. Hasta hace pocos años, la mayoría de las instituciones de microcrédito de América Latina surgían precisamente en estas condiciones. Este tipo de descuido benéfico, esta especie de reglamentación haciendo la vista gorda, es una posibilidad práctica que debería considerarse cuando se ponderan las opciones de reglamentación. Si bien es más fácil cuando el microcrédito está fuera del alcance del radar político del país, se convierte en menos factible cuando las circunstancias (como cumbres, donantes y políticos) atraen mucha atención pública hacia el microcrédito.

Está claro que en algunos países las instituciones financieras existentes no tienen interés en las microfinanzas, al menos por ahora, y que en esos casos las ONG y otras organizaciones con una orientación social representan la única posibilidad a corto plazo para la experimentación y la difusión del microcrédito. Si el marco jurídico hace muy difícil optar por esta posibilidad *en la práctica*, tratar de modificar el marco debería ser una prioridad. Sin embargo, este problema normalmente puede abordarse sin erigir toda una estructura de reglamentaciones prudenciales para instituciones de microfinanzas especializadas. Una opción sencilla podría ser modificar la ley por la que se autoriza a las ONG a funcionar, a fin de incluir al crédito entre sus actividades permitidas.

**IMF de crédito exclusivamente.** Al analizar las “IMF de crédito exclusivamente”, incluimos a las que exigen a los clientes hacer depósitos de ahorro para poder obtener préstamos, siempre y cuando no movilicen montos considerables de depósitos voluntarios. Ninguna de las justificaciones clásicas para las reglamentaciones prudenciales resulta estrictamente aplicable a dichos depósitos forzosos, pues estos depósitos 1) en realidad son parte de un contrato de préstamo, y la mayoría de los clientes de las IMF casi siempre tienen una posición deudora neta, de modo que el riesgo que presenta para ellos la quiebra de la IMF es relativamente escaso, y 2) los depósitos forzosos no plantean un riesgo considerable para el sistema financiero del país, no sólo porque su monto es reducido sino también porque las restricciones al retiro de estos depósitos reduce en gran medida el riesgo de que se produzca un retiro masivo de depósitos.

En algunas situaciones puede justificarse razonablemente la reglamentación *no prudencial* de las IMF de crédito exclusivamente, aunque el dinero de los depositantes no corra riesgos. En principio no estaríamos en contra de exigir inscripción de dichas IMF, la identificación de las partes que tienen el control de ellas, el suministro a los clientes de información transparente

sobre las tasas de interés, la presentación de estados financieros en un formato significativo, y hasta su participación en un centro de información sobre crédito, como se analizó en la nota 16.

Sin embargo, aún la reglamentación no prudencial que en principio es razonable puede entrañar riesgos que deben ponderarse a nivel práctico. En algunos países cada requisito adicional para que se otorgue la aprobación oficial representa otra oportunidad de corrupción. Además, tal vez sea difícil en algunos países aplicar reglamentaciones no prudenciales sin imponer controles de las tasas de interés. Aunque las reglamentaciones nuevas no contengan límites de usura, dichos límites suelen estar presentes en la legislación comercial general de un país, de modo que la formalización de la actividad desarrollada por una ONG puede hacer que sea más difícil ignorar una tasa activa de un nivel superior al límite legal.

Cuando pasamos del nivel de supervisión y reglamentación no prudencial al de reglamentación prudencial, en que el supervisor es responsable de velar por la solidez de las instituciones autorizadas, creemos que hay razones de peso para estar en contra de que un supervisor oficial sea el responsable de la reglamentación de las IMF de crédito exclusivamente. Como ya dijimos, normalmente los costos de dicha reglamentación son más elevados de lo que generalmente se admite, no sólo por los costos en efectivo del supervisor y la institución supervisada, sino también por los obstáculos que pone a la innovación y la expansión. Las justificaciones clásicas de la reglamentación prudencial son la protección del sistema financiero, de los pequeños depositantes y de la gestión de la oferta de dinero; las IMF de crédito exclusivamente por lo común tienen escaso impacto en estos aspectos. Además, habida cuenta de los difíciles problemas que encaran los supervisores en los países en desarrollo, hay muy pocas probabilidades de que la reglamentación de estos agentes marginales vaya a ser eficaz.

Un fundamento que suele invocarse es que: “La mayoría de las IMF de este país son deficientes y no tienen un buen desempeño. Es preciso aplicar reglamentaciones prudenciales a fin de perfeccionar a estas organizaciones”. El problema es que normalmente los supervisores bancarios no son muy buenos para *perfeccionar* a las organizaciones deficientes. Son mejores para *excluir*las o cerrarlas.

Sin embargo, a veces el fundamento es la exclusión de los agentes deficientes: “Queremos deshacernos de los programas dependientes de subvenciones, cuyas tasas de interés de nivel insosteniblemente bajo y sus elevadas tasas de morosidad contaminarán el mercado, haciendo imposible el funcionamiento sostenible de las IMF sólidas”. Esto es muy posible, pero los hechos demuestran que muchas de las que en la actualidad son las mejores IMF han crecido rápidamente en el marco de la competencia de otros programas de microcrédito con niveles insostenibles de interés y morosidad. Los programas insostenibles por lo general tienen restricciones de capital y no plantean un problema demasiado grave. Normalmente, con grandes programas de crédito oficial se pueden causar grave perjuicio al entorno. La mayor contribución que algunos gobiernos podrían hacer a la actividad de microfinanzas sería sanear o cerrar sus propios programas subvencionados de crédito, que son dirigidos políticamente.

Algunas veces, la reglamentación de las IMF de crédito exclusivamente se justifica porque los donantes que las financian no seleccionan ni vigilan bien a las IMF. Sin embargo, la actividad de microfinanzas no es el único ámbito en el que los donantes tal vez disten de ser inversionistas ideales. Por la misma lógica, una reglamentación semejante tendría que extenderse a toda organización local que reciba fondos de los donantes para cualquier fin.

Algunas veces, se esgrime un argumento basado en “principios”, por ejemplo, 1) el banco central y/u otras autoridades financieras son responsables por la actividad financiera en el país; 2) las IMF de crédito exclusivamente están desarrollando operaciones financieras, de modo que 3) las IMF de crédito exclusivamente deben estar sujetas a reglamentaciones. Argumentos como este suelen llevar a que se tome una dirección equivocada, precisamente porque eluden la ponderación de los costos y beneficios concretos.

**IMF comunitarias pequeñas.** El alcance de la reglamentación prudencial debería tener algún “límite mínimo” expreso que excluyera a algunas clases de intermediarios más pequeños. Para empezar, la mayoría de los países tienen muchos proveedores de servicios financieros totalmente informales, como prestamistas privados de dinero y asociaciones de ahorro y crédito rotatorio. En la práctica, la reglamentación prudencial de estos agentes es imposible. Sin embargo, subiendo en la escala se encuentran zonas grises de organizaciones algo más formales –por ejemplo, cooperativas financieras, sociedades cooperativas comunitarias de construcción inmobiliaria, stokvels (mecanismos de ahorro no oficial o asociaciones de crédito de Sudáfrica), etc.– en las que la decisión acerca de la reglamentación prudencial debe lograr un equilibrio entre factores encontrados. Por un lado, se querría proteger a los depositantes. Sin embargo, el tamaño reducido y el gran número de esas organizaciones pueden hacer que la supervisión eficaz sea difícil o de costo prohibitivo, aunque pocas veces plantean un riesgo real al sistema financiero del país. Por último, tal vez haya esperanzas de que su tamaño reducido y su propiedad comunitaria hagan que la supervisión interna por sus miembros sea más eficaz.

Como las cuestiones involucradas son tan específicas de cada país, es difícil hacer recomendaciones generales acerca de la fijación de límites mínimos a la reglamentación prudencial. Los países usan distintos patrones, como

- Tamaño de los activos
- Número de miembros
- Propiedad y control por parte de los miembros, que se piensa es una suerte de sustituto de la supervisión externa
- Existencia de un vínculo común entre los miembros, lo que puede poner un límite a la expansión y hacer que tal vez la fiscalización eficaz por los miembros sea más probable.

Algunas veces se combinan estos factores. Por ejemplo, una nota de excepción emitida en 1995 en virtud de la legislación bancaria de Sudáfrica limita el alcance de la reglamentación en virtud de la ley al excluir a las organizaciones de propiedad de sus miembros que tienen un vínculo común (por ejemplo, todos los miembros trabajan para el mismo empleador o desarrollan sus actividades ocupacionales en el mismo distrito comercial), pero sólo si sus activos son de menos de unos US\$1.500.000. Las organizaciones con activos por debajo de ese límite pero superiores a US\$150.000 están sujetas a reglamentación no prudencial, incluidos los requisitos de una auditoría anual y la calidad de miembros de una federación de reglamentación autónoma<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Las autoridades sudafricanas que redactaron la nota de excepción no esperaban que la mencionada reglamentación autónoma fuera muy eficaz.

Trazar la línea por cantidad de miembros o activos no deja tranquilos a algunos gobiernos: por ejemplo, puede creerse que si se ha de supervisar a algunas cooperativas financieras, entonces todas deberían ser supervisadas. El trato uniforme de todas las organizaciones es un principio que despierta interés, pero no parece sensato adherirse estrictamente a él al fijar los límites de la reglamentación, especialmente en países en que algunas cooperativas financieras son más grandes que los bancos más pequeños, en tanto que otras son tan pequeñas y numerosas que hacen que la supervisión sea imposible.

Por razones como éstas, el supervisor bancario de Bolivia ha optado por limitar el alcance de la supervisión a las cooperativas de ahorro y crédito grandes. Sin embargo, algunos piensan que está inclinándose a tomar una medida más drástica: prohibir la captación de depósitos a las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas de tamaño demasiado reducido como para que su supervisión sea eficaz en función de los costos. Pensamos que ese resultado sería muy lamentable. Si algunos intermediarios comunitarios son demasiado pequeños o están en lugares demasiado apartados como para ser supervisados, al parecer sería mejor política permitirles que actuaran sin supervisión, y exigirles al mismo tiempo que hicieran saber en forma clara y frecuente a los depositantes que sus depósitos no están resguardados por ningún tipo de supervisión oficial.

Creemos que **es un grave error prohibir a las organizaciones comunitarias captar depósitos por la sola razón de que son demasiado pequeñas o están en lugares demasiado apartados como para ser supervisadas eficazmente.** Kate McKee de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha señalado que dicha política con frecuencia equivale a decir a los habitantes de esas comunidades que si no se les pueden prestar servicios de captación de depósitos de alta calidad (es decir, sujetos a una supervisión eficaz), no deberían recibir servicio alguno de esa naturaleza. Especialmente en las zonas rurales, los captadores de depósito “no susceptibles a ser supervisados” tal vez sean los únicos dispuestos y capaces de operar en un lugar determinado. Los clientes suelen tener conciencia de que dichas organizaciones son riesgosas, pero siguen usándolas porque las demás opciones de ahorro disponibles son aún más riesgosas: el efectivo puede ser robado, el ganado puede morir por alguna enfermedad o no ser vendible cuando se necesita efectivo, etc. En esos casos, la institución comunitaria de depósito bien puede ser la opción menos riesgosa de que dispone el ahorrista. Ocasionamos a éste un gran perjuicio si le quitamos esta opción en virtud de nuestro criterio paternalista de que no es lo suficientemente seguro para él<sup>18</sup>.

El principio en que se basa esta indulgente recomendación debe aplicarse con cautela. No debería aducirse, por ejemplo, que a un banco poco sólido debe permitírsele mantener su autorización porque es la única opción formal de depósito en algunas zonas. La diferencia la marca la autorización para dedicarse a la intermediación, que coloca a las autoridades financieras en la posición de: 1) responder por la solidez de la institución, y –en la mayoría de los países– 2) garantizar los depósitos como un asegurador, expresa o implícitamente.

#### **E. Apertura de ventanillas independientes de reglamentación<sup>19</sup> para las instituciones de microfinanzas especializadas**

---

<sup>18</sup> Véase al respecto el claro ejemplo presentado por Graham Wright de MicroSave-Africa en un estudio de caso, “Relative Risk in Mt. Elgon”, que se incluirá en un documento de próxima aparición titulado “Paralysed by a Dream: Myths of Regulation and Supervision.”

**Identificación del problema real.** En muchos países el argumento básico para otorgar la autorización a las IMF se ajusta al siguiente argumento:

“Los bancos comerciales no prestarán servicios a los clientes pobres. En estos momentos, la mayoría de las instituciones que llegan hasta la clientela pobre son las ONG. Como estas instituciones no tienen autorización para actuar como instituciones financieras, no pueden potenciar sus recursos mediante la captación de depósitos y no pueden prestar este servicio a sus clientes. Los requisitos para otorgar una autorización corriente para funcionar como banco son demasiado exigentes para las instituciones interesadas en los clientes pobres. Por lo tanto, necesitamos una ventanilla independiente para las IMF, con menos obstáculos a la entrada y normas más adecuadas a la actividad de microfinanzas. La existencia de esa ventanilla mejorará el desempeño de las ONG que tratan de acceder a ella, y permitirá el surgimiento de nuevos agentes que aún no desarrollan actividades de microfinanzas.”

Este argumento tiene cierta lógica, y puede ser la mejor orientación de política en un reducido número de países. Con todo, queremos indicar que en la mayoría de los países probablemente sea prematuro aplicarla en estos momentos.

**El interrogante fundamental, al que pocas veces se le presta la debida atención, es si el país cuenta con IMF adecuadas para obtener la autorización** pero que no pueden usar una ventanilla existente. Partiendo del significado normal de la palabra, una “autorización” para funcionar como institución financiera equivale a la declaración por parte del gobierno de que la institución es lo suficientemente sólida como para ser un intermediario seguro de financiamiento de fuentes comerciales, ya sea de particulares, inversionistas institucionales o líneas de crédito del banco central. **Para reunir las condiciones de un depositario seguro de dicho dinero de costo comercial<sup>20</sup>, la IMF debería ser lo suficientemente rentable como para no sólo cubrir sus costos en la actualidad, sino también para pagar el costo comercial total del dinero que su autorización le permitirá movilizar, además de generar un superávit y tal vez ofrecer un rendimiento suficiente como para atraer a inversionistas de alta calidad.**

Creemos que es una falta de responsabilidad autorizar a IMF que no han demostrado su capacidad para funcionar a este nivel de sostenibilidad. ¿Cómo puede el supervisor garantizar la solidez de una institución si no tiene la razonable certeza de que puede funcionar de manera rentable con las nuevas fuentes de dinero a las que quiere tener acceso? Las instituciones no rentables que van agotando su capital social representan un riesgo inevitable para los depositantes. En la actualidad muchos supervisores centran su atención tanto en la rentabilidad como en la solvencia (capital social como porcentaje de los activos), porque un banco que pierde dinero periódicamente se volverá insolvente, si no es hoy, con certeza mañana.

---

<sup>19</sup> Sepa disculpar el lector la reiteración de que “reglamentación” en este caso se refiere sólo a la reglamentación **cautelar** y a la supervisión, en virtud de la cual el supervisor garantiza la solidez de los intermediarios autorizados.

<sup>20</sup> Algunas IMF prevén que los depósitos pequeños serán una fuente barata de financiamiento, puesto que las tasas de interés pagadas sobre dichos depósitos son bajas. Olvidan tener en cuenta los costos administrativos vinculados con los depósitos pequeños, debido a la elevada relación transacciones-monto de los depósitos. Algunas IMF se han dado cuenta que los depósitos de ahorro pequeños no son menos costosos que los depósitos comerciales grandes o, incluso, los préstamos bancarios.

La gran mayoría de IMF que son ONG no pasan esta prueba, y en muchos países en desarrollo no hay ni una sola que haya alcanzado ese nivel. Algunas veces aún las IMF rentables tienen sistemas de cuentas e información que prácticamente hacen imposible su auditoría. Debemos admitir que en la mayoría de los países **el factor limitativo para el desarrollo de las microfinanzas es la falta de IMF que puedan ser autorizadas, más que la falta de un sistema reglamentario adaptado a las circunstancias de cada caso.** En otras palabras, la poca calidad de las operaciones minoristas normalmente es el obstáculo más inmediato, en lugar de la falta de una autorización para funcionar que permita a las IMF autofinanciarse con recursos provenientes de fuentes externas en condiciones comerciales.

En la sección anterior dijimos que con frecuencia sería mejor permitir que algunas instituciones no autorizadas pequeñas sigan tomando depósitos, teniendo en cuenta que es mejor contar con servicios no autorizados que no contar con ningún servicio de esa clase, a pesar del riesgo que entraña para los depositantes. Sin embargo, vale repetir el argumento esgrimido al final de esa sección: este argumento no quiere decir que deban autorizarse instituciones que no tengan probabilidades de ser solventes a mediano plazo. La diferencia es la autorización. Cuando el gobierno emite autorizaciones prudenciales y ejerce la supervisión, está certificando a los depositantes que la institución autorizada es segura, y en la mayoría de los países también está asumiendo un riesgo financiero como asegurador de hecho o de derecho de los depósitos efectuados en la institución.

**¿Reglamentaciones como forma de promoción?** Algunos están de acuerdo con el panorama descrito, pero aducen que una nueva ventanilla de reglamentación de la actividad de microfinanzas será un instrumento eficaz para impulsar la mejora de las IMF existentes, o para atraer a nuevos agentes competentes a la actividad de microfinanzas. El debate de esta cuestión puede dividirse en dos.

Primero, ¿es probable que una nueva ventanilla sea eficaz para impulsar mejoras en las IMF existentes? Existe la teoría de que las IMF redoblarán sus esfuerzos por fortalecerse si tienen la posibilidad de obtener la autorización en premio, y que el enunciado de los requisitos para otorgar la autorización en las reglamentaciones proporcionará a las IMF metas claras de desempeño. Aún no se cuenta con suficiente experiencia como para llegar a una conclusión al respecto. Sin embargo, nuestra tendencia inicial es ser escépticos con respecto a las expectativas. En los países de América Latina en donde se han abierto ventanillas especiales, las ONG que obtienen las autorizaciones y que proporcionan la mayor parte de los servicios son fundamentalmente ONG que ya eran rentables cuando tuvieron acceso a la nueva ventanilla. En términos más generales, nuestra experiencia con cientos de IMF que son ONG nos deja la impresión de que un porcentaje relativamente reducido de sus gerentes cuentan con los elementos necesarios para alcanzar la sostenibilidad: una combinación poco común de talento, empuje, visión centrada en la sostenibilidad y disposición a pagar los elevados precios vinculados con la sostenibilidad (incluido el precio de emplear los días como los banqueros).

El segundo interrogante es si una nueva ventanilla de reglamentación atraerá a nuevos agentes de alta calidad a la actividad de microfinanzas. En Indonesia y Filipinas, la posibilidad de obtener una autorización legal especial con un bajo nivel de requisitos de capital llevó al surgimiento de un gran número de bancos rurales privados. Estos bancos naturalmente “corrieron las fronteras”, llegando a muchos clientes que antes no tenían acceso a los bancos. En Indonesia, no existía una supervisión eficaz de los bancos. La mayoría de ellos ahora son insolventes. En Filipinas, las autoridades financieras tuvieron que llevar a cabo una reestructuración masiva de los bancos rurales a principios de la década de 1990; como se señaló en el Recuadro 1, el 20% de ellos tuvieron que cerrar, y muchos de los demás debieron

fusionarse para poder ser rescatados. En la actualidad, el sistema de bancos rurales está en mejor situación, pero sigue siendo más tambaleante que el sistema de la banca comercial. El seguimiento de los bancos rurales de Filipinas absorbe una gran proporción de los recursos de supervisión del banco central y del organismo de seguro de depósitos.

También deberíamos examinar la experiencia recogida en materia de autorización de cooperativas financieras. En la mayoría de los países pobres, hace varios decenios que se sancionó legislación por la que se autorizaba a funcionar a cooperativas financieras de propiedad de sus miembros, como las cooperativas de ahorro y crédito, *mutuelles d'épargne et de crédit*, etc. En consecuencia, surgieron muchas instituciones nuevas: para 1997 había 18.000 cooperativas de ahorro y crédito afiliadas al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) en países pobres de todo el mundo. Estas cooperativas han hecho algunas contribuciones importantes, pero a los fines que se analizan en este documento, tres parecen revestir particular importancia después de décadas de experiencia, a saber:

- Si bien las cooperativas de ahorro y crédito de los países pobres afiliadas a WOCCU tenían alrededor de US\$6.000 millones en ahorros de los miembros

#### **Recuadro 7 – Los Bank Perkreditan Rakyat (BPR) y el Bank Rakyat Indonesia (BRI): El impacto de los riesgos locales en las IMF pequeñas**

La ley de bancos de 1992 de Indonesia autorizó dos tipos distintos de bancos: bancos comerciales (Bank Umum) y bancos populares de crédito (Bank Perkreditan Rakyat–BPR). Los BPR son bancos secundarios muy pequeños con activos de un promedio de unos US\$160.000. No tienen acceso al sistema nacional de pagos. En diciembre de 1998, los 2.420 BPR tenían alrededor de 4 millones de clientes, pero sus activos ascendían a tan sólo 0,50% de los activos bancarios del país.

Se supone que los BPR habrán de ser supervisados a través de las oficinas regionales del banco central. La reglamentación, los requisitos en materia de presentación de informes y la supervisión de los BPR son básicamente los mismos que se aplican a los bancos primarios, lo que plantea el interrogante de si el sistema es adecuado para los bancos muy pequeños. La supervisión de miles de BPR ha resultado ser engorrosa y cara, especialmente si se tienen en cuenta los limitados beneficios que reporta en materia de protección de la estabilidad de todo el sistema financiero. De todos modos, la supervisión no ha sido eficaz; se estima que en la actualidad el 60% de los BPR están en problemas, en gran medida debido a las pérdidas por concepto de préstamo. En mayo de 1999, el banco central promulgó reglamentaciones que tenían por objeto cambios estructurales en el sector. Se ha elevado el capital mínimo y se han fomentado las fusiones y consolidaciones.

Cabe señalar que durante la misma crisis, el sistema de gran escala Unit Desa dio resultados mucho mejores. El número de depositantes de Unit Desa aumentó, de 17 millones antes de la crisis, a 23 millones en julio de 1999, un “escape a la seguridad” en razón de la garantía pública del BRI. Un poco más sorprendente es que no se produjo prácticamente ningún aumento sostenido del nivel histórico de morosidad en el reembolso de los préstamos, de una cartera en riesgo de aproximadamente 3%. El sistema Unit Desa siguió generando rendimientos ajustados de más del 4% de los activos.

Parte del éxito de Unit Desa durante la crisis se debió a que los prestatarios comúnmente reembolsaban sus créditos aún en casos de una restricción pronunciada del flujo de efectivo, a fin de preservar la relación tan valiosa que mantenían con el banco. Sin embargo, al parecer hay otro factor en juego, a saber, en un banco comercial grande, como el BRI, el riesgo local se diversifica en todo el sistema y se administra internamente. Un banco grande puede contratar a mejores

gerentes, cuyas políticas y respuestas ante los problemas pueden aplicarse en todo el sistema, habida cuenta de la normalización de las operaciones del banco. A un banco grande le resultará más fácil pasar dinero a sucursales que tienen problemas de liquidez, llamar a equipos para enfrentar las crisis cuando se registre un deterioro del desempeño local, y reemplazar a los gerentes locales deficientes.

en 1997, difícilmente se observa una supervisión prudencial eficaz y sostenida<sup>21</sup> de las cooperativas de ahorro y crédito por parte del gobierno o las propias cooperativas. Hasta el momento, los esfuerzos desplegados en los últimos tiempos en América del Sur por someter a las cooperativas de ahorro y crédito a la superintendencia de bancos han tenido resultados dispares<sup>22</sup>.

- Las cooperativas de crédito de los países en desarrollo han mostrado una fuerte tendencia hacia la inestabilidad desequilibradora de auge y caída.
- En no pocos países pobres, la mayoría del total de cooperativas de crédito son insolventes, es decir que no pueden devolver todos los depósitos.

La experiencia recogida con las cooperativas de ahorro y crédito y los bancos rurales de Asia tal vez indique que el establecimiento de un nuevo sistema de autorizaciones legales puede atraer a nuevos participantes a este ámbito. Sin embargo, la misma experiencia debería disuadirnos de pecar de optimismo y pensar que estos nuevos participantes serán supervisados de manera eficaz (o que, de no ser supervisados, la fiscalización de los miembros velará por la solidez de la institución).

**¿Los peligros?** En este documento afirmamos antes que el establecimiento de ventanillas de reglamentación para las IMF especializadas podría incluso ser “peligroso”. ¿Tiene fundamento esta afirmación algo melodramática?

El peligro más grande, ilustrado por los casos expuestos de cajas de ahorro y crédito y bancos rurales asiáticos, es que las autorizaciones para captar fondos en condiciones comerciales y la garantía prudencial del gobierno que conllevan dichas autorizaciones, se otorguen a instituciones que no puedan ser supervisadas eficazmente. Cabe mencionar aquí la larga lista de problemas enunciados en la Sección A. En el maravilloso mundo de los planes y los documentos de los proyectos, todos los problemas tienen solución, siempre que haya suficiente apoyo operativo y asistencia técnica. Sin embargo, el mundo real de la supervisión

<sup>21</sup> Definimos a la supervisión cautelar como “eficaz” cuando: a) por lo menos el 80% de las instituciones supervisadas son, en efecto, solventes, y b) esta situación se mantiene estable durante décadas.

<sup>22</sup> El problema de la supervisión de las cooperativas financieras es que en la mayoría de los países en desarrollo, esta tarea se asigna al organismo público responsable de las cooperativas en general. Con frecuencia estos organismos están encargados de la promoción del movimiento cooperativo, una misión que no siempre concuerda con la reglamentación y supervisión financieras de las cooperativas. Dichos organismos por lo general están politizados, y casi nunca cuentan con la experiencia financiera necesaria como para supervisar a los intermediarios financieros. Al parecer hay un argumento de peso para colocar a las cooperativas financieras grandes bajo la jurisdicción de las autoridades financieras, por lo menos en los países que cuentan con un sistema razonablemente bueno de supervisión de los bancos comerciales. En un documento inédito de julio de 1998, “Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?”, Glenn Westley estimó que la participación que correspondía a las cooperativas de crédito en 1995/96 en el sector estructurado de las microfinanzas en América Latina era de aproximadamente el 90% (cálculo que ahora Glenn sospecha que tal vez haya pecado un poco de optimista).

práctica es una cuestión más ardua, en el que hace falta ser más cauteloso en cuanto a los límites de la asistencia técnica.

---

**Recuadro 8 – Los Fondos Financieros Privados (FFP) de Bolivia: autorizaciones otorgadas ante los pedidos de IMF en condiciones de obtenerlas; autorizaciones graduales; el efecto motivador de crear una autorización para las IMF**

Los Fondos Financieros Privados (FFP) de Bolivia suelen erigirse como modelo de reglamentación de la actividad de microfinanzas, una publicidad para la creación de intermediarios financieros no bancarios autorizados especialmente para prestar servicios a los pobres. Lo que suele olvidarse es que esta medida se tomó sólo después de que varias ONG financieras competentes obtuvieran resultados sobresalientes en el curso de varios años y después de que la superintendencia hubiera ganado experiencia supervisando a BancoSol (un banco comercial que no necesitaba autorización especial).

El desarrollo de las microfinanzas en Bolivia se inició realmente después de la crisis económica y la hiperinflación de mediados de los años ochenta. Varias ONG, como PRODEM, FIE e IDEPRO se crearon poco después de 1985, y a ellas les siguieron PROCREDITO y AgroCapital. Para 1994, estas ONG financieras habían desarrollado una actividad empresarial floreciente en gran parte de Bolivia, y llegaron a 100.000 clientes de un mercado total estimado de 500.000 microempresas. Prácticamente todas las ONG mencionadas eran autosuficientes desde el punto de vista operacional.

Una de estas ONG, PRODEM, obtuvo la autorización para funcionar como banco en 1992 y transfirió sus clientes urbanos a BancoSol. Para 1995, Bancosol tenía 60.000 clientes y PRODEM otros 10.000. Poco después de su creación, BancoSol comenzó a ser considerado por la superintendencia de bancos como uno de los bancos de mejor desempeño de Bolivia, conforme a la calificación resultante del estudio CAMEL. Tal vez alentadas por el efecto de demostración de BancoSol, o quizás también por la noticia de la creación de un fondo de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo que sólo estaría disponible para las instituciones autorizadas, en 1993 las demás ONG financieras empezaron a ejercer presión sobre el congreso de Bolivia para que se les otorgara una autorización especial. Por una ley de bancos de 1993 se aprobó el otorgamiento de autorizaciones para funcionar como Fondo Financiero Privado, aunque la superintendencia de bancos y el banco central esperaron hasta 1995 para aprobar el decreto que ponía en práctica el otorgamiento de la nueva autorización.

La autorización para funcionar como Fondo Financiero Privado permitió a algunas ONG fuertes dar el siguiente paso para su desarrollo, es decir, acceder a fondos del banco central, inversionistas institucionales y depósitos a plazo mediano y largo. La superintendencia de bancos aún no les ha permitido captar depósitos de libreta de ahorros. Esta renuencia se debe no sólo a la falta de interés de los FFP en general por esa estrategia de financiamiento, sino también a la idea de la superintendencia de que en la actualidad dichos FFP no cuentan con los productos, sistemas o la estrategia de mercado que hacen falta para administrar bien los ahorros líquidos pequeños. (Aún en el caso de BancoSol, que tiene una autorización para funcionar como banco que le permite prestar todo tipo de servicios, los ahorros pequeños representan una parte relativamente ínfima de su financiamiento.)

La ley de los FFP y su aplicación se ajustaron a un enfoque gradual para establecer un sistema financiero para los clientes de bajos ingresos. La autorización especial apareció como respuesta al surgimiento de ONG de resultados confiables que podían acceder al financiamiento comercial para funcionar. La perspectiva de obtener una autorización motivó a estas ONG a adoptar las normas de la superintendencia en materia de presentación de informes mucho antes de que solicitaran sus nuevas autorizaciones para funcionar como FFP. Sin embargo, fue la orientación previa de la administración, más que la posibilidad de obtener la autorización, lo que hizo que estas ONG fueran sostenibles.

Cuando se sancionó la ley de FFP, había docenas de otras ONG de microcrédito en Bolivia. Muy pocas de ellas se orientaban eficazmente hacia la sostenibilidad. Desde la sanción de la ley, ninguna de ellas ha reunido los requisitos necesarios para obtener la mencionada autorización.

Naturalmente que una falla de supervisión no siempre es el fin del mundo. Si una IMF recién autorizada entra en cese de pagos, el sistema financiero del país probablemente no sufra un temblor. Sin embargo, dentro del pequeño “sistema” de la actividad de microfinanzas, los resultados podrían ser más graves. En un pequeño grupo de IMF autorizadas que desarrollan actividades más allá de los límites de una sola comunidad, la quiebra de una o dos de ellas bien podría menoscabar la disposición de los depositantes a confiar el dinero a las demás. Lo

peor es que cuando los prestatarios se ponen nerviosos por la situación de las IMF y la eficacia de la fiscalización del supervisor, su incentivo para reembolsar los préstamos se debilita, y puede desarrollarse un ciclo de profecías que se cumplen por su propia enunciación.

Una vez que se abre una nueva ventanilla de reglamentación para proveer financiamiento a los pobres, el supervisor puede verse presionado a llenarla con algo. Si no hay IMF en condiciones de obtener la autorización entre las que pueda elegir, podría otorgar autorizaciones a IMF cuya rentabilidad sólo quede demostrada en sus proyecciones financieras para años venideros. Todo lo que se diga es poco para destacar la escasa confiabilidad de dichas proyecciones. Una mejor proyección es la presencia de un gerente que ya haya logrado durante dos o tres años obtener utilidades de un nivel lo suficientemente alto como para que la IMF hubiera podido pagar precios comerciales por los pasivos que pretende captar. (Este peligro es por supuesto especulativo, habida cuenta de la falta de experiencia práctica con dichas ventanillas hasta la fecha. En la medida en que sea real, el peligro se ve probablemente mitigado por el uso de una estructura reglamentaria “escalonada”, como la propuesta en el caso de Zambia; a una IMF que aún no es lo suficientemente segura como para recibir depósitos del público en general, el supervisor puede otorgarle una “autorización a medias” que no permita captar dichos depósitos y que tal vez ni siquiera exija una supervisión prudencial.)

Otro de los riesgos es que una vez que se empieza a reglamentar, es posible que no se pueda hacer un alto cuando sea razonable. Ya hemos analizado el peor de los casos, en que “el establecimiento de un marco jurídico de las microfinanzas” lleva a la imposición de topes de usura que hacen imposible que el microfinanciamiento sostenible tenga un alcance masivo. En términos más generales, hay una tendencia natural a reglamentar en exceso, que puede expresarse en restricciones inútiles a la innovación –por ejemplo, limitaciones mal redactadas sobre el alcance de los servicios, restricciones geográficas, requisitos de orden físico onerosos para las sucursales y otras oficinas, o reglamentaciones que se redactan para ajustarlas a una metodología en particular pero que más adelante se aplican en forma general. A los observadores orientados al microfinanciamiento comúnmente les preocupa el exceso de reglamentación en virtud de la Ley PARMEC de África occidental en materias que van mucho más allá del tema de las tasas de interés.

La tercera preocupación se deriva de una observación anterior, con la que pocos no estarían de acuerdo, en el sentido de que existe una pequeña minoría de países en los que el organismo de supervisión está tan politizado o es tan corrupto o incompetente que la asistencia externa probablemente no produzca mejora alguna a mediano plazo. En esos casos, no se hace un favor al microfinanciamiento cuando los esfuerzos bien intencionados por “establecer un marco” llevan a que las IMF pasen a ser controladas por dicha autoridad.

Por último, existe el peligro de que el largo proceso de establecer nuevas ventanillas por ley pueda distraer la atención de IMF, donantes y gobiernos de otras cuestiones importantes, por ejemplo, de la actividad cotidiana de lograr la sostenibilidad de las IMF existentes, o asegurar la transparencia en la información acerca de los resultados, enmendar reglamentaciones que hacen que sea imposible para los bancos comerciales dedicarse al microfinanciamiento, o establecer centros de información sobre crédito ....

**Oportunidad.** La lista de problemas y peligros que hemos examinado hasta ahora no justifica la conclusión de que los países deben olvidarse de encuadrar al microfinanciamiento en un medio de autorizaciones. Si en definitiva las microfinanzas no pueden dar este salto, es

posible que nunca llegue a la mayoría de sus posibles clientes. Se trata de una cuestión de oportunidad y gradualismo.

Es nuestra opinión que la mayoría de los países debe avanzar lentamente en este aspecto. Una de las razones es sencillamente la inexperiencia; en todo el mundo se tiene poca experiencia, no sólo en materia de supervisión de la actividad de microfinanzas, sino también de los resultados a largo plazo de las carteras y las instituciones de microfinanzas. En esas condiciones, tiene sentido esperar un poco antes de crear una estructura legal definitiva<sup>23</sup>.

Concretamente, si el principal centro de atención es las microfinanzas por parte de las ONG, nos inclinaríamos por **esperar hasta que unos pocos gerentes u ONG de microcrédito hubieran demostrado** durante un período de unos dos años **que pueden administrar sus carteras de préstamos de una manera lo bastante rentable como para pagar costos comerciales** por cualquier proporción de su financiamiento que la autorización para funcionar como instituciones financieras les permitiría obtener de fuentes externas. Hasta entonces, cabe preguntarse si hay algo que pueda ser autorizado de manera responsable. Este tratamiento no es, o por lo menos no debería ser, distinto del tratamiento dado a los bancos nuevos. Se otorgan autorizaciones a los bancos para iniciar sus actividades sin que cuenten con un historial como instituciones; sin embargo, un buen sistema de supervisión normalmente insistiría en la identificación y contratación de gerentes con un buen historial en materia de banca antes de que se permita al banco empezar a desarrollar sus operaciones.

Si ninguna de las IMF del país pasa la prueba indicada en este documento, parece ser poco realista la expectativa de que la apertura de una ventanilla especial de reglamentación haga que dichas IMF de alguna manera sean rentables. Algunas IMF creen que el acceso al financiamiento en condiciones comerciales conducirá a aumentos de escala que a su vez las harán rentables. Las economías de escala son importantes en el ámbito de las microfinanzas, pero la mayoría de ellas al parecer se producen cuando la IMF va incrementando su clientela de 5.000 a 10.000 personas<sup>24</sup>. Más allá de ese número, los aumentos rápidos de escala comúnmente reducen la rentabilidad actual. Los aumentos de escala pocas veces harán que una IMF no lucrativa sea rentable.

Por el contrario, evidentemente que crear una autorización especial para desarrollar actividades de microfinanzas al parecer tiene mucho sentido en un país en el que ya exista una masa crítica de IMF sólidas que estén en condiciones de hacer uso de esa autorización de manera segura.

## **F. Alternativas a la apertura de una ventanilla especial**

Supongamos que un país determinado tiene una o dos IMF que son ONG que ya reúnen las condiciones para obtener la autorización, como se explicó antes. Según la legislación y circunstancias locales, tal vez sea posible encuadrar sus operaciones en un marco de

---

<sup>23</sup> Como se señaló, la experiencia de Bolivia ilustra esta afirmación. Durante varios años, el superintendente de bancos supervisó a BancoSol como un caso de excepción informal, sencillamente negándose a exigir el cumplimiento de algunas reglamentaciones bancarias. Las reglas especiales de juego para la actividad de microfinanzas no se fijaron sino después de que el organismo de supervisión hubiera ganado años de experiencia práctica fiscalizando una cartera real de microcréditos de una institución sólida. No es muy sorprendente que esta experiencia haya demostrado ser muy valiosa al momento de redactar leyes y reglamentaciones y de organizar sistemas de supervisión para una nueva ventanilla de microfinanzas.

<sup>24</sup> Esta generalización aproximada se deriva de la experiencia de los autores, de datos de MicroBanking Bulletin, y de modelos financieros de computación.

autorizaciones, y darles acceso a depósitos y otros fondos en condiciones comerciales, sin necesidad de crear una nueva autorización reglamentaria para las IMF.

**Uso de una ventanilla existente; reglamentación por excepción.** Con frecuencia es posible que, a través de una autorización legal vigente, se permita a una ONG funcionar en forma de banco comercial, institución financiera no bancaria o cooperativa financiera. Es larga la lista de casos en que IMF con motivación social han podido utilizar estructuras de autorizaciones que no fueron creadas específicamente para la actividad de microfinanzas<sup>25</sup>.

América Latina tiene más experiencia que otras regiones en materia de ventanillas de reglamentación creadas especialmente para las microfinanzas. Una perspectiva más amplia de estas ventanillas resulta reveladora. El microcrédito distinto del proporcionado por las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina ascendía a un total de unos US\$800 millones (con 1,1 millones de prestatarios activos) a fines de 1998. Teniendo en cuenta el cálculo de Glenn Westley respecto de la proporción de microcrédito atribuible a las cooperativas de crédito (véase la nota 22) y reduciendo el resultado al 50% para ser conservadores al extremo, obtenemos un total de US\$1.600 millones de microcrédito en América Latina. Aproximadamente el 95% de dicho microcrédito lo proporcionan instituciones autorizadas. Empero, sólo US\$250 millones del total –el 16%– proviene de instituciones autorizadas a través de ventanillas orientadas a las microfinanzas<sup>26</sup>. La mayor parte de las microfinanzas en América Latina se proporciona en virtud de ventanillas de autorizaciones (bancos, instituciones financieras y cooperativas de ahorro y crédito) que existían antes de que se empezara a hablar de microfinanzas.

Suele afirmarse que los requisitos de capital mínimo resultan prohibitivos para que una ONG con un programa de microfinanzas pueda obtener la autorización para funcionar como banco. Esto es verdad en algunos países. Sin embargo, en muchos otros el capital mínimo requerido para obtener una autorización para funcionar como banco es de menos de US\$10 millones, y hasta de entre US\$1 millón y US\$3 millones<sup>27</sup>. En esos casos, una IMF con un sistema confiable de contabilidad e información comprobado, una cartera de buena calidad y un historial de rentabilidad normalmente puede obtener el monto de dinero necesario para cumplir con dicho requisito. Actualmente hay una docena de organismos internacionales dispuestos a invertir en el capital social de dichas IMF; la mayoría de ellos se encuentra con una escasez, no de dinero, sino de IMF sólidas en las cuales invertir. Las instituciones que no se ajustan a los criterios exigidos tendrán más problemas para obtener capital social, pero ¿son éstas las instituciones que queremos autorizar a captar ahorros del público?

---

<sup>25</sup> La lista comprende las siguientes: BASICS (India), K-REP (Kenya), BancoSol (Bolivia), Kafo Jiginew (Malí), BRAC Bank (Bangladesh), FinAmerica (Colombia), Compartamos (México), FINSOL (Honduras), CARD Bank (Filipinas), Financiera Calpia (El Salvador), ACEP (Senegal), Genesis (Guatemala), Banco ADEMI y Banco de la Pequeña Empresa (República Dominicana), CERUDEB (Uganda) y Banco Solidario (Ecuador).

<sup>26</sup> El cálculo para las instituciones distintas de las cooperativas de ahorro y crédito fue hecho por Christen a partir de varias fuentes, incluida la base de datos de MicroBanking Bulletin, que es la fuente más importante, complementada con datos del documento preparado por Beth Rhyne y Bob Christen titulado: "Microfinance enters the marketplace" (USAID, 1999).

<sup>27</sup> El nivel de capital mínimo exigido para actuar como institución financiera comúnmente es muy inferior, aunque en la mayoría de los países no se permite a las instituciones financieras captar depósitos de libreta de ahorro.

Es posible que algunas de las reglamentaciones que afectan la autorización que se está considerando no sean adecuadas para una cartera de microfinanzas. Por ejemplo, en el caso de Bolivia ya mencionado, la ONG (PRODEM) obtuvo una autorización plena para funcionar como banco. Las reglamentaciones bancarias limitaron el financiamiento sin garantía al 25% del capital social. BancoSol, el nuevo banco de microfinanzas, no tenía posibilidades de ajustarse a las reglamentaciones, puesto que casi el 100% de su cartera era sin garantía en ese momento; su metodología se basaba más en los ingresos del prestatario que en la garantía para asegurar el reembolso de los préstamos. Además, la exigencia del cumplimiento de las reglamentaciones relativas a los documentos de los préstamos hubiera hecho que el costo del financiamiento fuera prohibitivo para los clientes de BancoSol.

La reacción del supervisor fue hacer la vista gorda; sencillamente por años optó por no exigir el cumplimiento de esas y otras reglamentaciones, habida cuenta del sólido desempeño del banco en los demás aspectos<sup>28</sup>. Es posible que se abuse de esta clase de reglamentación por excepción, aunque con frecuencia parecería ser la respuesta más eficiente ante una situación de transición en que van apareciendo en el mercado nuevos tipos de financiamiento.

Las situaciones transitorias podrían abordarse con un enfoque más radical, que confesamos es especulativo porque no conocemos ningún país que lo haya aplicado. Conforme a dicho enfoque, el gobierno que quisiera promover las microfinanzas daría al supervisor una autorización legal expresa para conceder excepciones reglamentarias a un número muy limitado de intermediarios –nuevos o existentes– cuya suma de activos de microfinanzas tendría que estar por debajo de un monto moderado que no tendría posibilidades de afectar al sistema financiero. Esta autoridad para conceder excepciones discrecionales se extendería a un número determinado de años, al término de los cuales se ajustaría el marco jurídico formal en consecuencia. La ventaja de este enfoque es que la reforma de leyes y reglamentaciones podría basarse en la experiencia concreta, en lugar de hacerlo en conceptos y pronósticos.

Naturalmente que, con el tiempo, se deberán modificar las reglamentaciones bancarias a fin de tener en cuenta las nuevas *metodologías* de microfinanzas, ya sea que el país cree o no una autorización especial para las instituciones de *microfinanzas* nuevas. Las reglamentaciones bancarias vigentes en la mayoría de los países en desarrollo no se han preparado teniendo en cuenta el financiamiento para particulares basado en la solvencia moral de los posibles prestatarios (es decir, sin garantías).

A continuación se presenta una lista ilustrativa de las reglamentaciones típicas que tal vez deban modificarse en el caso de las carteras constituidas por préstamos por debajo de determinado límite (digamos, entre US\$1.000 y US\$10.000 según la economía local de que se trate)<sup>29</sup>:

- Ya se han analizado los **topes de las tasas de interés**.

---

<sup>28</sup> Posteriormente, a medida que fueron surgiendo otras instituciones que reunían las condiciones para obtener la autorización y el organismo de supervisión fue ganando más experiencia en materia de microfinanzas, estas y otras discrepancias normativas se resolvieron a través de nuevas reglamentaciones formales.

<sup>29</sup> Para un análisis más minucioso de los impedimentos reglamentarios para el microcrédito bancario en América Latina, véase la obra de Tor Jansson y Mark D. Wenner titulada *La Regulación Financiera y su Importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., 1998.

- Los **límites** impuestos **al financiamiento sin garantías** como porcentaje del capital social del banco o del total de activos suelen hacer que el microfinanciamiento basado en la información personal sobre los posibles prestatarios no sea viable. Análogamente, la exigencia de que los bancos automáticamente **constituyan provisiones para un elevado porcentaje** del financiamiento sin garantías será un problema, al igual que la aplicación de reglas indebidamente onerosas de ponderación de los riesgos de dicho financiamiento al calcular la suficiencia del capital. Los bancos tienen que poder sustituir la garantía convencional por las garantías solidarias o, lo que es más importante, el historial de reembolsos de cada prestatario o de todo el banco.
- Las reglamentaciones **bancarias** suelen establecer **requisitos para las sucursales**, como normas de seguridad, horas laborables, liquidación diaria de las cuentas o restricciones en materia de ubicación. Cuando se las aplica al microfinanciamiento, estas reglas pueden obstaculizar inútilmente las innovaciones que reducen los costos y hacen a la prestación más conveniente de servicios a los clientes.
- Los **requisitos** normales **en cuanto a documentos de los préstamos** son demasiado caros y llevan mucho tiempo para el eficaz desarrollo de la actividad de microfinanzas, especialmente cuando ésta se basa mucho en las garantías solidarias.
- Las reglamentaciones bancarias suelen exigir la **inscripción plena de la garantía**, que cuesta demasiado en el caso de los préstamos muy pequeños. Muchas IMF usan técnicas de inscripción parcial, que son eficaces y accesibles.
- Muchos países imponen **restricciones a los garantes o codeudores**, prohibiéndoles, por ejemplo, obtener un préstamo en otra parte. Según una interpretación estricta, dichas reglas no permitirían el empleo de métodos de préstamos para grupos, en los que los miembros son deudores y garantes a la vez.
- A veces, no es factible para las sucursales de instituciones de microfinanzas ubicadas en lugares apartados cumplir con los **requisitos de información diaria** relativos a la liquidación de cuentas y los saldos de caja.
- Para dedicarse al microfinanciamiento, un banco tal vez necesite una unidad que pueda ser legalmente independiente del banco principal, por ejemplo, que funcione como institución financiera independiente o sucursal de administración de los préstamos. Las reglamentaciones bancarias, incluidas las reglas que prohíben a todo banco ser accionista de otras instituciones financieras o empresas, suelen impedir a los bancos crear dichas unidades independientes.
- Algunos países prohíben o limitan las inversiones en bancos de propiedad de extranjeros o de instituciones (en lugar de personas físicas). La primera restricción tiene por objeto preservar la soberanía financiera nacional. La segunda está destinada a aclarar la responsabilidad personal por los resultados del banco e impedir el lavado de dinero. En la práctica, los organismos internacionales y las ONG locales son la única fuente disponible de la mayor parte de las inversiones en

el capital social de los nuevos bancos orientados hacia las microfinanzas, de modo que estas restricciones pueden hacer que sea imposible capitalizar a dichos bancos.

En algunos países en desarrollo, está surgiendo con rapidez el financiamiento para los consumidores, mediante el uso de técnicas elaboradas de calificación del crédito que permiten el otorgamiento de préstamos a clientes a quienes los bancos antes se veían impedidos de prestar servicios. Este préstamo basado en la información personal sobre los posibles prestatarios está destinado fundamentalmente a los empleados asalariados, pero se está extendiendo a los microempresarios y otros clientes de las IMF en América del Sur. El financiamiento para el consumidor no puede desarrollarse si no se modifican algunas de las reglamentaciones analizadas antes.

**Recuadro 9 – La subasta chilena: Reducción al mínimo de los problemas de supervisión; ajustes reglamentarios para permitir el microfinanciamiento por los bancos comerciales**

Un enfoque novedoso aplicado en Chile ha permitido catalizar el rápido crecimiento de los servicios de microfinanzas y a la vez reducir al mínimo los problemas de supervisión.

Desde 1993, el Fondo de Inversión Social de Chile ha utilizado un sistema de subastas para subvencionar la entrada de los bancos comerciales en la actividad de microcrédito. Dos veces al año se subasta una subvención fija entre los bancos que ofrecen proporcionar el mayor número de micropréstamos por la subvención más reducida. Hasta ahora el valor de la subvención ha ido disminuyendo constantemente, de US\$240 a unos US\$80, para los préstamos de un promedio de US\$1.200 (aproximadamente el 25% del PNB per cápita).

Se han presentado a las subastas varios bancos grandes con importantes operaciones de primer piso. En la actualidad, cuatro bancos predominan en el mercado de microcrédito, que llegan a un número estimado de 80.000 microempresas que son prestatarios activos con una cartera total de unos US\$100 millones. Alrededor de la tercera parte de las microempresas de Chile son clientes de estos bancos. Las ONG chilenas llegan tan sólo al 10% de esa cantidad de clientes.

Los bancos son grandes. El Banco del Estado y el Banco Santander tienen un total de activos medidos en miles de millones de dólares. El Banco Sudamericano y el Banco del Desarrollo tienen activos por valor de cientos de millones. El microcrédito no es, y probablemente nunca llegue a serlo, un gran segmento de la estructura de activos de ninguno de estos bancos: sus carteras de microcrédito representan tan sólo entre el 1% y el 5% de los activos. Cuando el microfinanciamiento se encuadra de esta manera en la cartera mucho más diversificada de un banco comercial, el riesgo institucional se diluye casi totalmente. Por lo tanto, el superintendente de bancos de Chile no tiene que perder mucho tiempo en supervisar a las carteras de micropréstamos, cuya fiscalización se deja a la oficina del contralor de los distintos bancos.

En general el superintendente de bancos de Chile ha prestado gran apoyo al microcrédito. La superintendencia de bancos ha autorizado a dos bancos comerciales a crear sucursales de administración de los préstamos que sean de propiedad total del banco de que se trate. Admitiendo los requisitos especiales de las microfinanzas en materia de operaciones y personal, los bancos crean estas sucursales para permitir la administración independiente de las carteras de micropréstamos, aunque sigan estando en los libros del banco. En otro caso, la superintendencia permitió a un banco abrir sucursales especiales de microfinanzas, algo que en general no se hace para otros tipos de productos.

En el caso de los préstamos para las empresas normalmente se deben constituir provisiones de hasta el 20% en el momento en que se originan los préstamos si la capacidad de pago no se demuestra con estados financieros y otros documentos. Este requisito desalienta el otorgamiento de préstamos a empresas pequeñas e informales. Cuanto más chica es la empresa, tanto mayor es el problema relativo a los documentos y costos. A fin de promover el otorgamiento de préstamos a las microempresas, el superintendente de bancos ha optado por la constitución de provisiones para esos préstamos utilizando las normas aplicadas a los préstamos para los consumidores, que se basan exclusivamente en el desempeño en materia de reembolsos.

**Unión con una institución ya autorizada para funcionar.** Otra posibilidad, en lugar de otorgar una autorización especial a las IMF, es permitir que las IMF no autorizadas aprovechen la autorización de alguna otra institución. Las IMF que son ONG se han unido a bancos o cooperativas de ahorro y crédito existentes, utilizando en verdad la autorización de estas últimas instituciones para incrementar los servicios financieros prestados a la clientela tenida en mira de las ONG. La ONG Freedom from Hunger tiene arreglos de ese tipo con cooperativas financieras o bancos rurales en Burkina Faso, Filipinas, Ghana, Madagascar y Malí.

A las ONG puede gustarles trabajar con cooperativas financieras, porque éstas tienen una orientación social y no tienen fines de lucro. Sin embargo, por lo general a las ONG les inquietará más pensar en colaborar con un banco privado, pues consideran (normalmente con razón) que al banco le interesa la clientela. Temen que su misión se desvirtúe si unen sus fuerzas con las de un banco. La estructura de la relación entre un banco y una ONG puede ser muy creativa, y abarcar opciones que podrían reservar para la ONG el control del financiamiento, incluidos la metodología, el tamaño y las condiciones de los préstamos y la elección de los clientes. El lector interesado en explorar estas posibilidades puede remitirse a la nota 30 a continuación<sup>30</sup>.

Cabe señalar que, si bien es reducido, el número de bancos comerciales interesados en las microfinanzas parece estar aumentando rápidamente. Hay por los menos dos o tres docenas de bancos comerciales que ya están desarrollando actividades de microfinanzas en Asia, América Latina, África, Europa oriental y Oriente Medio (sin contar los que se crearon a tal fin).

Sospechamos que en algunas circunstancias, las fusiones y los acuerdos de cooperación con las instituciones ya autorizadas deberían analizarse más. Desde el punto de vista del supervisor, dicho acuerdo sería mucho más fácil de supervisar que una institución no diversificada que sólo se dedique al microfinanciamiento y cuyos dueños no puedan responder aportando capital rápido en situaciones de emergencia. La apertura de una

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, la ONG podría actuar como agente del banco, y cobrar un cargo por la administración de la cartera que en definitiva pertenece al banco. La ONG podría mantener el control de la gestión de la cartera, en tanto que ésta siga ajustándose a las normas convenidas de desempeño. Por lo tanto, la ONG podría seguir haciendo exactamente la actividad que conoce bien, sin tener que preocuparse por las operaciones de apoyo, las funciones de tesorería, la presentación de informes al supervisor bancario y las numerosas complicaciones más que deberá aprender si obtiene su propia autorización.

Para despertar un mayor interés del banco en dicha forma de colaboración, la ONG podría aportar su cartera a éste a cambio de acciones. Eso le permitiría ocupar un lugar en el directorio. En virtud de un contrato con el banco, la ONG haría toda la gestión de la cartera, como lo ha hecho siempre, y recibiría una comisión para cubrir sus gastos. Al principio, la cartera de microfinanzas podría estar garantizada en un ciento por ciento por las acciones que tenga la ONG en el banco, de modo que el banco no correría riesgos. [Dicha garantía tal vez no sea viable en todos los países.] El banco podría potenciar inmediatamente su aumento de capital social captando depósitos adicionales equivalentes a doce veces el monto de dicho aumento, los que podría usar como quisiera. Si, con el paso del tiempo, la cartera de microcrédito alcanzara determinadas metas de desempeño, el banco estaría comprometido contractualmente a asignar en forma gradual montos crecientes de dichos depósitos adicionales a la expansión del microcrédito. Dicho acuerdo podría incluir disposiciones relativas a la rescisión unilateral que permitieran a cualquiera de las partes retirarse mediando un preaviso razonable si no se llegara a sentir cómoda con el acuerdo.

La ONG también podría seguir con sus propias actividades de microfinanzas, manteniendo la propiedad de su cartera. Simplemente utilizaría sus oficiales y oficinas para ofrecer a sus clientes servicios de depósito en nombre del banco, el que a su vez prestaría total o parcialmente el monto de esos depósitos a la ONG, dependiendo de los resultados financieros de esta organización.

ventanilla especial para la autorización de IMF reduce el incentivo de analizar estas posibilidades.

**Ahorro sin intermediación.** Cuando la intención de la autorización sea proporcionar a los clientes pobres más servicios de ahorro, en lugar de ampliar el financiamiento para las carteras de crédito de las IMF, otra posibilidad es permitir a las IMF captar ahorros con la condición de que éstos sean depositados tan pronto como sea posible en un banco autorizado, y nunca sean expuestos a riesgo por las IMF. Este aislamiento de riesgo tiene dos aspectos, a saber: 1) la IMF no podría utilizar los ahorros para financiar los préstamos que otorga, ni para ningún otro fin distinto de pagar los retiros de fondos de los ahorros y tal vez mantener un reducido nivel de efectivo en mano, de modo que pueda pagar retiros pequeños con prontitud, y 2) los depositantes tendrían un privilegio de cobro sobre las cuentas del banco si la IMF quiebra, de modo que estos depósitos no se diluirían en el pago a otros acreedores<sup>31</sup>.

Es posible que las reglamentaciones bancarias deban modificarse un poco para permitir la existencia de dichos acuerdos. Con todo, la realización de esos cambios valdría la pena, habida cuenta del doble atractivo del acuerdo, que al parecer reduciría al mínimo el riesgo para los depositantes y también la carga de supervisión. Después de haber administrado depósitos sin intermediación por algunos años, la IMF estaría en mejores condiciones de solicitar una autorización para dedicarse a la intermediación. La IMF habrá tenido la oportunidad de probar que puede administrar no sólo su cartera de préstamos de manera sostenible, sino también los sistemas involucrados en las operaciones de ahorro. En consecuencia, un sistema de captación de ahorros sin intermediación podría ser un paso intermedio para las ONG en transformación.

Esto no significa que se deberían aplicar reglas similares a los ahorros forzosos en relación con un plan de créditos. Se aplican en este caso los mismos argumentos que se esgrimen en contra de la supervisión prudencial de las IMF que sólo toman depósitos forzosos.

## **G. Otros enfoques relativos a la supervisión**

Si un supervisor debe asumir la responsabilidad de la fiscalización de los nuevos intermediarios no bancarios (sea que se trate de IMF autorizadas especialmente o de cooperativas de ahorro y crédito que antes no eran supervisadas), deberá encarar el cúmulo de problemas analizados en la Sección A. El seguimiento, la inspección ocular y las odiosas intervenciones en caso de problemas son especialmente amedrentadores cuando se debe supervisar a un gran número de instituciones pequeñas. Se han recomendado varias alternativas para que la autoridad bancaria dirija la supervisión.

---

<sup>31</sup> Este acuerdo eliminaría la mayor parte del riesgo específico de las IMF. Es cierto que alguna IMF podría verse tentada de utilizar dinero de los depósitos para fines no autorizados. Sin embargo, toda reglamentación está sujeta al riesgo de incumplimiento deliberado. Se podría reforzar el incentivo para su cumplimiento si se incluyera la responsabilidad personal o sanciones penales para los infractores. La supervisión de dicho cumplimiento debería ser relativamente sencilla. Tal vez se podría hacer uso de auditores externos para asegurarse de que los depósitos se colocan en el banco con prontitud y que se retiran sólo para fines autorizados. El control de este tipo de trayectoria documental es fácil, y los auditores lo hacen mucho mejor que (por ejemplo) la evaluación de la calidad de la cartera de microcréditos.

Otro riesgo es que los sistemas de las IMF tal vez no sean adecuados para mantener bien las cuentas de los clientes. Probablemente este sería un problema más común que el uso indebido intencional de los depósitos. Sin embargo, una vez más, la comprobación del grado de adecuación de dichos sistemas es una tarea de rutina para los auditores.

**Autosupervisión.** El análisis de la autosupervisión por lo general es confusa porque este término se entiende de muy distintas maneras. A los fines de este documento, con el término “autosupervisión” nos referimos *exclusivamente* a los acuerdos en virtud de los cuales la responsabilidad fundamental de la fiscalización y la exigencia del cumplimiento de las normas prudenciales la tiene el organismo que es controlado por las organizaciones que habrán de supervisarse, normalmente una federación de IMF controlada por sus miembros. En este aspecto por fin la experiencia parece justificar una conclusión categórica. **En los países pobres, la autosupervisión de los intermediarios financieros se ha intentado docenas de veces y ha demostrado en reiteradas ocasiones ser ineficaz**<sup>32</sup>, incluso en los numerosos casos en que los donantes prestaron mucha asistencia técnica. No es difícil encontrar la razón del fracaso del modelo. Una autoridad de vigilancia que sea controlada por las partes vigiladas plantea un conflicto de intereses evidente. El beneficio inmediato para las instituciones participantes no es lo suficientemente grande como para inducirlos a ser firmes cuando surgen problemas. La mayor parte de la experiencia en materia de autosupervisión se ha referido a federaciones de cooperativas financieras, pero es difícil encontrar una razón para esperar mejores resultados en el caso de las federaciones de IMF.

Tanto en Guatemala como en la República Dominicana, pequeños grupos de cooperativas de ahorro y crédito sólidas han constituido federaciones, cuya labor incluye la fiscalización y la exigencia del cumplimiento de las normas prudenciales. En ambos casos, estas federaciones cuentan con grandes ventajas para desarrollar esa tarea. Todas las cooperativas de ahorro y crédito que supervisan empiezan a funcionar con una sólida situación financiera. La oficina de supervisión de la federación no tiene que preocuparse por la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito de situación endeble del país en cuestión. Los sistemas de contabilidad y presentación de informes no sólo son buenos sino también uniformes. Las normas se fijan y acuerdan con claridad. La oficina de supervisión cuenta con personal técnico sólido. Sin embargo, a pesar de todas estas ventajas, el personal de ambas federaciones, así como también de las cooperativas de crédito miembro, admitirá en forma privada que es probable que el “supervisor” no tenga poder alguno si un miembro grande se aparta de las normas. Piensan que un directorio designado por los miembros que son supervisados no tendrá credibilidad ni fijará el rumbo en un caso de emergencia. Por ésta y otras razones, en ambos casos, estas federaciones han presionado mucho para que sus miembros sean sometidos a la autoridad del supervisor bancario.

Las federaciones de IMF tal vez cumplan funciones útiles, como el establecimiento de normas y de formatos coherentes para la presentación de informes, la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica para los miembros, o incluso de gestión de liquidez centralizada. Sin embargo, si la federación es realmente controlada por sus IMF miembros, pedirle que asuma la responsabilidad de velar por la seguridad de los depositantes sería, al parecer, una postura sumamente imprudente.

**Supervisión delegada.** Según algunos modelos propuestos, el organismo de supervisión mantiene su autoridad legal sobre las instituciones supervisadas, y su responsabilidad por éstas, pero delega el seguimiento periódico y las inspecciones oculares en un tercero. Este “agente” podría ser una federación de IMF o un organismo técnico independiente. La función del supervisor consiste en: 1) poner periódicamente a prueba la confiabilidad de la actividad

---

<sup>32</sup> De la misma manera en que lo hicimos antes, definimos a la supervisión cautelar como “eficaz” cuando: a) por lo menos el 80% de las instituciones supervisadas son, en efecto, solventes, y b) esta situación se mantiene estable durante décadas. La autosupervisión de las instituciones financieras funciona algunas veces en un país rico, pero es difícil encontrar casos que dé buenos resultados en los países pobres.

de seguimiento, inspección y presentación de informes del agente, y 2) intervenir en situaciones problemáticas.

Una variante de ese modelo al parecer está dando buenos resultados en Indonesia, donde el Banco Rakyat Indonesia (BRI) se vale desde hace mucho tiempo de sus sucursales en zonas rurales para supervisar a un gran número de pequeños bancos municipales; sin embargo, la relación entre el BRI y los bancos municipales es mucho más estrecha de lo que normalmente entraña la palabra “supervisión”. En Perú, el superintendente de bancos ha delegado la fiscalización cotidiana a una federación de instituciones municipales de ahorro y préstamo. Sin embargo, el superintendente controla estrictamente la calidad e independencia de la labor de la federación; la norma es que la oficina del supervisor haga una inspección ocular de cada institución. No conocemos otros casos en que se haya usado dicho modelo durante un tiempo lo suficientemente largo como para sacar conclusiones acerca de su eficacia. Por lo tanto, sólo haríamos algunos comentarios generales:

- Si el agente es una federación de IMF, probablemente sólo encare bien los casos problemáticos cuando la fiscalización del supervisor sobre el agente sea lo suficientemente activa como para que el supervisor tenga un elevado grado de control de hecho sobre las operaciones del agente.
- Aunque el organismo supervisor bien podrá delegar sus funciones de vigilancia, la ley normalmente no permitirá la delegación de su autoridad y responsabilidad de intervenir cuando las instituciones tienen problemas o se desmoronan. Por lo tanto, el supervisor que acepta responsabilidad por las nuevas IMF con la esperanza de que el agente vaya a hacer la mayor parte del trabajo puede encontrarse más adelante con una pesada carga que no puede ser objeto de delegación.
- Si el gobierno acepta ser responsable por la solidez de las IMF en virtud de un acuerdo de supervisión delegada, debe analizar si tiene una estrategia viable de salida en caso de que la supervisión delegada no funcione bien.
- Para ser eficaz, todo agente probablemente necesitaría fiscalizar mejor que una empresa de auditoría externa la situación y riesgos de las IMF. Como señalamos antes, las auditorías externas de las IMF hasta ahora han demostrado ser muy poco confiables para verificar la exactitud de los estados financieros de las IMF, sobre todo la calidad de las carteras de préstamos de las IMF.

#### **Recuadro 10 – Bank Rakyat Indonesia y los BKD: ¿supervisión delegada?**

Hace más de 100 años se crearon en toda Java y Sumatra pequeños bancos a nivel de las aldeas (Badan Kredit Desas –BKD). En la actualidad hay BKD en unas 5.500 aldeas, con frecuencia administrados por personal voluntario. En 1929 se delegó en el Bank Rakyat Indonesia (BRI), un banco comercial de propiedad estatal, la autoridad de supervisión de los BKD. El BRI estableció una división de banco cooperativo y comunal que desarrolla operaciones a través de su red establecida de sucursales.

El BRI ejerce su supervisión mediante visitas mensuales o incluso semanales a cada BKD, muchos de los cuales están abiertos sólo un día por semana. Cada supervisor está a cargo de unos 20 BKD. El BRI también aporta los servicios de tenedores de libros, cada uno de los cuales prepara estados financieros mensuales para los BKD abarcados por unas cinco sucursales del BRI. Los estados se envían al BRI y al banco central. El BRI fija las tasas de interés y demás políticas de operaciones necesarias para los BKD. Se encarga de la teneduría de libros y de la gestión del pasivo de éstos. El

BRI también se encarga de la gestión de caja de los BKD y es el único depositario de cualquier excedente de liquidez que se registre en el sistema.

Con el tiempo, la relación de “supervisión” entre el BRI y los BKD ha evolucionado y se ha convertido en algo parecido a lo que podría ser una red de sucursales con un elevado grado de descentralización. El BRI está prestando los servicios que la sede de un banco normalmente proporcionaría a sus sucursales. Las comisiones pagadas por los BKD –por un monto equivalente a un 25% de sus gastos de explotación– están en la gama de lo que podría cobrarse por el apoyo administrativo de la sede. Técnicamente, el acuerdo es de “supervisión delegada”, pero de hecho va mucho más allá de lo que esa expresión entraña.

**Instituciones financieras de segundo piso.** En algunos países hay una institución financiera de segundo piso o fondo nacional que se encarga de los préstamos mayoristas para las IMF locales, normalmente IMF de crédito exclusivamente. En su calidad de inversionista, dicha institución financiera de segundo piso es, por naturaleza, una especie de organismo de supervisión. Si espera que sus préstamos sean reembolsados, debe evaluar y fiscalizar la solidez de las IMF a las que otorga préstamos. Para las IMF que no se ajustan a sus normas, la sanción es la denegación de préstamos.

A veces se recomienda el uso de estructuras como las de las instituciones principales para la supervisión de las IMF que captan depósitos, normalmente en virtud de un acuerdo de supervisión delegada con la autoridad financiera. Dicho acuerdo podría entrañar posibles conflictos de intereses; por ejemplo, ¿estaría la institución financiera de segundo piso ansiosa por cerrar una IMF que le debiera dinero?

En términos más generales, algunas instituciones financieras de segundo piso han logrado recuperar sus préstamos. Con todo, la justificación de estas instituciones suele incluir la esperanza de que catalicen mejoras importantes de calidad en las IMF que financian. Pocas han tenido éxito en esta tarea. La gran institución de segundo piso de microfinanzas de Bangladesh, Palli Kharma Sahayak Foundation –PKSF–, al parecer es una excepción a la experiencia, en general desalentadora, en materia de este tipo de instituciones. Sin embargo, esta institución financiera de segundo piso fue creada *después* de que ya se hubiera desarrollado una masa crítica de IMF solventes, situación que se da en pocos países más.

**¿Organismos de calificación?** Trece cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala están creando un organismo privado de calificación que se encargará de la evaluación y certificación de su solidez financiera<sup>33</sup>. Las cooperativas de ahorro y crédito no controlarán al organismo de calificación. La situación que ha impulsado este paso es que el público tiene tan poca confianza en las cooperativas de ahorro y crédito que éstas deben pagar 2% más que los bancos con que compiten para captar depósitos. Las autoridades financieras del país se han negado a asumir la responsabilidad de la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, de modo que este grupo de instituciones sólidas está probando una alternativa privada, por lo menos como medida transitoria. El organismo de calificación tendrá un presupuesto importante para publicidad, a fin de que el público tome conciencia del galardón que representa la aprobación por el organismo. La principal sanción para las cooperativas de

---

<sup>33</sup> Está participando sólo el 10% de las cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala, pero a ellas les corresponde el 85% de los ahorros y préstamos de dicho tipo de cooperativa del país. Al igual que en la mayoría de los demás países, no hace falta trabajar más que con un puñado de instituciones a fin de llegar a la vasta mayoría de los clientes de microfinanzas del país.

ahorro y crédito que no cumplan con los requisitos exigidos será la revocación (muy publicitada) del galardón de esa cooperativa de crédito. Además, los contratos con las cooperativas de ahorro y crédito participantes darán al organismo de calificación el derecho a reemplazar a sus directorios o a la administración en caso de no ajustarse a las normas, aunque el ejercicio efectivo de este derecho en la práctica probablemente llevaría demasiado tiempo. A medida que aumente la credibilidad del organismo de calificación, los participantes esperan que las autoridades de gobierno finalmente convengan en que la superintendencia de bancos supervise a las cooperativas de ahorro y crédito más fuertes, y tal vez use al organismo de supervisión en un plan de supervisión delegada. La puesta en práctica aún no se ha concretado, de modo que no puede decirse nada acerca de los resultados del experimento.

Últimamente parece estar prestándose mucha atención al concepto de un organismo privado independiente de calificación de las IMF. Aunque uno de los autores de este documento fue un promotor entusiasta del experimento de Guatemala, hay algunas razones importantes para abordar el modelo de organismos de calificación con cautela:

- El “mercado” de las calificaciones en Guatemala está constituido por los depositantes, que pueden valerse de las clasificaciones para evaluar la seguridad de sus depósitos. En el caso de las IMF que no captan depósitos, el mercado de las calificaciones está integrado por inversionistas, principalmente donantes. En América Latina y Asia meridional, dos compañías que proporcionan clasificaciones sobre todo de IMF de crédito exclusivamente están advirtiendo que la demanda de sus servicios proveniente de donantes es algo desalentadora.
- El experimento de Guatemala tiene enormes ventajas que probablemente no tengan los planes de calificación de las IMF de la mayoría de los países. Las cooperativas de ahorro y crédito participantes están de acuerdo con las normas que habrán de aplicarse. Las cooperativas de ahorro y crédito se ajustaban a esas normas antes de la creación del organismo de calificación, de modo que no hay necesidad de alentar o fortalecer a las instituciones rezagadas<sup>34</sup>. Todas las cooperativas de ahorro y crédito tienen las mismas metodologías, normas contables y sistemas de información. Su competencia con los bancos comerciales para captar depósitos brinda un fuerte incentivo para someterse a la supervisión.
- Aún así, dista mucho de estar claro si el organismo de calificación de Guatemala habrá de dar resultado.

**Seguro de depósitos.** En los últimos tiempos se ha estado discutiendo cada vez más la posibilidad del seguro de depósitos de las IMF. Dicha garantía podría proporcionarla el gobierno como un aspecto accesorio de su función de reglamentación y supervisión; o bien podría emitirla un organismo no gubernamental (y tal vez financiado en parte por los donantes) como sustituto de la reglamentación y supervisión oficiales. El plan podría proporcionar estrictamente seguro de depósitos, cuya única función es reembolsar a los pequeños depositantes en caso de quiebra de la institución depositaria, o bien podría administrar un fondo de estabilización y proporcionar asistencia de urgencia a las IMF solventes, con el objeto de aumentar la liquidez, o reforzar el capital de las IMF en riesgo de

---

<sup>34</sup> Aunque en la etapa inicial sólo participan las cooperativas de crédito más sólidas, se acogerá de buen grado a otras cooperativas de ahorro y crédito que puedan cumplir con las normas.

insolvencia que estén dispuestas a tomar medidas correctivas. Ante la falta de experiencia en materia de esos acuerdos, sólo podemos hacer algunas observaciones generales.

Hay una línea respetable de opinión que cuestiona la sensatez del seguro de depósitos, por lo general sobre la base de que va en detrimento de la fiscalización de las instituciones por los depositantes, promueve el comportamiento riesgoso por parte de los gerentes y centraliza el riesgo en mayor medida de lo conveniente. Empero, aún para los que consideran al seguro de depósitos como algo bueno, este tipo de seguro para las IMF presenta algunos problemas especiales.

Un fondo nacional de seguro específico para las IMF tiene varios problemas actuariales. Teniendo en cuenta el número relativamente pequeño de IMF, sus carteras sin garantía y la falta de un historial de pérdidas, ¿cómo se determina el tamaño adecuado del fondo para proporcionar a los depositantes el grado de seguridad que se está anunciando? Para brindar esa seguridad, el fondo tendría que representar un porcentaje de los depósitos mucho más grande que el correspondiente a los depósitos de los bancos comerciales. Este problema está deteniendo el desarrollo del plan de seguro de depósitos de las cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala. Estas cooperativas esperan resolver el problema mediante el reaseguro de las pérdidas residuales en el exterior, pero aún no saben si esto será posible.

Si las IMF se incluyen en el plan general de seguro de depósitos de los bancos, el problema actuarial disminuye, pero ello entrañará la supervisión normal por las autoridades financieras del gobierno, en lugar de constituir una alternativa respecto de dicha supervisión.

Otra forma de mitigar el problema actuarial podría ser dar carácter internacional al fondo de seguro, de modo que abarque un número mayor de IMF y pueda mantener normas de seguridad que pueden ser más estrictas de lo que indicaría el sentido práctico para un fondo limitado a un solo país. Sin embargo, dicho fondo internacional de seguro probablemente tendría costos de supervisión muy altos.

**Garantías bancarias.** Sobre la base de la obra de Burt Ely, J.D. Von Pischke ha presentado la curiosa propuesta de que se permita a las IMF no bancarias aceptar depósitos con la condición de que todos ellos sean garantizados por un banco autorizado para funcionar por el supervisor, y que reasegure por lo menos el 50% en el exterior<sup>35</sup>. Este mecanismo eliminaría cargas adicionales para el supervisor. El interrogante práctico que sin dudas se plantea es si se pueden encontrar bancos dispuestos a otorgar dichas garantías, así como mercados en el exterior dispuestos a emitir el reaseguro, a precios que las IMF puedan pagar. Habida cuenta de los costos administrativos tan elevados que entraña las microfinanzas, el agregar (digamos) otro 3% de costo de garantía parecería ser un buen negocio para una IMF que obtuviera de esa manera acceso a grandes montos de financiamiento público. ¿Es posible que un banco esté dispuesto a emitir una garantía a ese precio para una IMF con libros confiables, buenos controles internos y una sólida rentabilidad? ¿Contaría este tipo de experimento con el apoyo de los donantes en forma de cobertura temporaria de parte de los riesgos del banco? Si alguien está dispuesto a probar, el tiempo dará respuesta a estos interrogantes.

---

<sup>35</sup> “Guaranteeing Deposits in Microfinance Nonbanks” (manuscrito inédito, 1998).

## H. Conclusión

A riesgo de caer en la redundancia, los autores quieren subrayar brevemente algunos de los temas principales de este documento:

- Es poco probable que las microfinanzas lleguen a manifestar todo su potencial si no es en un medio de autorizaciones. En consecuencia, la supervisión y la reglamentación prudencial de la actividad de microfinanzas es un tema que indudablemente deberá abordarse.
- Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo en la actualidad, la falta de sistemas de autorizaciones especiales para las IMF no es el factor limitativo al desarrollo de las microfinanzas.
- El obstáculo es más bien, por lo general, la falta de IMF que sean independientes de constantes subvenciones, y que *puedan funcionar de manera lo suficientemente rentable como para pagar el costo comercial de una gran parte de sus fondos sin descapitalizarse.*
- Parece poco responsable autorizar a las IMF a captar depósitos si no pueden demostrar su capacidad para pasar la prueba antes expuesta.
- Los desafíos que encara el organismo supervisor de determinado país, y los obstáculos realistas para hacer frente a esos desafíos, deben ponderarse seriamente cuando se examinen las propuestas de reglamentación de las microfinanzas.
- La reglamentación y la supervisión entrañan costos considerables, incluidos costos no financieros como la restricción de las innovaciones.
- Debe hacerse la distinción entre reglamentación no prudencial y reglamentación prudencial; en virtud de esta última, el organismo de supervisión debe garantizar la solidez financiera de las instituciones supervisadas.
- En algunas circunstancias, la reforma de la reglamentación no prudencial probablemente es esencial para el desarrollo de las microfinanzas, por ejemplo en circunstancias en que las instituciones financieras autorizadas no tienen interés en las microfinanzas, pero el sistema jurídico en la práctica hace difícil o imposible que las organizaciones no autorizadas, como las ONG, proporcionen crédito.
- Las IMF de crédito exclusivamente, incluidas las IMF cuyos depósitos de ahorro son en esencia saldos compensatorios forzosos de los préstamos, no deberían estar sujetas a reglamentación prudencial.
- No debe prohibirse a los intermediarios pequeños a nivel de las comunidades –por ejemplo, a las cooperativas financieras pequeñas– captar depósitos sencillamente porque su tamaño es demasiado reducido o están en lugares demasiado apartados como para ser supervisados eficazmente.
- La creación de ventanillas especiales de reglamentación para las IMF probablemente sea prematura en países en los que no hay una masa crítica de IMF en condiciones de obtener la autorización.

- Debe considerarse con recelo la afirmación de que la apertura de un sistema de autorizaciones motivará a las IMF insostenibles a volverse sostenibles.
- Habida cuenta de la oferta y demanda actuales de apoyo financiero para las microfinanzas, en la mayoría de los países una IMF sólida y sostenible podría captar el capital mínimo necesario para usar una forma vigente de autorización para actuar como institución financiera. La oferta de fondos disponibles a este fin en las organizaciones internacionales y bilaterales supera la demanda de IMF viables desde el punto de vista financiero.
- Se debe prestar más atención a la reforma de las reglamentaciones que hacen difícil el desarrollo de la actividad de microfinanzas al amparo de las formas vigentes de autorizaciones para actuar como bancos o compañías financieras.
- En los países en desarrollo, la autosupervisión (definida como la fiscalización de los intermediarios financieros por una federación u otro organismo controlado por los mismos intermediarios que se supervisan) tiene una larga historia de fracasos, y es muy poco probable que funcione en el caso de las IMF.
- Los organismos de calificación de las IMF encaran graves obstáculos prácticos.

*Robert Peck Christen y Richard Rosenberg recibieron la generosa y perspicaz ayuda de muchas personas, especialmente Glenn Westley del Banco Interamericano de Desarrollo; Annie Ritchie de USAID/Uganda; Graham Wright de MicroSave-Africa; Claudio Gonzales-Vega de The Ohio State University; Xavier Reille, Kanika Bahl, Patricia Mwangi y Jennifer Isern del CGAP; Betty Wilkinson, J. Patrick Meagher y Thierry van Bastelaer de IRIS de la Universidad de Maryland; Beth Rhyne; John Owens; William Steel and Hennie van Greuning del Banco Mundial; Alfred Hannig y Michael Feibig de GTZ; David Wright de DFID; Tom Fitzgerald de IMCC, y J. D. Von Pischke de Frontier Finance Inc. Algunas de ellas no están conformes con todas las conclusiones y los aspectos en que se insiste en este documento. Sin embargo, cabe reiterar que los autores tampoco están totalmente seguros de estar conformes con todo lo expresado en este documento.*

Se agradecen los comentarios que tuvieran a bien hacernos llegar; sírvanse comunicarse con:

Richard Rosenberg

Secretaría del CGAP

--Correo electrónico: [RRosenberg@worldbank.org](mailto:RRosenberg@worldbank.org)

Traducción: División de Servicios de Traducción del Banco Mundial/Natalie D'Ambrosio-Vitale

## **Bibliografía**

**Agabin, Meliza y Jorge Daly.** 1996. "An Alternative Approach to Rural Financial Intermediation, The Philippine Experience." Occasional Paper. Chemonics International, Washington, D.C.

**Banco de Indonesia y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).** 1999. "Legislation, Regulation and Supervision of Microfinance Institutions in Indonesia." Documento presentado en el seminario sobre reglamentación y supervisión de las microfinanzas, Kampala, Uganda.

**Berenbach, Shari y Craig Churchill.** 1997. "Reglamentación y Supervisión de Instituciones de Microfinanciamiento: Experiencia de América Latina, Asia y África." Documento No. 1. La Red de MicroFinanzas, Washington, D.C.

### **Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP).**

*Auditoría externa de instituciones de microfinanzas. Guía práctica.* 1998. Serie Instrumento técnico N°3. Nueva York: Pact Publications (para el CGAP).

**Churchill, Craig,** comp. 1997. "Reglamentación y Supervisión de Instituciones de Microfinanciamiento: Estudios de Caso." Documento No. 2. La Red de MicroFinanzas, Washington, D.C.

**De Juan, Aristobulo.** 1987. "From Good Bankers to Bad Bankers: Ineffective Supervision and Management Deterioration as Major Elements in Banking Crisis." Versión preliminar, Washington D.C.

**Dewatripont, Mathias y Jean Tirole.** 1994. "The Prudential Regulation of Banks." *The Walrus-Pareto Lectures at the École de Hautes Études Commerciales, Université de Lausanne.* Londres: MIT Press.

**Gómez, Arelis, German Tabares y Robert Vogel.** 1999. "Microfinance, Bank Regulation and Supervision: The Bolivian Case Study." Versión preliminar. Excelencia en Microempresa (MBP), Bethesda. M.D.

**Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas Suarez y Steven Weisbrod.** 1998. *Financial Regulation: Why, how, and where now?* Londres: Rutledge.

**Jansson, Tor y Mark D. Wenner.** 1998. "La Regulación Financiera y su Importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

**Mc Guire, Paul B., John D. Conroy y Ganesh B. Thapa.** 1998. *Getting the framework right: Policy regulation for microfinance in Asia.* Brisbane: Foundation for Development Cooperation.

**MicroBanking Bulletin, The.** 1999. Issue No. 3. Washington D.C.: Calmeadow.

**Polizatto, Vincent P.** 1990. "Prudential Regulation and Banking Supervision: Building an institutional framework for banks." Documento de trabajo. Políticas, planificación e investigaciones. Banco Mundial, Washington D.C.

**Reille, Xavier y Dominique Gallmann.** 1998. "The Indonesian People's Credit Banks (BPRs) and the Financial Crisis." Documento presentado en el segundo seminario sobre Nuevo Financiamiento del Desarrollo, Universidad Goethe de Francfort.

**Rhyne, Elizabeth and Robert Christen.** 1999. "Microfinance Enters the Marketplace." Monografía. USAID, Washington D.C.

**Rock, Rachel y María Otero.** 1997. "From Margin to Mainstream: The regulation and supervision of microfinance." Monografía #11. Accion International, Cambridge, M.A.

**Steege, Jean.** 1998. "El Auge y la Caída de Corposol: Lecciones Aprendidas de los Desafíos de la Administración del Crecimiento". Monografía. Excelencia en Microempresa (MBP), Bethesda, M.D.

**Van Gruening, Hennie, Joselito Gallardo, Bikki Randhawa.** 1998. "A Framework for Regulating Microfinance Institutions." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 206. Banco Mundial, Washington D.C.

**Vogel, Robert C., Arelis Gomez y Thomas Fitzgerald.** 1999. "Microfinance Regulation and Supervision Concept Paper." Excelencia en Microempresa (MBP), Bethesda, M.D.

**Von Pischke, J.D.** 1998. "Guaranteeing Deposits in Microfinance Nonbanks." Manuscrito inédito.

**Westley, Glenn.** 1998. "Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?" Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

**Westley, Glenn y Brian Branch,** comps. "Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America." De próxima aparición. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

**Wright, Graham.** "Relative Risk in Mt. Elgon." Estudio de caso en "Paralysed by a Dream: Myths of Regulation and Supervision." De próxima aparición. MicroSave-Africa, Kampala, Uganda.