

1. INTRODUCCIÓN

1.1 MICROFINANZAS Y LA REGULACIÓN FINANCIERA

El propósito fundamental de la regulación financiera es promover la efectiva y eficiente acumulación de capital y asignación de recursos, mientras se mantiene la seguridad y solidez de las instituciones financieras que aceptan depósitos del público. Las autoridades que supervisan las instituciones financieras logran estos objetivos mediante la imposición de diferentes restricciones a la exposición a riesgos, las prácticas contables y de presentación de informes, y las operaciones de las instituciones financieras. Ello garantiza que ocurran pocas bancarrotas y que los efectos económicos sistémicos de las mismas sean limitados.

Visto desde otra perspectiva, el propósito de la regulación financiera es lograr un equilibrio entre los intereses del accionista y los del deudor/depositante. Al carecer de una regulación apropiada, las instituciones financieras tenderían a asumir posiciones excesivamente riesgosas porque al aumentar el riesgo aumentan el potencial de retorno de las inversiones de los accionistas. Los depositantes y otros titulares de deudas, por otra parte, se opondrían a una estrategia de este tipo porque el aumento del riesgo implicaría mayores vulnerabilidades en la seguridad de sus depósitos o deuda. A su vez, no es rentable o siquiera razonable esperar que los depositantes se informen sobre la posición de los accionistas y el perfil de riesgo de la institución financiera. Esta asimetría en la compensación del riesgo y el escaso intercambio de información entre depositantes y accionistas significa que existe la necesidad de supervisión para salvaguardar los intereses de los depositantes y del público en general.

Por supuesto, deberían aplicarse los mismos principios básicos de supervisión tanto a las instituciones que aceptan depósitos y que otorgan préstamos a micro y pequeños empresarios, como a todas las demás instituciones que aceptan depósitos. Es evidente que éstas deberían ser reguladas y supervisadas con los mismos objetivos innegables en mente. Sin embargo, es menos obvia la aseveración que sostiene que la aplicación de la estructura regulatoria y de supervisión existente a las instituciones de microfinanza siempre conduce a estos objetivos. Las instituciones de microfinanza, ya sea incorporadas como bancos o financieras, difieren de algunas maneras significativas de las instituciones financieras cuyas bases de clientes son convencionales¹. Por lo tanto, no es inmediatamente evidente que las regulaciones aplicadas para controlar el riesgo de las instituciones financieras en general son del todo eficaces para controlar el riesgo de las instituciones de microfinanza.

La regulación inadecuada tenderá a elevar el costo de la intermediación financiera, sin ofrecer a cambio una reducción del riesgo para las instituciones financieras. Debido al alto costo unitario del otorgamiento de préstamos, la microfinanza es costosa de por sí y no puede permitirse una regulación que eleve injustificadamente el costo de los servicios financieros aún más. ingresos. A su vez, es justificado el escepticismo de los depositantes con respecto al interés de las superintendencias de bancos y su capacidad de supervisar eficazmente a las instituciones de microfinanza. El interés puede escasear porque, a pesar de la cantidad de clientes que de hecho poseen las instituciones de microfinanza, el valor total de sus activos es relativamente bajo en

¹ Ver sección 2.1 para discusión

comparación con el sistema financiero en conjunto. Los problemas que ocurren en las instituciones de microfinanza, por lo tanto, probablemente no tengan efectos sistémicos. Además, muchas superintendencias de la región parecen desconocer los conceptos y las tecnologías esenciales de la microfinanza y es posible que también carezcan de la capacitación necesaria para supervisar con eficacia a las instituciones de microfinanza.

Aunque es cierto que existen obstáculos para la supervisión eficaz de la microfinanza, también hay motivos importantes para promover este proceso. Para alcanzar una escala importante y proporcionar servicios adecuados a sus clientes, las instituciones de microfinanza necesitan atraer capital privado y movilizar ahorros. Para que esto suceda, deben estar reguladas y ser supervisadas. Las superintendencias, por otra parte, enfrentan una tendencia regional de aumento de la formalización de la microfinanza, la cual probablemente no disminuirá o desaparecerá. En vista de estas circunstancias, actualmente el desafío reside en la concepción e implementación de una regulación adecuada y rentable para las instituciones de microfinanza que no comprometa las metas a largo plazo de acumulación de capital, asignación de recursos y estabilidad para el sistema financiero en conjunto.

1.2 OBJETIVO

El objetivo de este trabajo es proveer una perspectiva regional de las regulaciones financieras en América Latina y el Caribe que poseen el potencial de constituir obstáculos significativos para la microfinanza. Es importante mencionar que el estudio no pretende examinar todas las regulaciones y los requisitos que de una u otra manera podrían afectar negativamente a las instituciones de microfinanza. Más bien trata de identificar las regulaciones y restricciones que podrían ser poco apropiadas o inadecuadas para la microfinanza, y a la vez satisfactorias y eficaces para la gran mayoría de instituciones financieras. Por definición, estas regulaciones causarían un impacto diferencial injustificado en las instituciones dedicadas a la microfinanza.² Este estudio es el primer paso para identificar dichos aspectos en una perspectiva regional e indica qué países requieren un estudio adicional y/o una reforma.

1.3 METODOLOGÍA

A fin de identificar obstáculos potenciales para la supervisión eficaz de las instituciones de microfinanza, se envió una encuesta de aproximadamente 50 preguntas (denominada “Encuesta MIC”) a 23 superintendencias de bancos en América Latina y el Caribe³. Las preguntas incluidas en la encuesta fueron identificadas y elaboradas a través de un proceso consultivo en el que participaron la Unidad de Microempresa del Banco, la Oficina del Economista Principal y la División de Finanzas e Infraestructura. Las preguntas se formularon de manera tan detallada y

² Tal como se definen, estas regulaciones impondrían restricciones particularmente costosas a las instituciones dedicadas a la microfinanza, ya sea por ser inadecuadas en relación con los métodos de prestación de servicios financieros empleados por las instituciones de microfinanza o por su incapacidad de brindar a estas instituciones una disminución del riesgo.

³ No se incluyó a Haití, Bahamas y Surinam.

específica/técnica como fue posible, para que el personal de la superintendencia pudiera responderlas aun sin ser expertos en cuestiones de microfinanza. La encuesta se envió a las oficinas representantes del BID durante la primavera y el verano de 1997, y luego se remitió a las respectivas superintendencias. Se obtuvo un total de 22 respuestas⁴.

Aunque esta encuesta intenta cubrir muchos temas específicos, habría que tener presente que una encuesta solamente provee información de referencia. También es posible que muchos temas importantes pero complejos no puedan ser captados por un cuestionario; además, las personas que responden pueden desconocer cómo se relacionan las preguntas con los tópicos investigados, o podrían no dedicar suficiente tiempo a la encuesta para brindar respuestas de calidad. Sin embargo, aunque hay que admitir que constituye un desafío obtener información detallada y de alta calidad a través de instrumentos de sondeo, las respuestas de todas maneras deberían proveer una perspectiva inicial sobre el marco regulatorio y prudencial en la región en relación con la microfinanza. Para agregar contexto y profundidad a los temas del presente trabajo se hizo uso de otras fuentes primarias y secundarias, y en algunos casos éstas sirvieron para complementar los resultados de la encuesta.

1.4 ORGANIZACIÓN DEL DOCUMENTO

En primer lugar, este trabajo ofrecerá una breve descripción de las características particulares de las instituciones de microfinanza y sus operaciones, la cual servirá de base para describir la regulación financiera en general y la manera en que se relacionan las características particulares de la microfinanza y de las instituciones de microfinanza con diferentes áreas específicas de regulación financiera, incluyendo: requisitos de entrada; adecuación de capital; provisiones; requisitos de garantía, documentación y autenticación notarial⁵; leyes de usura y techos de las tasas de interés. En la última sección se resumen las conclusiones y se formulan algunas recomendaciones para la acción futura. A lo largo de todo el documento se utilizan los resultados de la encuesta de las superintendencias para ilustrar la situación actual en América Latina y el Caribe.

⁴ La respuesta de Jamaica no llegó a tiempo para ser incluida en este trabajo.

⁵ Se refiere a la documentación que las instituciones financieras deben solicitar a sus clientes y luego recopilar.

2. ANTECEDENTES Y PREMISAS BÁSICAS

2.1 ANTECEDENTES

La mayoría de países de América Latina ha emprendido reformas financieras significativas a lo largo de la última década. Dichas reformas abarcan muchas áreas, entre éstas, la adopción de nuevas leyes bancarias y de mercados de capital, la eliminación de controles de las tasas de interés y de los programas de préstamos subsidiados, la liquidación de bancos públicos ineficientes y la creciente autonomía del banco central. Aunque estas reformas de hecho han aumentado la competencia y han mejorado la asignación de recursos en los mercados financieros, aún resta abordar satisfactoriamente muchos aspectos de regulación y supervisión (BID 1997).

En términos de la microfinanza, hasta hace poco se ha prestado muy poca atención a la manera en que ésta es influenciada por la (des)regulación financiera y las normas prudenciales. Esta relativa escasez de investigación no es tan sorprendente, ya que apenas recientemente las organizaciones de microfinanza empezaron la transición de ONGs no reguladas a instituciones financieras reguladas. Sin embargo, con el creciente ritmo de inclusión de instituciones de microfinanza en las filas de las instituciones financieras reguladas, los asuntos y problemas relacionados con las regulaciones financieras se han vuelto más apremiantes.

Algunas publicaciones recientes han tratado de adoptar una perspectiva más amplia enfocada en los temas y no en países en particular (Chaves y Gonzales-Vega 1994, Rock y Otero 1996, Berenbach y Churchill 1997). Cuando estas publicaciones citan estudios de caso, lo hacen fundamentalmente para apoyar una discusión teórica más general en relación a las normas financieras y regulatorias apropiadas para las instituciones de microfinanza. El presente trabajo continúa adoptando una perspectiva amplia sobre la regulación financiera; se enfoca en los aspectos técnicos relacionados con la supervisión y la regulación financiera y combina la teoría con los resultados obtenidos en una encuesta realizada con superintendencias de bancos en la región. El estudio no es tan específico por países como algunas de las publicaciones antes mencionadas, pero en cambio provee una perspectiva regional sobre los temas regulatorios que podrían tener un impacto en las instituciones de microfinanza.

2.2 RASGOS DISTINTIVOS DE LA MICROFINANZA

Antes de examinar la forma en que las normas regulatorias y prudenciales en el sector financiero afectan a las instituciones de microfinanza, es decisivo entender y tener presente las características exclusivas de la microfinanza en comparación con la finanza tradicional. Esencialmente, las diferencias pueden agruparse en tres áreas:

1. Metodología crediticia
2. Integración de la cartera de préstamos
3. Características institucionales

En última instancia, estas diferencias son explicadas por la base no tradicional de clientes de las

instituciones de microfinanza: personas autoempleadas de bajos ingresos que carecen de garantías o cuyas garantías son inadecuadas. La metodología crediticia aplicada por las instituciones financieras para compensar la ausencia de garantías de sus clientes es intensiva en trabajo e información y por lo general depende de referencias sobre el carácter de la persona, de contratos de responsabilidad solidaria y del acceso condicionado a préstamos de largo plazo, más que de una garantía física y documentación formal.

Además, los asesores de préstamos usualmente visitan a cada cliente individualmente a fin de evaluar su carácter y las tareas planificadas. Como los préstamos son pequeños, cada asesor de préstamos debe administrar una gran cantidad de cuentas, a veces entre 400 y 600. Como resultado de estos rasgos distintivos, los costos unitarios de la microfinanza son elevados: por lo general se cuadruplica o quintuplica el costo de otros préstamos. Por consiguiente, las instituciones de microfinanza deben aplicar tasas de interés más altas que las demás instituciones financieras.

La naturaleza de la microfinanza también impacta las características de la cartera de préstamos. Como los préstamos otorgados a las microempresas por lo general vencen en un tiempo relativamente corto, el índice de rotación de la cartera es bastante elevado. Además, las carteras de la microempresa por lo general son menos diversificadas que las carteras convencionales en cuanto a producto, tipo de cliente, sector y área geográfica. Finalmente, las instituciones de microfinanza frecuentemente exigen a sus clientes realizar el reembolso en pagos semanales o bimensuales. Este plan de repago tiene relación con el ciclo económico subyacente del microempresario, cuyos ingresos y gastos por lo general suceden en intervalos semanales.

Tabla 1: Rasgos Distintivos de la Microfinanza

AREA	Finanza Tradicional	Microfinanza
Metodología Crediticia	(1) basada en una garantía (2) más documentación (3) menos intensiva en uso de mano de obra (4) los préstamos por lo general son pagados mensual, trimestral o anualmente.	(1) basada en el carácter (2) menos documentación (3) más intensiva en uso de mano de obra (4) los préstamos por lo general son pagados/amortizados con pagos semanales o bimensuales.
Cartera de Préstamos	(1) préstamos por montos mayores (2) con garantías (3) vencimiento a más largo plazo (4) más diversificación (5) mora más estable	(1) préstamos por montos menores (2) sin garantías (3) vencimiento a más corto plazo (4) menos diversificación (5) mora más volátil
Estructura y Gobierno Institucional (de instituciones financieras reguladas)	(1) Maximización de beneficios para accionistas institucionales e individuales (2) Creación derivada de una institución regulada existente (3) Organización centralizada con sucursales en las ciudades	(1) Fundamentalmente acionistas institucionales sin fines de lucro (2) Creación por conversión de una ONG (3) Serie descentralizada de pequeñas unidades en áreas con infraestructura débil

Fuente: Rock y Otero 1996; Berenbach y Churchill 1997

Aunque actualmente muchas instituciones financieras son creadas a partir de instituciones ya reguladas y son capitalizadas por personas individuales e instituciones, hasta la fecha las

instituciones de microfinanza han sido creadas mediante la *conversión de ONGs no reguladas* y han sido capitalizadas casi exclusivamente por otras instituciones (usualmente ONGs extranjeras). La falta de experiencia del personal de las ONGs y los fines no lucrativos de las ONGs internacionales tienden a ocasionar que el manejo y la supervisión eficiente y eficaz de las instituciones de microfinanza sea más difícil de realizar que en las instituciones financieras normales. Si bien es cierto que el efecto de la estructura constitutiva y de propiedad sobre la administración y dirección es muy relevante en instituciones de microfinanza, éste no es básicamente un tema regulatorio. La razón por la cual las ONGs internacionales tienden a capitalizar las instituciones de microfinanza de creación reciente normalmente radica en una falta de interés por parte de los inversionistas privados, y no sólo en las regulaciones que obstaculizan en forma explícita el ingreso de cierto tipo de inversionistas.

En relación con esta discusión cabe mencionar que la dicotomía entre las instituciones de microfinanza y las demás instituciones financieras tradicionales gradualmente se está volviendo menos pronunciada, en la medida que este último tipo de instituciones empieza a ingresar en el sector microempresarial (Baydas et al. 1994). El aumento de la competencia en los mercados financieros y la libertad cada vez mayor en la prestación de servicios financieros impulsan a las instituciones financieras de orientación tradicional a la búsqueda de nuevos mercados, incluyendo a las personas autoempleadas de bajos ingresos.

3. LA REGULACIÓN FINANCIERA Y SU IMPACTO EN LA MICROFINANZA

La regulación financiera es una etiqueta amplia para describir una cantidad de diferentes tipos de regulaciones empleadas para lograr una variedad de propósitos. En resumen, las regulaciones financieras abarcan las siguientes seis categorías (Vittas 1992)⁶:

- **Controles macroeconómicos para mantener el control sobre la actividad económica en general**
 - requisitos de reserva (encaje)
 - controles de tasas de interés
 - restricciones a inversiones extranjeras
- **Controles de asignación para influenciar la asignación de recursos en la economía**
 - programas de préstamos selectivos
 - requisitos de inversión obligatorios
 - tasas de interés preferenciales
- **Controles estructurales para controlar la estructura del sistema financiero**
 - controles de ingreso y fusión
 - restricciones geográficas
 - límites a la gama de actividades de diferentes tipos de instituciones financieras
- **Controles prudenciales para preservar la seguridad y solidez de instituciones**
 - niveles mínimos de adecuación de capital (capital pagado, reservas de capital)
 - límites de la concentración de riesgos
 - requisitos para la realización de informes
 - requisitos para el establecimiento de provisiones
- **Controles de organización para asegurar el buen funcionamiento y la integridad de los mercados financieros y el intercambio de información**
 - reglas para el establecimiento de mercados y la participación en éstos
 - divulgación de información sobre los mercados
 - niveles técnicos mínimos
- **Controles de protección para proveer protección a los usuarios de los servicios financieros**
 - divulgación de información a los consumidores
 - fondos de compensación
 - tareas de mediadores en asuntos de interés público
 - techos de tasas de interés

Los cambios regulatorios en todas estas áreas causarán un impacto en las instituciones de

⁶ Ciertas políticas podrían encajar en más de una categoría.

microfinanza, al igual que en las demás instituciones financieras, y las políticas inadecuadas tendrán efectos perjudiciales sobre su capacidad de alcanzar y servir a sus clientes. No obstante, aun asumiendo que las políticas regulatorias sean razonablemente apropiadas para el sistema financiero en conjunto, existen algunas áreas que pueden ocultar una política diferencial sesgada en contra de la microfinanza. Las áreas en donde es más posible que esto suceda son las siguientes: controles prudenciales (documentación de préstamos, provisiones y adecuación de capital), controles de protección (techos de tasas de interés), y controles estructurales (requisitos de entrada y límites a las actividades de las instituciones financieras) (Cristen 1995). Las secciones subsiguientes del presente trabajo cubrirán las siguientes áreas regulatorias:

- Requisitos de entrada
- Niveles de adecuación de capital
- Provisiones
- Garantías y grupos de responsabilidad solidaria
- Leyes de usura y techos de tasas de interés
- Requisitos de documentación
- Restricciones operativas (horarios y plataformas de operación)

Aunque hay otras regulaciones que también impactan la microfinanza, no siempre es fácil reconocer si su efecto es diferente o particularmente severo en las instituciones de microfinanza comparado con otras entidades del sistema. Los requisitos altos de reserva, por ejemplo, elevan el costo de la intermediación financiera, inclusive para las instituciones de microfinanza. Por lo tanto, los requisitos de reserva constituyen una seria preocupación para las instituciones de microfinanza, y deberían ser reducidos en la medida que no sean justificados por las condiciones macroeconómicas. Sin embargo, el costo que éstos imponen en las instituciones de microfinanza no es mayor que el de las demás instituciones que aceptan depósitos⁷.

⁷ Puede resultar tentador argumentar que las personas de bajos ingresos tienen menor capacidad de pago que las personas acaudaladas para cubrir las tasas de interés más elevadas que provocan los mayores requisitos de reserva. Este argumento, sin embargo, ignora el hecho que para tomar una decisión de inversión (y, por consiguiente, un préstamo) se debe considerar la ganancia generada por la inversión/actividad, y no la riqueza del prestatario. En la medida que la tasa interna de retorno proyectada para la inversión/actividad sea positiva, tiene sentido aceptar el préstamo.

3.1 REQUISITOS DE ENTRADA

Los bancos recién autorizados, al igual que otros negocios que están empezando, son particularmente vulnerables ante un colapso financiero. Y no sólo eso, sino además también pueden hacer uso del capital de otras personas (en este caso, el de inversionistas y depositantes/prestamistas) para financiar sus actividades. Por lo tanto, es imperativo que las superintendencias de bancos posean la capacidad para evaluar a los propietarios y la administración antes de otorgar una licencia de operación. Esta evaluación usualmente incluye una evaluación de las calificaciones de la administración, la experiencia previa, los estándares éticos, la existencia de un plan de negocios razonable y la fortaleza financiera de los propietarios propuestos. Además, hay un requisito de capital mínimo para cada tipo de institución financiera.

Ningunos de los aspectos arriba mencionados representan sesgos evidentes o particulares en contra de las instituciones (potenciales) de microfinanza. No obstante, dentro de la gama de requisitos de entrada hay por lo menos cuatro aspectos regulatorios concretos que pueden representar problemas significativos y a veces únicos para la microfinanza:

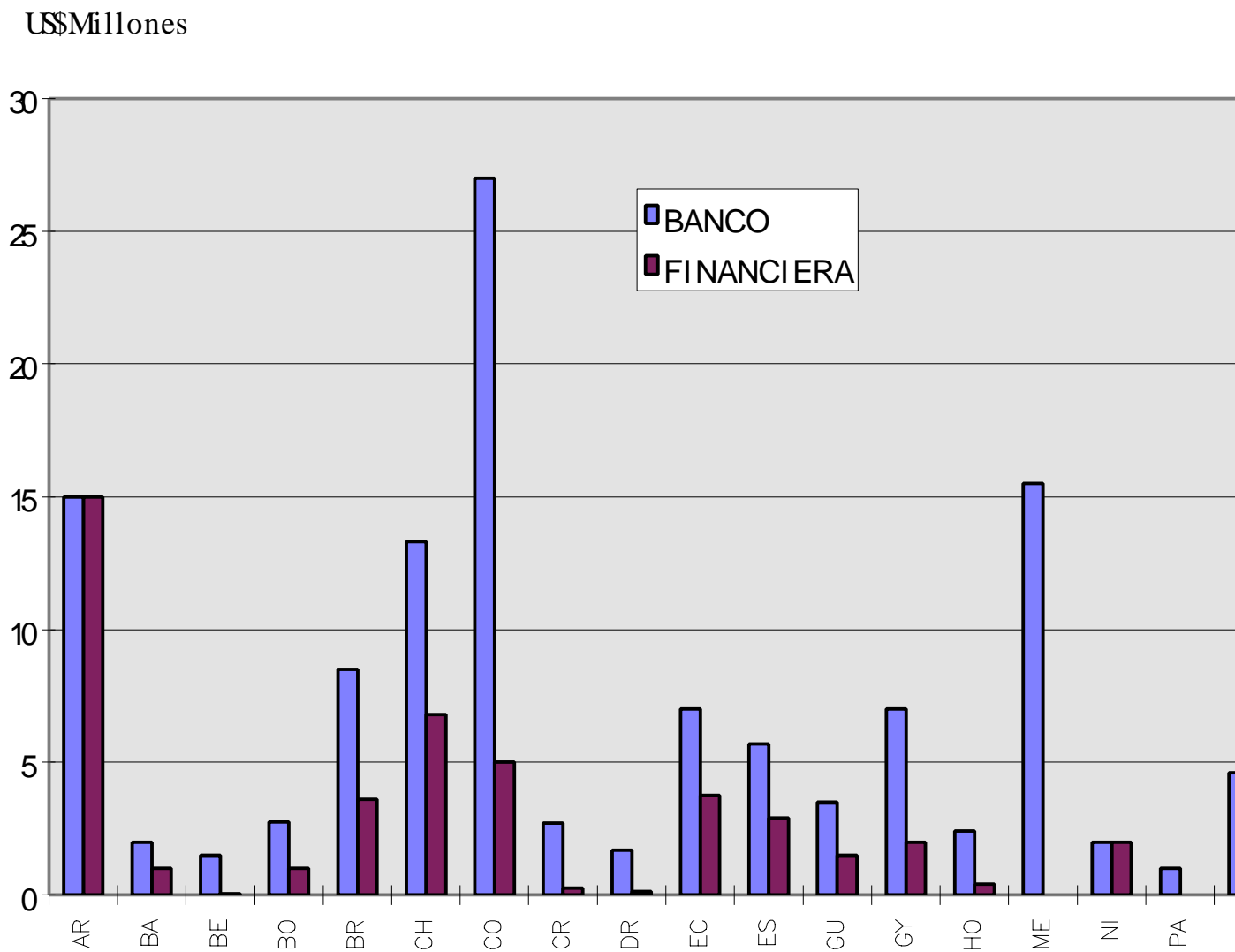
- Requisitos de capital mínimo
- Utilización del valor presente neto de la cartera de préstamos para capitalizar una nueva institución
- Forma institucional y microfinanciera
- Restricciones de propiedad en relación con las instituciones financieras

3.1.1. REQUISITOS DE CAPITAL MÍNIMO

Los controles de capital mínimo constituyen un medio para influenciar la estructura del sistema financiero. Un requisito mínimo bajo puede permitir que muchas instituciones pequeñas se vuelvan parte del sistema financiero supervisado. Altos requisitos de capital crearán un sistema que contará con relativamente pocas instituciones grandes. Aunque los requisitos bajos de capital pagado pueden ser un motivo atractivo para muchas de las ONGs de microfinanza en la región, las superintendencias de bancos estarán menos entusiastas con la perspectiva de tener una gran cantidad de nuevas instituciones que, debido a sus características especiales, pueden requerir métodos de supervisión heterodoxos e intensivos en uso de personal. Además, es más probable que las instituciones pequeñas padezcan de una insuficiente diversificación de activos y que, por lo tanto, sean más sensibles a las fluctuaciones económicas en un sector o una región específica.

Por otro lado, los requisitos de capital mínimo alto constituyen barreras de ingreso para competidores potenciales. Los requisitos de capital mínimo alto también evitan que las ONGs de microfinanza se transformen en instituciones reguladas al dificultarles la recaudación de los fondos necesarios para la incorporación. Además, aun cuando logren recaudar los fondos, pocas instituciones de microfinanza serán capaces de adquirir una base de clientes lo suficientemente grande como para apalancar plenamente su capital en un período de tiempo razonable.

Gráfica 1: Requisitos de Capital Mínimo en América Latina



Fuente: Encuesta MIC 1997

La encuesta realizada por la Unidad de Microempresa demuestra que los requisitos de capital mínimo varían significativamente en América Latina y el Caribe (gráfica 1). En un extremo, en Colombia se necesitan 27 millones de dólares para poner en marcha un banco mientras, en el otro extremo, en Belice se necesitan solamente 1,7 millones de dólares. La diferencia relativa es aun mayor cuando se trata de financieras (una forma institucional utilizada por varias instituciones de microfinanza en América Latina), para las cuales se necesitan US\$15 millones en Argentina y solamente US\$50.000 en Belice.

Los requisitos de capital mínimo para bancos comparados con las financieras también varían significativamente entre países. En algunos países (Nicaragua, Trinidad y Tobago, Argentina) se necesita la misma cantidad de dinero para capitalizar una financiera y un banco. En Belice, por otra parte, es 34 veces más caro capitalizar un banco que una financiera (Tabla 2).

Tabla 2: Comparación entre Requisitos de Capital Mínimo

Tema	Institución	Más Bajo	Más Alto
Requisitos de Capital Mínimo	Bancos	US\$1,7 millones (Belice)	US\$27 millones (Colombia)
	Financieras	US\$50.000 (Belice)	US\$15 millones (Argentina)
Proporción de capital necesario para bancos en relación al de instituciones financieras		1:1 (Nicaragua, Trinidad y Tobago, Argentina)	34:1 (Belice)

Fuente: Encuesta MIC 1997

A pesar de reconocer que pueden existir razones válidas para establecer altos requisitos de capital mínimo, los montos exigidos en países como Colombia, México y Argentina dificultan la transformación de ONGs microfinancieras en bancos o financieras. Además, aun si una organización lograra recaudar los fondos necesarios, un requisito de capital mínimo de US\$27 millones implicaría una cartera de aproximadamente US\$210 millones cuando el capital ha sido pagado en su totalidad y la institución esté plenamente apalancada⁸. Si el promedio de préstamos otorgados por la institución asciende a US\$500 (como es común en muchas organizaciones de microfinanza), entonces la institución necesitaría tener más de 420.000 clientes para poderse mantener plenamente apalancada. Esta cantidad es aproximadamente ocho veces el número de clientes de BancoSol en Bolivia, la mayor institución de microfinanza operando actualmente en América Latina.

A continuación, la tabla 3 ilustra el mismo cálculo para la mayoría de países latinoamericanos, asumiendo dos escenarios con promedios de préstamos de US\$500 y US\$1.000, respectivamente. El hecho de considerar las sumas de US\$500 y US\$1.000 como montos promedio para los préstamos podría no ser apropiado en todos los casos, pero este rango es una buena aproximación al préstamo microempresarial promedio en la mayoría de países.

⁸ Asumiendo una ponderación de riesgos de 1,00 para préstamos microempresariales, una proporción de adecuación de capital de un 9% (que es lo que indicó la encuesta para Colombia), y que el 70% de los activos de la institución forman parte de su cartera de préstamos.

Tabla 3: Impacto del Requisito de Capital en las Dimensiones de la Cartera de Préstamos

País	Institución	Capital Mínimo (US\$ Millones)	Proporción de Adecuación de Capital	No. Mínimo de Clientes con Préstamo Promedio de US\$500	No. Mínimo de Clientes con Préstamo Promedio de US\$1.000
ARGENTINA	Banco Financiera	15 15	11.5%	182.609 182.609	91.305 91.305
BARBADOS	Banco Financiera	2 1	8%	35.000 17.500	17.500 8.750
BELICE	Banco Financiera	1,5 0,05	8%	26.250 875	13.125 438
BOLIVIA	Banco Financiera	2,76 1	8%	48.300 17.500	24.150 8.750
BRASIL	Banco Financiera	8,5 3,6	10%	119.000 50.400	59.500 50.400
CHILE	Banco Financiera	13,3 6,8	11.3%	164.779 84.248	82.390 42.124
COLOMBIA	Banco Financiera	27 5	9%	420.000 77.778	210.000 38.889
COSTA RICA	Banco Financiera	2,7 0,26	8%	47.250 4.550	23.625 2.275
REP. DOMINIC.	Banco Financiera	1,7 0,14	10%	23.800 1.960	11.900 980
ECUADOR	Banco Financiera	7 3,75	9%	108.889 58.333	54.445 58.333
EL SALVADOR	Banco Financiera	5,7 1,5	8.6%	92.791 24.419	46.396 12.210
GUATEMALA	Banco Financiera	3,5 1,5	8%	61.250 26.250	30.625 13.125
GUYANA	Banco Financiera	7 2	8%	122.500 35.000	61.250 17.500
HONDURAS	Banco Financiera	2,4 0,4	5,5% ⁹	42.000 7.000	21.000 3.500
MÉXICO	Banco Financiera	15,5	8%	271.250	135.625
NICARAGUA	Banco Financiera	2 2	8%	35.000 35.000	17.500 17.500
PANAMÁ	Banco Financiera	1	5%	28.000	14.000
PARAGUAY	Banco Financiera	4,6 2,3	10%	64.400 32.200	32.200 16.100
PERÚ	Banco Financiera	5,6 2,8	9.1%	86.154 43.077	43.077 21.539
TRIN. Y TOB.	Banco Financiera	2,4 2,4	8%	42.000 42.000	21.000 21.000
URUGUAY	Banco Financiera	6,3 3,8	8%	110.250 66.500	55.125 33.250
VENEZUELA	Banco Financiera	2,5 1,4	8%	43.750 24.500	21.875 12.250

Fuente: Encuesta MIC 1997. Nota (1) Se asume que un 70% de los activos de la institución se encuentran en su cartera de préstamos; (2) La respuesta de Costa Rica no especificó el porcentaje, así que se asume un 8%.

⁹ “En Honduras se aplica un radio de 5,5% sobre activos netos, lo que implica un requisito de alguna manera más estricto que el establecido por el Comité de Basilea, ya que se asigna un riesgo a los activos que la institución no posee”

3.1.2 UTILIZACIÓN DE LA CARTERA NETA PARA CAPITALIZAR UNA NUEVA INSTITUCIÓN FINANCIERA¹⁰

La mayoría de países exige que las instituciones financieras sean capitalizadas con contribuciones en efectivo. De esta manera, una nueva institución financiera empieza desde cero y sin incertidumbres respecto al valor de sus activos. Por lo general, este procedimiento no representa un problema significativo para la mayoría de instituciones financieras. Para las instituciones de microfinanza, sin embargo, en cierto modo puede suponer un obstáculo, ya que usualmente éstas están constituidas por ONGs con carteras de préstamos ya existentes. En estos casos se solicitaría a las ONGs de microfinanza que transfieran el efectivo y los clientes a la nueva institución, simultáneamente con el pago de los préstamos específicos. Además, en vista de que algunos países exigen que el capital sea pagado en su totalidad antes de autorizar el inicio de operaciones de la institución, la capitalización de una institución mediante transferencias constantes de efectivo no sólo puede resultar engorrosa sino poco factible.

Obviamente, sería conveniente que las ONGs pudieran simplemente transferir su cartera de préstamos a la nueva institución para su capitalización. No obstante, este curso de acción podría acarrear la incertidumbre sobre la calidad de la cartera de préstamos de la ONG. Si esto ocurriera, la nueva institución no sólo iniciaría operaciones partiendo de una posición débil por tener una cartera posiblemente “contaminada”, sino encontraría difícil obtener el apoyo de otros inversionistas, aun cuando dicha contaminación fuera solamente una posibilidad¹¹. Sin embargo, en la medida que se entienda claramente que la transferencia se refiere al valor presente neto (esto es, menos las provisiones y los descuentos por la inflación futura) de una cartera de préstamos evaluada independientemente, este tipo de problemas potenciales se minimizarían.

Es evidente que, visto desde la perspectiva de la microfinanza, es necesario que los requisitos de capital sean suficientemente flexibles para posibilitar que aun estas instituciones puedan llenarlos. En este caso, se debe sopesar dicha flexibilidad contra la dificultad de determinar el valor presente neto de las carteras de préstamos de las ONGs, en especial tomando en consideración que sus prácticas de establecimiento de provisiones y elaboración de informes no siempre son las mejores. No obstante, permitir el uso del valor presente neto de las carteras de préstamos para capitalizar nuevas instituciones financieras puede constituir una opción para considerar a aquellos países que no desean disminuir los requisitos de capitalización existentes ni crear un nuevo tipo de institución financiera.

En resumen, a pesar de que el permitir la transferencia de carteras acarrea algunos problemas reales, esto constituiría una opción adicional para ONGs bien manejadas que deseen volverse

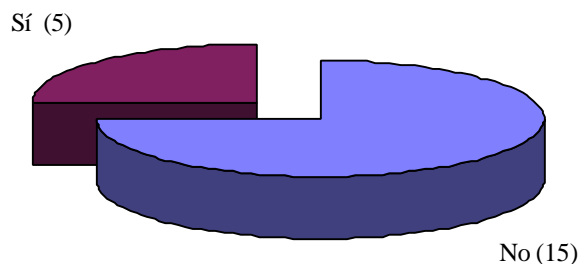
¹⁰ Se debería reconocer que la cuestión de la utilización del valor presente neto de una cartera de préstamos para la capitalización inicial forma parte de un tema más amplio que considera cómo facilitar la transición de una ONG no regulada hacia una institución financiera regulada, mientras se continúa salvaguardando la solidez financiera de la nueva institución financiera regulada. Por consiguiente, las normas que regulan la transferencia de carteras de préstamos son sólo uno de muchos otros aspectos importantes en esta área.

¹¹ Pocos inversionistas estarían dispuestos a contribuir con valores líquidos sin alguna clase de garantía de que la cartera de la ONG realmente vale lo que dice valer. Por consiguiente, habrá que idear arreglos especiales con otros inversionistas para asegurarles que sus contribuciones son igualadas en su totalidad por la ONG, aun cuando la calidad/el valor de la cartera de la ONG resulte ser inferior a lo esperado.

entidades reguladas. Actualmente, esta práctica es legal en Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Uruguay (tabla 4), pero hasta la fecha no se ha puesto a prueba.

Tabla 4: ¿Activos de Cartera Como Capital Inicial?¹²

País	¿Activos de Cartera Como Capital Inicial?
ARGENTINA	No
BARBADOS	No
BELICE	No
BOLIVIA	Sí
BRASIL	No
CHILE	No
REP. DOMINIC.	No
ECUADOR	No
EL SALVADOR	Sí
GUATEMALA	No
GUYANA	No
HONDURAS	Sí ¹³
MÉXICO	No ¹⁴
NICARAGUA	Sí
PANAMÁ	No
PARAGUAY	No
PERÚ	No
TRIN. Y TOBAGO	No
URUGUAY	Sí
VENEZUELA	No



Fuente: Encuesta MIC 1997

3.1.3 MICROFINANZAS Y FORMA INSTITUCIONAL

Los bancos tradicionales por lo general han estado poco dispuestos a atender al sector microempresarial debido a una serie de factores, entre éstos, por considerar a los microempresarios clientes de alto riesgo, por el alto costo de los préstamos pequeños en relación con los ingresos que ellos generan, y por las barreras culturales en relación con el sector microempresarial (Bayadas 1997). Paralelamente se ha cuestionado si las formas institucionales existentes (los bancos comerciales y las financieras) son apropiadas y suficientes para servir eficazmente al sector microempresarial.

Algunos países de la región ya han creado nuevos tipos de instituciones financieras para facilitar el desarrollo de la microfinanza. Los ejemplos más notorios son los Fondos Financieros Privados de Bolivia (FFP) y, en Perú, las Entidades para el Desarrollo de la Pequeña y Microempresa (EDPYME). El presente trabajo hará énfasis en algunas de las características más notables de estas formas de organización, pero no iniciará una discusión prolongada sobre el tema¹⁵.

¹² Colombia y Costa Rica tomaron parte en una prueba y los cuestionarios enviados a estos países no incluían esta pregunta.

¹³ Sólo hasta el 16 de noviembre de 1997

¹⁴ Hay precedentes (Sociedades de Ahorro y Préstamo), pero en general no es permitido.

¹⁵ Ver Rock y Otero (1996) y Berenbach y Churchill (1997) para mayor información

En Perú, la creación de las EDPYMEs fue autorizada en 1994 con la intención de proveer una forma institucional apropiada para las actividades de microfinanza. A la fecha, existen tres instituciones de este tipo. El ámbito exacto y las restricciones de EDPYME aún no están completamente definidas y las características institucionales son elaboradas continuamente por la superintendencia (ver tabla 5).

La modalidad del Fondo Financiero Privado en Bolivia fue creada en 1995 mediante el Decreto Supremo 24.000. Como anteriormente Bolivia no disponía de una forma institucional equivalente a las financieras, esta institución debía llenar parcialmente ese vacío. Sin embargo, el FFP también fue creado para proporcionar un vehículo para aquellas instituciones que desean ofrecer servicios financieros al sector microempresarial en un entorno regulado. Aparentemente, la superintendencia de Bolivia tuvo éxito en la creación de una forma institucional atractiva para este propósito porque actualmente hay un total de siete FFPs, de las cuales dos están orientadas a la microfinanza, además de otras dos ONGs que se encuentran en proceso de conversión en FFPs¹⁶.

Tabla 5: Comparación entre FFP y EDPYME

Áreas de Regulación	FFP	EDPYME
Capital Mínimo: Proporción de Adecuación de Capital Depósitos	US\$1 millón 10% (10:1) Ahorros, pero no depósitos a la vista	US\$265.000 10% (10:1) Depósitos de ahorros, pero sólo con autorización de la superintendencia
Seguridad:	Reconoce grupos de solidaridad, bienes muebles y joyería	No definido
Monto Máximo de los Préstamos	3% del capital neto (US\$30.000)	5% del capital neto (US\$12.500)
Créditos no asegurados:	1% del capital neto (US\$10.000)	No definido
Divisas:	Sí	Sí
Otras Restricciones Operativas:	No se trabajan fondos de inversiones, operaciones de cambio de divisas, patrimonios, financiamiento, manejo de fondos de inversión mobiliaria	No definido

Fuente: Rock y Otero 1996; Resolución SBS No. 259-95 (Perú); Decreto Supremo 24.000 (Bolivia)

Aunque actualmente Perú y Bolivia son los únicos dos países de la región con nuevas instituciones que en gran parte han sido concebidas para los propósitos de la microempresa, es interesante notar que otros países están siguiendo su ejemplo, adoptando leyes que permitirán la creación de nuevos tipos de instituciones con objetivos similares. Actualmente, tanto Nicaragua como El Salvador están implementando leyes de reforma en este sentido.

¹⁶ Basado en una investigación de campo realizada en 1997 por Hege Gulli, Unidad de Microempresa del BID.

Cuadro 1: Nuevas Instituciones Financieras en Surgimiento en El Salvador y Nicaragua

EL SALVADOR: “Actualmente se está impulsando una reforma a la Ley de Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores, lo cual permitirá un nuevo tipo de institución financiera que puede captar depósitos del público y asignar créditos principalmente a pequeñas empresas.”

NICARAGUA: “Las reformas a la Ley General de Bancos, aprobadas y pendientes de publicación, reconocen la existencia de las Entidades Financieras no Bancarias sin fines de lucro con capital social, cuyo principal objetivo es el otorgamiento de créditos en forma habitual y masiva a los sectores de la pequeña y mediana industria, producción y comercio.”¹⁷

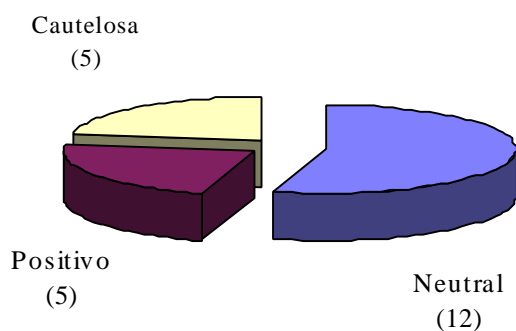
Fuente: Encuesta MIC 1997

Las respuestas de la Encuesta MIC de 1997 indican, sin embargo, que las superintendencias de la región por lo general no están interesadas en la posibilidad de crear un nuevo tipo de institución dedicada primordial o exclusivamente a la microfinanza. Aunque hay algunas superintendencias que respondieron positivamente (5 países), la mayoría son neutrales (12 países) o respondieron negativamente o con cautela (5 países).

Tabla 6: Políticas/Actitud Hacia Nuevos Tipos de Instituciones Financieras

País	Actitud/ Políticas
ARGENTINA	Neutral / Ausencia de políticas
BARBADOS	Neutral
BELICE	Neutral / Ausencia de políticas
BOLIVIA	Positiva
BRASIL	Neutral / Ausencia de políticas
CHILE	Cautelosa
COLOMBIA	Neutral / Ausencia de políticas
COSTA RICA	Neutral / Ausencia de políticas
REP. DOMIN.	Neutral / Ausencia de políticas
ECUADOR	Neutral / Ausencia de políticas
EL SALVADOR	Positiva
GUATEMALA	Neutral / Ausencia de políticas
GUYANA	Neutral / Ausencia de políticas
HONDURAS	Cautelosa
MÉXICO	Cautelosa
NICARAGUA	Positiva
PANAMÁ	Neutral / Ausencia de políticas
PARAGUAY	Cautelosa
PERÚ	Positiva
TRIN. Y TOB.	Cautelosa
URUGUAY	Neutral / Ausencia de políticas
VENEZUELA	Positiva / Ausencia de políticas

Fuente: Encuesta MIC 1997



¹⁷ Estas nuevas instituciones están autorizadas para aceptar depósitos del público y están sujetas a las leyes/normas bancarias generales. Sin embargo, la ley reformada otorga a la Superintendencia cierta libertad para el establecimiento de normas especiales para estas instituciones (Ley No. 244, Art. 2, 1997).

3.1.4. RESTRICCIONES DE PROPIEDAD RESPECTO A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS¹⁸

Las restricciones de propiedad con respecto a las instituciones financieras pueden ser un obstáculo crucial para la formación de entidades reguladas de microfinanza. Éste no suele ser un problema en países que han llevado a cabo una reforma financiera rigurosa en la última década, pero puede continuar constituyendo un problema en algunos de los países que se han quedado atrás o que únicamente han implementado reformas parciales.

En Honduras, por ejemplo, es prohibida la propiedad institucional de las instituciones financieras; únicamente las personas individuales pueden poseer acciones en una institución financiera (Chemonics International 1997). Esta ley, que originalmente fue implementada para evitar el lavado de dinero, prácticamente hace imposible que las ONGs de microfinanza se vuelvan entidades reguladas. No es posible, por ejemplo, que instituciones como el Fondo de Inversión Multilateral del BID hagan una inversión de patrimonio en una institución financiera recién incorporada. Y, lo que es más grave, ni siquiera la ONG *misma* podría retener una propiedad en la nueva institución financiera. Obviamente, estos tipos de restricciones constituyen un gran obstáculo para la incorporación de instituciones de microfinanza donde es casi seguro que los principales accionistas serán, debido a los riesgos percibidos que conllevan, instituciones domésticas e internacionales dedicadas al campo de la microfinanza. Un problema similar se dio en El Salvador, en donde hasta hace poco no se permitía que personas o instituciones extranjeras fueran accionistas mayoritarios de instituciones financieras locales (Schmidt y Mommartz 1997).

¹⁸ La encuesta MIC no incluyó preguntas sobre este tópico.

3.2 ESTABLECIMIENTO DE PROVISIONES

Mediante el establecimiento de provisiones, las instituciones financieras admiten las pérdidas razonables que pueden ocurrir en su cartera de préstamos. Antes de establecer provisiones para préstamos específicos, por lo general se suele exigir a las instituciones financieras que reserven la llamada provisión general del 1% al 3%, en anticipación de pérdidas futuras en los préstamos. La provisión general se basa en la suposición que hasta los préstamos vigentes y sólidos pueden tener algún grado de riesgo crediticio. Las provisiones específicas, por otro lado, se basan en el riesgo de incumplimiento de los préstamos específicos. Las provisiones para préstamos específicos por lo general se cargan a la provisión global a medida que ocurren.

Las provisiones se registran como un costo en los estados financieros de la institución. Por lo tanto, los niveles altos de provisión causan un impacto significativo en el ingreso neto de una institución financiera. Además, también hay una conexión fundamental entre el riesgo crediticio y el manejo de activos y pasivos en donde todo el manejo de activos depende de que los activos hayan sido valuados correctamente (Harrington 1987). Es importante que las instituciones posean una base de capital fuerte que pueda absorber las pérdidas asociadas a las provisiones. La salud financiera de una institución se vuelve precaria cuando sus provisiones son grandes en relación con su base de capital.

3.2.1 MICROFINANZAS Y PROVISIONES

La lógica básica subyacente a las provisiones establecidas en previsión de pérdidas en préstamos estipula que éstas deben equivaler al valor en riesgo en una cartera de préstamos. La manera de establecer provisiones para los préstamos, sin embargo, depende en gran medida de si éstos se clasifican como préstamos comerciales o de consumo.

Por lo general, la clasificación de un préstamo como “comercial” supone que las directrices para el establecimiento de provisiones para pérdidas en los préstamos son complejas y dependen de una cantidad de factores, incluyendo la evaluación de la disposición del cliente para pagar, el historial de repago, los días vencidos y la existencia de garantías y prendas reales¹⁹. Si, por otra parte, el préstamo se clasifica como préstamo de consumo, las provisiones mínimas para pérdidas en préstamos por lo general se basan únicamente en el número de días morosos, sin considerar las garantías u otros factores. Se suele exigir a las instituciones financieras que inicien el establecimiento de provisiones para préstamos de consumo hasta en el momento que éstos se encuentren morosos por más de uno o dos meses, y luego por no más del 1 al 5%. El nivel de provisiones se aumenta gradualmente y normalmente alcanza el 100% a los 12 meses de morosidad.²⁰

En América Latina y el Caribe los préstamos por lo general se clasifican como préstamos comerciales o de consumo, según el monto o el propósito. Cuando el propósito determina la clasificación, los préstamos de consumo son aquellos préstamos que se proporcionan a personas

¹⁹ Como se mostrará en otra sección más adelante, los requisitos de documentación para préstamos comerciales también son relativamente exigentes.

²⁰ Un plan típico podría ser así: 1-60 días de morosidad: 1%; 61-90 días de morosidad: 10%; 91-180 días de morosidad: 20%; 181-360 días de morosidad: 50%; 361+ días de morosidad: 100%

individuales para la adquisición de bienes de consumo o para el pago de servicios. Cuando el monto del préstamo determina la clasificación, la cantidad máxima para que un crédito sea considerado como préstamo de consumo oscila entre US\$3.825 en Honduras y US\$200.000 en Argentina²¹.

Tabla 7: Clasificación de Préstamos en América Latina y el Caribe

País	Propós	Monto	Otro	Comentario
ARGENTINA				Los préstamos inferiores a US\$200.000 pueden ser clasificados como préstamos comerciales o de consumo. La decisión debe ser reportada a la superintendencia.
BARBADOS				Depende del propósito, la duración del préstamo, y la estructura de repago
BELICE				Depende de cada banco individual
BOLIVIA				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
BRASIL				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
CHILE				Los préstamos inferiores a US\$18.333 a individuos para su consumo se consideran préstamos de consumo
COLOMBIA				Los préstamos inferiores a 300 salarios mínimos mensuales (US\$51.500) se consideran préstamos de consumo. Tarjetas de crédito siempre se consideran créditos de consumo.
COSTA RICA				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
REP. DOM.				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
ECUADOR				Los préstamos inferiores a US\$37.500 se consideran préstamos de consumo
EL SALVADOR				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
GUATEMALA				Los préstamos inferiores a US\$7.000 se consideran préstamos de consumo
GUYANA				No existe esta distinción.
HONDURAS				Los préstamos inferiores a US\$3.825 se clasifican como préstamos de consumo
MÉXICO				Los préstamos a la microempresa son préstamos comerciales
NICARAGUA				Los préstamos inferiores a US\$10.000 y a individuos para su consumo se consideran préstamos de consumo
PANAMÁ				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
PARAGUAY				Los préstamos inferiores al 4% de la base de capital mínimo para bancos (US\$185.000) y al 3% para otras instituciones se clasifican en una categoría especial para propósitos del establecimiento de provisiones.
PERÚ				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final. Tarjetas de crédito se consideran préstamos de consumo
TRIN. Y TOB.				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
URUGUAY				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final
VENEZUELA				Depende del propósito y de la naturaleza del usuario final

Fuente: Encuesta MIC 1997

Cuando el monto del préstamo determina la clasificación, la decisión de cómo clasificar un préstamo otorgado a una microempresa es relativamente simple. Sin embargo, cuando el

²¹ En el caso de Argentina, los préstamos inferiores a US\$ 200.000 pueden clasificarse como comerciales o de consumo.

propósito y la naturaleza del usuario final del crédito determinan la clasificación, la tarea se vuelve más difícil. Como es prácticamente imposible separar a muchas microempresas de la economía doméstica, la diferencia entre el crédito comercial y el crédito de consumo se empaña. Por consiguiente, a menos que la superintendencia tenga una política explícita para considerar los préstamos microempresariales como créditos comerciales o de consumo (lo que aparentemente es el caso en México; ver tabla 7), éstos se podrían clasificar en cualquiera de estas dos categorías. Sin embargo, ninguna de estas clasificaciones brinda directrices enteramente apropiadas para el establecimiento de provisiones para pérdidas en préstamos: el establecimiento de provisiones para pérdidas en préstamos comerciales es muy complejo y engorroso a nivel administrativo, mientras el establecimiento de provisiones para pérdidas en préstamos de consumo es excesivamente libre.

Como se indicaba anteriormente, la lógica básica subyacente al establecimiento de provisiones en previsión de pérdidas en préstamos estipula que éstas deberían equivaler al valor en riesgo en una cartera de préstamos. Para lograr esto en la microfinanza, es necesario que las directrices para el establecimiento de provisiones tomen en consideración las características especiales de los préstamos microempresariales. Como se señalaba en la sección 2.2, los préstamos microempresariales por lo general se amortizan en cuotas semanales o bimensuales porque ello corresponde al ciclo económico del prestatario (eso es, la periodicidad con la cual la persona obtiene y gasta sus ingresos). Este ciclo difiere bastante del ciclo de ingresos y gastos de los prestatarios de préstamos comerciales o de consumo, el cual suele ser mensual.

En vista de esta realidad económica subyacente, la morosidad de dos meses no demuestra tanta incapacidad o indiferencia de pago cuando se trata de personas cuyo ciclo económico y periodicidad de repago es de treinta días, si se compara con personas cuyo ciclo económico y periodicidad de repago es de siete días. Es esto lo que importa. Un régimen de provisiones para pérdidas en préstamos debe tratar de captar el *riesgo* del incumplimiento, y es mejor medir este riesgo por *cuotas de impago* que por un número genérico de días o meses de morosidad.

Si el régimen de provisiones para pérdidas en préstamos de consumo se adaptara a la periodicidad de repago de los préstamos microempresariales, el número de días se reduciría drásticamente. No obstante, aunque un régimen adaptado resulte más conveniente que la simple aplicación de un régimen estandarizado para préstamos de consumo, mantiene su inflexibilidad básica en la medida que se define por la cantidad de días. Por lo tanto, se podría obtener un indicador de morosidad más preciso si se considerara el número de cuotas de impago.

Tabla 8: Provisiones para Pérdidas en Préstamos Microempresariales*

Cuotas de Impago	Provisiones	Días equivalentes para Préstamos de Consumo	Días equivalentes para Préstamos a la Microempresa
1	1%	30	7
2	10%	60	14
3	20%	90	21
6	50%	180	42
12	100%	360	84

* utilizando el ejemplo genérico de la nota 20

En América Latina y el Caribe hay tres países especialmente interesantes en lo que respecta a la

clasificación de los préstamos y el establecimiento de provisiones: Paraguay, Costa Rica y Bolivia.

Bolivia tiene posiblemente las autoridades de supervisión financiera más informadas de América Latina y el Caribe en lo que respecta a la microfinanza. El programa de provisiones que se ha establecido para todos los préstamos pequeños (abarcando tanto los préstamos de tipo comercial como de consumo) es relativamente complejo y hace uso del monto del préstamo y de su estructura de plazo para determinar las provisiones apropiadas. Mientras más pequeño y de corto plazo sea el préstamo, más altas son las provisiones en caso de incumplimiento.

Tabla 9: Provisiones para Préstamos Pequeños en Bolivia

Días vencidos	US\$5.000-- US\$20.000 ²²	Préstamo < US\$5.000 y plazo >= 1 mes	Préstamo < US\$5.000 y plazo < 1 mes
1-15	0%	0%	0%
16-30	0%	0%	10%
31-60	10%	10%	50%
61-90	10%	50%	100%
91-120	50%	100%	
121-180	50%		
181-360	100%		

Fuente: Rock 1996; Encuesta MIC 1997

La tabla anterior ilustra cómo las instituciones financieras en Bolivia deben establecer provisiones rápidamente después de que un préstamo entra en morosidad. Para los préstamos más pequeños y de más corto plazo, las provisiones empiezan después de dos semanas de morosidad y alcanzan el 100% a los 90 días.

En Paraguay, el Banco Central ha establecido una categoría especial para pequeños préstamos *comerciales* abajo del 4% del requisito de capital mínimo para bancos, y del 3% para otras instituciones financieras (US\$185.000 y US\$69.000, respectivamente). Dentro de estos límites las provisiones se basan únicamente en los días vencidos, sin la consideración obligatoria de las garantías u otros factores, como suele ser normal para préstamos comerciales. El programa de provisiones para préstamos comerciales pequeños es menos estricto que el programa de provisiones para préstamos de consumo (ver tabla 10).

La Superintendencia de Costa Rica ha creado un programa especial de provisiones para todos los préstamos comerciales y de consumo cuyo monto es inferior a US\$21.000²³ y para todos los préstamos hipotecarios, independientemente de su monto. Tal como en el caso de Bolivia y Paraguay, este programa de provisiones para préstamos pequeños se basa solamente en los días vencidos. El programa de provisiones de Costa Rica no es tan estricto como el que se aplica en Bolivia, pero es mucho más estricto que el que se utiliza en Paraguay.

Tabla 10: Provisiones para Préstamos Pequeños en Costa Rica y Paraguay

	COSTA RICA	PARAGUAY	
Días	<US\$21.000	<US\$185.000 (Bancos)	Préstamos de Consumo

²² Para préstamos mayores de US\$20.000 también se toman en cuenta las garantías

²³ 5.000.000 Colones

vencidos		<US\$69.000 (otras inst)	<US\$25.000
1-30	0.5%	0%	0%
31-60	1.0%	0%	0%
61-90	20%	1%	1%
91-120	60%	1%	20%
121-180	100%	20%	50%
181-360		50%	100%
361-		100%	

Fuente: Resolución No. 8, Ley 252, Art. 11 (Paraguay, 1996); Acuerdo SUGEF 1-95 (Costa Rica)

Los regímenes de provisiones en Paraguay, Bolivia y Costa Rica representan un intento por abordar de manera realista el problema del establecimiento de provisiones para préstamos muy pequeños. Normalmente, para préstamos de estas dimensiones no es posible y no vale la pena exigir una garantía física, y los regímenes de establecimiento de provisiones han sido diseñados para hacer caso omiso de este factor. Aunque lo mejor sería un programa basado en cuotas de impago, los regímenes basados exclusivamente en los días vencidos proveen una manera sencilla y directa de establecer provisiones para los préstamos microempresariales. A su vez, es razonable ajustar estos regímenes para compensar la falta de garantías ejecutables entre los prestatarios. Las directrices bolivianas para establecer provisiones podrían constituir un modelo a seguir, pero sólo la experiencia dirá si el método y los niveles de provisiones estipulados en las mismas son apropiados.

3.3.2 CONTROL Y SUPERVISIÓN DE PROVISIONES

Para asegurar que las instituciones mantengan provisiones adecuadas, las superintendencias de bancos deben evaluar cierto número de préstamos en su cartera y posteriormente deben deducir si las provisiones establecidas por las instituciones son adecuadas o no. Como no sólo sería ineficiente sino prácticamente imposible que las superintendencias evalúen todos los préstamos en todas las instituciones financieras, debe existir un mecanismo por medio del cual se seleccionen y evalúen préstamos representativos²⁴. Este mecanismo de selección puede, en última instancia, tener un impacto importante sobre el suministro de créditos a micro y pequeños empresarios. Esencialmente, las superintendencias emplean uno de dos enfoques al evaluar la idoneidad de la clasificación y la provisión de la cartera:

- La evaluación inicia con los préstamos mayores y avanza hacia los préstamos más pequeños hasta que se haya examinado cierto porcentaje del valor de la cartera.
- La evaluación se basa en una muestra de préstamos.

Si las provisiones calculadas en la evaluación son considerablemente diferentes que las establecidas por la institución, la institución debe reevaluar su cartera²⁵. El primer enfoque de evaluación es valioso porque cubre una gran porción de la cartera de préstamos (en términos de

²⁴ A menudo las superintendencias eligen selectivamente cuáles instituciones auditar en base a indicadores como liquidez y solvencia de las instituciones, así como el riesgo percibido de sus carteras

²⁵ En algunos países se exige a las instituciones auditadas la reevaluación exclusiva de los préstamos examinados mientras que para los préstamos no examinados se puede aplicar una provisión general.

valor) y provee un estimado cercano de la exposición a riesgos. De acuerdo con la Encuesta MIC, dos países en América Latina y el Caribe hacen uso de este enfoque para monitorear el establecimiento de provisiones por parte de instituciones financieras. En Honduras se exige a la superintendencia que evalúe a los prestatarios mayores cuyos activos combinados corresponden al 75% de la cartera de préstamos de la institución. En El Salvador, la superintendencia debe examinar el 30% de la cartera.

Sin embargo, el primer enfoque tiene serios problemas. Primero, no provee una muestra representativa de la cartera. Segundo, este método de selección de préstamos solamente es práctico en la medida que una porción significativa del valor de la cartera pueda ser cubierta mediante la evaluación de un número relativamente pequeño de préstamos. Esto no representa un problema en instituciones financieras de orientación tradicional cuyas carteras usualmente son dominadas por unos cuantos prestatarios grandes. Para las instituciones de microfinanza, sin embargo, la situación es muy diferente. Habría que imaginarse a la superintendencia que en lugar de quizás 50 a 100 prestatarios debe examinar 5,000 a 10,000 para llegar, por ejemplo, al 30% del valor de una cartera. Por lo tanto, cuando se aplica a las instituciones de microfinanza, este enfoque es obviamente poco práctico e impide que se realice una supervisión eficaz.

El segundo enfoque de evaluación resuelve este problema pero crea uno nuevo, especialmente para las instituciones que tienen préstamos grandes y pequeños en su cartera. Al seleccionar una muestra con la cual trabajar es importante que ésta sea representativa de la cartera en conjunto. Por eso generalmente se requiere una muestra al azar²⁶. Si se asume que la cantidad de préstamos microempresariales en la cartera de una institución excede la cantidad de préstamos grandes, es posible que la muestra al azar contenga más préstamos microempresariales que los préstamos grandes. A la vez, sin embargo, el *valor* de los préstamos microempresariales contenidos en la muestra solamente constituirían una fracción del valor de los préstamos más grandes. Esta situación puede ocasionar el siguiente problema:

- Asumiendo que los préstamos pequeños y grandes son representados con precisión en la muestra, la provisión resultante, sin embargo, puede ser inadecuada si la superintendencia utiliza una media aritmética en vez de una media ponderada para encontrar el porcentaje promedio de provisiones. Como lo demuestra un ejemplo rápido (ver cuadro 2), a menos que se tome en consideración el *monto* de cada préstamo de la muestra, la superintendencia corre el riesgo de exigir un nivel de provisiones demasiado elevado. Actualmente, por lo menos dos superintendencias en América Latina utilizan medias aritméticas para evaluar la idoneidad de las provisiones (Nicaragua, Perú)²⁷:

²⁶ A fin de asegurar más satisfactoriamente la representatividad de los préstamos examinados, se debería usar una muestra al azar estratificada.

²⁷ Muchos otros países también utilizan el método de muestras, pero las respuestas ofrecidas en la encuesta no especificaron si la provisión resultante se basa en una media aritmética o ponderada (República Dominicana, Costa Rica, Bolivia)

Cuadro 2: Muestras de Carteras

Imaginemos que la muestra de la superintendencia contiene diez préstamos: uno grande y bien asegurado de US\$100.000 y 9 préstamos pequeños sin asegurar de US\$1.000 cada uno. Supongamos que el nivel apropiado de provisión es del 20% para los préstamos pequeños y del 0% para el préstamo grande (éste sería el caso para los préstamos vigentes en Costa Rica, por ejemplo).

Usando una media ponderada, la provisión de esta muestra debería ser de: $(1*100.000*0\%+9*1.000*20\%)/(1*100.000+9*1.000) = 1,65\%$

Sin embargo, si la superintendencia utilizara una media aritmética para calcular las provisiones requeridas, el resultado sería el siguiente: $(1*0\%+9*20\%)/10 = 18\%$

En este caso, no se toma en cuenta el monto de cada préstamo y es enorme la diferencia respecto a la media ponderada.

Este argumento -en cierto modo técnico- respecto al control de la provisión y al muestreo es sumamente importante para los bancos comerciales y otras instituciones reguladas que hacen esfuerzos por alcanzar a los prestatarios menores. Estas instituciones con carteras mixtas serán castigadas, involuntariamente, por tratar de expandir sus servicios al sector microempresarial.

3.3 ADECUACIÓN DE CAPITAL

Los estándares de adecuación de capital establecen límites respecto al grado en que una institución financiera se puede apalancar a sí misma, eso es, a cuánto puede ascender su proporción de activos (en gran parte préstamos) y su patrimonio. De acuerdo con las recomendaciones propuestas por el Comité de Basilea en 1988, las cuales han sido adoptadas y acatadas por una cantidad de países cada vez mayor, se exige a las instituciones financieras que mantengan una proporción máxima de activos y patrimonios equivalente a 12,5:1, ponderando los riesgos, o bien, expresándolo de otra manera, que la proporción mínima de adecuación de capital sea de un 8%.²⁸ Para calcular esta proporción, los activos son ponderados de acuerdo con su riesgo. El Acuerdo de Capital de Basilea recomienda a las instituciones financieras clasificar los activos en cinco categorías y asignar una ponderación de riesgos a cada una de las categorías, como sigue²⁹:

Tabla 11: Recomendaciones del Comité de Basilea para la Clasificación de Activos

Categoría de Activo	Ponderación de Riesgos
Efectivo; exigencias a los gobiernos centrales	0,00
Exigencias a entidades del sector público doméstico, excluyendo a los gobiernos centrales así como los préstamos garantizados por dichas entidades	0,10
Exigencias a los bancos de desarrollo multilateral, bancos de OCDE, entidades de OCDE no domésticas del sector público	0,20
Préstamos totalmente asegurados por hipoteca a propiedad residencial que es o será ocupada por el prestatario o que está alquilada	0,50
Exigencias a: (1) el sector privado, (2) los bancos incorporados externamente a OCDE, (3) los gobiernos centrales que no pertenecen a OCDE (a menos que sean denominados y financiados en esa moneda), (4) locales, maquinaria, equipo y otros activos fijos, (5) propiedades inmobiliarias y otras inversiones, (6) instrumentos de capital emitidos por otros bancos, (7) empresas comerciales que son propiedad del sector público (8) todos los demás activos.	1,00

Fuente: Recomendaciones del Comité de Basilea, 1988

Se debería reconocer que originalmente las recomendaciones del Comité de Basilea estaban dirigidas a las instituciones financieras incorporadas en países de OCDE y que operaban a nivel internacional. Como tales, las recomendaciones podrían considerarse insuficientes o hasta poco apropiadas, por ejemplo para los bancos locales o regionales más pequeños y menos diversificados que operan en América Latina y el Caribe, cuyo entorno económico es más volátil. Además, la recomendación del Comité de Basilea de un 8% de adecuación de capital asume prácticas adecuadas de provisión para préstamos morosos, lo cual por lo general es menos seguro en las instituciones financieras de América Latina y el Caribe.

A pesar de estas diferencias, las recomendaciones del Comité de Basilea se han transformado en

²⁸ Capital = Patrimonio + utilidades retenidas + reservas para pérdidas de préstamos no adscritas a activos específicos + montos limitados de deuda a largo plazo subordinada

²⁹ Debería notarse que las Recomendaciones de Basilea son bastante incompletas, ya que no toman en consideración la covarianza de los activos. Una covarianza negativa permite que al agrupar dos activos muy riesgosos, éstos se transformen en un activo mucho menos riesgoso.

estándares ampliamente aceptados en cuanto a la adecuación de capital en la región³⁰. Muchos países de América Latina y el Caribe hasta exigen ratios mínimos superiores al 10% o se encuentran en el proceso de elevar el mínimo de dichos niveles. Esto parece ser una decisión prudente en vista del entorno económico menos estable comparado con los países de OCDE.

3.2.1 MICROFINANZAS Y ADECUACIÓN DE CAPITAL

Basados en las categorías de clasificación de riesgos proporcionadas por el Comité de Basilea, es bastante evidente que los préstamos otorgados a microempresarios deberían clasificarse en la categoría de activos de más alto riesgo, junto con la mayoría de los demás préstamos comerciales y de consumo (excepto aquellos totalmente asegurados por hipotecas). En este sentido, los estándares de adecuación de capital son neutrales en su efecto sobre las carteras de microfinanza si se comparan con las carteras tradicionales, cuyos préstamos suelen estar mejor asegurados.

Tal como se esperaba, la Encuesta MIC confirma que los préstamos a la microempresa por lo general deben clasificarse en la categoría de activos de más alto riesgo. Sin embargo, en Ecuador (en donde hay 9 categorías de activos entre 0,00 y 1,00), y en Bolivia (en donde hay seis categorías entre 0,00 y 2,0), los préstamos a la microempresa no deben clasificarse en la categoría de mayor riesgo. En Ecuador, la superintendencia considera apropiado clasificar un préstamo a la microempresa en la categoría siguiente a la más riesgosa (0,90), mientras en Bolivia la superintendencia sostiene que un préstamo otorgado a una microempresa debe ser clasificado en la cuarta categoría (1,00; Riesgo Normal). El efecto de esta práctica de clasificación de activos consiste en que las instituciones de microfinanza tienen la capacidad de alcanzar un apalancamiento más elevado del que podrían lograr con requisitos más conservadores para la clasificación de activos.

Un aspecto muy importante a recordar es que las características particulares de los préstamos microempresariales y las carteras de préstamos, mencionadas en la sección 2.2, poseen ramificaciones para la adecuación de capital de las instituciones de microfinanza. El riesgo incrementado por la falta de garantías y diversificación (de clientes, sectores, geográfica y de productos) supone que las carteras microempresariales deberían supeditarse a estándares de adecuación de capital más estrictos que otras carteras de préstamos. Esta conclusión es fortalecida por la sugerencia que los préstamos microempresariales deberían atenerse a directrices estrictas para la provisión de pérdidas en los mismos:

Imaginemos una recesión económica y que determinada institución de microfinanza con el siguiente balance (simplificado) de pronto descubre una morosidad de un 5% en su cartera de préstamos.

³⁰ Solamente Chile y Paraguay aseguran que aún no han adoptado las recomendaciones del Comité de Basilea (a pesar de que aparentemente sus proporciones de adecuación de capital mínimo exceden las estipuladas en el Acuerdo de Basilea). Además, podría parecer que Jamaica tampoco ha adoptado estas recomendaciones.

Cuadro 3: El Impacto en el Balance de las Provisiones

ACTIVOS	PASIVOS
Cartera: US\$10 millones	Deuda: US\$11,5 millones
Otros activos: US\$2 millones	<u>Patrimonio: US\$1 millón</u>
<u>Reservas: US\$0,5 millones</u>	Total Pasivos: US\$12,5 millones
Total Activos: US\$12,5 millones	

En vista de lo mencionado anteriormente en relación con las provisiones para pérdidas en préstamos, no pasará mucho tiempo antes que la institución en cuestión necesite una provisión del 100% del valor de los préstamos morosos. En este caso, el 100% del 5% equivale a los 0,5 millones de dólares, por lo que las provisiones consumirían la mitad del capital de la institución. En efecto, la institución sería obligada a la disolución. Considerando la volatilidad potencial y el riesgo de las carteras microempresariales y su efecto implícito en el balance, las instituciones que practican la microfinanza deberían estar supeditadas a estándares de adecuación de capital más estrictos que otras instituciones financieras hasta que -o a menos que- se haya demostrado que el riesgo de las carteras microempresariales no es tan alto como parecen indicar sus características.

Sin embargo, aunque parece razonable exigir a las instituciones de microfinanza una solvencia en cierto modo mayor que la mayoría de las demás instituciones financieras, es importante que los estándares de adecuación de capital se fijen en niveles apropiados y que realmente reflejen el riesgo subyacente de los activos. Aunque hay mucho que decir de la importancia de la solvencia institucional, la adecuación de capital *excesivamente* estricta para las instituciones de microfinanza puede crear problemas a otro nivel: desde el punto de vista social y macroeconómico los estándares excesivamente estrictos pueden resultar en una cantidad menor a la cantidad óptima de intermediación financiera; desde el punto de vista de las instituciones individuales, dichos estándares reducirán el rendimiento esperado de los patrimonios y de ese modo disminuirá el interés de los inversionistas privados. Los estándares más estrictos de adecuación de capital sólo se justifican en la medida que la reducción del riesgo sea igual o mayor que la reducción del rendimiento esperado.

En relación con esta discusión sobre los estándares de adecuación de capital y su efecto sobre las instituciones de microfinanza, también cabe mencionar el caso de Argentina. El sistema argentino para establecer factores de riesgo para cada categoría de activos difiere de los demás países encuestados y depende primordialmente de dos factores: las garantías que respaldan el préstamo y la tasa de interés que se aplica al mismo (ver cuadro 3).

Estas dos dimensiones han sido establecidas como indicativas de los riesgos subyacentes de un préstamo; no obstante, el resultado es que el sistema de hecho discrimina en contra de la microfinanza. La microfinanza, que usa muy pocas garantías reales y tiene tasas de interés elevadas para compensar los altos costos de los préstamos (y no solamente el riesgo), se encuentra en el extremo de ambas áreas.

Un problema práctico al tener diferentes estándares de adecuación de capital para diferentes instituciones, es asumir implícitamente que la forma institucional de las instituciones de microfinanza es diferente, o, como mínimo, que las instituciones involucradas en la microfinanza son suficientemente especializadas en sus actividades para ser clasificadas como “instituciones de microfinanza”³¹. Tal como se indicaba anteriormente, sin embargo, muy pocos países tienen un arreglo institucional específico para la microfinanza y la mayoría de los demás países son reacios o indiferentes ante la posibilidad de crear una institución de ese tipo. Además, se está volviendo más y más común que los bancos comerciales ingresen al sector microempresarial, algo que oscurece aun más la distinción entre lo que es y lo que no es una institución de microfinanza.

Cuadro 4: Adecuación de Capital en Argentina

En Argentina el cálculo de la adecuación de capital se basa (A) en las garantías y (B) en la tasa de interés aplicada al préstamo. El préstamo se clasifica de acuerdo con estos dos factores y se le asigna una de cinco categorías según sus garantías, y una de 22 categorías de acuerdo con su tasa de interés.

Desde el punto de vista de las garantías, la lista de riesgos ponderados abarca desde 0,00 (garantías más reales/recuperación más segura del préstamo) hasta 1,00 (garantías menos reales/recuperación menos segura del préstamo), mientras para las tasas de interés la escala de riesgos ponderados abarca desde 1,00 (tasa de interés más baja) hasta 6,00 (tasa de interés más alta). Juntas, estas dos listas generan una matriz de 110 posiciones, que sirve para clasificar cada préstamo.

De acuerdo con la superintendencia, un préstamo para una microempresa (garantizado solamente por una garantía personal) tendría que ser respaldado por un 11,5% a 69% del capital, dependiendo de la tasa de interés aplicada. Evidentemente, un requisito de adecuación de capital general en todo menos en la parte inferior de esta clasificación posiblemente sea excesiva y obstaculizaría severamente la competitividad de las instituciones de microfinanza.

Fuente: Encuesta MIC 1997

Parece que existen tres diferentes maneras de aplicar los estándares de adecuación de capital variable, todas ellas con sus propias salvedades:

- a) Basar la adecuación de capital en ciertos indicadores de riesgo de cada préstamo, tal como se acostumbra actualmente en Argentina. Como se ha advertido, sin embargo, estos indicadores podrían obstaculizar con facilidad a las instituciones que poseen carteras de préstamos a la microempresa.
- b) Exigir un mayor capital para todos los préstamos menores de un monto determinado. Esto supone implícitamente que los perfiles de riesgo de todos los préstamos pequeños son similares con relación a la inestabilidad y sensibilidad ante los trastornos en la economía. También presupone en los préstamos pequeños es mayor el riesgo que en los préstamos grandes
- c) Exigir a las instituciones financieras pequeñas que mantengan una adecuación de capital más elevada que las instituciones mayores. Esto reconocería el hecho que las carteras de la

³¹ Con excepción de Argentina y México, los estándares de adecuación de capital en América Latina y el Caribe son idénticos para todas las instituciones reguladas dentro de un mismo país. En México se exige a las Sociedades de Ahorro y Préstamo que mantengan una proporción de adecuación de capital del 6%, comparado con el 8% para todas las demás instituciones financieras reguladas.

microempresa son pequeñas en términos de su valor y poseen una menor diversificación de activos en algunas o todas las dimensiones relevantes (sectores, región geográfica, formas de garantía, productos financieros y concentración de prestatarios). Sin embargo, también sometería a los mismos estándares a otras instituciones financieras pequeñas que no operan con la microempresa.

De todos modos, en la medida que las instituciones de microfinanza *pueden* ser identificadas y clasificadas como tales, es prudente mantenerlas con estándares de adecuación de capital más estrictos que las instituciones financieras más diversificadas. En vista de todos los factores antes mencionados y de la aparición relativamente reciente de la microfinanza en un marco regulado, la industria debería dar prueba de sí en unos cuantos ciclos de negocios antes de que los requisitos de adecuación de capital sean moderados o alineados con otras instituciones financieras. Además, en vista de los problemas de transición que se pueden experimentar en las áreas de la cultura institucional, el manejo del crecimiento y los sistemas de información empresarial, se podría justificar una proporción aun más conservadora durante la fase inicial de operación.

3.4 GARANTÍA DE PAGO Y GRUPOS DE RESPONSABILIDAD SOLIDARIA

La falta de garantías físicas es una de las características que definen a la microfinanza. Para compensar el mayor riesgo, las instituciones de microfinanza han descubierto otros medios para asegurar el reembolso del préstamo por parte de los prestatarios. Por ejemplo, el uso de grupos de responsabilidad solidaria es un instrumento importante para lograr porcentajes altos de reembolso³². Los grupos de responsabilidad solidaria sustituyen la garantía física por la presión del grupo, y cada uno de los participantes puede perder dinero y acceso al crédito en el futuro si el grupo como unidad no puede cumplir con sus obligaciones.

Para la mayoría de superintendencias, sin embargo, el uso de garantías de grupos de solidaridad es un concepto nuevo y desconocido que, aun cuando se conoce, no goza de gran estima. Los resultados de la Encuesta MIC indican que la mayoría de superintendencias consideran que las garantías de responsabilidad solidaria son equivalentes a las garantías personales y que, como tales, no constituyen una forma muy eficaz de garantía, ya que no hay activos reales de valor significativo respaldando a ninguno de los participantes. Algunos países no saben cómo clasificar las garantías de grupos de solidaridad (los que respondieron n/a) y únicamente en Bolivia la ley reconoce el concepto de las garantías ofrecidas por grupos de solidaridad.

Tabla 12: Garantías Ofrecidas por Grupos de Solidaridad

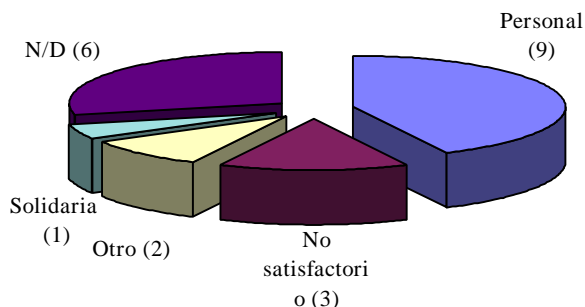
País	¿Tipo de Garantía?	¿Garantía Eficaz?
ARGENTINA	Garantía Personal	El concepto no existe formalmente
BARBADOS	n/a	No
BELICE	Garantía Personal	Sí
BOLIVIA	Garantía de Solidaridad (D.C. 24000)	Sí
BRASIL	Garantía Personal	No
CHILE	Otras	No
COLOMBIA	No Satisfactoria	No
COSTA RICA	n/a	n/a
DOM REP	No Satisfactoria	No
ECUADOR	Garantía Real ³³	n/a
EL SALVADOR	Otras	Facilita la recuperación pero no es eficaz.
GUATEMALA	Garantía Personal	Depende de la selección y el seguimiento
HONDURAS	Garantía Personal	No
MÉXICO	Garantía Personal	No
NICARAGUA	Garantía Personal	Sí, bastante eficaz
PANAMÁ	Garantía Personal	No
PARAGUAY	Garantía Personal	Al igual que otras garantías personales
PERÚ	Garantía Personal / No Satisfactoria	No
TRIN. Y TOB.	n/a	n/a
URUGUAY	Garantía Personal	No
VENEZUELA	n/a	n/a

Fuente: Encuesta MIC 1997

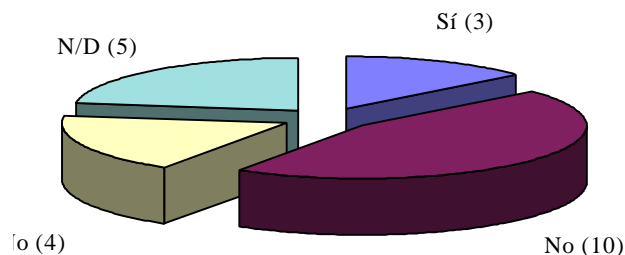
³² El diseño institucional, el entorno económico y el monto del préstamo por supuesto también son factores relevantes.

³³ Es probable que esta respuesta se haya dado por error.

¿Tipo de Garantía?



¿Garantía Eficaz?



Otros asuntos relacionados con las garantías son sumamente relevantes para las instituciones de microfinanza. En Bolivia, por ejemplo, hay un límite general que determina cuánto crédito sin garantía puede haber en la cartera de una institución financiera (dos veces el patrimonio neto). Evidentemente, este límite restringiría severamente a las instituciones de microfinanza en Bolivia si no fuera por la resolución SB 228/93 que exime de este límite a los préstamos bancarios inferiores a US\$2.000, así como a los préstamos otorgados por Fondos Financieros Privados inferiores a US\$500 (en el caso de los grupos de responsabilidad solidaria, esta exención es aplicable a cada prestatario del grupo)³⁴. Bolivia es el único país de la región con este tipo de límite general sobre préstamos sin garantía; la mayoría de países simplemente ha establecido un límite para préstamos de consumo con y sin garantía (usualmente del 20 al 30% y del 10 al 15%, respectivamente), lo cual no afecta a las instituciones de microfinanza.

Tal como se mencionaba al principio de esta sección, los grupos de responsabilidad solidaria son creados para compensar la falta de garantías y activos entre los prestatarios. Sin embargo, la causa por la cual se evita su uso frecuentemente no reside necesariamente en la falta de garantía por sí misma; por el contrario, muchas veces la garantía puede existir pero no ser considerada aceptable por la institución financiera. Debido a los registros de propiedad mal organizados y financiados es difícil y costoso para las instituciones financieras verificar la existencia, la tenencia y la situación de la garantía. Además, debido a los sistemas judiciales inadecuados e ineficientes en muchos países latinoamericanos y del Caribe también es difícil tomar posesión de una propiedad que ha sido ofrecida en garantía.

Por consiguiente, el valor de cualquier garantía específica debe ser considerable para justificar los costos explícitos e implícitos asociados con su uso. Para las garantías móviles, que pueden ser más pertinentes para pequeños y microempresarios que las garantías convencionales de propiedades inmuebles, las deficiencias en los registros de propiedad y los sistemas judiciales son particularmente problemáticas. Por lo tanto, el mejoramiento del marco para la realización de transacciones aseguradas en general sería muy beneficioso para las pequeñas empresas y el sector microempresarial (Fleisig 1994).

³⁴ Ver Loubiere, Jacques Trigo (1995) "Supervisión y Regulación de las Instituciones de Microfinanza: La Experiencia Boliviana", una breve discusión sobre la regulación financiera relacionada con la microfinanza en Bolivia.

3.5 LEYES DE USURA Y RESTRICCIONES A LAS TASAS DE INTERÉS

Las leyes de usura por lo general son implementadas bajo consideración de la protección al consumidor. Al establecer techos para las tasas de interés, los reguladores y legisladores tratan de proteger a los clientes menos sofisticados para evitar que sean explotados por prestamistas inescrupulosos. Al contrario del propósito deseado, sin embargo, las leyes de usura frecuentemente tienen efectos negativos tanto en la viabilidad financiera de las instituciones de microfinanza como en el suministro de crédito otorgado al sector microempresarial.

Estas leyes no sólo evitan que las instituciones de microfinanza apliquen tasas de interés de equilibrio del mercado y que cubren los costos por unidad relativamente elevados de la microfinanza, sino también inducen a las instituciones financieras a eliminar a los clientes más riesgosos. De hecho, muchas veces los prestatarios más riesgosos son los pequeños y microempresarios que no poseen activos para respaldar sus préstamos. También es posible que las instituciones financieras encuentren maneras de compensar su incapacidad de cobrar tasas de interés de equilibrio del mercado; los gastos de cierre y escrituración, honorarios por servicios, y descuentos del valor nominal de los instrumentos de deuda son métodos comunes para evitar un límite restrictivo a las tasas de interés (Van Horne 1990). Aunque los microempresarios en este caso pueden tener acceso al crédito, es más difícil calcular el costo real del préstamo.

Desde finales de la década de los ochenta, la mayoría de países latinoamericanos y del Caribe han realizado extensas reformas financieras, incluyendo la desregulación de las tasas de interés (Westley 1995). Los resultados de la Encuesta MIC indican, sin embargo, que en la mayoría de países de América Latina y el Caribe existe algún tipo de techo legal para las tasas de interés.

Tabla 13: Leyes de Usura y Restricciones a las Tasas de Interés

País	Leyes de Usura y Restricciones a las Tasas de Interés
ARGENTINA	Libre
BARBADOS	Libre
BELICE	Libre
BOLIVIA	3% mensual (nominal), aplicable a personas e instituciones
BRASIL	12% anual en términos reales
CHILE	150% de la tasa promedio de bancos comerciales
COLOMBIA	Instituciones financieras: 150% de la tasa promedio de los bancos comerciales
REP. DOM.	Libre
ECUADOR	Hay algunas restricciones a la usura, pero no aplican a las instituciones financieras
EL SALVADOR	Libre
GUATEMALA	Libre
GUYANA	Libre
HONDURAS	Tasa promedio de los bancos comerciales + 6% (nominal)
MÉXICO	Libre si hay un contrato/acuerdo; 6% (nominal) si no hay contrato/acuerdo
NICARAGUA	Instituciones Financiera: Libre
PANAMÁ	Personas individuales y entidades no reguladas: 150% de la tasa más alta del sistema
PARAGUAY	2% mensual (real/nominal no definido)d)
PERÚ	Instituciones financieras: 150% de la tasa promedio de los bancos comerciales
TRIN. Y TOB.	Libre
URUGUAY	Instituciones financieras: Libre
VENEZUELA	Personas individuales y entidades no reguladas: 24% anual (nominal; más alta con licencia)
	175% de la tasa promedio de redescuento del Banco Central
	Instituciones financieras: Libre
	Personas individuales y entidades no reguladas: 4% mensual (nominal)

Fuentes: Encuesta MIC 1997, Martindale Hubbell Law Digest 1996

Las leyes de usura son particularmente restrictivas en cinco países: Brasil, Honduras, Panamá, Uruguay y Bolivia. En su mayoría, estas restricciones parecen originarse de antiguos códigos comerciales, civiles y penales que no se han actualizado. No obstante, también en países donde los límites de usura son definidos por leyes financieras y bancarias al 150% de la tasa bancaria comercial promedio (Chile, Colombia, Paraguay), las instituciones de microfinanza pueden verse seriamente presionadas para lograr la sostenibilidad financiera. La información proveniente de Bolivia, que posiblemente tiene el mercado de microfinanza más desarrollado en la región, demuestra que las tasas de interés de las instituciones de microfinanza normalmente son del doble que las tasas de interés de las instituciones financieras tradicionales (~4% vs. ~2% mensual)³⁵.

De la información antes expuesta se deriva claramente que las leyes de usura en Bolivia por lo general no se hacen respetar, por lo menos en lo que se refiere a los prestamistas institucionales. La situación es similar en Panamá y Brasil, en donde las leyes de usura del 2% mensual y el 12% anual (tasas reales), respectivamente, no se hacen respetar significativamente; en el caso de Panamá, ni siquiera está definido si el 2% se refiere a las tasas nominales o reales³⁶. En Honduras, en donde la restricción de usura (6% superior a la tasa promedio) se mantuvo en el nuevo código penal de 1997, no está definido el grado en que ésta es aplicable a las instituciones financieras. De todos modos, no se hace cumplir³⁷.

Cuadro 5: Crédito Obligatorio en Costa Rica

En octubre de 1996, Costa Rica adoptó una ley en donde se exige a los bancos que aceptan depósitos que otorguen préstamos al sector de la pequeña y la microempresa por un mínimo equivalente al 10% de sus depósitos en moneda local a 30 días o menos. Los bancos tienen la libertad de otorgar los préstamos o de contratar a otras entidades para este propósito. En lo que se refiere a los préstamos, sin embargo, ni los bancos ni las entidades contratadas pueden aplicar tasas de interés efectivas que excedan la tasa de depósitos del Banco Central. Según la Superintendencia de Costa Rica, estos requisitos representan un dilema serio para los bancos, ya que no es rentable otorgar préstamos al sector microempresario con la tasa que exige la ley.

Fuente: Encuesta MIC 1997; Ley No. 25480-H

Sin embargo, las restricciones de las tasas de interés en Uruguay (175% de la tasa de redescuento del Banco Central) de hecho se hacen cumplir y están creando problemas para las instituciones financieras que necesitan cobrar altas tasas de interés³⁸. Los préstamos de consumo en Uruguay, por ejemplo, actualmente son dominados por empresas no reguladas de tarjetas de crédito que no están obligadas por la restricción a las tasas de interés aplicada a las financieras y los bancos regulados. Bajo estas circunstancias, por supuesto sería extremadamente difícil para las instituciones reguladas servir al sector

microempresarial. Aunque en ocasiones las instituciones tienen la capacidad de evadir este tipo de restricciones mediante el cobro de comisiones y honorarios más elevados que lo acostumbrado, los techos a las tasas de interés constituyen, cuando éstos se hacen respetar, uno de los obstáculos más importantes que enfrenta la microfinanza.

³⁵ Basado en una investigación de campo realizada por Hege Gulli (Unidad de Microempresa del BID) en 1997.

³⁶ Ricardo Reyes, Representación del BID, Panamá; Roberto Correia Lima, Representación del BID, Brasil

³⁷ Olga Patricia Falck, Representación del BID, Honduras

³⁸ Alfredo Echegaray, Representación del BID, Uruguay; Miguel Taborga, Unidad de la Microempresa del BID

3.6 REQUISITOS DE DOCUMENTACIÓN PARA PRÉSTAMOS

En la práctica regulatoria y de supervisión tradicional, la documentación para préstamos exigida a los prestatarios está diseñada para asegurar la confiabilidad de la garantía y la estabilidad financiera del prestatario. La documentación es, por lo tanto, un componente importante de la práctica bancaria prudente. Para los préstamos comerciales, las instituciones financieras solicitan documentación para verificar la identidad del cliente, la situación financiera del negocio, sus activos y la viabilidad de las actividades a emprender. Más concretamente, al prestatario se le puede exigir que presente pruebas de identidad/reglamentos de la empresa, el registro con las autoridades fiscales y/o la inscripción mercantil, hojas de balances e informes anuales, información sobre pasivos existentes, etc. Además, las instituciones financieras por lo general tratan de obtener el historial crediticio del aplicante a través de agencias de crédito.

Para las grandes empresas del sector formal no representará un problema cumplir con estos requisitos de documentación; sin embargo, para las microempresas esto muchas veces será prácticamente imposible. Muchos microempresarios no llevan una contabilidad ni pagan impuestos con regularidad, y hasta es posible que la empresa no esté registrada formalmente. Además, los requisitos de documentación muchas veces han sido utilizados para establecer el *valor* del patrimonio del cliente más que la viabilidad de las actividades a emprender (Bascom 1994).

Cuadro 6 : Documentación requerida para tramitar una solicitud de préstamo comercial en México

- Escritura constitutiva y sus reformas, de la acreditada y sus avalistas, con inscripción en el Registro Público
- Poder notarial de las personas que suscriban los contratos, así como de los avalistas
- Estados financieros dictaminados de los tres últimos ejercicios, así como estados financieros internos del acreditado y avalistas
- Estudio de viabilidad
- Dictamen de una sociedad de información crediticia
- Avalúo de los bienes otorgados en garantía, certificado de libertad de gravámenes

Fuente: Encuesta MIC

En la microfinanza, por otro lado, la viabilidad de las actividades a emprender con el préstamo naturalmente se vuelve la base principal para tomar las decisiones relacionadas con el crédito, ya que los microempresarios por lo general carecen de garantías. En la medida que las instituciones de microfinanza tratan de establecer alguna clase de garantía de repago, suelen depender fuertemente de las referencias personales, las estructuras de garantías como los grupos de responsabilidad solidaria, y la información sobre el carácter del prestatario. Por consiguiente, los microempresarios no sólo son incapaces de producir muchos de los documentos antes mencionados, sino muchas veces estos documentos también son de importancia secundaria en las decisiones relacionadas con los microcréditos.

Los créditos de consumo por lo general requieren menos documentación y análisis que los préstamos comerciales. Esto se debe a que el reembolso de los préstamos de consumo supuestamente se hace por medio de activos existentes, o de un flujo confiable de ingresos que no depende del éxito de alguna iniciativa empresarial intrínsecamente incierta, de lo que resulta que en algunos casos basta con un salario fijo para obtener un préstamo de consumo. Otras veces, las decisiones para los créditos de consumo se basan en los llamados modelos de puntaje de crédito, en donde la institución financiera somete a consideración diferentes atributos personales y

profesionales del prestatario para estimar si el crédito es admisible³⁹.

Por consiguiente, en los países en donde los préstamos a la microempresa se clasifican como préstamos de consumo, es probable que las instituciones financieras dispongan de mayor libertad para determinar qué tipo de documentación deben exigir a sus microprestatarios. Como se indicaba anteriormente, esta flexibilidad es necesaria. Para que los requisitos de documentación de los préstamos comerciales también sean más flexibles, las regulaciones deberían generalmente abstenerse de especificar los requisitos explícitamente y, en cambio, concentrarse en que la capacidad de pago pueda establecerse satisfactoriamente. Actualmente, las instituciones financieras tienen la libertad de hacerlo por lo menos en ocho países latinoamericanos. En la mayoría de países de América Latina, sin embargo, se exige a las instituciones financieras que respeten ciertos estándares específicos en relación con la documentación de los préstamos.

Tabla 14: Requisitos de Documentación

País	¿La documentación es especificada por la Ley?	¿Requisitos especiales para pequeños prestatarios?	¿Se exige la autenticación notarial de los documentos?	Costo de la autenticación notarial
ARGENTINA	Sí	No	No	N/A
BARBADOS	No	N/A	No	N/A
BELICE	No	N/A	No	N/A
BOLIVIA	Sí	Sí	Sí	US\$20
BRASIL	No	Sí	No	N/A
CHILE	No	N/A	No	N/A
COLOMBIA	Sí	No	N/A	N/A
COSTA RICA	Sí	No	N/A	N/A
REP. DOM.	No	N/A	No	N/A
ECUADOR	Sí	No	Sí	US\$1,25
EL SALVADOR	Sí	No	No	N/A
GUATEMALA	Sí	No	Sí, en la mayoría de documentos	US\$25-40 ⁴⁰
GUYANA	Sí	No	No	N/A
HONDURAS	Sí	No	No	N/A
JAMAICA				
MÉXICO	Sí	No	Depende del tipo de crédito y las garantías	Depende del valor del contrato, número de páginas y número de signatarios
NICARAGUA	No	N/A	No	N/A
PANAMÁ	No	No	Sí	US\$5,20
PARAGUAY	Sí	Sí	No	N/A
PERÚ	Sí	Sí		
TRIN. Y TOB.	Sí	No	Sí, si alguna parte del documento debe registrarse como escritura ⁴¹	US\$0,50
URUGUAY	Sí	Sí	No	N/A
VENEZUELA	No	N/A	No	N/A

Fuente: Encuesta MIC 1997

Otro obstáculo potencial relacionado con los requisitos de documentación es la necesidad de que

³⁹ Las variables podrían incluir edad, género, estado civil, crédito anterior con la institución, etc.

⁴⁰ Depende del monto del contrato y de la tarifa autorizada.

⁴¹ En este caso se debe prestar una Declaración bajo juramento sobre la ejecución correspondiente del documento, en presencia de un abogado autorizado para dar fe.

ciertos documentos/contratos legales sean autenticados por un notario. Para los préstamos microempresariales –en donde para empezar es limitada la utilidad de la documentación– los requisitos de autenticación notarial sólo elevan el costo de los préstamos. Como la autenticación notarial se utiliza para verificar la autenticidad de los documentos, normalmente se deja a criterio de los propios bancos la decisión de exigir la autenticación y, en tal caso, para cuáles documentos. Sin embargo, aunque esta libertad parece ser la norma en la región, algunos países de América Latina y el Caribe exigen por ley que la documentación para los préstamos sea autenticada por un notario.

Según lo que determina la Encuesta MIC, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Trinidad y Tobago imponen este tipo de requisito. Los honorarios de los notarios son altos en Bolivia y Guatemala (US\$20 y US\$25-40, respectivamente), pero aun en países como Panamá, en donde los honorarios son más bajos (US\$5,20 para cada uno, el prestatario y el prestamista), éstos pueden constituir un costo significativo en vista de que los préstamos a la microempresa por lo general rotan varias veces al año.

Algunos países con requisitos específicos y obligatorios en cuanto a la documentación mínima han flexibilizado los requisitos para pequeños prestatarios. Este es el caso, por ejemplo, en Bolivia y Paraguay (cuadro 7). También en Uruguay es permitido que las instituciones financieras sean flexibles cuando solicitan documentación a los pequeños prestatarios, en la medida que las éstas obtengan suficiente información para evaluar la capacidad de pago de los prestatarios. En Brasil, para los préstamos inferiores a US\$15.560 es posible hacer arreglos más flexibles en términos de las garantías (es más fácil utilizar diferentes tipos de garantías personales), lo cual disminuye los requisitos de documentación.

Cuadro 7: Requisitos de Documentación para Préstamos Pequeños en Bolivia y Paraguay

Bolivia (Resolución SB No. 062/94, Art. 11), 1994

En Bolivia existen directrices especiales para evaluar a las personas que tienen intenciones de solicitar un préstamo por el equivalente de US\$20.000 o menos.

Para las personas asalariadas, las instituciones financieras pueden usar el salario como indicador exclusivo para determinar su capacidad de pago. Cuando la principal fuente de ingresos no es un salario fijo, la institución financiera debe considerar los activos, las deudas y el flujo de caja de la “unidad socioeconómica” del aplicante (eso es, negocio u hogar). Sin embargo, cuando las condiciones del préstamo no varían respecto de los préstamos anteriores y el prestatario tiene un buen historial crediticio, es permitido que la institución financiera desista de una nueva evaluación de la capacidad de pago del prestatario.

Paraguay (Resolución No. 8, Acta 252, Art. 11), 1996

En Paraguay, los préstamos pequeños se definen como los préstamos inferiores al 4% del requisito de capital mínimo para bancos (~US\$185.000) y al 3% para otras instituciones financieras (~US\$69.000). Para los préstamos comerciales inferiores a este monto, las instituciones financieras solamente deben solicitar/mantener la siguiente información, como mínimo:

- (1) Prueba de identidad
- (2) Uso y condiciones del crédito
- (3) Declaración jurada de los activos del prestatario y el garante
- (4) Fuente de ingresos del prestatario
- (5) Informe judicial y comercial

3.7 RESTRICCIONES OPERATIVAS

En vista de que las personas de bajos ingresos tienen limitaciones para viajar grandes distancias o realizar sus transacciones en forma electrónica, las instituciones de microfinanza deben tener sucursales cercanas a las comunidades que atienden. Al mismo tiempo, es posible que la base de clientes en determinada comunidad justifique económicamente la presencia de una sucursal que permanezca abierta cinco días a la semana, ocho horas diarias y que ofrezca una amplia gama de servicios financieros. Un sistema extenso de agencias implica gastos fijos altos, y las instituciones de microfinanza deben ser flexibles para adaptar las operaciones y los servicios a un nivel apropiado para las comunidades que atienden⁴².

En la mayoría de países de América Latina y del Caribe, sin embargo, la flexibilidad de las instituciones financieras es limitada en lo que se refiere a los servicios y los horarios de las representaciones. Hay límites en cuanto al mínimo y el máximo de horas diarias, los días de la semana y las horas del día. Los límites mínimos por lo general son más comunes que los límites máximos. Además, en muchos países no es permitido que las instituciones atiendan los fines de semana o en las noches, hecho que puede ser particularmente inconveniente para las personas autoempleadas que trabajan largas horas y para quienes frecuentemente es difícil dejar su lugar de trabajo en días/horarios laborales.

Tabla 15: Regulación de Horarios

País	No Regulado	Moderadamente Regulado	Estrictamente Regulado
ARGENTINA			
BARBADOS			
BELICE			
BOLIVIA		mín 5 d/s y mín 7,5 h/d	
BRASIL		máx 5 d/s y mín 5 h/d	
CHILE		exactamente 5 d/s y mín 5 h/d	
COLOMBIA		mín 28 h/s de las cuales mín 15 h/s entre 8am y 6pm.	
COSTA RICA			exactamente 5-6 d/s y 8am-5pm
REP. DOM.		mín 5 d/s y exactamente 7 h/d	
ECUADOR		mín 5 d/s y mín 6 h/d	
EL SALVADOR		mín 5 d/s y mín 8 h/d sólo entre 9am y 4pm	
GUATEMALA			
GUYANA			
HONDURAS			exactamente 5 d/s y 8 h/d
MÉXICO		mín 5d/s y mín 4,5 h/d	
NICARAGUA		mín 8 h/d y exactamente 5 d/s	
PANAMÁ			exactamente 5 d/s y 5 h/d
PARAGUAY			exactamente 5 d/s y 3,5 h/d sólo entre 8:45am y 12:15pm
PERU			exactamente 5 d/s y 6 h/d
TRIN. Y TOB.			
URUGUAY		mín 5 d/s y mín 4 h/d	
VENEZUELA			exactamente 5 d/s y 8h/d hasta las 5:30

Fuente: Encuesta MIC 1997

⁴² Este tipo de regulaciones representaban un problema para BancoSol en el momento de su incorporación, ya que no podía justificar una presencia de cinco días semanales y ocho horas diarias en muchas áreas con una demanda baja.

Para reducir los costos administrativos y llegar a la población objetivo, es importante para las instituciones de microfinanza emplear métodos innovadores de otorgamiento de créditos (“plataformas”) que sean menos costosos que los de las sucursales convencionales. Estas plataformas podrían incluir, por ejemplo, unidades móviles de bancos u oficinas que ofrecen servicios limitados. Tal como lo demuestra la tabla 16, la mayoría de países latinoamericanos permite que las instituciones financieras hagan uso de algún tipo de plataforma alternativa para llegar a determinadas poblaciones objetivo. En algunos países (Guatemala, Colombia, Belice, Nicaragua), las instituciones financieras tienen total libertad para emplear la plataforma que consideren apta para llegar a sus clientes y servirles.

Tabla 16: Métodos Alternativos para Ofrecer Servicios Financieros al Sector Microempresarial

País	Sistemas de Prestación de Servicios Financieros
ARGENTINA	Existen distintos tipos de filiales de menor jerarquía tendientes a prestar servicios a familias y/o pequeñas unidades empresariales. Entre ellas: oficinas no operativas (básicamente para marketing), dependencias de operativa restringida (cobro de servicios, créditos pequeños etc.), dependencias en empresas (pagos de sueldos etc.), y cajeros automáticos.
BARBADOS	Depende de cada banco individual, pero se requiere la aprobación previa del Banco Central.
BELIZE	Depende de cada banco individual. Actualmente un banco está introduciendo oficinas móviles.
BOLIVIA	Sí, ventanillas/kioscos (especificando el domicilio en el permiso de funcionamiento). Todas plataformas no convencionales deben ser expresamente aprobadas por la Superintendencia.
BRAZIL	Oficinas temporales que pueden establecerse en ferias y similares por no más de 90 días.
CHILE	Cajas Auxiliares, autorizados caso a caso
COLOMBIA	De acuerdo con la regulación vigente las entidades financieras son autorizadas para abrir, cerrar, o trasladar libremente sus oficinas, lo que de suyo comparte la posibilidad de emplear oficinas móviles (etc) aunque no estrictamente referido a la pequeña o microempresa.
COSTA RICA	Las entidades no cuentan con oficinas móviles ni kioscos o ventanillas, por lo tanto los trámites de préstamos se realizan directamente en cada entidad.
DOM. REP	Hay pocas restricciones sobre la forma de ofrecer servicios financieros
ECUADOR	En algunos casos, en ferias organizados por estas instituciones, las instituciones financieras ofrecen estos servicios a través de ventanillas.
EL SALVADOR	Pago de planillas a domicilio. Existen las denominadas sub-agencias, las cuales son establecimientos de atención al público que ofrecen los servicios de caja que dependen de una agencia. Se ubican dentro comercios, fábricas y centros.
GUATEMALA	Los bancos tienen mucha libertad en ofrecer crédito y otros servicios. Algunas entidades han empezado a ofrecer dichos servicios en agencias pequeñas, pero la mayoría lo realizan convencionalmente.
GUYANA	Unidades móviles de depósitos
HONDURAS	Visitas al domicilio
MEXICO	El artículo 87 de la Ley de Instituciones de Crédito menciona que dichas instituciones deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus programas anuales sobre el establecimientos, reubicación, y clausura de sucursales, agencias, y oficinas en el país. Asimismo, solamente se autorizan ciertos servicios y operaciones a dichas oficinas móviles, ventanillas y/o kioscos.
NICARAGUA	No existe restricciones en cuanto a formas de promover, ofrecer, y atender a la pequeña y microempresa.
PANAMÁ	No hay
PARAGUAY	Ninguno. En ciertos casos se autoriza caso por caso.
TRIN. Y TOB	Se permiten oficinas móviles y sucursales con servicios limitados
URUGUAY	No hay reglamentación específica en este área.
VENEZUELA	No hay

Source: MIC Survey 1997

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal como se mencionaba en la introducción, el propósito fundamental de las regulaciones financieras es promover la acumulación de capital y la asignación de recursos eficaz y eficiente, mientras se mantiene la seguridad y solidez de las instituciones financieras que aceptan depósitos del público. Además, la supervisión también debe aspirar a encontrar el justo equilibrio entre mantener la solvencia para proteger el sistema y permitir que los bancos adopten las innovaciones necesarias para permanecer competitivos.

Como se ha indicado en este trabajo, hay muchos casos en donde la regulación convencional no es enteramente apropiada para las instituciones que otorgan préstamos a pequeños y microempresarios. Aunque la supervisión debería ser estricta en términos del capital, los controles directivos y la calidad de las carteras, es necesario garantizar que los reguladores conozcan y tomen en consideración las diferencias entre las diferentes clases de prestatarios y las tecnologías empleadas para llegar a ellos. Por ejemplo, a menudo los reguladores no permiten suficiente flexibilidad en lo que se refiere a los requisitos de las garantías, la documentación, los procedimientos legales en relación con los prestatarios morosos, los horarios de atención de las sucursales o los métodos alternativos para ofrecer servicios financieros.

Discusiones recientes sobre la regulación financiera y la microfinanza han incluido el tema de si los países deberían reformar leyes existentes o crear nuevas formas de instituciones financieras a fin de promover la microfinanza. Como lo ha demostrado el presente trabajo, dicha discusión en cierto modo está equivocada porque la solución está ligada al problema. La creación de un nuevo tipo de institución puede ser una alternativa atractiva en países en donde los requisitos de capital mínimo para las instituciones existentes son elevados y las autoridades no desean reducirlos. Lo que causa problemas en otros países no son los asuntos específicos de las instituciones, sino más bien las regulaciones financieras que se aplican generalmente (por ejemplo, los estándares de adecuación de capital, los requisitos de documentación y provisiones, los techos para las tasas de interés, etc.). En estos casos, la creación de nuevas instituciones no será una medida muy efectiva para promover la microfinanza.

De hecho, a pesar del entusiasmo que generó la creación de nuevas entidades financieras como el Fondo Financiero Privado en Bolivia y Entidades para el Desarrollo de Pequeñas y Microempresas en Perú, gran parte del potencial para llegar a los pequeños y microempresarios sigue en manos de los bancos existentes y otras entidades financieras reguladas. En vista de su infraestructura física e institucional, así como de su acceso a los ahorros, por lo general dichas entidades están bien posicionadas para expandirse hacia este segmento del mercado. Para que ello suceda, sin embargo, éste *debe ser rentable*, algo que al final solamente puede lograrse aumentando los ingresos o reduciendo el costo/riesgo asociado con la microfinanza. Un marco regulatorio apropiado permitirá que las entidades reguladas logren ambas cosas.

Tabla 17: Áreas Potenciales de Problemas por País

País	Capital Mínimo	Adecuación de Capital	Clasificación de Préstamos; Provisiones	Auditoría y Control de la Cartera de Préstamos	Tasas de Interés	Documentación Autenticación un Notario
ARGENTINA	Requisitos altos de capital mín. para bancos y financ.	Pond. de riesgos basada en tasa de interés y garantía				
BARBADOS						
BELICE						
BOLIVIA					Límite restrictivo	Autenticación
BRASIL					Límite restrictivo	
CHILE			Provisiones para préstamos vigentes?		Límite restrictivo	
COLOMBIA	Req. alto de capital mín. p. bancos				Límite restrictivo	
COSTA RICA			Provisiones para préstamos vigentes?			
REP. DOM.						
ECUADOR						Autenticación
EL SALVADOR				Método inadecuado de evaluación de cartera		
GUATEMALA						Autenticación
GUYANA						
HONDURAS	Propiedad inst. no permitida			Método inadecuado de evaluación de cartera	Límite restrictivo	
JAMAICA						Documentación exigente
MÉXICO						Autenticación
NICARAGUA				Método inadecuado de evaluación de cartera		
PANAMA						Autenticación
PARAGUAY						
PERU				Método inadecuado de evaluación de cartera		
TRIN. & TOB						
URUGUAY					Límite restrictivo	
VENEZUELA						

Las secciones anteriores han mostrado que en varios países latinoamericanos existen consideraciones legales y regulatorias importantes relacionadas con la microfinanza. A su vez, hay pocos países en donde las regulaciones y normas obstaculizan sistemáticamente las actividades y las instituciones de microfinanza. Sin embargo, estamos lejos de afirmar que los marcos legales y regulatorios de la región favorecen o promueven las actividades de la microfinanza. Basados en los resultados de la Encuesta MIC, es posible identificar áreas problemáticas potenciales en casi todos los países de la región. Sin embargo, es difícil conocer la seriedad de estos obstáculos/problemas si no se realizan inspecciones en el lugar y estudios de diagnóstico más profundos.

No obstante la complejidad de la regulación y sus características específicas para cada país, es posible presentar algunas recomendaciones básicas de políticas, basadas en los argumentos expuestos en este documento. Aunque estas recomendaciones se sugieren específicamente para mejorar el ambiente regulatorio de la microfinanza, a la larga deberían ser evaluadas y juzgadas en el contexto del sistema financiero completo del país. Es importante que las reformas para mejorar la situación de la microfinanza no causen problemas en otras áreas o desestabilicen el sistema financiero en conjunto.

Requisitos de Entrada: Los requisitos de capital mínimo no deberían ser demasiado altos y las superintendencias deberían considerar la posibilidad de permitir que las ONGs usen el valor presente neto de una cartera de préstamos cuidadosamente evaluadas y aseguradas como parte del requisito de capital inicial para una entidad recién incorporada. Además, no debería haber restricciones amplias para los accionistas, las cuales evitarían que organizaciones domésticas e internacionales acepten participación patrimonial en instituciones financieras.

Clasificación de Préstamos y Establecimiento de Provisiones: Algunos países han creado programas especiales para el establecimiento de provisiones para préstamos pequeños que no dependen de la presencia de una garantía física. Como muchas veces no es factible o rentable exigir una garantía para los préstamos a la microempresa, posiblemente sea conveniente disponer de normas para el establecimiento de provisiones que tomen en cuenta esta situación. Aunque un régimen basado en el número de cuotas de impago provee un mejor indicador del riesgo crediticio, un programa basado exclusivamente en los días vencidos constituye un medio simple y directo para establecer provisiones para los préstamos microempresariales. A su vez, sin embargo, la ausencia de garantía y la estructura de corto plazo de los préstamos para la microempresa hacen apropiado que este tipo de programas de provisiones sean más estrictos que los programas para préstamos normales de consumo.

Auditoría y Control de la Clasificación y las Provisiones de Préstamos: Habría que utilizar muestras al azar estratificadas para seleccionar los préstamos que se someterán a evaluación, así como una media ponderada para alcanzar el nivel apropiado de provisiones para la muestra como conjunto. La práctica de evaluar a los prestatarios mayores hasta que la suma de los montos de sus préstamos exceda un porcentaje determinado de toda la cartera de préstamos no constituye un procedimiento viable para las instituciones financieras dedicadas a la microfinanza.

Adecuación de Capital: La ponderación de riesgos de los activos debería basarse en indicadores apropiados del riesgo. Las amplias categorías de clasificación de activos expuestas en el Acuerdo de Basilea, las cuales se aplican actualmente en la mayoría de países, son aproximaciones imperfectas del riesgo subyacente, pero no obstaculizan automáticamente a la microfinanza. Aunque ciertos indicadores específicos del riesgo, como las tasas de interés y la presencia de garantías, no dejan de tener relación con el riesgo subyacente de un préstamo, están lejos de ser indicadores perfectos. Sin embargo, en el caso de la microfinanza, en donde la tasa de interés es un reflejo tanto de los altos costos por unidad como del riesgo, este tipo de indicadores crea un obstáculo injustificado para la microfinanza. Otros métodos posibles de aplicación de estándares más estrictos de adecuación de capital a los préstamos para la microempresa contemplarían someter a estos requisitos a todo préstamo pequeño o a toda institución pequeña que esté debajo de cierto límite. Ambos métodos conllevan su propia serie de problemas.

Independientemente del método utilizado para medir el riesgo que subyace a los activos, es justificable que las instituciones de microfinanza sean sometidas a requisitos de adecuación de capital más estrictos que la mayoría de instituciones que aceptan depósitos. La diversificación limitada de los activos de las instituciones de microfinanza por lo general las hace más vulnerables ante los trastornos económicos, y por lo tanto justifica una mayor proporción de adecuación de capital. Además, en vista de los desafíos que pueden surgir en las áreas de la cultura institucional, los sistemas de información gerencial y el manejo del crecimiento, podría parecer apropiado que los requisitos de adecuación de capital de las instituciones de microfinanza sean aun más estrictos en las etapas iniciales de operación. Con el tiempo, el requisito de adecuación de capital podría equipararse con las demás instituciones (o por lo menos podría disminuir) dependiendo de las evaluaciones exitosas realizadas por la superintendencia de bancos.

Garantías: Los grupos de responsabilidad solidaria y otras tecnologías de microfinanza han demostrado ser relativamente eficaces para la disminución de la morosidad y por lo tanto merecen reconocimiento en el marco regulatorio. Los métodos alternativos para asegurar préstamos y garantizar el repago deberían ser tomados en consideración al evaluar a los clientes y establecer provisiones para préstamos. Las instituciones financieras deberían tener la libertad de basar sus decisiones crediticias en la capacidad de repago de los clientes, más que en la existencia de garantías físicas. También es importante facilitar el uso de garantías muebles mediante reformas en los registros de propiedad y los sistemas judiciales.

Leyes de Usura: Habría que revocar, reformular o enmendar las leyes de usura que restringen la capacidad de las instituciones de microfinanza para cobrar tasas de interés de equilibrio del mercado suficientemente altas para cubrir sus costos. Como mínimo, la aplicabilidad de las restricciones de usura (instituciones supervisadas vs. entidades no reguladas vs. personas individuales) debería ser aclarada y alineada con las leyes financieras y bancarias del país. En general, un sector financiero competitivo y transparente asociado a una buena supervisión ayudará mucho a evitar la usura.

Documentación de Préstamos y Autenticación Notarial: Las regulaciones relacionadas con la documentación exigida a los prestatarios tendrán que formularse de tal manera que se haga énfasis en su propósito (verificación de la capacidad de pago) en vez de especificar en detalle los

documentos que necesitan exigir las instituciones financieras. Normalmente, la autenticación notarial no se debería exigir por ley sino se debería dejar a discreción de cada institución financiera individual.

Restricciones Operativas: Las instituciones de microfinanza deben tener la posibilidad de adaptar los métodos de otorgamiento de créditos al entorno económico y demográfico local. Por consiguiente, el marco regulatorio debe ser flexible en términos de los horarios de las sucursales y los métodos alternativos de prestación de servicios financieros (eso es, unidades móviles y oficinas que ofrecen servicios limitados).

BIBLIOGRAFÍA

- Bascom, Wilbert. *The Economics of Financial Reform in Developing Countries*, 1994
- Baydas, Mayada, Douglas H Graham, Liza Valenzuela. *Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World*, Ohio State University, agosto de 1997
- Berenbach, Shari y Craig Churchill. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions. Experiences from Latin America, Africa, and Asia*. The Microfinance Network. Occasional Paper No.1, 1997
- Chávez, Rodrigo A. y Claudio Gonzales Vega. “Principles of Regulation and Prudential Supervision and their Relevance for Microenterprise Finance Organization.” *New World of Microenterprise Finance*. Eds. María Otero y Elizabeth Rhyne, Kumarian Press, 1994
- Chemonics International. *Honduras: Diagnóstico del sector financiero y recomendaciones para un programa de apoyo*, 1997
- Christen, Robert P. “Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance.” Trabajo presentado en la conferencia de ACCION “Regulations and Supervision of Microfinance Institutions”, Washington D.C., noviembre 27-28, 1995.
- Christen, Robert P., Elizabeth Rhyne, Robert C. Vogel. *Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs*, septiembre de 1994
- Fleisig, Heywood. *How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Bolivia*, Informe del Banco Mundial No. 13873-BO, diciembre de 1994
- Harrington, R. *Asset and Liability Management*, OECD, 1987
- IDB, *Latin America a After a Decade of Reforms*, 1997 Report on Economic and Social Progress In Latin America
- Loubiere, Jacques Trigo. “Supervision and Regulation of Microfinance Institutions: The Bolivian Experience” Trabajo presentado en la conferencia de ACCION “Supervision and Regulation of Microfinance Institutions.” Washington D.C., noviembre 27-28, 1995.
- Rock, Rachel y María Otero. *From Margin To Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. Accion Monograph Series No. 11, 1996
- Schmidt, Reinhard H y Rochus Mommartz. *A Strategy for the IDB/El Salvador in the area of financial services for microenterprises*. IPC, 1996
- Van Horne, James C. *Financial Market Rates & Flows*, Prentice Hall International, Inc. 1990

Vittas, Dimitri. *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*, Economic Development Institute of the World Bank, 1992

Westley, Glenn D. "Financial Reforms in Latin America: Where Have We Been, Where Are We Going?"