

# Políticas, Regulaciones y Sistemas que Promueven Servicios Financieros Sustentables para los Pobres e Indigentes

## Banco Mundial para la Mujer

Este capítulo está dirigido a los políticos, líderes microfinancieros y a otros participantes que están trabajando para construir sistemas financieros que sean útiles para la mayoría pobre. Intenta reflejar la experiencia y las lecciones recogidas mundialmente sobre cómo las políticas, reglamentaciones y sistemas pueden ser moldeados para promover el desarrollo de una industria microfinanciera segura y con alto nivel de respuesta. Está basado en el trabajo de los líderes del Banco Mundial para la Mujer (*Women's World Banking*—WWB) y de muchos otros para desarrollar un consenso entre los principales actores que ha resultado en importantes cambios de política en muchos países en vías de desarrollo. Cada sección de este capítulo desarrolla ejemplos concretos de buenas prácticas.

Este capítulo resalta los avances clave realizados en el sector microfinanciero. Realiza un resumen de la investigación realizada para entender qué es lo que la mujer pobre necesita de los servicios de microfinanciamiento, ya que esta debe ser la base para construir políticas favorables para las microfinanzas y los pobres. Comienza con el consenso global en el hecho de que el microfinanciamiento debe ser útil para el pobre y además ser financieramente sostenible.

Las necesidades microfinancieras deben ser tratadas como una parte vital del sistema financiero, con las características y necesidades especiales de las operaciones e instituciones microfinancieras reconocidas en las políticas y reglamentaciones del sector financiero. Ponemos de relieve el importante papel que el amplio rango de instituciones financieras, reguladas y no-reguladas, puede cumplir y cumple al brindar servicios microfinancieros, y la importancia de desarrollar políticas y sistemas de apoyo que incentiven a una variedad de organizaciones a formar parte de, y expandir los servicios microfinancieros. Se trazan los papeles clave que las políticas gubernamentales pueden jugar en el sector microfinanciero.

Reconociendo que la mayoría de las instituciones de micropréstamos posiblemente continuarán sin ser reguladas, el capítulo enfatiza la importancia que tienen las redes de microfinanciamiento, mayoristas, agencias evaluadoras y otras en la construcción de sistemas de control de rendimiento que utilizan indicadores y definiciones comunes. Estas organizaciones no reemplazan a una reglamentación prudencial, vital para aquellas instituciones que movilizan los ahorros del público. Los sistemas de control de rendimiento son importantes entre el rango de industrias microfinancieras minoristas para desarrollar transparencia y un compromiso común de excelencia.

Este capítulo también resalta las características clave de los cambios regulatorios y de política necesarios para ayudar a asegurar operaciones microfinancieras sólidas y con alto nivel de respuesta, independientemente que sean parte de las instituciones microfinancieras reguladas o formen una pequeña parte de la cartera de préstamo de los bancos comerciales—así como características clave en las estructuras legales disponibles para aquellas instituciones microfinancieras que busquen convertirse en entidades legales reguladas con fines de lucro.

## Evolución del sector microfinanciero

El microfinanciamiento involucra a los servicios financieros para la gente pobre, otorgados de manera eficiente, con alto nivel de respuesta y financieramente sustentable. A la vez que las instituciones necesitan desarrollar sustentabilidad financiera con el paso del tiempo, la experiencia actual demuestra, en la mayoría

de los casos, que se pueden otorgar micropréstamos a la gente pobre e indigente, cubriendo los costos operativos y financieros una vez que las instituciones hayan alcanzado un número moderado de microprestatarios—en la mayoría de los casos es alrededor de 10,000 clientes. A la vez que el enfoque en los últimos diez a veinte años apuntó a expandir los micropréstamos para apoyar las actividades económicas de los pobres, es claro que las necesidades de microfinanciamiento deben abarcar un rango de servicios financieros—préstamos, ahorros y seguro—que ayuden a la gente pobre a construir su ingreso y bienes, lubricar las economías domésticas y mitigar los riesgos que enfrentan las familias pobres.

El microfinanciamiento posee varias raíces. Por cientos de años, la gente pobre en África y Asia formó grupos de ahorro y préstamo. Los prestamistas y el mercado callejero informal brindaron servicios rápidos a un costo elevado a aquellos hogares que no tenían acceso a las instituciones financieras principales. En el último siglo, las cooperativas y uniones crediticias de los países en vías de desarrollo se enfocaron en la movilización de ahorros y préstamos con los hogares rurales, muchos de los cuales son pobres. Con el paso del tiempo los gobiernos crearon programas de préstamos para empresarios y productores pobres; muchos de estos programas tenían tasas de interés subsidiadas, patrocinio político y bajo porcentaje de pagos de préstamos.

En los últimos veinte años, ha surgido “el sector microfinanciero”. Durante los años 80 y los 90, se establecieron miles de organizaciones no gubernamentales (ONG) de microfinanciamiento, particularmente en Asia, África y Latinoamérica, para otorgar micropréstamos utilizando métodos de préstamo individual y a grupos. En los 90, si bien muchas de estas ONG no lograron alcanzar la escala necesaria o la sustentabilidad financiera, otras se abrieron camino al demostrar que:

- Las personas pobres, particularmente las mujeres, son excelentes prestatarias, cuando cuentan con servicios de préstamos eficientes, con alto nivel de respuesta y a tasas comerciales.
- Las instituciones de microfinanciamiento pueden otorgar micropréstamos para la gente pobre de una manera eficiente y financieramente sustentable, una vez que el número de clientes alcanza en la mayoría de los casos una escala razonable—de 10,000 a 20,000 prestatarios.
- El microfinanciamiento—préstamos, ahorros y otros servicios financieros para gente pobre—es una manera eficiente de ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos a generar ingresos y activos, administrar el riesgo y trabajar para salir de la pobreza.

El mayor crecimiento del sector microfinanciero en los últimos diez años, se ha realizado en ausencia de políticas específicas del sector financiero para con las microfinanzas. En Bangladesh, donde residen alrededor de un tercio de los estimados 30 millones de microprestatarios mundiales, el crecimiento ha provenido de ONG especializadas en microfinanciamiento y del Banco Grameen. El Banco Grameen posee su propia estructura legal especial y no entra dentro de la supervisión regulatoria del Banco Central. En Bolivia, que ha sido un país líder en el desarrollo de políticas y reglamentaciones de microfinanciamiento, la mayor parte del crecimiento en su alcance fue previo al establecimiento de las reglamentaciones. Una vez establecidas las reglamentaciones, el crecimiento ha sido más rápido entre las IMF no reguladas, con un rápido crecimiento en la cartera de las IMF reguladas, este crecimiento se origina principalmente en el crecimiento en el tamaño del préstamo promedio. En Indonesia, el Banco Rakyat Indonesia, un banco comercial estatal en general ineficiente, fue exitoso en el desarrollo de los servicios comerciales de ahorro y préstamo más grandes del mundo para millones de gente pobre, utilizando las reglamentaciones bancarias existentes.

A partir de mediados de la década del 90, las instituciones microfinancieras líderes trabajan en conjunto para desarrollar indicadores de rendimiento y estándares para el sector microfinanciero. Estas iniciativas han sido motivadas por las nociones que los profesionales de microfinanciamiento poseen acerca de que:

- El microfinanciamiento debe demostrar un muy alto rendimiento en la calidad, eficiencia y sustentabilidad del portafolio si las instituciones de microfinanciamiento van a ser reconocidas como miembros integrales del sistema financiero capaz de movilizar préstamos comerciales.
- Existe una manera diferente de percibir la eficiencia, riesgo y rentabilidad de las carteras microfinancieras en relación a las actividades bancarias tradicionales, donde los profesionales microfinancieros bien establecidos deben determinar los indicadores de rendimiento y estándares apropiados para el sector.
- Las instituciones microfinancieras que no movilicen los ahorros del público no son susceptibles de ser reguladas por los supervisores bancarios tradicionales; se deberán encontrar otros medios para desarrollar transparencia, responsabilidad y la presión para que las IMF no reguladas tengan un buen rendimiento.

Muchas redes a nivel global, regional y nacional han adoptado o están adoptando indicadores de rendimiento, estándares y métodos de evaluación institucional similares que reflejen los factores esenciales de éxito microfinanciero. Estos indicadores de rendimiento, estándares y enfoques para evaluar las IMF han sido adoptados por donantes internacionales. Sin embargo su ejecución ha sido irregular. Los métodos de evaluación e indicadores de rendimientos similares han sido adoptados por el nuevo conjunto “de agencias evaluadoras” que han surgido en el sector microfinanciero.

## Enfoque reciente sobre la “transformación” de las ONG

Durante los años 90, surgió un fenómeno en las áreas relacionadas a los donantes y a la comunidad microfinanciera que se enfocó en la necesidad de “transformar” o convertir a las ONG microfinancieras en estructuras reguladas, lucrativas, gobernadas por dueños accionistas. La base racional para promover este modelo de “comercialización” fue:

- Las instituciones microfinancieras deben depender de ahorros y préstamos comerciales más que de donaciones.
- Las instituciones que movilizan los ahorros del público deben estar sujetas a regulaciones prudenciales.
- Las estructuras reglamentadas brindarán seguridad a los inversionistas y prestamistas comerciales.
- Debido a que las ONG microfinancieras no poseen dueños y sus juntas pueden estar dominadas por objetivos sociales, pueden dar como resultado estructuras que poseen limitada responsabilidad o concentración en la eficiencia o las ganancias.

A la fecha, este modelo de “transformación” ha tenido un éxito limitado y a generado varias consecuencias inesperadas:

- Sólo unas 25 de entre miles de ONG mundiales se han convertido en estructuras reguladas con fines de lucro.
- La mayoría de los países no poseen estructuras legales o regímenes reglamentarios establecidos que puedan hacer dichas conversiones factibles o deseables.
- En la mayoría de los países en vías de desarrollo, la cantidad de inversionistas comerciales nacionales en las instituciones microfinancieras con fines de lucro es extremadamente limitada. En efecto, la estructura propietaria de las ONG microfinancieras convertidas está dominada por una combinación de donantes, fondos financiados por los donantes, ONG internacionales y las ONG originales (Anexo 1). Los beneficios de convertirse de una ONG a una estructura “privada” con propiedad y gerenciamiento dominado por los donantes y ONGs son cuestionables, en términos de responsabilidad, conocimiento, consistencia en los grupos objetivo y enfoque de rendimiento.

- Casi ninguna de las MFI convertidas ha desarrollado una movilización amplia de ahorros del público; la mayoría de sus fuentes de financiamiento dependen de un pequeño conjunto de depositantes institucionales, capital y deuda financiada por donantes, y préstamos comerciales (Anexo 2). Debido al limitado esfuerzo para movilizar el ahorro del público, no se puede establecer una base racional de una reglamentación prudencial.
- Muchas ONG microfinancieras aún no poseen el tamaño, la eficiencia y/o el nivel de ganancias que les permita enfrentar de manera deseable o factible los costos de una conversión legal y reglamentaria.
- En los países donde los umbrales de rendimiento para convertirse en una IMF regulada son bajos, las ONG débiles se han convertido en IMF reguladas débiles, donde el beneficio anticipado en la mejora de rendimientos o movilización de financiamiento comercial ha sido muy bajo.

En los últimos cinco años, un número de bancos comerciales, compañías financieras, y firmas aseguradoras privadas importantes han ingresado al sector microfinanciero como minoristas o mayoristas. Muchas de estas instituciones ven un gran mercado potencial en el microfinanciamiento; muchas poseen gerentes muy calificados quienes están motivados por los problemas comunitarios así como por las ganancias. Estas instituciones financieras tradicionales han aprendido de las instituciones microfinancieras (IMF) y de bancos pioneros a reducir los altos costos de las transacciones en micropréstamos. Algunas están combinando metodologías de préstamos y sistemas de distribución de mano de obra intensiva con el uso de tecnología. Además de las instituciones financieras privadas, unos pocos bancos gubernamentales han establecido operaciones grandes, eficientes y lucrativas—a contraposición de la tradicional forma de préstamo para los pobres que es poco eficiente, poco lucrativa, tiene bajo tasa de pago y está subsidiada. La mayoría de las instituciones financieras principales, públicas o privadas, no están limitadas en sus recursos, ya han establecido una amplia base de movilización de ahorros, se encuentran totalmente integradas en los mercados financieros nacionales, y pueden alcanzar una mayor cobertura microfinanciera con un pequeño porcentaje de los bienes del banco. A la vez que los compromisos en algunas instituciones financieras principales para microfinanciar a largo plazo son cuestionables, aquellas que se han comprometido pueden invertir en desarrollar una capacidad microfinanciera, productos y sistema de manejo de información, mientras utilizan una pequeña parte de sus recursos financieros, infraestructura de sucursales y sistemas internos para lograr un alcance significativo.

## **Importantes diferencias en los patrones regionales y de los países.**

Aquí se describe la gran expansión del sector y el movimiento de microfinanciamiento de los últimos veinte años. Sin embargo, los patrones difieren a lo largo de las regiones y países. El microfinanciamiento se encuentra en diferentes etapas de desarrollo. La importancia actual y potencial de las diferentes estructuras legales, los sistemas de distribución y metodologías difieren ampliamente.

## **Desarrollo de sistemas financieros que sirven a la mayoría pobre**

Haber escuchado las necesidades de los clientes pobres ha asentado las bases para el desarrollo de los servicios financieros y sistemas de entrega que sirven a la mayoría pobre. La investigación realizada por WWB y otros para entender qué es lo que necesitan las mujeres pobres en los servicios financieros logró respuestas comunes en los diferentes continentes. Estas respuestas nos llevaron a diseñar productos y sistemas financieros responsables basados en las necesidades de nuestros clientes.

## CREACIÓN DE UN MARCO POLÍTICO A FAVOR DEL POBRE: ESCUCHANDO A LOS CLIENTES

Las voces de los clientes de las microfinanzas proporcionan un escenario claro de lo que se requiere para crear sistemas que funcionen para la gente pobre:

- Los clientes de las microfinanzas quieren más servicios financieros, más rápidos y mejores
- Valoran la agilidad y conveniencia
- Quieren acceso a préstamos más grandes
- Desean respeto y reconocimiento

Las mujeres y hombres con bajos ingresos dan una definición amplia de las microfinanzas:

- Quieren préstamos para negocios
- Quieren poder depositar ahorros voluntarios
- Quieren préstamos para vivienda y educación
- Quieren seguro de salud y de vida
- Están dispuestos a pagar lo que cueste tener servicios que respondan y sean sostenibles

La gente pobre prefiere los préstamos individuales a los de grupo. A medida que su experiencia crece, los clientes de préstamos a grupos resienten el tiempo que toman las reuniones de los grupos y la necesidad de garantizar el pago del préstamo por los otros miembros del grupo.

¿Cómo podemos crear un ambiente político que responda a estas necesidades?

- Crear un ambiente que aliente a las instituciones microfinancieras a operar de manera eficiente y a innovar, para servir a los clientes con rapidez y cerca de sus negocios.
- Eliminar los topes de tasas de interés y las culturas de subsidio que inhiben el acceso sostenido, la competencia y la innovación.
- Motivar la competencia en la industria para que los costos bajen para todos los clientes y se ofrezca una gama de productos—incluyendo préstamos de vivienda y educación, así como ahorro voluntario y seguro—que satisfagan las necesidades de los clientes en distintas etapas.
- Eliminar los requisitos de garantía que la mayoría de los clientes de bajos recursos no pueden cumplir y que, en efecto, les niegan el acceso al sistema financiero.
- Asegurar requisitos prudenciales que protejan los ahorros de la persona pobre.
- Facilitar maneras en las que el cliente pueda participar como propietario de las IMF.

Las microfinanzas necesitan ser reconocidas como una parte vital del sistema financiero, dedicado a satisfacer las necesidades de los clientes pobres con un alto nivel de respuesta y de manera lucrativa. Este enfoque de los sistemas financieros reconoce el papel importante que pueden y deben jugar las diferentes estructuras legales y organizativas para satisfacer las necesidades evolutivas de los servicios financieros de los hogares pobres. Reconoce los importantes papeles de las instituciones, tanto reguladas como no reguladas, en el sistema financiero: grupos de base para ahorro y crédito y ONG microfinancieras, junto con bancos comerciales generales, compañías financieras, bancos cooperativos, IMF reguladas, compañías aseguradoras, e instituciones financieras mayoristas. Este enfoque de los sistemas financieros trata de remover de cada

clase de instituciones las barreras políticas, regulatorias y legales de las cláusulas de los servicios financieros seguros para la gente pobre. También busca construir la infraestructura institucional que: facilite el acceso al financiamiento en las diferentes etapas por parte de las instituciones de alto rendimiento; desarrolle estándares compartidos de rendimiento en el sector microfinanciero; e incentive la capacidad de desarrollo e innovación.

La integración de microfinanzas con el sector financiero no significa que todas las instituciones microfinancieras deban ser reguladas. La integración significa promover fuertes instituciones de todo tipo, reguladas y no reguladas, que trabajen para brindar servicios sobre una base sustentable, crear marcos regulatorios y estructuras legales capaces para aquellas IMF que busquen movilizar y ser intermediarias de los ahorros del público.

En la actualidad, un amplio consenso indica que el microfinanciamiento necesita trabajar para la gente pobre y que debe ser financieramente sustentable. Durante la década de los 90, los debates se polarizaron entre los defensores del enfoque “comercial” y aquellos que consideraban que su misión era servir a los “más pobres de los pobres”. Actualmente existe un consenso entre la mayoría de los principales actores de que el microfinanciamiento debe trabajar para los pobres y debe ser financieramente sustentable. También se reconoce que el microfinanciamiento no es la solución para todas las familias pobres del mundo; algunas necesitarán otro tipo de apoyo si desean salir de la pobreza. La experiencia demuestra que las necesidades microfinancieras de la gente pobre son mejor satisfechas por un amplio rango de instituciones que brindan los servicios eficientes y responsables de préstamo, ahorro, seguro y otros servicios financieros que la gente pobre necesita para construir su negocio, incrementar su ingreso y bienes y reducir el riesgo. La gente pobre necesita acceso continuo a un conjunto dinámico de productos y servicios financieros. Este puede ser brindado por instituciones financieras sustentables, que negocian con diferentes segmentos y productos, que se encuentran en posición para incrementar el alcance y el crecimiento con sus clientes.

Aunque los donantes y otras fuentes de fondos subsidiados mantendrán sus importantes papeles de apoyo a las IMF en su camino a la sustentabilidad financiera, el microfinanciamiento estará dominado en el siglo XXI por aquellas instituciones que están o pueden estar integradas a mercados financieros nacionales, a través de acuerdos financieros mayoristas, préstamos comerciales y/o movilización de ahorros de base amplia. La declaración de consenso de las IMF líderes de Bangladesh e India, de líderes microfinancieros de 13 redes de microfinanciamiento de África—que comprende a AFMIN—y de los líderes de políticas de todo el mundo reunidos por el WWF demuestran una convergencia alrededor de los principios fundamentales de los sistemas financieros que sirven a la mayoría pobre (Anexo 6.3).

La movilización de los ahorros es esencial como un servicio valioso para la gente pobre, como fuente de financiamiento y como base para una real responsabilidad local. En las encuestas realizadas por WWB en Latinoamérica, África y Asia, el servicio más deseable para los clientes pobres es la capacidad de ahorrar pequeños montos con la institución de microfinanciamiento, ya que los ahorros ayudan a la gente pobre a construir bienes y administrar el riesgo. Muchas organizaciones de base, cooperativas, e instituciones bancarias en África y Asia han demostrado el deseo y la capacidad de ahorrar a lo largo de hogares pobres urbanos y rurales. Como fue demostrado por el Banco SEWA en India, el Banco Rakyat en Indonesia y otros pioneros exitosos, cuando se ofrecen productos de ahorro simples y con alto nivel de respuesta, el ahorro de base amplia puede convertirse en la fuente dominante de fondos para la cartera de micropréstamos. En contraste, la mayoría de las ONG microfinancieras que se han convertido a MFI reguladas no han utilizado su nueva estructura legal para movilizar los ahorros del público de base amplia. La mayoría depende principalmente de depósitos a plazo por parte de un limitado conjunto de inversionistas institucionales. Es claro que las instituciones que se han enfocado en los micropréstamos necesitan desarrollar un conjunto distintivo de capacidades para movilizar exitosamente el ahorro del pobre y del no pobre. La experiencia demuestra que las MFI necesitan realizar inversiones sustanciales de antemano para construir la capacidad de movilizar los ahorros del público; sin embargo, si está bien diseñada, esta base de depósitos puede convertirse en la fuente principal de financiamiento y en la base para la sustentabilidad

institucional a largo plazo. Las reglamentaciones prudenciales son clave para proteger a los depositantes en la movilización de ahorro de base amplia. La pérdida de los ahorros depositados puede tener, para la gente pobre, un impacto devastador en su habilidad de construir y mantener una red de seguridad. Las instituciones microfinancieras especializadas que buscan movilizar los ahorros del público necesitan cumplir con reglamentaciones prudenciales, y con regulaciones ajustadas que reflejen una gobernabilidad y gerenciamiento prudente, sistemas operativos y prácticas de negocios, relaciones financieras y operativas, y calidad de carteras en microfinanciamiento.

#### LA IMPORTANCIA DE LOS AHORROS PARA LOS CLIENTES Y PARA LAS IMF\*

La gente pobre valora la habilidad de ahorrar por una variedad de razones:

- Para enfrentar emergencias tales como la muerte o los efectos de desastres naturales.
- Para aprovechar oportunidades inesperadas de inversión, tales como la compra de artículos necesarios para sus negocios cuando los precios son bajos.
- Para manejar la entrada irregular de ingresos, particularmente aquellos microempresarios cuyo trabajo es por temporadas.
- Para inversiones a largo plazo tales como la compra de tierra, el financiamiento de la educación de sus hijos y necesidades de sus negocios, tales como herramientas, maquinaria y vehículos.
- Para obligaciones sociales y religiosas como el matrimonio, días festivos religiosos y procesiones.
- Para la vejez, enfermedad e incapacidad.

Los ahorros son importantes para las IMF por una variedad de razones:

- La movilización de depósitos sirve como una fuente adicional de fondos para préstamos a clientes y, por lo tanto, permite que crezca la cartera. Esta movilización puede permitir a las IMF reducir su dependencia en las donaciones, ya que los depósitos pueden usarse para financiar su cartera de préstamos. La movilización de depósitos impone una estricta disciplina financiera que finalmente beneficia a la institución.

\* Marguerite Robinson, *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, (Washington, DC: The World Bank, 2001), Chapter 7.

En diferentes países y regiones se necesitan políticas, regulaciones, estructuras legales e infraestructura industrial para incentivar a un rango de tipos de instituciones a entrar y expandir operaciones microfinancieras sólidas, eficientes y financieramente sustentables, más que cifrar las esperanzas en un modelo único. La mayoría de las políticas y regulaciones para el microfinanciamiento pueden construirse como una actividad, aplicada a lo largo de un rango de estructuras legales reguladas. Mientras se espera que la mayor parte del crecimiento de los servicios microfinancieros provenga de las instituciones financieras tradicionales y ONG microfinancieras, un subgrupo de ONG microfinancieras fuertes buscará convertirse, como medio para movilizar los ahorros del público y de facilitar la rápida expansión en el financiamiento comercial, en instituciones financieras de lucro reguladas. Por lo tanto, además de la construcción de políticas y regulaciones adecuadas a las necesidades de microfinanciamiento como una actividad, se necesitarán en muchos países nuevas estructuras legales para las MFI de depósitos, o se necesitará modificar la estructura legal existente que se ajuste a la naturaleza del microfinanciamiento.

El Gobierno necesita alejarse del préstamo directo para gente pobre. Los programas del gobierno—normalmente basados en la asistencia social y subsidio—casi siempre terminan siendo utilizados como vehículo de patrocinio político, tasas de pago extremadamente bajas, distorsiones del mercado y una eventual interrupción de los servicios. Los bancos gubernamentales pueden jugar importantes papeles como minoristas—si poseen autonomía en la selección de clientes, si están obligados a cobrar tasas de préstamo

no subsidiadas, y si las operaciones microfinancieras son separadas ya sea de las ineficientes operaciones normales bancarias o son parte de un banco estatal eficiente y comercialmente orientado.

El gobierno juega un papel importante en el desarrollo de políticas a favor del pobre y de las actividades microfinancieras, dentro del marco regulatorio y conjunto de estructuras legales. Es importante el reconocimiento por parte de los ministros de finanzas, el banco central y las superintendencias bancarias, del microfinanciamiento como una importante clase de préstamos legítimos con sus propias características dentro del sistema financiero. El gobierno necesita ayuda para asegurar que la combinación de mecanismos de financiamiento mayorista, control de rendimiento y desarrollo de capacidad se encuentren disponibles para promover el crecimiento sólido del microfinanciamiento en instituciones con diferente estructura legal y en diferentes etapas de desarrollo. El gobierno necesita reconocer los importantes papeles que las diferentes estructuras legales—ONGs microfinancieras, cooperativas y uniones de crédito, compañías financieras, bancos comerciales, IMF reguladas, grupos de base, y compañías de seguro—poseen en el microfinanciamiento. El gobierno necesita establecer normas y regulaciones generales que incentiven las operaciones microfinancieras sólidas y responsables a lo largo del rango de estructuras legales reguladas; asimismo, también necesita remover las barreras políticas, legales y regulatorias de cada una de estas estructuras que puedan socavar los servicios financieros eficientes, responsables y sustentables para los pobres.

Los responsables de políticas y líderes microfinancieros han logrado un consenso sobre los elementos clave en el marco político de las microfinanzas. Algunos de los mejores ambientes políticos para las microfinanzas han sido creados cuando los líderes de los ministerios de finanzas y bancos centrales trabajaron en forma directa e intensa con participantes microfinancieros en la identificación de las características clave. Estos procesos de aprendizaje mutuo y generación de consenso pueden crear un entendimiento profundo entre los responsables de políticas sobre cuán rigurosos deben ser los procedimientos microfinancieros, y pueden generar una apreciación de las normas y estándares bancarios entre las IMF. Además de la generación de visiones y principios microfinancieros compartidos (Anexo 3), estos procesos aclaran los papeles más efectivos de los diferentes participantes para promover un sector microfinanciero íntegro que responde a las necesidades dinámicas de los clientes pobres de manera eficiente y financieramente sustentable. Basado en los procesos de generación de consenso llevados a cabo mundialmente y en varios países de África, Asia y Latinoamérica, los responsables de la formulación de políticas, los profesionales microfinancieros y los fondos internacionales han logrado llegar a un consenso sobre las características clave en el marco de políticas que apoyan el desarrollo de un sector microfinanciero robusto y con alto nivel de respuesta que incluya los siguientes puntos:

- Una posición de política económica a favor del pobre, incluyendo el reconocimiento de los servicios microfinancieros sustentables como un vehículo clave para combatir la pobreza.
- Políticas macroeconómicas sólidas que eviten una inflación elevada.
- Tasas de interés liberalizadas para el microfinanciamiento, utilizando la competencia más que las tasas de interés máximas para incentivar la eficiencia y disminuir las tasas de interés con el paso del tiempo.
- Eliminación de los subsidios minoristas que distorsionen el mercado, principalmente en los programas del gobierno.
- Modificaciones de las políticas del sector financiero, regulaciones y estructuras legales que promuevan la entrada y expansión de los servicios microfinancieros íntegros por rango de estructura, que incentiven la oferta de productos financieros múltiples y el reconocimiento explícito de los papeles importantes que tienen las ONG no reguladas y las estructuras de base en la entrega de servicios microfinancieros.
- Promoción de los indicadores de rendimiento y estándares, que incentiven la transparencia y el rendimiento íntegro a lo largo de un rango de instituciones dedicadas al microfinanciamiento.



- Otorgamiento a aquellas instituciones reguladas que satisfacen los estándares conservadores del permiso para movilizar depósitos del público, con un tratamiento más liberal para la movilización de ahorros desde las IMF prestatarias
- Tratamiento impositivo justo, incluyendo incentivos impositivos temporarios para instituciones de microfinanciamiento que están llevando a cabo el costo de conversión hacia una estructura regulada y formal.
- Requerimientos y supervisión de información simple con un enfoque en el rendimiento para las actividades e instituciones microfinancieras.

## Generación de transparencia y estándares de rendimiento en microfinanzas

Los estándares compartidos de rendimiento, la transparencia y la responsabilidad son imprescindibles para construir servicios financieros sólidos y con alto nivel de respuesta para los hogares pobres—tanto para las instituciones financieras reguladas como no reguladas. Debido a que las regulaciones prudenciales cubrirán un pequeño número de estas instituciones involucradas en el micropréstamo, el papel de las redes de microfinanciamiento, prestamistas a por mayor, agencias evaluadoras microfinancieras, auditores y fondos internacionales, será clave en la generación de transparencia y rendimiento del sector microfinanciero.

Las reglas básicas para un fuerte rendimiento de las IMF reguladas y no reguladas son: gobernabilidad y gerenciamiento íntegros, sistemas operativos de microfinanciamiento apropiados, fuertes controles internos y sistema de manejo de información. La habilidad de los bancos reguladores es clave para evaluar estas capacidades y los sistemas específicos microfinancieros. Los reguladores también deben conocer los indicadores de rendimiento y estándares clave microfinancieros, para ser capaces de evaluar el rendimiento. El estándar de eficiencia, ganancias, estudio de la calidad de las carteras, y necesidad de la suficiencia de capital debe basarse en buenas prácticas microfinancieras y no en normas bancarias convencionales. Como es muy probable que la mayoría de las instituciones microfinancieras no serán reguladas, es importante establecer normas y estándares del sector para las instituciones microfinancieras no reguladas y para desarrollar los medios apropiados que refuercen estos estándares.

Es importante establecer indicadores de rendimiento y normas clave para las instituciones de microfinanciamiento en todo tipo de tamaño, estado y estructura legal. Estos indicadores y normas pueden ser utilizados por los reguladores en el control de las carteras de microfinanciamiento y en las capacidades organizativas de los bancos regulados, compañías financieras, IMF, y bancos cooperativos.<sup>1</sup> Para el conjunto más amplio de las IMF no reguladas, estos indicadores de rendimiento y estándares pueden ser utilizados para generar transparencia en el sector microfinanciero y para llevar a todo el sector a objetivos similares de rendimiento. (1) La siguiente tabla presenta los indicadores clave de rendimiento en microfinanzas, utilizado por un grupo de países, redes regionales y globales, proveedores internacionales de fondos y agencias de evaluación microfinanciera. Si bien existen pequeñas diferencias en las definiciones entre los diferentes grupos, también existe una rápida convergencia en las definiciones que harán posible comparar el rendimiento de las instituciones en distintas partes del mundo.<sup>2</sup>

## INDICADORES CLAVE DEL RENDIMIENTO EN LAS MICROFINANZAS

Dimensión	Indicador <sup>1</sup>	WWB	AFMIN	MBB	MicroRate	ACCION	GIRAFE PlaNet Finance	WOCCU	Coalición de Filipinas	PKSF
Alcance	No. de prestatarios activos	x	x	x	x <sup>2</sup>	x	x		x	x
	No. de ahorradores activos	x	x				x	x		
	Cartera de préstamos por cobrar	x	x	x	x	x	x	x		x
	Cartera de ahorros	x	x			x	x	x		
	Monto promedio préstamos y saldos	x	x	x		x	x			x
Eficiencia y productividad	Tasa de gastos operativos	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Número de casos	x		x	x	x	x			x
Calidad de la cartera	Cartera riesgosa	x	x	x	x	x	x	x	x	
	Tasa reserva p/préstamo perdido	x			x	x		x		
	Tasa de amortización de capital	x			x		x			
	Tasa previsión pérdida de prést.	x		x	x	x		x		
Sustentabilidad y rentabilidad	Autosuficiencia operativa	x	x	x		x	x	x	x	x
	Autosuficiencia financiera	x	x	x		x	x	x	x	x
	Ingresos ajustados sobre bienes	x		x	x	x	x	x		
	Ingresos ajustados sobre capital propio	x		x	x	x	x	x		
Estructura de capital	Razón deuda/capital propio	x			x				x	x
	Razón capital/bienes			x		x		x		
	Razón capital/capital propio						x			
Liquidez	Tasa actual									
	Tasa de liquidez				x	x		x	x	x

Nota

<sup>1</sup> Las definiciones pueden variar de una red o agencia a otra, pero se emplea la misma terminología para indicadores

<sup>2</sup> Microrate ha empleado número de préstamos, el cual es equivalente al No. de prestatarios activos

Fuentes

WOCCU y ACCION: SEEP FSWG-Informe de Sistemas de Monitoreo del Desempeño (*Performance Monitoring Systems Report*)

MicroRate: Guía Técnica; su informe

PlanetFinance: [www.planetfinance.org](http://www.planetfinance.org); Informe de Evaluación y Calificación (*Appraisal and Rating Report*)

Los **actores clave** en la implementación de este sistema de monitoreo del rendimiento en ámbitos globales y nacionales incluyen: instituciones financieras al por mayor, redes y asociaciones de microfinanzas, agencias evaluadoras y fuentes de financiamiento internacional.

- Las instituciones de financiamiento mayorista deberán utilizar rigurosos estándares de rendimiento absoluto y de incremento gradual al establecer el criterio para que las instituciones microfinancieras accedan a préstamos en términos comerciales o semi-comerciales. Aun cuando algunos mayoristas gubernamentales o instituciones líderes han sido atrapados en el mandato de mover grandes cantidades a las instituciones que no poseen estándares de rendimiento rigurosos, las mejores instituciones privadas y mayoristas, para inducir transparencia, consistencia en la información brindada y mejoras en el rendimiento, han tenido éxito en la utilización de criterios rigurosos de elegibilidad para otorgar fondos para préstamos a las instituciones minoristas de microfinanciamiento.
- Las redes y asociaciones de microfinanciamiento juegan un papel importante en la generación de consenso para identificar los indicadores de rendimiento a utilizar; la generación de capacidad en las IMF para establecer, utilizar, recolectar y verificar datos de rendimiento; y para determinar con los miembros de las redes cuándo poner información de rendimiento a disposición de otras IMF, proveedores de fondos y público en general, en forma agregada o individual por institución.
- Las agencias evaluadoras especializadas en microfinanciamiento juegan un papel importante como tercera parte evaluadora de las instituciones microfinancieras. La mayoría de estas agencias no califican en realidad a las IMF; simplemente brindan una evaluación externa y sistemática de sus operaciones y rendimiento. Tanto para las instituciones reguladas como para las no reguladas, estas agencias evaluadoras pueden ayudar a brindar seguridad a inversionistas nacionales e internacionales

sobre la integridad absoluta y relativa de las instituciones microfinancieras. También, al utilizar definiciones de rendimiento y enfoques de evaluación estandarizados con todas las IMF, las agencias evaluadoras incentivan la transparencia, los puntos de referencia y las mejoras en los rendimientos de las instituciones calificadas.

Si bien las agencias evaluadoras de microfinanciamiento brindan una importante información entre las IMF y algunos inversionistas comerciales, algunas fuentes comerciales aún observan las calificaciones de las agencias evaluadoras tradicionales internacionalmente reconocidas tales como las de Standard and Poor. Las agencias evaluadoras microfinancieras han comenzado a establecer alianzas con las agencias evaluadoras tradicionales, para generar productos comunes de calificación del riesgo de crédito. Sería un paso importante si las agencias evaluadoras principales se involucran en la calificación de IMF, aunque manteniendo claramente el entendimiento de la naturaleza especial del microfinanciamiento.

- Las publicaciones sobre rendimiento del Microbanking Bulletin y de otros sobre el rendimiento de un número creciente de instituciones de microfinanciamiento exitosas, permite la comparación de puntos de referencia con las instituciones de tamaños y en contextos similares.
- Los donantes que utilizan indicadores y métodos de evaluación de rendimientos similares refuerzan los estándares de rendimientos y las normas del sector. Varios donantes han realizado trabajo extensivo para desarrollar un conjunto coherente de indicadores de rendimiento microfinanciero. Es importante que la gerencia de la oficina y el personal de campo de todos los donantes estén familiarizados con los indicadores de rendimiento microfinancieros y los métodos de evaluación institucional, para evitar el debilitamiento del sector microfinanciero local.
- Firmas Auditoras. La mayoría de las firmas contables aún no están preparadas para comprender cómo evaluar las instituciones microfinancieras o las carteras. La utilización de indicadores de rendimiento similares incrementaría el rigor, el detalle y la credibilidad de los auditores de las IMF.

Estos sistemas de control de rendimiento *no son* una autorregulación. Se ha generado mucha confusión por el impreciso uso del término autorregulación. Los autores creen que el término regulación debe ser utilizado solamente cuando el regulador tiene el poder de disolver una institución, retener una licencia u otorgar otro tipo de censura. Mientras que los sistemas de control de rendimiento son importantes para generar transparencia y compromisos para mejorar al sector microfinanciero, no deben ser vistos como un sustituto para la generación de los cambios necesarios en las reglamentaciones prudenciales y estructuras legales necesarias para incentivar un sector microfinanciero íntegro con instituciones financieras reguladas y una mayor dependencia en los ahorros y préstamos comerciales de las instituciones microfinancieras. Los sistemas de control de rendimiento deben tener las siguientes funciones:

- Generar transparencia en el sector microfinanciero, al introducir indicadores de rendimiento y definiciones comunes.
- Crear compromisos compartidos y una competencia leal entre las IMF para mejorar el rendimiento.
- Facilitar el flujo de fondos concesionales, semi comerciales y comerciales a las instituciones de alto rendimiento en diferentes estados de desarrollo.
- Ayudar a las redes y a otros proveedores de servicios a adaptar la combinación de servicios técnicos y financieros para ayudar a mejorar el rendimiento, alcance e innovación de las IMF.

### PALI KARMA-SAHAYAK FOUNDATION (PKSF)

PKSF es una institución financiera semi-autónoma nacional en Bangladesh. Proporciona préstamos a unas 150 instituciones microfinancieras en las zonas rurales del país con tasas de interés ligeramente menores que las tasas comerciales, utilizando fondos donados principalmente por el Banco Mundial. Juega un papel importante en las áreas de formación de capacidad y apoyo.

PKSF ha tenido éxito estableciendo criterios de elegibilidad que reflejan altos estándares de rendimiento y sólidas evaluaciones institucionales. Aunque la mayoría de las IMF en Bangladesh emplean varias metodologías de préstamos a grupos, la elegibilidad de fondos no se basa en el uso de un grupo particular o método de préstamo individual.

PKS utiliza indicadores y definiciones de rendimiento financiero y operativo similares a empleados por redes microfinancieras y agencias evaluadoras líderes (Recuadro 3). Su herramienta de evaluación institucional se enfoca en:

- La adecuación de sistemas y metodologías empleadas por las IMF para evaluar a los clientes.
- La viabilidad de la institución microfinanciera, incluyendo los métodos y sistemas operativos, programas de desarrollo de recursos humanos, formación de una cultura institucional, administración financiera y controles internos.
- El rendimiento financiero y operativo de las instituciones, incluyendo las medidas de auto-suficiencia, la calidad de la cartera y los índices de productividad y financieros.

PKSF es un líder en la construcción de un sistema simple de indicadores y definiciones de rendimiento que lleva transparencia y buen rendimiento a la industria microfinanciera de Bangladesh. El director de gerencia de PKSF preside el comité técnico, al cual el gobernador del banco central le ha pedido que construya estos indicadores de rendimiento para la industria microfinanciera en su totalidad; CDF, la red microfinanciera en Bangladesh, y agentes de microfinanzas líderes participan en este comité.

## Regulación Bancaria que Satisface las Necesidades de las Carteras Microfinancieras

Hasta recientemente, la mayoría de los bancos centrales y las superintendencias bancarias no se habían percatado de la importancia de entender la naturaleza de las microfinanzas. Esta situación está cambiando. Desde Uganda hasta la República Dominicana, pasando por las Filipinas, los responsables principales de las políticas en los ministerios de finanzas y bancos centrales reconocieron la importancia de las microfinanzas y se asegurarán que las autoridades responsables de redactar las leyes y regulaciones y los encargados de supervisar a las IMF, entiendan el negocio y las características especiales de brindar servicios financieros a un gran número de gente pobre.

Una medida clave que los bancos centrales y los supervisores bancarios han tomado, es la modificación de los requerimientos regulatorios convencionales para adecuarlos a las necesidades de las operaciones microfinancieras—independientemente de que estas operaciones sean conducidas por una institución especializada en microfinanzas o formen una pequeña parte de una cartera general de un banco comercial (Anexo 6.4 y 6.5). Estas características especiales microfinancieras incluyen:

- El tamaño limitado del mercado microfinanciero en relación a los activos del sector financiero, debido a la necesidad de muy pequeños préstamos para un gran número de gente pobre, reduciendo el riesgo microfinanciero en el sistema financiero.

- La práctica entre las instituciones microfinancieras exitosas de mitigar el riesgo, no por requerir una garantía convencional sino al realizar préstamos muy pequeños a corto plazo con incrementos graduales en el tamaño y madurez de los préstamos, utilizando procedimientos simples para evaluar el negocio y el riesgo crediticio y ejecutar sistemas rigurosos para asegurar una excelente tasa de pagos a tiempo.
- La necesidad de altas tasas de interés para cubrir los costos operativos y financieros debido a los altos costos de las transacciones de préstamos muy pequeños,
- La importancia de brindar a gente pobre en barrios urbanos pobres y en áreas rurales, acceso rápido y convencional a los servicios financieros, con un enfoque diferente al de sucursales y sistemas de distribución, la utilización de sistemas simples de documentación de préstamos y el reconocimiento que en muchas ocasiones se necesitará realizar transacciones en efectivo fuera de las premisas de las sucursales.
- El hecho que, en la mayoría de los países, los servicios microfinancieros para gente pobre hayan sido desarrollados por instituciones no bancarias no reguladas, que a pesar de rendir bien, pueden no poseer la escala o sofisticación necesaria para satisfacer los típicos requerimientos de información.

Las dimensiones clave de las políticas, regulaciones bancarias y supervisión adaptadas a las necesidades de las microfinanzas incluyen:

- Las tasas máximas de interés necesitan ser eliminadas en los micropréstamos. La manera más efectiva y simple del gobierno de promover los servicios financieros para el pobre es la liberalización de las tasas de interés. Asimismo, la imposición de las tasas máximas de interés es la manera más dañina que el gobierno posee para destruir el acceso a los servicios financieros para gente pobre. Las instituciones microfinancieras necesitan ser capaces de cubrir los altos costos de las transacciones de préstamos muy pequeños. Los prestatarios pobres quieren un acceso mantenido a los servicios financieros y no subsidios. Mientras que algunas operaciones microfinancieras utilizan altas tasas de interés para cubrir las ineficiencias, la experiencia ha demostrado que la competencia de un gran número de proveedores es la mejor manera de introducir presión en el sector para mejorar la eficiencia. Los responsables de la política gubernamental y los políticos juegan un papel clave al tratar que el público en general entienda por qué las tasas de interés de los micropréstamos deben ser más elevadas que las de las corporaciones financieras. La generación de este amplio entendimiento del por qué se necesitan tasas de interés relativamente más elevadas, es clave para desarrollar servicios financieros sustentables para millones de personas pobres—evitando y refutando los argumentos de que las IMF y los bancos están cobrando tasas de interés usureras a la gente pobre.
- Evaluación del riesgo de las carteras. La mayoría de las regulaciones bancarias basan la evaluación de riesgo de las carteras en la fuerza de las garantías de los préstamos. En la mayoría de las metodologías microfinancieras no se utilizan las garantías tradicionales. En la mayoría de las metodologías de préstamos individuales, el riesgo es reducido a través de: evaluaciones del flujo de caja de los micronegocios y de los hogares, complementado crecientemente por el resultado del préstamo; por las cláusulas de los préstamos muy pequeños con corta madurez, con las cantidades y vencimientos incrementados con base a la excelencia en la tasa de pago; y el uso de garantías personales. En los préstamos grupales, para reducir el riesgo se utiliza la presión de los pares y las garantías, la cantidad de ahorro obligatorio, y una entrega y recolección disciplinada de los pequeños préstamos. La insistencia de los reguladores bancarios en que las instituciones utilicen garantías convencionales, reduciría radicalmente la habilidad de las instituciones de servir a los clientes pobres con limitados bienes. En varios países—incluyendo a Filipinas, Bolivia, República Dominicana y Pakistán—los reguladores bancarios ya no basan la evaluación de riesgo de las carteras de microfinanciamiento en la garantía implícita. Por el contrario, los reguladores ahora miran el mantenimiento de una excelente

calidad agregada de la cartera, con estándares de cláusulas de pérdidas de préstamos y reservas rigurosas, y a los sistemas aptos para evaluar el riesgo y mantener la calidad de la cartera.

- Informes y documentación precedente al préstamo. Es importante que los requerimientos de información sean rigurosos pero simples, para reflejar el tamaño relativamente menor de muchas IMF. Si bien las instituciones financieras de gran escala están acostumbradas a y pueden procesar información elaborada, un incentivo para atraer la participación de los bancos al microfinanciamiento podría ser mantener simples los requerimientos de información de las carteras microfinancieras. La documentación precedente del préstamo debe estar a disposición de la institución, pero debido al gran número de pequeñas transacciones se hace muy engorrosa y costoso la inclusión de los documentos individuales de préstamos como parte del sistema de información. Los informes sucintos de los clientes y préstamos pueden ser generados desde el sistema de manejo de información de la IMF.
- Capacidades y sistemas microfinancieros. Las regulaciones y normas de la actividad microfinanciera necesitan incluir una revisión del rigor y adecuación de las metodologías de evaluación de riesgo y de los manuales, la suficiencia de la documentación del préstamo, los sistemas bien integrados de información que a su vez generan la necesidad de información constante y segura, y los controles internos adecuados. Los indicadores de rendimientos necesitan reflejar las buenas prácticas en el microfinanciamiento. Es de suma importancia que el banco central o la superintendencia bancaria invierta en la capacitación de su propio personal para entender cómo evaluar los sistemas clave, las capacidades, los manuales, el rendimiento de las carteras de microfinanciamiento, las operaciones e instituciones. En un número de casos, se han creado en el banco central y en la superintendencia bancaria unidades especiales para brindar el conocimiento especializado necesario de microfinanciamiento.
- Operaciones de Sucursales. Las operaciones de micropréstamos y microahorro pueden operar fuera de las sucursales convencionales del banco, normalmente estas necesidades deben ser satisfechas por medio de sucursales pequeñas y simples, incluyendo los puntos de colección, sucursales temporarias en mercados, bancos móviles o la utilización de grupos ciudadanos como puntos de distribución para desembolsos y recolección. En muchos países, se necesita modificar la definición de sucursal para adecuarla a estas estructuras no convencionales. También, las instituciones involucradas en el microfinanciamiento necesitan ser capaces de realizar transacciones en efectivo fuera de las premisas de la sucursal. Finalmente, en aquellos lugares donde los reguladores bancarios han creado limitaciones en el establecimiento de nuevas sucursales, se deben dar excepciones a las instituciones microfinancieras, ya que están apuntando a un conjunto de clientes que no se beneficiarían de las operaciones bancarias tradicionales.

#### SA-DHAN EN INDIA

Sa-Dhan, la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Comunitario, es la red líder de instituciones microfinancieras en India. Fue establecida en 1998, durante el cambio de políticas encabezado por FWWB y WWB, que son agentes de microfinanzas en India. Sa-Dhan ha jugado un papel líder en la implementación de las recomendaciones del foro político de 1998 y el grupo de trabajo de 1999. Parte del informe de consenso del foro de políticas se trató del consenso en estándares de rendimiento en las microfinanzas.

En los dos últimos años, Sa-Dhan ha encabezado el trabajo de crear indicadores y estándares de rendimiento comunes entre sus miembros, trabajando a fondo para desarrollar un consenso y entendimiento entre las IMF líderes sobre qué indicadores son los más importantes y por qué la recolección, verificación y diseminación de los estándares de rendimiento que realiza Sa-Dhan es un asunto clave.

El trabajo de Sa-Dhan en el desarrollo de indicadores y estándares de rendimiento ha producido el siguiente consenso entre las IMF líderes de la India:

- Todas las IMF deben comprometerse a realizar mejoras crecientes en todas las dimensiones clave y a lograr en un momento dado altos niveles absolutos de rendimiento.
- Las IMF deben recibir apoyo en la formación de capacidades que cumplan con altos estándares de rendimiento y en el uso de indicadores de rendimiento como herramientas de administración interna.
- Se adoptó un proceso cuidadoso para reunir información, formar capacidad, crear indicadores acordados, establecer estándares de prácticas buenas y óptimas con el paso del tiempo, y ver el cumplimiento de los estándares como un paso para cumplir con todos los estándares reglamentarios donde sea apropiado.

Aunque al principio Sa-Dhan vio su trabajo en los indicadores de rendimiento como un precursor para la formación de un cuerpo de “auto-regulación” de la industria microfinanciera, hoy Sa-Dhan y sus miembros ven este trabajo como una medida clave en sí misma para crear transparencia y compromiso con las mejoras en el rendimiento de una amplia variedad de instituciones microfinancieras de la India. Sa-Dhan trabaja estrechamente con Micro-credit Rating and Guarantees International Ltd, anteriormente llamada M-Cril. Esta agencia evaluadora de instituciones microfinancieras basada en la India, ha jugado un importante papel en la creación de transparencia y compromiso con el buen rendimiento entre las IMF que ha evaluado.

## Estructura legal útil para instituciones microfinancieras reguladas

Además de generar políticas y regulaciones que se ajustan a la naturaleza del microfinanciamiento como actividad, se necesita construir o adaptar las estructuras legales que permitan a un subconjunto de fuertes ONG microfinancieras convertirse en instituciones financieras reguladas que puedan movilizar los ahorros públicos y expandir rápidamente el financiamiento comercial. Se podrían establecer estructuras legales especializadas para las MFI de toma de depósitos o modificar los parámetros de las estructuras legales existentes para adecuarlas a las necesidades microfinancieras.

Muchas de las instituciones microfinancieras más grandes dependerán, más temprano que tarde, de la acción combinada de capital propio, préstamos comerciales, movilización de préstamos individuales e institucionales y de emisión de bonos, para financiar su crecimiento. Experiencias recientes demuestran la ventaja que las instituciones financieras reguladas poseen sobre las ONGs en la oferta de instalaciones de depósitos a los prestatarios, movilización de los ahorros institucionales, emisión de bonos y seguridad a los prestamistas comerciales.

Las regulaciones bancarias han sido establecidas para proteger a los ahorradores, inversionistas y al sector bancario. Se ha llegado al común acuerdo de que:

- Las IMF dedicadas exclusivamente al micropréstamo—ya sean ONG, fideicomisos, o compañías—no necesitan estar sujetas a las reglamentaciones bancarias.
- Las instituciones de microfinanciamiento que movilizan ahorros obligatorios como substitutos de garantías para prestatarios y que no intermedian estos ahorros no deben estar sujetas a las regulaciones bancarias prudenciales.
- Las entidades, excepto aquellas cooperativas pequeñas y otras instituciones de base comunitaria que movilizan más que el pequeño monto agregado de los ahorros de los no prestatarios, deben estar sujetas a una regulación, ya sea por el banco central o las autoridades designadas.

Aún se debate si las instituciones microfinancieras no reguladas son capaces de movilizar los ahorros voluntarios de los prestatarios. Hasta hace poco, el consenso era que la mayoría de los prestatarios

microfinancieros serán prestatarios netos, esto significa que si la IMF falla, el prestatario debe más dinero a la institución que la institución al prestatario. Sin bien esto es verdad en el agregado, puede no serlo para todos los prestatarios. Parece claro que las IMF no reguladas que movilizan los ahorros de los prestatarios deben depositar estos ahorros en el banco, no deben poder utilizar estos ahorros para financiar sus carteras de préstamo y, además, deben tratar de asegurar que los préstamos excedan a los ahorros a nivel de cuenta individual así como a nivel agregado.

#### **AGENCIAS EVALUADORAS DE MICROFINANZAS**

Actualmente existen tres agencias especializadas en calificar a la industria microfinanciera. Cada una tiene un distinto enfoque regional y cada una utiliza su propio método estandarizado para evaluar a las IMF.



Las características de las estructuras legales disponibles son clave para las IMF que buscan convertirse en instituciones financieras reguladas. En Filipinas, por ejemplo, las estructuras legales disponibles—bancos comerciales, bancos rurales, bancos de ahorro y cooperativas—han sido vehículos adecuados para facilitar que las ONG microfinancieras sólidas se conviertan en instituciones financieras reguladas, sin requerir una modificación de las estructuras legales. Por el contrario, en Colombia, las únicas estructuras patrimoniales privadas son los bancos comerciales y las corporaciones financieras comerciales (CFC). Mientras que los líderes locales están trabajando con las autoridades responsables para realizar los cambios necesarios en la estructura de las CFC, la estructura actual ofrece pocas ventajas a las ONG microfinancieras: no se permite a las CFC pedir prestado al sistema bancario, las CFC no pueden movilizar los ahorros del público y las CFC poseen un capital mínimo elevado y requerimientos de suficiencia de capital. Por lo tanto, hasta que se realicen las modificaciones necesarias en Colombia, cualquier ONG microfinanciera que desee convertirse en una CFC incurrirá en un incremento de los costos de acatamiento, información e impositivo con una reducción actual en los poderes para movilizar capital o integrarse en los mercados financieros nacionales.

En varios países, incluyendo Bolivia, Filipinas, Gambia, Ghana, Uganda y Pakistán, se han tomado medidas para crear estructuras legales pro microfinancieras, que permitan la movilización de capital, ahorro y préstamos comerciales a las IMF reguladas y que reflejen la naturaleza del microfinanciamiento. Las dimensiones clave incluyen:

- Relativamente bajos requerimientos de capital mínimo. La experiencia demuestra que los requerimientos mínimos de capital deben establecerse a un nivel suficientemente elevado para desalentar a un conjunto de instituciones subcapitalizadas, pequeñas y débiles, pero suficientemente bajo para incentivar a las IMF sólidas que deseen movilizar depósitos del público para ingresar en el sistema financiero regulado. Dependiendo del contexto del país, los requerimientos de capital mínimo debe establecerse probablemente entre los US\$ 500.000 a los US\$ 5 millones.
- Relación apropiada de suficiencia de capital. Existen diferentes puntos de vista sobre si la relación de suficiencia de capital debe establecerse al mismo nivel que la de los bancos comerciales (normalmente 8%), o a un nivel más alto. Normalmente, las IMF fuertes experimentan menor volatilidad en el rendimiento de la cartera que los bancos comerciales, esto significa que un 8% sería un valor conservador y prudente. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia de Bolivia, de existir un deterioro en la calidad de la cartera de las IMF puede ocurrir un contagio a lo largo de las instituciones. Mientras que las instituciones microfinancieras tienden a tener baja concentración de carteras altamente diversificadas por sector, los movimientos políticos o de base pueden afectar los préstamos microfinancieros. Por lo tanto, a pesar de que esta situación ha ocurrido muy raramente, puede justificarse una relación de suficiencia de capital un poco más conservadora que oscile entre un 10 % a un 12%. Aún más, las relaciones de suficiencia de capital conservadoras pueden servir para generar en este sector relativamente joven, un golpe de confianza para los inversionistas, en la medida que los inversionistas sepan como evaluar las instituciones microfinancieras.
- Estructuras de propiedad. Las regulaciones relacionadas con la estructura patrimonial y de combinación de propiedad en las estructuras microfinancieras reguladas serán clave para el futuro del sector. Las regulaciones deben ser flexibles y permitir un balance de los participantes activos, que pueden incluir a: la ONG originaria; la junta, el personal y los clientes de las estructuras originales convertidas; los inversionistas comerciales y sociales nacionales e internacionales. Una tendencia preocupante en la estructura de propiedad de algunas IMF es el dominio de los donantes internacionales y de los fondos financiados por los donantes. Es importante que la ONG originaria posea interés sustancial en la nueva estructura para asegurar el mantenimiento del enfoque hacia el pobre y al elevado rendimiento. Es clave la elección de socios nacionales o internacionales con conocimiento y compromiso de financiar sustentablemente al pobre. La experiencia demuestra el

valor de mantener los intereses principales y la responsabilidad de alcanzar los objetivos y el rendimiento de la ONG microfinanciera original; de evitar los principales intereses de aquellos donantes o fondos financiados por donantes que no poseen un conocimiento profundo o no mantienen un compromiso microfinanciero, y la importancia de desarrollar inversionistas sociales y comerciales locales para reforzar la responsabilidad local.

### CREACIÓN DE UN SÓLIDO MARCO REGULATORIO Y POLÍTICO NACIONAL: EL CASO DE FILIPINAS

Durante los últimos cinco años, los líderes del campo de las microfinanzas—operando como miembros de la Coalición Filipina para los Estándares en Microfinanzas y como representantes del Consejo de Crédito—han ayudado a los creadores de políticas del Banco Central, la Junta Monetaria y ministerios clave, a entender con profundidad las microfinanzas y establecer un conjunto de políticas y reglamentos a favor del pobre y de las microfinanzas. WWB ha apoyado las iniciativas de líderes nacionales en coyunturas clave.

A comienzos de 1991, el gobierno tomó una actitud decididamente a favor de las microfinanzas y pasó legislación favorable para este sector. La Estrategia Nacional para las Microfinanzas se adoptó en 1996, teniendo como principios los siguientes:

- Crear un mayor papel para las IMF del sector privado en la provisión de servicios financieros.
- Construir un ambiente político favorable.
- Promulgar políticas crediticias y financieras orientadas al mercado.
- Asegurar la no-participación del gobierno en la provisión de crédito.

Algunas de las medidas clave tomadas por el Banco Central y el Gobierno de las Filipinas—emitidos como declaraciones políticas, cambios legislativos y circulares administrativas—son las siguientes:

- Exención de las reglas sobre tasas de interés para actividades microfinancieras, con una declaración de que las tasas de interés cobradas por micropréstamos no deben ser menores que las actuales tasas del mercado, para reflejar los costos más altos de los préstamos pequeños y para asegurar la sustentabilidad financiera de la actividad microfinanciera.
- El gobierno no se involucra directamente en otorgar micropréstamos, eliminando más de 100 programas de microcrédito gubernamentales fallidos.
- El riesgo de una cartera de micropréstamos de una institución financiera ya no se evalúa con base a la garantía, sino a la calidad e historial agregados del portafolio, sin garantía requerida, pero con calidad rigurosa de la cartera, constitución de provisiones y requisitos de reservas para pérdida de créditos.
- Para bancos rurales, de ahorro y comerciales que desean incorporar los micropréstamos como parte central de sus negocios, los requisitos incluyen: una declaración de visión expresando compromiso a servir a clientes de bajos ingresos; gerentes y otro personal con experiencia en microfinanzas; por lo menos 20% del capital pagado necesita ser de personas o entidades con experiencia en microfinanzas; y el manual de operaciones debe concordar con los principios centrales de las microfinanzas.
- Los bancos rurales, de desarrollo y comerciales cuya principal actividad es microfinanciera, están exentos de la moratoria para el establecimiento de bancos nuevos, y la moratoria para el establecimiento de sucursales nuevas, los bancos rurales establecidos para las microfinanzas están exentos de impuesto por recibos en bruto por cinco años a partir de la fecha de la licencia.

Fuente: Circulares 272,273,282 y Acta de Bancos Rurales de 1992.

## Estándares de elevado rendimiento

Es esencial que los requerimientos de licenciamiento incluyan normas que ayuden a asegurar que solamente a las ONG microfinancieras con un elevado rendimiento se les permita convertirse en instituciones financieras reguladas. Estas normas y pre-requisitos necesitan adecuarse a las necesidades microfinancieras; los supervisores bancarios responsables de revisar los sistemas y rendimientos de las IMF candidatas a convertirse en instituciones reguladas, necesitan entender la naturaleza de las microfinanzas.

- Las IMF deben ser enteramente autosuficientes en las finanzas, con rendimientos positivos de bienes, previos a la consideración de conversión o al permiso de conversión. Aun en ambientes de políticas pro microfinancieras, los costos de conversión, cumplimiento e impositivos crearán un peso adicional sobre las IMF.
- Sólo se debe permitir la conversión de aquellas IMF que posean una cartera de excelente calidad, procedimientos de préstamos eficientes y bien documentados, fuertes controles internos, y un fuerte récord de operaciones a escala razonable.
- Las IMF que se están convirtiendo en reguladas, deberán ya haber comenzado el trabajo de generar su capacidad de movilizar ahorros y administrar los depósitos prudentemente, si intentan movilizar los ahorros del público.

### REGULACIONES PARA LA PROPIEDAD DE LAS IMF REGULADAS

En las Filipinas, el Banco Central proporciona 100% de propiedad local a los bancos rurales, la estructura que el CARD Bank adoptó y que otras ONG microfinancieras que buscan ser reguladas adoptarán seguramente. Esta política refleja la creencia de que para bancos relativamente pequeños que se enfocan en servicios financieros para comunidades locales, las estructuras de propiedad local proporcionan la mejor respuesta. La propiedad del CARD Bank se compone de la ONG, junta directiva y personal, y los clientes. Esta opción puede haber menospreciado el valor de los inversionistas internacionales como fuente de financiamiento y experiencia.

En contraste, la legislación preliminar en Uganda para las Instituciones que Reciben Depósitos, no permite a una sola entidad poseer más del 20% de las acciones. En el contexto de África, esto corre el riesgo de tener IMF reguladas cuyos dueños son 80% donantes internacionales; y ONG, instalaciones y bancos internacionales financiados por donantes. Esta fórmula introduce el riesgo de la pérdida de control de las instituciones locales.

## Tratamiento impositivo adecuado

En algunos países, las IMF pueden enfrentar una carga impositiva en cascada, que incluye impuestos sobre las donaciones, ganancias, valor agregado y/o interés; estas cargas impositivas deben eliminarse (Ver recuadro sobre Rusia). En muchos países, las ONG microfinancieras no están sujetas a regímenes impositivos. La conversión a una estructura regulada normalmente involucra elevados costos de conversión, además de un incremento permanente de los costos debido a los requerimientos regulatorios y de información. La introducción inmediata de las altas cargas impositivas puede hacer que esta transición sea sumamente costosa. Para incentivar a las IMF a mantener su enfoque en el financiamiento del pobre se puede justificar una excepción impositiva temporaria.

## IMPUESTOS EN LAS MICROFINANZAS: ESTUDIO DE CASO EN RUSIA

La falta de una base legal y la estructura inadecuada de los impuestos para las actividades microfinancieras de instituciones no bancarias en Rusia, ha sido un gran obstáculo para la expansión de sus propias operaciones y para el desarrollo del sector en general. A comienzos de 1999, la Red de Microfinanzas para la Mujer en Rusia identificó estas restricciones; consiguientemente, la Red creó estrategias para abordar estos obstáculos, con apoyo técnico y financiero de WWB. Los siguientes son los resultados a la fecha:

- **Impuesto sobre ganancias en donaciones.** El 6 de mayo de 1999, el Presidente Yeltsin firmó una nueva ley sobre donaciones libres de impuestos, la cual extendía esta exención de impuestos a las ONG involucradas en “apoyo técnico.” Los programas de microfinanzas están dentro de la definición de actividades de apoyo técnico y, por lo tanto, ahora son libres de recibir donaciones sin pagar el 35% de impuesto sobre ganancias en la cantidad donada. Estos importantes cambios de ley fueron incorporados durante intenso trabajo de convencimiento por parte de la Red y otras ONG. La Red también influenció otros cambios de ley clave que redujeron requisitos onerosos para instituciones extranjeras que otorgan apoyo financiero a organizaciones Rusas. La ley fue firmada en mayo de 1999.
- **Las microfinanzas como principal actividad de instituciones no bancarias.** Nuevamente, debido a los esfuerzos de la Red, ésta recibió cartas oficiales por parte del Presidente Putin y del Presidente del Duma, G. Selesnev, en las que comunicaban formalmente que las instituciones no bancarias involucradas en microcrédito no requerían licencia.
- **Impuesto al valor agregado.** Cambios propuestos por la Red para la ley sobre este impuesto, hicieron posible que las instituciones no bancarias registradas como fondos privados pudieran realizar actividades de microcrédito y estuvieran exentas del impuesto al valor agregado. La ley fue firmada por el Presidente en Enero de 2000 y se puso en efecto inmediatamente.
- **Reducción de gastos de interés.** Las enmiendas a la Parte II (Impuestos sobre Ganancias), Artículo 25 del Código de Impuestos, hicieron posible que las instituciones no bancarias redujeran gastos de interés en préstamos de sus ingresos sujetos a impuestos. El Presidente firmó esta ley en agosto de 2001 y se hizo efectiva en Enero de 2002. Esta medida reduce los costos de las IMF que trabajan con fondos prestados y también ayuda a los clientes de IMF, quienes ahora pueden reducir gastos de interés sobre préstamos obtenidos de sus IMF.

Las regulaciones prudenciales son tan buenas como la supervisión que las controla. Hasta hace poco, la mayoría de los Bancos Centrales y las superintendencias bancarias no se habían percatado de la importancia de entender la naturaleza y matices de las microfinanzas. A menudo las medidas regulatorias y la legislación microfinanciera han sido promulgadas sin considerar la carga actual que representa la supervisión de muchas instituciones financieras pequeñas. Como dicen algunos inteligentes reguladores, no regules lo que no puedes supervisar. Es importante tanto para las IMF reguladas como para los reguladores, que los requerimientos de información sean rigurosos y simples. También es importante anticipar el número de instituciones que serán reguladas en un lapso determinado y generar esta capacidad de supervisión en la entidad.

## REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS IMF: EL CASO DE UGANDA

La propuesta de ley sobre instituciones que toman micro-depósitos (Propuesta IMD) ofrece un ejemplo de regulación y supervisión que permite a las instituciones que están preparadas, quieren y pueden movilizar depósitos de una forma prudente, que lo hagan. Al adoptar una estructura gradual para la regulación de actividades microfinancieras, la Propuesta IMD crea un ambiente que permite el desarrollo continuo de las IMF en el país. Reconoce que las ONG microfinancieras son una parte legítima e importante del sistema financiero de Uganda, reconoce sus necesidades particulares y avanza la formación de capacidad de estas instituciones.

La Propuesta IMD crea un sistema gradual: Las instituciones de Nivel 1 son bancos comerciales; las de Nivel 2 son instituciones de crédito autorizadas; las de Nivel 3 son instituciones que toman depósitos del público y los prestan al público; las instituciones de Nivel 4 sólo pueden aceptar ahorros obligatorios de los clientes y las cooperativas de Nivel 4 pueden tomar ahorros voluntarios de sus miembros y prestarlos sólo a sus miembros. Como parte de la Propuesta IMD, el Banco de Uganda establecerá un Fondo de Protección de Depósitos IMD para proteger a los depositantes.

De las aproximadamente 500 IMF que operan actualmente en Uganda, se espera que sólo unas pocas (tres a cinco) calificarán para el estatus IMD una vez que la Propuesta IMD pase a ser ley. Esto significa que la vasta mayoría de las IMF en Uganda no estarán sujetas a la regulación y supervisión del Banco de Uganda. A medida que estas instituciones de Nivel 4 crezcan, podrán calificar para una licencia de Nivel 3 de IMD y estar sujetas a las provisiones de la Propuesta IMD. Actualmente existe una variedad de organizaciones de Nivel 4, incluyendo: aproximadamente 10 a 15 IMF de tamaño medio (con 5,000 a 25,000 clientes); aproximadamente 40 IMF más pequeñas (con 500 a 5,000 clientes); y un gran número de IMF con menos de 500 clientes.

Para ayudar con la expansión de estas instituciones de Nivel 4, la Red de Microfinanzas de Uganda (AMFIU), con apoyo del Banco de Uganda y el Ministerio de Finanzas, ha comenzado a desarrollar un conjunto de indicadores de rendimiento que pueden emplearse como puntos de referencia para las distintas categorías de las IMF de Nivel 4.

Fuente: Propuesta de Ley para las Instituciones que Toman Micro-Depósitos, 2001.

## Conclusiones

Es necesario escuchar las necesidades de los clientes pobres y de las instituciones que los sirven para adecuar las políticas y regulaciones microfinancieras. Los clientes pobres dicen lo que ellos necesitan:

- Acceso rápido a préstamos que se otorgan rápidamente y cercanos al lugar de su negocio.
- Instalaciones para depositar sus ahorros voluntarios.
- Una amplia gama de productos financieros incluyendo negocios, préstamos para vivienda y educación, varios medios de ahorro y seguros. Acceso a servicios financieros, no a subsidios.

Un marco de políticas que responda a los servicios financieros que la gente pobre necesita:

- Incentiva a las instituciones a operar eficientemente.
- Permite a las instituciones construir un sistema de entrega destinado al cliente.
- Elimina los topes máximos en las tasas de interés y la cultura del subsidio, incentivando la competencia como medio para reducir los costos a los clientes pobres.

- Incentiva los servicios microfinancieros sustentables y las instituciones que crecen con sus clientes, eliminando los programas gubernamentales subsidiados de corta vida.
- Elimina requerimientos tradicionales de garantía que la mayor parte de los clientes pobres no pueden satisfacer.
- Asegura la regulación prudencial que protege los ahorros del pobre.
- Remueve barreras políticas a la entrega rentable de micropréstamos, ahorros, seguro y servicios de pensión para los pobres para ayudar a que la gente pobre desarrolle actividades económicas, acumule bienes y mitigue los riesgos.

El microfinanciamiento necesita ser reconocido como una parte vital del sistema financiero, dedicado a satisfacer las necesidades financieras de los clientes pobres de manera efectiva y financieramente sustentable. Este enfoque del sistema financiero reconoce los papeles importantes que las instituciones reguladas y no reguladas pueden brindar y brindan al ofrecer servicios financieros para la gente pobre. Los estándares de rendimiento compartidos, la transparencia y responsabilidad son clave en la construcción de servicios sólidos y responsables para los hogares pobres—tanto de las instituciones reguladas como de las no reguladas. Ya que las regulaciones prudenciales solamente cubrirán a un pequeño número de estas instituciones involucradas en el micropréstamo, el papel de las redes microfinancieras, prestamistas mayoristas, agencias evaluadoras microfinancieras, auditores y proveedores de fondos internacionales será esencial en la construcción de los estándares de rendimiento y transparencia del sector microfinanciero. Está surgiendo un fuerte consenso sobre los indicadores y definiciones clave que medirán el alcance, la eficiencia, la cartera, las ganancias, la estructura de capital y liquidez. Estos sistemas de control de rendimiento no son una autorregulación. Por el contrario, son importantes en la generación de la transparencia y compromiso para lograr la excelencia en el sector microfinanciero.

Se debe enfatizar la importancia de introducir cambios que reflejen las necesidades de las operaciones microfinancieras—independientemente de que éstas sean realizadas por una institución microfinanciera especializada o sean una pequeña parte de la cartera general de un banco comercial o compañía financiera. La política y el marco regulatorio de la microfinanzas es incentivar la entrada y expansión de los servicios microfinancieros de un amplio rango de instituciones financieras reguladas. Cada vez más, las autoridades responsables de la política y los reguladores están reconociendo a los micropréstamos como una clase de préstamos legítimos e importantes, que posee sus características propias. Las políticas y medidas regulatorias clave son:

- La remoción de las tasas de interés máximas en los micropréstamos.
- La evaluación del riesgo basada no en la garantía, sino en una rigurosa evaluación de la calidad agregada de la cartera de micropréstamos y de la integridad operativa, con estrictas políticas de entrega y requerimientos de reservas.
- Requerimientos de información de las operaciones de micropréstamos rigurosos pero simples.
- Flexibilidad en el establecimiento de sucursales y sistemas de distribución, incluyendo la autorización de transacciones en efectivo fuera de las premisas de las sucursales, particularmente en áreas rurales.

La regulación prudencial es necesaria para aquellas IMF especializadas que buscan movilizar ahorros del público. Las regulaciones bancarias no deben ser aplicadas a las IMF dedicadas exclusivamente a los micropréstamos, a aquellas que movilicen los ahorros obligatorios de los prestatarios como sustitutos de garantías o a aquellas pequeñas instituciones comunitarias que movilizan pequeñas cantidades de ahorro de miembros no prestatarios. Existe un debate sobre si las instituciones microfinancieras no reguladas pueden ser capaces de movilizar los ahorros de los prestatarios. De ser este el caso, los ahorros deben ser

depositados en un banco y no ser utilizados para financiar la cartera de micropréstamos, asimismo las IMF se deben asegurar que los préstamos superen a los ahorros tanto a nivel individual como a nivel agregado.

Para el pequeño pero importante subgrupo de IMF especializadas que buscan convertirse en instituciones financieras reguladas, se necesitarán nuevas estructuras legales, o adaptar las estructuras legales actuales para incorporar las siguientes características clave:

- Relativamente bajo requerimiento de capital mínimo, en la mayoría de los casos entre US\$ 500.000 y US\$ 5 millones.
- Relación de suficiencia de capital adecuado, normalmente entre 8% y 10%.
- Disponibilidad de un rango de estructuras legales apropiadas.
- Estructuras de propiedad flexibles que incentiven la fuerte participación de la ONG original: miembros de la junta, personal y clientes; inversionistas sociales y comerciales locales y extranjeros. Se debe evitar la dominancia de los donantes y de los fondos financiados por donantes.
- Estándares de alto rendimiento para aquellas IMF que busquen convertirse en entidades reguladas.
- Tratamiento impositivo apropiado, incluyendo cláusulas de alivio impositivo temporal de aquellas IMF que se convierten en reguladas.
- Reconocimiento y solución de limitaciones en la capacidad de supervisión.

Cada vez más, las autoridades del sector que son responsables de las políticas, están reconociendo la importancia de las microfinanzas, están entendiendo sus características especiales y trabajando con los líderes microfinancieros locales para asegurar que se realicen los cambios necesarios en las políticas del sector financiero, las regulaciones y los sistemas de apoyo para incentivar el crecimiento de un sistema financiero íntegro y con alto nivel de respuesta que trabaja para la mayoría pobre. Mientras existe consenso sobre las características clave de los sistemas financieros, políticas, regulaciones y servicios de apoyo en favor del pobre, estos necesitan ser diseñados para responder al contexto de cada país.

## ANEXO 1

Mibanco	Perú	29.47%		29.47%	61.43%	9.10%		70.53%
Compartamos	México	32.50%		32.50%	62.80%	4.70%		67.50%
BancoSolidario	Ecuador	40.61%		40.61%	36.26%	23.14%		59.39%
FINAMERICA	Colombia	41.31%		41.31%		4.59%	54.10% <sup>(2)</sup>	58.69%
CALPIA	El Salvador	41.85%		41.85%	40.40%	0.21%	17.54%	58.15%
Caja los Andes	Bolivia	46.70%		46.70%	46.90%	6.40%		53.30%
ACLEDA	Camboya	49.00%		49.00%	51.00%			51.00%
XacBank	Mongolia	58.59%		58.59%			41.41% <sup>(3)</sup>	41.41%
K-Rep	Kenia	61.20%		61.20%	38.80%			38.80%
BancoSol	Bolivia	73.45%		73.45%	23.64%	2.91%		26.55%

(1) Principalmente fundaciones religiosas

(2) Principalmente bancos de desarrollo del gobierno

(3) Inversionistas ONG locales

DI: Donantes internacionales e inversionistas respaldados por los donantes

IPE: Inversionistas privados extranjeros

ONGL: ONG local originaria, Junta, Personal, Clientes

ICL: Inversionistas comerciales locales

IGSL: Inversionistas gubernamentales y sociales locales

Fuente: Informes institucionales anuales, sitio Web de Microfinanciamiento Virtual Market, sitio Web de Microfinance Network, informe calificador MicroRate, websites institucionales.



## ANEXO 2

**Las IMF más reguladas dependen de depósitos  
institucionales, no individuales  
(cantidades en dólares norteamericanos, final de 2000)**

Nombre de la IMF	País	Cartera Bruta Pendiente	Depósitos Activos	DA/CBP	Depósitos Activos	
					Institucionales	Individuales
Caja los Andes	Bolivia	52,633,750	25,278,962	48%	74%	26%
PRODEM	Bolivia	33,627,864	25,280,800	75%	84%	16%
BancoSolidario	Bolivia	72,221,000	44,590,000	62%	86%	14%
Fincomún	México	3,500,000	8,500,000	243%	89%	11%
BancoADEMI	República Dominicana	64,875,950	25,265,700	39%	92%	8%
FIE	Bolivia	27,483,000	11,025,000	40%	98%	2%

Los depósitos institucionales normalmente se refieren a depósitos a plazo movilizados a partir de un conjunto pequeño de instituciones, que frecuentemente son otros intermediarios financieros.

## ANEXO 3

Declaración de principios centrales para la creación de sistemas financieros que funcionan para la mayoría pobre

	<b>Informe de Consenso India—1998</b>	<b>Consenso AFMIN— 2002</b>	<b>Boleta de puntuación nacional—2000</b>
Las microfinanzas son un medio efectivo para reducir la pobreza.	X	X	X
Los microempresarios de bajos recursos quieren acceso rápido y simple a servicios financieros, no subsidios.		X	X
Las microfinanzas tratan de invertir en gente e instituciones, en lugar de subsidiar a clientes o depender de subsidios permanentes para instituciones de microfinanzas.		X	X
Las instituciones involucradas en microfinanzas deben poder cobrar las tasas de interés necesarias para cubrir los altos costos de otorgar créditos pequeños y poder llegar a ser sustentables.	X	X	X
Las leyes y reglamentos deben promover un rango de estructuras legales para ofrecer servicios financieros a los pobres, incluyendo cooperativas de crédito y ahorro, ONG, instituciones microfinancieras reguladas, compañías financieras y bancos comerciales con carteras de microfinanzas.	X	X	X
La regulación y supervisión deben adecuarse a las distintas etapas y estructuras legales de instituciones dedicadas a las microfinanzas.	X	X	X
Los estándares de desempeño, normas y reglamentos prudenciales, y requisitos para informes deben adecuarse a las características del sector microfinanciero, por ejemplo: dependencia en el desempeño global de la cartera, en lugar de en la tradicional garantía de los préstamos.	X	X	X
Las instituciones microfinancieras que cumplen los estándares apropiados de seguridad y efectividad deben recibir las estructuras reglamentarias que les permitan movilizar ahorros voluntarios de los prestatarios y del público en general.	X	X	X
Se requieren estructuras legales apropiadas que permitan a las instituciones microfinancieras ser viables financieramente, para satisfacer las necesidades de los clientes objetivo y movilizar recursos nacionales e internacionales.	X	X	X
Un trato favorable en cuanto a impuestos puede alentar el desarrollo de la infraestructura necesaria para instituciones de microfinanzas y refleja el alto costo de ofrecer servicios financieros a la gente pobre.	X	X	X

## ANEXO 4

Ejemplos de regulación bajo leyes bancarias y legislación especial para microfinanzas

	PAÍS	NATURALEZA DE LA LEGISLACIÓN O DE LAS CLÁUSULAS
LEGISLACIÓN BANCARIA	Bolivia	BancoSol se convirtió en un banco comercial bajo legislación bancaria.
	Kenia	El KREP fue establecido como banco comercial, con sólo un ajuste a la ley bancaria, relacionado con los reglamentos sobre sucursales.
	Filipinas	La legislación anterior permitía a bancos pequeños, medianos y grandes movilizar ahorros: bancos comerciales y bancos rurales, así como bancos de ahorro y cooperativas bancarias. En 2001 y 2002, las Circulares del Banco Central hicieron ajustes para reflejar las necesidades microfinancieras.
LEGISLACIÓN ESPECIAL	Bolivia	Las estructura especializada—Fondos Financieros Privados—permitieron a cuatro ONG convertirse en estructuras de capital lucrativas y reguladas. Son capaces de movilizar depósitos institucionales y, de manera limitada, individuales.
	Colombia	Compañía Financiera Comercial (CFC)—existen propuestas de ley que reducirían los requisitos de capital mínimo y adecuado y permitirían a las CFC tomar préstamos de instituciones financieras y movilizar ahorros del público.
	Uganda	La nueva legislación reconoce cuatro tipos de instituciones microfinancieras: bancos comerciales, cooperativas, IMF que toman depósitos, y ONG microfinancieras. Sólo serán reguladas las IMF que movilizan y actúan como intermediarios de ahorros voluntarios. En los tres próximos años se espera que cuatro a seis de las 500 ONG microfinancieras se conviertan en IMF que toman depósitos.

## ANEXO 5

### Componentes regulatorios, desafíos y soluciones para las IMF

COMPONENTES DE LA REGULACIÓN	OBSTÁCULOS PARA LAS IMF	NECESIDADES DE LAS IMF	SOLUCIONES
Requisitos para la licencia	Las condiciones pueden ser muy onerosas.	Procedimientos y documentación simples; tiempo suficiente entre el otorgamiento de la licencia y el establecimiento de la nueva institución.	Requisitos de licencia simples y claros y plazos razonables.
Requisitos de capital mínimo	Los requisitos de capital mínimo con frecuencia son barreras para iniciar.	Requisitos de capital inicial razonables.	Requisitos de bajo capital mínimo, proporcionales al perfil de riesgo de la IMF.
Adecuación del capital	Tasas más altas de adecuación de capital que para bancos tradicionales (bajo los lineamientos del Comité Basle).	Ecuanimidad para todas las instituciones.	Ecuanimidad en la manera de mantener los bienes.
Liquidez y reservas	Los requisitos pueden ser onerosos; costos de mantenimiento de reservas.	Protección adecuada en caso de contratiempo.	Ecuanimidad en la manera de mantener los bienes.
Restricciones en el monto de préstamos sin colateral.	Reglas sobre préstamos seguros.	Préstamos no asegurados o uso de garantías no tradicionales, generalmente sin la garantía convencional en micropréstamos.	Requerir rendimiento ejemplar de la cartera agregada—con base en la cartera riesgosa, con disposiciones adecuadas para pérdida de préstamo y reservas.
Constitución de provisiones	Las reglas pueden ser muy complejas.	La provisión adecuada es importante para proteger una cartera de préstamos no respaldada por garantía.	Reglas y requisitos de documentación claros; sin demasiadas categorías de riesgo.
Requisitos de documentación	Requisitos onerosos para preparación de informes. Las tasas que las instituciones están obligadas a reportar pueden tener distintos significados, los requisitos para documentación de préstamos son muy pesados.	Requisitos de documentación simples enfocados en indicadores globales de rendimiento, generalmente sin requerir reporte de préstamos individuales.	Requisitos de documentación rigurosos pero simples y las IMF cuentan con sistemas de manejo de información para producir informes clave.
Restricciones en operaciones	Limitaciones para sucursales; demasiada interferencia en las operaciones.	Estructuras descentralizadas de creación de sucursales y entrega de servicios, con ubicaciones flexibles y horarios de operación convenientes. Contratación y salarios transparentes y basados en necesidades.	Libertad de operación; reglamentos basados en asegurar gobernabilidad firme y profesionalismo, pero sin intervencionismo en la libertad de operar.

COMPONENTES DE LA REGULACIÓN	OBSTÁCULOS PARA LAS IMF	NECESIDADES DE LAS IMF	SOLUCIONES
Propiedad y capital	Limitaciones en la propiedad; aprobaciones por el Banco Central.	La ONG puede estar en posición de ser el socio inversionista principal; la institución puede desear tener propiedad local dominante, con sociedad limitada de inversionistas extranjeros.	Reglamentos que permitan concentrarse más en la propiedad que los bancos tradicionales; inversionistas extranjeros pueden entrar con una porción relativamente pequeña de capital.
Gerencia	Los requisitos pueden no estar adecuados al perfil de quienes conducen las microfinanzas.	Gobernabilidad y estructura directiva con fuertes habilidades en sistemas bancarios y microfinanzas.	Requisitos basados en necesidades microfinancieras.
Sistemas y procedimientos	Gastos relacionados con sistemas de manejo de información, las auditorías internas pueden ser muy altas para las IMF pequeñas; intrusión excesiva en operaciones.	Sistemas diseñados para IMF; libertad de operación.	Requisitos basados en lo que se requiere para que una IMF funcione.
Estándares de rendimiento	Los indicadores y estándares de rendimiento con frecuencia se orientan a bancos comerciales.	Indicadores y estándares de rendimiento orientados a las microfinanzas.	Estándares reconocidos internacionalmente y definiciones comunes.

---

<sup>1</sup> Los indicadores de rendimiento se centran en las medidas clave de alcance, eficiencia y sustentabilidad. Estas medidas difieren de a) las evaluaciones institucionales completas de una IMF, y b) el análisis detallado de la pobreza de los prestatarios o del impacto del préstamo. Cada uno de estos instrumentos es importante para diferentes objetivos.

<sup>2</sup> El reciente trabajo publicado “Definiciones de términos financieros selectos, tasas y ajustes para microfinanzas” (Definitions of selected financial terms, ratios and adjustments for microfinance), disponible en el sitio de internet de CGAP, es el resultado de una mesa redonda de discusiones entre los especialistas de tres agencias de desarrollo localizadas en Washington (BID, USAID y CGAP) y de tres agencias evaluadoras especializadas en microfinanzas (Microrate, M-CRIL, PlaNet Rating). Este documento propone definiciones estándares y sugiere métodos estándares para calcular determinadas relaciones financieras.