



ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS

Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas

2010

DERECHOS DE AUTOR

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción del material contenido en esta publicación únicamente para fines educativos, de investigación u otros fines no comerciales. Todo otro uso de este material requiere contar con la autorización previa de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, que se puede obtener escribiendo a: asba@asba-supervision.org



ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS

Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas

2010

Índice

Presentación	6
1. Los estándares internacionales de supervisión bancaria e instituciones de microfinanzas	9
1.1 Principios básicos de Basilea e instituciones de microfinanzas	9
1.2 Basilea II y las instituciones de microfinanzas	15
1.3 Racionalidad de los principios complementarios para la regulación y supervisión de las microfinanzas	17
2. Principios para una efectiva regulación y supervisión de las operaciones de microfinanzas	19
2.1 Alcance	19
2.2 Precondiciones para una efectiva regulación y supervisión de las microfinanzas	19
2.3 Regulación y supervisión de instituciones de microfinanzas	23
2.4 Regulación de las operaciones microcrediticias	28
2.5 Supervisión de las operaciones microcrediticias	32
Bibliografía	34
Equipo de proyecto	35

PRESENTACIÓN

El propósito principal de este documento es presentar una guía de principios de uso internacional que reúna las mejores prácticas en materia de regulación y supervisión de las operaciones de microfinanzas realizadas por entidades financieras que captan depósitos.

El documento se elaboró en el período comprendido entre marzo de 2008 y marzo de 2010 y fue preparado por un grupo de trabajo de supervisores bancarios apoyado por dos firmas de consultores, en el que se combinaron la experiencia de reguladores y supervisores de entidades financieras, de expertos en materia de regulación y supervisión de instituciones microfinancieras, de asesores en procesos de consulta pública, así como de gerentes y expertos en operaciones de instituciones microfinancieras¹. El trabajo mencionado se desarrolló en dos etapas:

En la primera etapa, apoyada por el primer grupo de consultores, se realizaron las tareas de:

- i. Consulta de bibliografía técnica especializada, con énfasis en estudios que hayan contribuido a establecer principios para la regulación y supervisión de las operaciones de microfinanzas;
- ii. Desarrollo y aplicación de una encuesta, dirigida a los supervisores, sobre el estado de la regulación y supervisión de las microfinanzas para identificar prácticas óptimas en América Latina y el Caribe;
- iii. Análisis de los estándares internacionales de regulación y supervisión bancaria y su aplicación a las instituciones y operaciones de microfinanzas;
- iv. Revisión del marco legal y regulatorio de microfinanzas en países de América Latina que están a la vanguardia en esta materia;
- v. Análisis de la información cuantitativa sobre la situación de las microfinanzas regionales preparada anualmente por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- vi. Cuatro eventos de consulta con el Grupo de Trabajo de Microfinanzas de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), conformado por representantes de supervisores de Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y los Estados Unidos de América (a través de la FDIC o Corporación Federal de Seguro de Depósitos), entre otros;

¹ Este trabajo contó con el apoyo financiero del Fondo Suizo de Cooperación Técnica para Servicios de Consultoría y Actividades de Capacitación (STC) del BID.

- vii. Emisión de un documento base de la guía de principios para ser comentado por reguladores y representantes de la industria a través de un proceso de consulta amplio.

En la segunda etapa, apoyada por un segundo grupo de consultores, se realizaron las actividades de:

- i. Diseño e implementación de un proceso de consulta a operadores de la industria microfinanciera realizada a través de la aplicación de una encuesta en línea, que fue respondida por 156 operadores y expertos de la industria de microfinanzas en América Latina y el Caribe; y de entrevistas individuales exhaustivas a un grupo de expertos, directores de redes y operadores de América Latina y el Caribe;
- ii. Edición del documento base de la Guía de Principios como resultado del proceso de consulta; y,
- iii. Discusión de la guía de principios en dos talleres. El primer taller se desarrolló en un evento sobre Regulación y Supervisión para las Microfinanzas en el marco del XII Foro Interamericano de la Microempresa (Foromic) organizado por el FOMIN, realizado en Perú en septiembre de 2009. El segundo taller, se desarrolló los días 25 y 26 de marzo de 2010, en la Ciudad de México, con la participación de los miembros del grupo de trabajo, de supervisores que no participaron en el mismo, expertos en la materia y representantes de la industria.

Concluidos los procesos señalados anteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo a través de sus representantes del FOMIN y el grupo de trabajo de ASBA, realizaron la edición final del documento para su presentación, que consta de una introducción y dos capítulos.

En el primer capítulo se analiza la pertinencia de la aplicación en las instituciones de microfinanzas de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, así como el enfoque de Basilea II, ambos emanados del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Se busca que las recomendaciones propuestas tengan la consistencia y coherencia necesarias con tales principios, a fin de que su eventual aplicación pudiera ser analizada durante las evaluaciones del cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea (PBB) que realiza el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En el segundo capítulo, recogiendo las conclusiones de los procesos descritos líneas arriba, se presenta un conjunto de recomendaciones para el desarrollo armónico de las microfinanzas, que incluyen precondiciones y principios para la regulación y supervisión efectiva de las carteras de microcrédito, así como de las instituciones de microfinanzas. Estas recomendaciones son presentadas bajo la forma de *principios para la regulación y supervisión de las operaciones de microfinanzas*.

1

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE SUPERVISIÓN BANCARIA E INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS

Los principios de regulación y supervisión de operaciones de microfinanzas buscan complementar las normas y leyes bajo las cuales operan las entidades financieras de un país. Las normas o estándares bancarios internacionales se aplican en la mayoría de los países en los cuales existen operaciones de microfinanzas, aunque no siempre con el rigor de las mejores prácticas establecidas. Por lo tanto, las instituciones de microfinanzas, están sujetas a estándares nacionales, y en la mayoría de los casos, estándares internacionales que permiten un mejor manejo del sistema financiero pero que no toman en cuenta las particularidades de estas instituciones y sus operaciones microfinancieras. Existe la necesidad de ampliar las condiciones de aplicabilidad de los principios básicos de Basilea a estas instituciones, para presentar un marco normativo y legal complementario que permita su regulación y supervisión efectiva, evitando la imposición de condiciones que no responden a la realidad de sus operaciones. A pesar de que existen diferencias entre las instituciones de microfinanzas y las entidades financieras tradicionales, éstas son menos que las similitudes. Por lo tanto, una gran parte de los principios de Basilea son aplicables a este sector.

1.1 Principios básicos de Basilea e instituciones de microfinanzas

La regulación de entidades financieras tiene tres tipos de motivaciones: 1) proteger a los consumidores; 2) asegurar el funcionamiento eficiente de los mercados, y 3) preservar la estabilidad del sistema financiero. La regulación orientada a proteger a los consumidores generalmente busca prevenir abusos a los derechos de los clientes, e incluye normas de transparencia, gobierno corporativo y otras reglas de conducta de mercado. La regulación orientada a mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los mercados financieros, incluye reglas para prevenir y corregir imperfecciones del mercado (como asimetrías de información, externalidades o comportamientos monopólicos). Estos dos motivos para regular suelen ser aplicables, con algunos matices, para toda la gama de entidades que conforman un sistema financiero. En cambio, la regulación para preservar la estabilidad del sistema financiero suele estar circunscrita a aque-

llas entidades cuya quiebra podría generar altos costos sociales². Aunque algunas reglas sirven a varios de estos propósitos, la preservación de la estabilidad financiera es el objetivo principal de la regulación prudencial, cuyo estándar básico está contenido en los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz (PBB), emitidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (PBB). El cuadro No. 1 contiene una breve presentación de estos principios.

Las instituciones de microfinanzas deberían estar sujetas a un marco regulatorio y de supervisión prudencial en la medida en que generen riesgos a través de la captación de depósitos del público para colocarlos en actividades de riesgo³. Es por ello que como primera premisa, las instituciones de microfinanzas que captan depósitos deberían estar sujetas a un marco regulatorio y de supervisión consistente con estándares internacionales de supervisión bancaria. Sin embargo, es necesario aclarar que los PBB también son consistentes con la presencia de entidades no bancarias que reciben fondos del público sin ser supervisadas como bancos (como cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones no gubernamentales, y asociaciones de ahorro y préstamo para la vivienda), siempre y cuando estas instituciones colectivamente no tengan una participación significativa de los depósitos del sistema financiero. Los PBB mencionan explícitamente que esta excepción podría ser aplicable a instituciones de microfinanzas.

Como un porcentaje significativo de las entidades que realizan operaciones de microfinanzas en Latinoamérica son entidades reguladas que captan depósitos del público, la supervisión efectiva de la mayoría de estas entidades requiere de un esquema regulatorio y de supervisión sólido que se enmarque en el cumplimiento de las normas internacionales de supervisión bancaria. En tal sentido, los países deben continuar con sus esfuerzos para mejorar su grado de cumplimiento de los PBB.

La evaluación del cumplimiento de los PBB se basa en el criterio de materialidad. La metodología de evaluación admite que las debilidades en el marco regulatorio y de supervisión de algunas entidades no se reflejen en la calificación de cumplimiento de un principio, si estas entidades no son materiales para la estabilidad del sistema financiero de un país. En la mayoría de los países del mundo la participación de las instituciones de microfinanzas en el sistema financiero es baja y los riesgos producidos por falencias de supervisión de estas entidades no suelen ser materiales para la estabilidad del sistema financiero y, por lo tanto, en el contexto de una evaluación de cumplimiento de los PBB, éstas no son determinantes para establecer el grado de cumplimiento de los PBB en un país y generalmente no se toman en cuenta en dichas evaluaciones. Al mismo tiempo, la metodología de evaluación admite que algunos principios básicos no sean aplicables a un sistema financiero particular o a segmentos de entidades de un sistema financiero, cuando el principio está asociado a riesgos que no son materiales para dicho sistema o segmento. Así, el incumplimiento de algunos PBB por el marco de supervisión

2 Para una discusión detallada de las motivaciones para regular, referirse a Jeffrey Carmichael y Michael Pomerleano, *The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions*, Banco Mundial, 2002.

3 El prospecto de corridas bancarias, de interrupciones en la cadena de pagos y de violaciones de los derechos de los depositantes está asociado con la captación de depósitos del público. Sin embargo, la reciente crisis financiera en los países desarrollados pone de manifiesto que entidades que no captan depósitos, como los bancos de inversión, también pueden poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

de instituciones de microfinanzas puede no afectar la calificación de cumplimiento de esos PBB para el sistema financiero en su conjunto, si dichos PBB son poco relevantes para la solidez de las instituciones de microfinanzas.

Si se efectuara una evaluación de cumplimiento de los PBB de un país enfocada solamente en el segmento de las instituciones de microfinanzas, sería necesario primero considerar la importancia relativa de los PBB en relación con este segmento de mercado. Por ejemplo, es improbable que la ausencia de un marco de supervisión del riesgo país tenga repercusiones sobre la efectividad de la supervisión de las instituciones de microfinanzas. En cambio, deficiencias en la supervisión del gobierno corporativo y los sistemas de control interno son una debilidad fundamental para la supervisión de instituciones de microfinanzas pequeñas que tienden a tener sistemas de gobierno y gestión bastante concentrados.

En cualquier caso, al hacer una evaluación de cumplimiento de los PBB, enfocada en el segmento de instituciones de microfinanzas, es necesario tener en cuenta las particularidades del negocio de microfinanzas al calificar cada principio. Por ejemplo, el supervisor debe confirmar que la entidad cuenta con políticas y procesos adecuados para clasificar activos y dotar de provisiones. En este segmento, es esencial que los sistemas de calificación y provisiones identifiquen la cartera de microcrédito y definan criterios específicos adecuados para su calificación y constitución de provisiones.

Lamentablemente, no es posible generalizar afirmando que algunos PBB son inaplicables para las instituciones de microfinanzas. La aplicabilidad de determinados PBB para las instituciones de microfinanzas depende de la manera en que el negocio de microfinanzas se desarrolla en cada país y de la complejidad de las operaciones realizadas por las entidades que operan en dicho segmento. No obstante, existen cuatro principios cuya relevancia para el segmento de instituciones de microfinanzas es muy baja, capten o no capten depósitos del público (PBB 5, 12, 24 y 25), por las siguientes razones:

- PBB 5 (Criterios de inversión): por lo general, las instituciones de microfinanzas no realizan grandes inversiones ni tienen operaciones transfronterizas, de modo que la existencia de criterios de gestión de inversiones tendría limitada utilidad.
- PBB 12 (Riesgo País y Riesgo de transferencia): Las instituciones de microfinanzas no suelen realizar préstamos o inversiones internacionales, por lo que no necesitarían sistemas para gestionar el riesgo país y de transferencia.
- PBB 24 (Supervisión consolidada) y PBB 25 (Relación entre el supervisor de origen y el de destino): Las instituciones de microfinanzas no suelen formar parte de conglomerados financieros locales o transfronterizos, por lo que la necesidad de una supervisión consolidada y transfronteriza es limitada. Las excepciones en América Latina son aquellas instituciones de microfinanzas que forman parte de grupos internacionales especializados en el negocio de las microfinanzas. El ejemplo más claro es del grupo Procredit (con fines de lucro). Este grupo tiene bancos especializados en 19 países a nivel mundial, incluidos seis países de la región (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua).

CUADRO N° 1

Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea emitió los 25 principios básicos para una supervisión eficaz (PBB) en 1997 con el objeto de su aplicación fuera un primer paso en el proceso de fortalecer la estabilidad financiera, tanto a nivel nacional como internacional. Con el tiempo, los PBB se han convertido en el estándar para la supervisión bancaria en la mayoría de los países. A fin de garantizar la relevancia de los PBB frente a los avances ocurridos en la regulación y supervisión, una versión revisada de estos principios fue aprobada en el 2006.

Los 25 principios revisados se pueden agrupar en siete categorías:

- Aspectos institucionales (PBB 1): objetivos, independencia, poderes del supervisor, transparencia y cooperación;
- Licencia y estructura (PBB 2 - 5): actividades permitidas y criterios para el otorgamiento de licencias bancarias, la transferencia de propiedad y las inversiones significativas;
- Regulación y requerimientos prudenciales (PBB 6 a 18): adecuación de capital, requerimientos para la gestión de riesgos, el control interno y la prevención del abuso de los servicios financieros;
- Métodos de supervisión (PBB 19 - 21);
- Contabilidad y revelación de información (PBB 22);
- Poderes correctivos del supervisor (PBB 23); y
- Supervisión consolidada y transfronteriza (PBB 24 y 25).

De acuerdo con estos principios, la captación de depósitos del público es una actividad que generalmente está reservada para instituciones autori-

zadas y supervisadas, como los bancos (PBB 2). El Comité ha aclarado que el término *"generalmente"*, introducido por primera vez en los PBB del 2006, admite la presencia de entidades no bancarias que captan depósitos del público y no son supervisadas como los bancos, bajo la condición de que estas instituciones colectivamente no tengan una participación significativa de los depósitos del sistema financiero. El texto de los PBB explícitamente establece que esta excepción puede ser aplicable, por ejemplo, a instituciones de microfinanzas no supervisadas.

El Comité de Basilea además definió las precondiciones para una supervisión eficaz que, sin estar bajo el control directo de los supervisores bancarios, son necesarias para alcanzar una supervisión efectiva. Las precondiciones se clasifican en los siguientes grupos:

- Políticas macroeconómicas adecuadas y sostenibles;
- Infraestructura pública bien desarrollada, incluido un marco legal adecuado para el desarrollo de negocios; prácticas contables y de auditoría congruentes con los estándares internacionales; poder judicial eficiente e independiente; y un sistema de pagos seguro y eficiente;
- Disciplina de mercado basada en flujos de información adecuados entre los distintos participantes del mercado y políticas públicas congruentes con una buena cultura de negocios y que no generen riesgos morales;
- Mecanismos para una adecuada seguridad financiera en casos de problemas sistémicos.

Fuera de estos cuatro, el cumplimiento de los demás principios es esencial para una adecuada supervisión del segmento de instituciones de microfinanzas. No obstante, la evaluación debe considerar características específicas de este segmento. Dichas características ameritan una mención en los siguientes principios:

- PBB 1 (Objetivos y responsabilidades del supervisor): las responsabilidades del supervisor financiero con respecto a las instituciones de microfinanzas, deben estar claramente definidas en el marco legal y adecuadamente difundidas. Si el país ha optado por tener instituciones de microfinanzas no supervisadas, esto debe ser claro para el público. Adicionalmente, en la medida que las entidades no supervisadas afecten las actividades realizadas por las entidades supervisadas, deben existir mecanismos adecuados para que el supervisor financiero pueda monitorear los riesgos y adecuar el marco regulatorio, en caso que se perciba que el impacto de esas entidades en el resto del sistema financiero puede ser material. De existir supervisión delegada o supervisión compartida, las responsabilidades de las entidades deben ser claras y los mecanismos de coordinación adecuados.
- PBB 2 (Actividades permitidas): si existiesen entidades que captan depósitos⁴ y no son reguladas prudencialmente, éstas deben representar una proporción poco significativa de los depósitos del sistema. No obstante, el crecimiento en el tiempo de instituciones de microfinanzas sin supervisión prudencial que captan depósitos y compiten con las entidades reguladas puede generar riesgos para el sistema en su conjunto. Para prevenir este problema, el marco legal debería limitar la captación de depósitos por entidades no supervisadas como bancos (menor apalancamiento) o, en su defecto, establecer que estas sean supervisadas directamente si alcanzan un tamaño determinado y facultar a los supervisores a tomar medidas en caso necesario. La atención a este tema por los supervisores puede evitar el surgimiento de riesgos no supervisados. Asimismo, el supervisor financiero debe contar con mecanismos para conocer las actividades de las entidades no reguladas a fin de asegurar que actividades reguladas no se realizan a través de entidades no reguladas.
- PBB 3 (Criterios para la concesión de licencias): entre los criterios para el otorgamiento de licencias bancarias está la evaluación por la autoridad supervisora de los planes estratégicos (especialmente de los estudios de mercado) y comprobar que los sistemas de gobierno corporativo, gestión de riesgos y control interno propuestos sean adecuados. La estructura propuesta reflejará el alcance y complejidad de las actividades propuestas. Por un asunto de escala, las instituciones de microfinanzas relativamente pequeñas suelen tener estructuras concentradas y limitada segregación de funciones. Si bien esto puede ser inevitable, es fundamental que los supervisores se aseguren que estas estructuras posibiliten un adecuado control interno, gestión de riesgos y gobierno corporativo. En particular, las entidades deben entender los riesgos derivados de depender de una (o pocas) persona(s) clave(s) y controlarlos adecuadamente.

4 Incluyendo aportes de asociados en los casos de cooperativas y otras formas de organización similares.

- PBB 6 (Suficiencia de capital): en general, los requerimientos de capital deben reflejar el perfil de riesgos de los bancos. El cumplimiento de este principio no exige que los países apliquen los estándares de capital de Basilea II⁵. Sin embargo, la aplicación de Basilea II brindaría a los países la oportunidad de analizar los riesgos de las operaciones de microfinanzas, y establecer requerimientos de capital que capturen mejor estos riesgos. Las implicaciones de Basilea II para las instituciones de microfinanzas se resumen en la siguiente sección.
- PBB 8 (Riesgo de crédito): siendo este un riesgo fundamental del negocio del microcrédito, un marco adecuado para su supervisión debe tomar en cuenta las características propias del microcrédito y de sus modelos de negocio. Esto incluye la identificación explícita del microcrédito en el marco regulatorio y el establecimiento de criterios de clasificación y provisiones apropiados para este tipo de crédito. Asimismo, para controlar los riesgos derivados del sobreendeudamiento, el supervisor debe comprobar que las entidades cuenten con políticas y procesos para vigilar el endeudamiento total de sus sujetos de crédito. En el documento del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, esto último es considerado un criterio adicional, no un criterio esencial, para el cumplimiento de los PBB.
- PBB 13 (Riesgo de mercado): las instituciones de microfinanzas tienen exposiciones a riesgos de mercado, incluyendo los riesgos de tasa de interés relacionados a su descalce entre sus activos de corto plazo y pasivos de mayores plazos. Existen también riesgos cambiarios de las entidades que tienen descalses de monedas en su hoja de balance. Esto ocurre, por ejemplo, cuando las entidades financian sus colocaciones en moneda local con fondos recibidos en moneda extranjera.
- PBB 15 (Riesgo operacional): éste es también un riesgo fundamental del negocio de microcrédito, por lo que el marco de supervisión del riesgo operacional para las instituciones de microfinanzas debe reconocer sus características especiales (masividad y preponderancia de los agentes de crédito), incluyendo, por ejemplo, la existencia de riesgos de fraude, error humano y fallas de proceso comunes a los diferentes procesos de otorgamiento de préstamos preponderantes en este negocio.
- PBB 19 (Enfoque supervisor): este PBB requiere que el supervisor tenga un conocimiento profundo sobre las operaciones de las entidades financieras por separado y del sistema en su conjunto. Esto incluye vigilar y evaluar las tendencias, el desarrollo y los riesgos del segmento de instituciones de microfinanzas. El adecuado monitoreo de los riesgos de este segmento, requiere tener la capacidad de obtener un cierto nivel de información de las actividades de operadores de microfinanzas que, sin estar sujetos al control del supervisor, pueden tener un impacto sobre los riesgos del segmento supervisado.

Un buen grado de cumplimiento de los PBB es necesario, aunque puede no ser suficiente, para una adecuada supervisión de las instituciones de microfinanzas. Difícilmente un país con un inadecuado sistema de supervisión bancaria podrá contar con un adecuado sistema de su-

5 Estos estándares fueron preparados para bancos con amplia presencia internacional.

pervisión para las instituciones de microfinanzas. Sin embargo, hay países que cuentan con sistemas avanzados de regulación y supervisión que no han desarrollado sistemas adecuados de supervisión para sus instituciones de microfinanzas.

1.2 Basilea II y las instituciones de microfinanzas⁶

En el 2004, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea emitió el documento *Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital: Marco Revisado*, más Conocido como Basilea II, producto del proceso de revisión del denominado Acuerdo de Basilea emitido en 1988. El objetivo del documento fue establecer un nuevo estándar internacional de capital para aquellos bancos activos a nivel internacional, de tal manera de propiciar un marco adecuado de competencia en todas las jurisdicciones de los países miembros del Comité. Sin embargo, el Comité reconoció que el primer acuerdo, ahora conocido como Basilea I, pasó a constituirse en una referencia para las autoridades de supervisión de todo el mundo, quienes utilizaron sus conceptos para fijar regulaciones para todas las entidades financieras, incluidas aquellas que sólo operan a nivel local. Igualmente, el Comité recogió en la nueva norma la necesaria complementación entre reglas y el marco adecuado en el cual éstas deben desenvolverse, por lo que Basilea II es más que una norma de capital. De ahí que el documento contiene 3 pilares:

- Pilar I – Establece dos métodos alternativos para definir los requerimientos de capital para cubrir los riesgos de crédito y de mercado de una entidad financiera: el método estándar y el método de modelos internos. Además introduce requerimientos de capital para riesgos de operación, para lo cual se definen tres métodos alternativos.
- Pilar II – Busca que los bancos tengan suficiente capital para soportar sus riesgos y promover buenas prácticas de gestión de riesgos.
- Pilar III - Busca promover la disciplina de mercado, a través del desarrollo de requerimientos para la divulgación de información, que permitan a los agentes del mercado evaluar a las instituciones.

Basilea II deja a discreción de los supervisores la decisión de qué método utilizarán las entidades de su jurisdicción para calcular su capital requerido y sugiere algunos criterios para determinar a quiénes se aplicaría Basilea II: tamaño de la entidad; naturaleza y complejidad de sus operaciones; presencia internacional; interacción con bancos internacionales; perfil y capacidades de gestión de riesgo; recursos disponibles para validación y seguimiento; y una evaluación de las ventajas versus los costos generados por la complejidad de aplicación de Basilea II. Bajo estos criterios, la mayoría de instituciones de microfinanzas estarían excluidas de aplicar los métodos más sofisticados. Es de esperar entonces que, si los países migran hacia Basilea II, las instituciones de microfinanzas apliquen Basilea I o el método estandarizado de Basilea II.

⁶ Ver *Convergencia internacional de medidas y normas de capital: marco revisado*, Comité de Basilea; e *Implementación de Basilea II: consideraciones prácticas*, Comité de Basilea.

Los principales impactos de la aplicación de Basilea II para instituciones de microfinanzas serían:

- En las ponderaciones de algunos activos por riesgo ya que, bajo el método estandarizado, los supervisores tienen cierta discreción para definirlos:
 - La cartera de microcrédito no suele recibir clasificación de calificadoras de riesgo, así que su ponderación sería 100% a no ser que el regulador opte por definir una “*cartera minorista del regulador*” a la que se asignaría una ponderación de 75%: la cartera de microcrédito satisface los requisitos definidos por el Comité de Basilea para formar parte de esta cartera (créditos a personas o pequeñas empresas y granularidad).
 - La cartera de alto riesgo no provisionada podría tener una ponderación superior al 100%.
- La introducción de requerimientos de capital por riesgo operacional generaría probablemente el mayor impacto para las instituciones de microfinanzas, ya que el requerimiento de capital está definido en función de los ingresos brutos; y el negocio de microcrédito, que tiene costos administrativos más altos, que los créditos comerciales, requiere ingresos brutos relativos más elevados para ser rentable. Por ejemplo, de acuerdo con el Método de Indicador Básico, el requerimiento de capital por riesgo operacional equivaldría a 15 por ciento de los ingresos brutos promedio de los últimos 3 años.
- La posibilidad de que entidades con las que compiten las instituciones de microfinanzas accedan a ahorros de capital, a través de la aplicación de modelos internos, podría generar cierta desventaja competitiva.
- Mayor énfasis en la responsabilidad de los directores y gerentes para entender los riesgos a los que está expuesta su entidad y cómo estos se relacionan con su suficiencia de capital (Pilar II).
- Las entidades deben tener una política de divulgación de información y hechos de importancia, y un sistema para evaluar dicha política (Pilar III).

La aplicación de Basilea II brindaría a los países de la región la oportunidad de analizar los riesgos del microcrédito y establecer requerimientos de capital que capturen mejor estos riesgos. En particular, un tema que se debe evaluar es la conveniencia de establecer una *cartera minorista del regulador* que contenga la cartera de microcrédito y que, de acuerdo con Basilea II, se pondere al 75% para efectos del cálculo de los activos ponderados por riesgo. La aplicación de esta ponderación menor podría ser recomendable en países en los que el microcrédito esté adecuadamente identificado, clasificado y provisionado, siempre que los supervisores hayan establecido que las entidades que operan en este segmento cuentan con sistemas apropiados de gestión de riesgos. Para ello, los supervisores deberían verificar previamente que esta menor ponderación es congruente con el comportamiento de las carteras de microcrédito en su respectivo país. Esta modificación podría realizarse al momento de implementar los requeri-

mientos de capital para riesgos operacionales establecidos en Basilea II, de modo que la menor ponderación a la cartera de microcréditos compense en parte el mayor capital requerido por riesgo operacional.

1.3 Racionalidad de los principios complementarios para la regulación y supervisión de las microfinanzas

Si bien rara vez se disputa la necesidad de regular y supervisar rigurosamente a los bancos, la implementación de un sistema de regulación y supervisión riguroso para instituciones de microfinanzas es un tema de mayor debate. Aunque la mayoría de las instituciones de microfinanzas no tienen un alto nivel de materialidad para la estabilidad financiera, su presencia y actividad requieren unos estándares complementarios a los PBB para asegurar su regulación y supervisión efectiva. Además del motivo prudencial de preservar la estabilidad financiera, el sustento de un marco complementario de regulación y supervisión puede encontrarse en los objetivos de protección a los consumidores (depositantes y prestatarios) o corregir imperfecciones del mercado (mejorar la transparencia de información y eficiencia). Como toda regulación, tiene un costo. A fin de establecer la racionalidad de este marco complementario, es necesario asegurar que los beneficios superen los costos.

La estricta regulación y supervisión prudencial de las instituciones de microfinanzas es deseable socialmente, aun cuando no comprometa la estabilidad del sistema financiero. Un inadecuado marco regulatorio para dichas entidades puede fomentar que algunas tomen riesgos excesivos, facilitando, por ejemplo, el sobreendeudamiento de los deudores de ese segmento. El sobreendeudamiento de los deudores no sólo afecta a las entidades que lo facilitan, sino al resto de entidades financieras, generando pérdidas que podrían conducir a una retracción de la oferta de microcréditos y eliminar una fuente importante de crédito para la actividad económica de un segmento importante de la población, con consecuencias económicas y sociales significativas. Si bien puede no estar en juego la estabilidad del sistema financiero, la regulación prudencial de este segmento se justifica porque es deseable contar con una oferta sostenible de microcrédito, lo que a su vez requiere de entidades que lo proporcionen de manera prudente y sostenible.

Si una entidad (o un sector productivo) puede producir daños significativos (costos sociales) con su conducta en el mercado, se justifica tener un marco regulatorio que prevenga esos daños, protegiendo así a los consumidores. Adicionalmente, la regulación del negocio del microcrédito, debe tener un componente importante de protección a los consumidores, pero sin restarles la responsabilidad por la toma de sus decisiones; es decir, cuidando de no afectar la cultura de pagos o generar problemas de riesgo moral. Así por ejemplo, la adecuada información a los clientes sobre los costos del microcrédito y las demás condiciones del contrato de crédito proporciona a los clientes de todas las entidades financieras elementos para tomar sus decisiones, y es esencial para el adecuado funcionamiento del mercado de microcrédito y para prevenir los problemas sociales causados por el sobreendeudamiento. La evaluación por una autoridad supervisora de las cláusulas del contrato de crédito a fin de prevenir y sancionar prácticas abusivas, también favorece el buen funcionamiento del microcrédito.

La corrección de imperfecciones de mercado es la última meta de regulación del negocio del microcrédito. Mecanismos para corregir varios tipos de asimetría de información pueden apoyar el funcionamiento eficiente de los mercados financieros. Por ejemplo, los burós de crédito atenúan la asimetría de información que existe entre las entidades financieras y sus deudores sobre la capacidad (y voluntad) de pago de los deudores, posibilitando que las entidades financieras tomen decisiones de crédito informadas y por tanto, fortaleciendo la oferta de microcrédito. La difusión de información sobre los costos del crédito y demás condiciones de los contratos de crédito posibilita que los deudores tomen decisiones informadas sobre su capacidad de endeudamiento y sobre quién le ofrece el producto más apropiado.

2

PRINCIPIOS PARA UNA EFECTIVA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS OPERACIONES DE MICROFINANZAS

2.1 Alcance

En este capítulo se presenta un conjunto de principios para la regulación y supervisión de las operaciones de microfinanzas, que se aplican a las instituciones de microfinanzas y a todas las entidades financieras con carteras de microcrédito, incluidos los bancos.

A excepción de lo mencionado en el capítulo I, existe coherencia entre los presentes principios y los Principios Básicos de Basilea (PBB). Ningún aspecto o situación en estos principios se opone a los PBB, sino más bien los complementa.

Es deseable que los principios en esta guía se apliquen a las entidades de crédito no supervisadas que operen en microfinanzas dado que constituyen buenas prácticas que buscan minimizar los riesgos a los que éstas se exponen. Se reconoce además que en el caso de las entidades no reguladas, el rol del Estado no es regular y supervisar, sino establecer un ambiente de prácticas sanas y éticas que permiten dar acceso a servicios financieros de calidad a segmentos de la población que han sido excluidas de estos servicios. En consecuencia, esta guía puede proporcionar un modelo de prácticas sanas para entidades no reguladas y las entidades que las regulan, así como para quienes se asocian o invierten en ellas.

2.2 Precondiciones para una efectiva regulación y supervisión de las microfinanzas

Rol del Estado, ingreso al mercado y tasas de interés

2.2.1 Rol del Estado

El Estado debe crear las condiciones para facilitar el desarrollo, fortalecimiento y protección de la solidez institucional de las instituciones de microfinanzas. Las operaciones microfinancieras gozan de un marco legal y normativo estable que permite asumir riesgos

de manera prudente. Las normas microcrediticias no son menos rigurosas que para el resto de los créditos en el sistema. El Estado asegura que exista la transparencia de información que permita que los usuarios de operaciones de microcrédito tomen decisiones de manera prudente. El Estado apoya la transparencia en la industria, iniciando por la sensibilización del público sobre la protección que ofrece el Estado a depositantes en entidades financieras reguladas. La definición de “microcrédito” está desligada de conceptos asociados con propósitos laborales, tributarios o de combate a la pobreza⁷, así como con transferencias de recursos o subsidios del Estado.

El Estado se abstiene de establecer cupos de cartera a las entidades financieras. El Estado evita distorsionar las condiciones de contratación como monto, precio, plazos, garantías y moneda.

El Estado establece un entorno jurídico que apoya la cobranza de las deudas y da certeza a la liquidación de garantías. Además, cuenta con un tratamiento impositivo claro sobre los productos financieros.

El Estado apoya el desarrollo de infraestructura de identificación de usuarios a través del establecimiento de números únicos de identificación.

El Estado procura que el supervisor cuente con suficiente capacidad y recursos para la implementación eficaz de estos principios en instituciones de microfinanzas.

El Estado conoce la operación y ámbito de acción de instituciones de microfinanzas no supervisadas y posee la facultad de integrarlas al universo de las supervisadas en el momento que, por sus características, impacto o materialidad, considere pertinente. Los criterios para la incorporación de instituciones de microfinanzas no supervisadas al universo de las supervisadas están claramente establecidos en las normas vigentes.

El Estado requiere una identificación clara de entidades supervisadas y no supervisadas para uso público, lo cual incluye la diferenciación de marcas o nombres. Ninguna entidad supervisada utiliza una marca o identidad común con instituciones no supervisadas. Las instituciones no supervisadas expresan en su publicidad que no son vigiladas por el supervisor financiero y que no cuentan con autorización para captar depósitos del público.

El Estado requiere la adopción de un sistema contable único para el sector financiero aplicable a todas las entidades, sean éstas supervisadas o no.

Dentro de la estructura del órgano judicial hay mecanismos para una rápida solución de controversias de menor cuantía respecto a los contratos de servicios financieros, así como especialización del poder judicial en materias de derecho comercial y financiero.

7 Crédito a personas de bajos ingresos, informales, en proceso de bancarización, pobres y muy pobres, que suelen estar presentes en algunas definiciones de microcrédito.

2.2.2 Libertad de precios

Los microcréditos no están sujetos a topes de tasas de interés o de precios por servicios. Existen condiciones que permiten una sana y vigorosa competencia entre las entidades financieras. Estas condiciones incluyen la disponibilidad y transparencia de la información que permita al público comparar distintas alternativas, como por ejemplo la fórmula del cálculo de las tasas de interés de las operaciones de microcrédito.

2.2.3 Acceso al mercado

Todas las entidades financieras que otorgan microcréditos ofrecen éstos a personas que puedan carecer de registro comercial o tributario, contabilidad formal o garantías registrables. Las entidades establecen sus propias políticas y determinan el universo de sus clientes elegibles. Todas las operaciones de microcrédito de entidades supervisadas son guiadas por estos principios.

Las instituciones de crédito no supervisadas tienen libertad para conceder microcréditos pero no para captar depósitos, bajo ninguna modalidad. Esto incluye depósitos y aportes no obligatorios de las cooperativas de ahorro y crédito. Incluye también garantías líquidas de clientes que no son depositadas en entidades financieras reguladas, por las instituciones de crédito a nombre del prestatario.

Infraestructura mínima

2.2.4 Burós de crédito

Existen centrales de riesgos o burós de crédito públicos, privados o una combinación de ambos, que cuentan con bases de datos centralizadas, de carácter nacional. Éstas proporcionan información actualizada e histórica a cualquier persona con legítimo interés, sobre el monto de las obligaciones de las personas, su situación y comportamiento de pago en el sistema financiero, en instituciones de crédito no supervisadas, en servicios públicos, en materia de tributos, contribuciones y crédito comercial. La creación de centrales especializadas en microcrédito o únicamente con información negativa no coadyuva a estructurar este bien público. Las instituciones de microfinanzas y las que operan en microcrédito están obligados a reportar sus deudores a una central de riesgos y la consultan antes de conceder cualquier facilidad crediticia.

Las centrales de riesgo o burós de crédito deben mantener controles adecuados de seguridad de la información de manera que se garantice la veracidad de la información reportada y se minimice el riesgo de que dicha información pueda ser alterada o mal utilizada.

2.2.5 Protección del cliente financiero

Existen leyes o normas sobre conducta de mercado y protección y defensa del usuario microfinanciero. Estas leyes o normas deben establecer claramente los deberes y derechos a los que se sujetan aquellas personas que solicitan un crédito, realizan depósitos o tienen

algún tipo de relación contractual con una entidad financiera. Existe la obligación de todas las entidades financieras supervisadas con operaciones de microfinanzas de proporcionar información oportuna sobre las condiciones del producto microfinanciero, completa y relevante a los usuarios desde antes de la firma de un contrato y durante toda la extensión del mismo. Esta información incluye los derechos del consumidor de productos y servicios microfinancieros e información sobre la forma de reclamar un abuso de estos derechos, tanto en la entidad financiera como ante las entidades competentes. Incluye, además los derechos legales del cliente que se encuentre en un proceso de cobranza.

Existe transparencia documentaria que impide abusos de posición contractual. El Estado tiene atribución para revisar, objetar o aprobar el texto de los contratos modelo o estándares de microcrédito previa a su aplicación y de sancionar violaciones a la obligación de proporcionar información. Los contratos se redactan en lenguaje sencillo.

Se realizan campañas públicas de difusión de los derechos y obligaciones de los usuarios y la legislación o normativa financiera que obliga a las entidades financieras a instruir, ilustrar o advertir a sus clientes acerca de sus derechos y obligaciones derivados de los contratos de servicios microfinancieros. Se promueve la existencia de la figura del Defensor del Cliente del Sistema Financiero (Ombudsman Financiero) como una persona independiente, de intachable reputación y amplio conocimiento del sistema financiero, y que cuenta con facultades suficientes para ejercer su función. El servicio de defensoría al cliente puede ser brindado a nivel agregado cuando a juicio del supervisor financiero el número de transacciones en una entidad lo justifique.

Las entidades públicas y privadas relacionadas con el sector financiero en general, establecen programas de educación financiera que permitan al cliente del sector contar con conocimientos de administración financiera responsable.

2.2.6 Información financiera

Las instituciones de microfinanzas elaboran y publican periódicamente, en medios de difusión masiva (escritos y electrónicos), sus estados financieros de acuerdo con normas internacionales de información financiera (NIIF). En tanto, entren en vigencia las NIIF en un país determinado, las instituciones supervisadas aplicarán las normas contables del supervisor financiero. En caso que los estados financieros deban elaborarse conforme a normas contables prescritas o permitidas por el organismo de supervisión financiera, se publica el efecto contable y financiero de las diferencias entre ambas bases de contabilización. Dichas entidades e instituciones someten a auditoría externa y publican anualmente sus estados financieros conforme a Normas Internacionales de Auditoría.

2.2.7 Transparencia de productos y precios

Todas las entidades financieras en el sistema financiero supervisado difunden los tipos de productos y operaciones microfinancieras que ofrecen, sus requisitos, condiciones y planes tarifarios y; en el caso de créditos, los cálculos del monto neto que recibe el prestata-

rio y las cuotas a pagar. Esta difusión deberá ser conducida por estas entidades utilizando la metodología de difusión de información que sea más idónea a su cultura crediticia, su cultura institucional y su infraestructura, misma que deberá ser puesta en conocimiento de la entidad de supervisión antes de su implementación. Dada la cercanía física al cliente utilizada en la metodología de microcrédito, la difusión de información y la educación financiera debiera proveerse a través del contacto directo con el cliente.

Las tasas de interés efectivas que cobran y pagan las entidades financieras se publican y difunden periódicamente para conocimiento del público. La metodología utilizada sigue los lineamientos establecidos por el supervisor.

El cliente conoce la tasa efectiva o costo efectivo de su crédito y es capaz de compararlo con las tasas de otros oferentes.

2.2.8 Protección del ahorro

Los depositantes de las instituciones de microfinanzas reciben el mismo trato legal y económico que los demás depositantes del sistema financiero supervisado. Las coberturas del seguro de depósitos se sustentan en criterios de razonabilidad y equidad con el objetivo de minimizar el riesgo moral. Los sistemas de seguros de depósitos explícitos o implícitos sólo dan cobertura a las entidades financieras reguladas. El público recibe información adecuada de la cobertura o ausencia de la misma de sus depósitos.

2.3 Regulación y supervisión de instituciones de microfinanzas

2.3.1 Ámbito de supervisión

Las responsabilidades del supervisor financiero con respecto a las instituciones de microfinanzas están claramente definidas en el marco legal y adecuadamente difundidas. Si el país tiene instituciones de crédito no supervisadas, esto debe ser claro para el público. Adicionalmente, existen mecanismos adecuados para que oportunamente el supervisor financiero pueda monitorear los riesgos de las instituciones de microfinanzas no supervisadas para adecuar el marco regulatorio en caso que se perciba que el impacto de esas instituciones en el resto del sistema financiero puede ser relevante. En caso de existir supervisión delegada o supervisión compartida, las responsabilidades de los entes delegados están definidas y existen mecanismos de coordinación adecuados.

2.3.2 Supervisión pública

Las instituciones de microfinanzas que captan depósitos son supervisadas directamente por el organismo de supervisión financiera independientemente de su naturaleza jurídica (sociedades anónimas, cooperativas, mutuales, asociaciones o fundaciones civiles sin fines de lucro, empresas públicas o municipales).

2.3.3 Instituciones de microfinanzas

La autorización de instituciones de microfinanzas requiere un marco legal que considere:

- i. Un capital mínimo suficiente para cubrir el riesgo de pérdidas inesperadas y esperadas hasta alcanzar el punto de equilibrio, los costos de una infraestructura informática razonable y las necesidades de capital de trabajo, en tanto se reciban depósitos. El capital de inicio de una entidad no necesariamente debe ser igual al mínimo requerido;
- ii. Un ámbito operativo sin restricciones geográficas;
- iii. Un marco operativo que les permita desarrollar una amplia gama de operaciones activas, pasivas y de servicios microfinancieros con el público;
- iv. Requerimientos patrimoniales iguales a los establecidos para el resto de entidades financieras, pero más exigentes para aquellas cuya estructura jurídica o propietaria presentaría en opinión del supervisor problemas de reposiciones patrimoniales suficientes y oportunas;
- v. la prohibición de conceder grandes créditos, préstamos relacionados a su propiedad, dirección o gestión, o distraer grandes sumas en activos no crediticios; y
- vi. Requerimientos de adecuado gobierno corporativo, sistemas de alerta temprana, control interno y gestión de riesgos.

2.3.4 Autorización de instituciones de microfinanzas

El supervisor debe contar con un proceso de validación de los accionistas o socios con una participación mayor al 5% en las instituciones de microfinanzas (incluyendo asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro). Estos accionistas o socios cumplirán con los criterios de idoneidad (*fit and proper*) establecidos por el regulador, en conformidad con las prácticas en el sistema financiero regulado. Además, cuentan con la solvencia financiera para incrementar o reponer el patrimonio de las entidades, en caso de ser necesario.

El proceso de autorización de nuevas instituciones de microfinanzas no será menos riguroso que para el resto de las entidades financieras y se exige la determinación de la factibilidad de la entidad con base en un estudio de mercado. En función de dicho estudio se diseñan, desarrollan y se aplican los productos específicos para el referido mercado, acompañados de la metodología microcrediticia, la infraestructura tecnológica, los recursos humanos, los controles internos y recursos financieros que correspondan. El capital inicial de una entidad financiera especializada se paga solamente en efectivo.

En los casos de entidades creadas con base en las operaciones de una institución de crédito no supervisada, el supervisor deberá considerar adicionalmente la historia, evolución y desempeño exitoso de la misma; no debe permitir que los accionistas o socios participen en actividades que generen conflictos de interés; y en el caso que la nueva entidad vaya a comprar la cartera generada en la entidad no supervisada, ésta debe ser valorada previamente por una entidad calificada independiente de la entidad y del supervisor.

2.3.5 Límites de exposición

La legislación o la normativa establecen un límite individual de crédito para las instituciones de microfinanzas menor al de los bancos comerciales, medido como un porcentaje de su patrimonio neto. Además, prohíbe los préstamos relacionados a su propiedad, dirección o gestión.

2.3.6 Información de mercado y de riesgo

El organismo de supervisión financiera, las gremiales que agrupan a las entidades financieras que operan en microcrédito u otras organizaciones, elaboran y publican periódicamente información comparativa sobre los siguientes aspectos de la cartera de microcrédito:

- i. Porcentaje de cartera de microcrédito sobre cartera total;
- ii. Créditos con mora mayor a 30 días (valores absolutos y porcentajes);
- iii. Créditos castigados (valores absolutos y porcentajes);
- iv. Rotación anual de agentes de crédito;
- v. Cobertura de provisiones sobre cartera total;
- vi. Intereses efectivos cobrados (ingresos de cartera sobre promedio de cartera);
- vii. Cartera de créditos y depósitos por ciudad/región, por producto y antigüedad de morosidad (en montos y número de clientes); y
- viii. Ubicación de agencias o puntos de atención (cajeros, cajeros corresponsales, corresponsales).

Se promueve la calificación de riesgo periódica de carácter público de las entidades financieras por parte de empresas de experiencia y reconocido prestigio con metodologías con altos estándares de calidad, registradas y supervisadas por el supervisor financiero.

2.3.7 Gestión integral de riesgos⁸

La legislación o la normativa establece normas específicas sobre la gestión integral de riesgos en las instituciones de microfinanzas. Las normas hacen énfasis en la proporcionalidad y los aspectos específicos en lo concerniente a los riesgos crediticios, operacionales, de gobernabilidad, estratégicos, de reputación, liquidez y de mercado; además a los riesgos que se producen por la interrelación entre estos riesgos.

⁸ Cuya cartera puede estar integrada, además, por otros tipos de créditos (consumo, comerciales, vivienda) y ofrecen depósitos y otros servicios financieros.

2.3.8 Gestión de riesgo crediticio

La legislación o la normativa exige que las instituciones de microfinanzas cuenten con una metodología adecuada para la evaluación de la capacidad de pago de sus potenciales clientes y tengan la infraestructura suficiente para el seguimiento de su cartera de microcréditos. Esta infraestructura debe incluir como mínimo:

- i. Sistemas de información computarizados de administración de microcréditos;
- ii. Políticas de administración de riesgo de sobreendeudamiento de microprestatarios;
- iii. Sistemas para estimar la sensibilidad de la mora de su cartera de microcréditos ante diversos escenarios adversos (pruebas de estrés); y
- iv. Sistemas adecuados de incentivos para oficiales de crédito.

La legislación debe establecer requerimientos de capital a las instituciones de microfinanzas por este riesgo.

2.3.9 Gestión de riesgo operacional

La legislación o la normativa exige a las instituciones de microfinanzas contar con una adecuada gestión del riesgo operacional que, dadas las características de las operaciones microfinancieras, constituye el riesgo principal de esta industria. Por ello, se deben requerir metodologías que permitan:

- i. Identificar aquellos eventos de riesgo que tengan su origen en errores de personas, procesos, sistemas y eventos externos;
- ii. Medir la probabilidad de ocurrencia y el efecto de tales eventos;
- iii. Establecer medidas de mitigación y planes de acción para su implementación;
- iv. Contar con un sistema de monitoreo e información gerencial adecuado para su seguimiento, y;
- v. Crear bases de datos de eventos de riesgo.

Adicionalmente se deben requerir:

- i. Políticas, procesos y sistemas para controlar los riesgos de seguridad de los sistemas de información;
- ii. Sistemas de control interno para la prevención de errores y fraudes, incluyendo una función de auditoría interna que reporte directamente al director de la entidad financiera;
- iii. Procesos de validación de información y controles que aseguren la calidad de la información;
- iv. Planes de contingencias institucionales;

- v. Apoyos y asesoramiento jurídico para prevenir las eventualidades de orden legal; y
- vi. La implementación de planes de capacitación para el personal.

La legislación debe establecer requerimientos de capital a las instituciones de microfinanzas para cubrir este riesgo.

2.3.10 Gestión de riesgo de gobernabilidad

La legislación o la normativa promueve la existencia y la aplicación de principios de buen gobierno corporativo en las instituciones de microfinanzas. Estos principios armonizan apropiadamente los intereses de la entidad y de sus propietarios o constituyentes con los intereses de los usuarios y clientes. Existen códigos de ética y de conducta que orientan el proceder de propietarios, directivos, gerentes y empleados de las entidades financieras, asimismo, establecen sus facultades y competencias, para prevenir la concentración de poder y los conflictos de interés⁹.

2.3.11 Gestión del riesgo estratégico

La legislación o normativa promueve la existencia y aplicación de sanas políticas y prácticas de gobierno corporativo en las instituciones de microfinanzas que aseguren que estas operen competitiva y sosteniblemente, incursionen en segmentos de mercado con demostrada experiencia, cuenten con sólidos análisis de sus segmentos de mercado y su entorno, y promueven la innovación de manera prudente.

2.3.12 Gestión de riesgos de reputación

La legislación o normativa establece la obligación de las instituciones de microfinanzas, de sus directivos, gestores y empleados de preservar la imagen institucional y la confianza del público mediante el cumplimiento de las normas y leyes que le apliquen; el trato justo, equitativo y no discriminatorio a sus clientes; la puesta en práctica de principios de ética y valores morales; y la promoción de la inclusión y educación financiera.

2.3.13 Riesgo de liquidez

La legislación o la normativa establece la obligación de las instituciones de microfinanzas de aplicar mecanismos que minimicen el riesgo de liquidez, que surgen de descargos de flujos de efectivo, así como por no poder cerrar oportunamente posiciones abiertas, en la cantidad suficiente y a un precio razonable. Los mecanismos de gestión deben incluir la medición, el monitoreo y la mitigación de riesgos cuyo impacto pueda causar el incumplimiento con los requerimientos de financiamiento y de aplicación de fondos en la entidad. Dado el carácter preventivo que se debe mantener, las instituciones deben contar con in-

⁹ Cuando la ley no prohíbe o inclusive considera legal la concesión de créditos relacionados a la propiedad, dirección y gestión de la entidad, el interés de la entidad y de sus depositantes puede entrar en conflicto con los intereses de sus partes relacionadas.

formación que les permitan ver sus descalces futuros y establecer planes de contingencia que les permitan actuar ante situaciones adversas del mercado.

2.3.14 Riesgo de Mercado

La legislación o la normativa establece la obligación de las instituciones de microfinanzas de aplicar mecanismos que minimicen la posibilidad de pérdidas por los movimientos adversos en los precios de sus activos, el impacto de su balance ante cambios en la tasa de interés o en el tipo de cambio cuando se tomen posiciones en distintas monedas. Asimismo, la normativa establece que estas instituciones de microfinanzas únicamente podrán operar con los servicios e instrumentos autorizados por la norma de autorización, y tendrán que solicitar y contar con una aprobación previa para operar con otros instrumentos que no estén autorizados bajo su licencia.

La legislación debe establecer requerimientos de capital a las instituciones de microfinanzas por este riesgo.

2.3.15 Límite de endeudamiento

La legislación o normativa establece un límite respecto a la capacidad de pago que puede estar en función de los ingresos netos de la unidad de negocio. Asimismo, establecen la obligación que todas las entidades financieras tengan internamente establecida en sus operaciones de microcrédito una relación o límite máximo entre el monto de las cuotas de amortización de las obligaciones totales de un prestatario y su ingreso periódico neto. Existe la obligación de limitar el riesgo en base a la capacidad de pago del deudor y de considerar el sobreendeudamiento al que puede estar expuesto dicho deudor.

2.3.16 Lavado de dinero y lucha contra el financiamiento del terrorismo

La legislación o la normativa establecen la obligación de las instituciones de microfinanzas de aplicar mecanismos que permitan “conocer a su cliente” y evitar el uso indebido de sus productos y servicios. Las instituciones de microfinanzas deben cumplir con las normas contra el lavado de dinero y de lucha contra el financiamiento del terrorismo.

2.4 Regulación de las operaciones microcrediticias

2.4.1 Apropiada clasificación de créditos

La legislación y normativa financiera define y caracteriza a los distintos tipos de crédito que pueden conceder las entidades financieras tomando en consideración el origen del flujo de caja para hacer frente al pago de la obligación: ventas de bienes y servicios (créditos comerciales y microcrédito); o salarios, rentas, jubilaciones, pensiones y similares.

El microcrédito es un tipo de crédito con requerimientos particulares de información en las carpetas de crédito, régimen de provisiones, generación de ingresos por intereses, castigos y pérdidas esperadas.

2.4.2 Definición del microcrédito

Existe una definición de microcrédito que contiene los elementos sustanciales y diferenciadores de esta operación crediticia específica: Crédito de pequeña cuantía concedido a personas con negocio propio, de pequeña escala, y que será devuelto principalmente con el producto de las ventas de bienes y servicios del mismo. Estos créditos son otorgados utilizando metodologías crediticias especializadas de intenso contacto personal para, entre otros, evaluar y determinar la voluntad y capacidad de pago del cliente potencial.

2.4.3 Límite máximo de exposición

La legislación o normativa establece un límite máximo (por ejemplo, un multiplicador del producto interno bruto per cápita) en la definición de un microcrédito. Este límite debe considerar el endeudamiento total de un prestatario en el sistema financiero incluyendo en entidades crediticias no supervisadas. Este límite debe ser observado al momento de desembolsar un crédito y no inhibe a las entidades financieras de evaluar la capacidad y voluntad de pago, ni de exigir garantías registrables o recabar información contable del negocio cuando estuvieran disponibles durante la relación con el cliente.

2.4.4 Características fundamentales del microcrédito

El microcrédito se tramita, documenta, evalúa, aprueba, desembolsa y administra bajo unas metodologías crediticias especiales que difieren a las metodologías tradicionales de créditos corporativos o de consumo. Es inherente al microcrédito:

- i. Que el solicitante del crédito tenga negocio de pequeña escala;
- ii. Que no se excluya al solicitante sólo por carecer de contabilidad, auditoría, documentación formal o registros oficiales;
- iii. La falta de garantías reales, en tanto el solicitante carezca de ellas;
- iv. La consulta obligatoria a un buró de crédito, tanto del solicitante como del(los) garante(s) si lo(s) hubiera; y
- v. Flujo de caja y balance generados por el agente de crédito aunque no necesariamente elaborado en cada operación.

2.4.5 Requerimientos de información mínima

La legislación o normativa establece los requerimientos de información que deben constar en las carpetas de crédito (en físico y/o electrónicas) de los microprestatarios. Dicha información comprende cuando menos, lo siguiente:

- i. Copia del documento de identidad;
- ii. Certificación o constatación de domicilio y/o de la unidad de negocio;
- iii. Declaración de ingresos presentada por el solicitante;

- iv. Referencias bancarias, si existen;
- v. Información de un buró de crédito del solicitante y de su aval, si existe;
- vi. Referencias comerciales de miembros de la comunidad, proveedores, clientes, y empresas cercanas aunque sean informales;
- vii. Certificación de bienes en garantía, si el crédito requiere garantía;
- viii. Balance y flujo de caja elaborados o revisados por el oficial de crédito;
- ix. Presentación y aprobación de la operación;
- x. Copia del contrato de préstamo.

2.4.6 Requerimiento de provisiones

Existen reglas que establecen:

- i. Que los microcréditos se consideran como una categoría de crédito independiente, distinta de otros tipos de créditos (como los denominados créditos comerciales, consumo o vivienda);
- ii. Que se utilizan cuentas contables diferentes para registrar microcréditos al día y vencidos (reestructurados, vencidos y en cobranza judicial); y
- iii. Que la falta de pago de una de las cuotas del microcrédito origina el traslado contable a créditos vencidos de la totalidad del crédito.

Asimismo, existen reglas específicas para la calificación de la cartera de microcréditos con el propósito de determinar sus correspondientes provisiones específicas o genéricas. Los criterios esenciales de riesgo establecidos para la conformación de provisiones específicas son:

- i. Número de días de mora;
- ii. Número de reprogramaciones;
- iii. Plazos y planes de pagos no habituales;
- iv. No se deduce el valor de eventuales garantías recibidas;
- v. En caso de que clientes compartidos se encuentren con peor calificación en otras entidades financieras o instituciones de crédito no supervisadas, se aplica la peor calificación.

La conformación de provisiones específicas o genéricas se puede efectuar con base en modelos de referencia para el cálculo de pérdidas esperadas aplicados tanto a los clientes nuevos y recurrentes, al día o en mora. El organismo de supervisión financiera tiene facultad para disponer provisiones para pérdidas esperadas cuando verifica que la cartera de microcrédito no cuenta con adecuadas políticas y procedimientos crediticios, sistemas

de información o controles internos, o cuando el proceso de calificación de la cartera de microcrédito no es confiable. El órgano de supervisión también cuenta con facultad para disponer requerimientos adicionales de patrimonio para pérdidas inesperadas y aquellas que se deriven de las fluctuaciones adversas, producto de los ciclos económicos.

2.4.7 Tratamiento de intereses y comisiones

La normativa establece que:

- i. Un microcrédito deja de generar ingresos por intereses y comisiones desde el primer día en que el crédito o una de sus cuotas ingresan en mora;
- ii. Los intereses devengados por los microcréditos reestructurados o refinanciados solo se registran al momento de su cobro en efectivo; y
- iii. Las comisiones se prorratan y devengan durante el plazo del crédito.

2.4.8 Castigo de microcréditos

La normativa establece un número de días de mora después del cual las entidades financieras proceden a castigar los microcréditos morosos¹⁰. Los microcréditos a castigar están íntegramente provisionados, aunque no será requisito que se encuentren en trámite judicial de cobranza. Dicho castigo es reportado a los burós de crédito con los que se opera.

2.4.9 Carteras de microcrédito

La legislación o normativa establece que, para incursionar en el microcrédito, las instituciones como financieras cuentan con:

- i. Un estudio de nichos del mercado a atender que sustente su participación;
- ii. Una metodología crediticia, definida como el conjunto de actividades que se deben realizar en una entidad crediticia para resolver razonablemente los problemas típicos de información, selección, incentivos y cumplimiento de contratos que surgen en la transacción microcrediticia;
- iii. Un equipo gerencial y operativo con experiencia y capacidad en la materia;
- iv. Una infraestructura tecnológica que permita el control y seguimiento diario de los créditos y de los agentes de crédito;
- v. Una declaración de cómo inserta esta actividad en sus políticas sobre riesgos integrales, de gobernabilidad, de reputación, operacionales, crediticios, y de liquidez.

¹⁰ Permite calcular la mora efectiva de manera uniforme en todas las entidades y, por ende, la comparación entre ellas. Considérese que dos entidades tienen una cartera de microcréditos de 105, de los cuales 5 están en mora. Las provisiones ascienden a 4, de las cuales 2 corresponden a cartera en mora por más de 360 días, por ende 100% provisionada. La entidad A castiga sus créditos a los 360 días de mora, en consecuencia en sus libros aparece una cartera de 103 con una mora de 3% y una cobertura de provisiones de 67%. La entidad B que no hace dicho castigo mostrará una cartera de 105 con mora del 5% cubierta por provisiones en un 80%.

2.5 Supervisión de las operaciones microcrediticias

2.5.1 Unidad especializada

Las instituciones de microfinanzas y las carteras de microcrédito de entidades financieras que captan ahorros son supervisadas por una unidad especializada del organismo de supervisión financiera. El órgano de supervisión cuenta al menos con un equipo capacitado para evaluar la adecuación de la metodología crediticia específica utilizada por entidades financieras que operan con microcrédito. El órgano de supervisión tiene atribuciones para disponer los ajustes y correcciones que considere necesarios para que las entidades financieras operen adecuadamente en el microcrédito. El órgano de supervisión dispone de suficiente conocimiento y experiencia en el negocio del microcrédito para poder evaluar con efectividad los riesgos integrales, de gobernabilidad, de reputación, operacionales, crediticios, y de liquidez de una entidad financiera.

2.5.2 Prevención del sobreendeudamiento

El organismo de supervisión financiera cuenta con procedimientos para analizar, evaluar y hacer el seguimiento permanente del monto total de la deuda y situación de pago de los microprestatarios de las entidades financieras, con la finalidad de prevenir el sobreendeudamiento.

2.5.3 Procedimientos mínimos extra situ para la supervisión de la cartera de microcrédito

En el ejercicio de sus atribuciones de supervisión *extra situ*, el organismo de supervisión financiera efectúa, cuando menos, las siguientes acciones con relación a las carteras microcrediticias de las entidades financieras:

- i. Establece y aplica señales de alerta específicas;
- ii. Analiza indicadores claves de gestión de cartera;
- iii. Efectúa el seguimiento permanente de la mora en cada entidad y en el sistema financiero en su conjunto;
- iv. Analiza el endeudamiento de personas naturales por microcrédito y otros tipos de crédito, con la finalidad de prevenir situaciones de excesivo endeudamiento;
- v. Efectúa análisis para detectar cualquier subestimación del nivel de riesgo de la cartera de microcrédito (derivado, por ejemplo, de un inadecuado reporte de créditos reestructurados/refinanciados y/o de los días de mora); y
- vi. Publica y difunde información que promueve la competencia en el mercado microfinanciero.
- vii. Planifica visitas en función al riesgo percibido.

2.5.4 Procedimientos mínimos in situ para la supervisión de la cartera de microcrédito.

En el ejercicio de sus atribuciones de supervisión in situ, el organismo de supervisión financiera desarrolla, cuando menos, las siguientes acciones en relación con las carteras microcrediticias de las entidades financieras:

- i. Evalúa la adecuada clasificación de las carteras de microcrédito;
- ii. Evalúa la solidez y apego a las políticas y normas de gobierno corporativo, de operación y de administración de riesgos;
- iii. Verifica el correcto cálculo y generación de los reportes sobre la situación diaria de los casos de mora, mediante la aplicación de técnicas de auditoría asistidas por computador a la base de datos;
- iv. Verifica el adecuado reporte de los créditos reprogramados/refinanciados mediante la aplicación de técnicas de auditoría asistidas por computador a la base de datos;
- v. Revisa, por muestreo, el adecuado seguimiento de los casos de mora realizado por el personal de la entidad supervisada, de acuerdo con las políticas y procedimientos establecidos por la entidad;
- vi. Verifica, por muestreo, que la documentación que sustenta los microcréditos cumple con las políticas y procedimientos establecidos por la institución;
- vii. Verifica el correcto cálculo y conformación de las provisiones y la no generación de ingresos por intereses y comisiones de créditos en mora; y
- viii. Efectúa, por muestreo, visitas de verificación a clientes microprestatarios¹¹.

11 Uno de los principales riesgos del microcrédito está vinculado con la “creación” de deudores por parte del agente de crédito.

Bibliografía

Carmichael, Jeffrey y Pomerleano, Michael. *The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions*. Banco Mundial, 2002.

CGAP. *AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity*, 10 de septiembre de 2009. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.11505>.

CGAP. *Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services Around the World*. Washington, D.C., 2009.

CGAP. *Regulation and Supervision of Microfinance*, Donor Brief No. 12. Mayo de 2003.

Claessens, Stijn; Honohan, Patrick y Rojas-Suarez, Liliana. *Policy Principles for Expanding Financial Access*, Report of the CGD Task Force on Access to Financial Services, Center for Global Development. Washington, D.C., 2009.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. *Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital: Marco Revisado*. Junio de 2004.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. *Implementación de Basilea II: Consideraciones Prácticas*. Julio de 2004.

Cull, Robert; Demirgüç-Kunt, Asli y Morduch, Jonathan. *Does Regulatory Supervision Curtail Microfinance Profitability and Outreach?*. Policy Research Working Paper No. 4748, The World Bank Development Research Group, Finance and Private Sector Team. Junio de 2009.

Ledgerwood, Joanna; White, Victoria y Brand, Monica. *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor*. World Bank Publications. Washington, D.C., 2006.

Peck, Robert; Lyman, Timothy R. y Rosenberg, Richard; *Consenso en el Campo de las Microfinanzas: Principios Directores para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas*, CGAP, Washington DC, 2003.

Peck, Robert y Rosenberg, Richard. *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*, CGAP. Washington, D.C., 2000.

Rhyne, Elizabeth; Lieberman, Ira; Busch, Brian y Dolan, Stephanie. *Alineando Intereses: Tratamiento Adecuado de los Incentivos de la Administración y las Partes Interesadas Durante las Transformaciones de Instituciones de Microfinanzas*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 2009.

Equipo de proyecto

Grupo de Trabajo

Presidente

Luis Armando Montenegro

Superintendente del Sistema Financiero de El Salvador

Miembros:

Ivette Espinoza

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia

Fabiano Costa Coelho,

Banco Central del Brasil

Amanda Bolívar

Superintendencia Financiera de Colombia.

Galo Cevallos

Federal Deposit Insurance Corporation, USA

Francisco Mier Sainz Trapaga

Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México

Juan Armando Olivares López

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú

Representante del BID:

Sergio Navajas

Funcionario del Fondo Multilateral de Inversiones, miembro del Grupo BID

Secretario Técnico:

Rudy Araujo

Secretario General de ASBA

Consultoría:

International Consulting Consortium

Ramón Rosales, *Consultor Principal*

Miguel Barba, *Asesor Jurídico*

Luis Echarte, *Consultor*

Socorro Heysen, *Consultor*

EA Consultants

Barbara Magnoni, *Consultor y Líder de equipo*

Oscar Basso, *Consultor Especialista*

ACERCA DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) es la principal fuente de recursos de asistencia técnica para el sector privado en América Latina y el Caribe. Como parte del Grupo BID, el FOMIN promueve el acceso a servicios financieros, servicios básicos, mercados y capacidades para hogares de menores ingresos, y micro y pequeñas empresas.

MISIÓN

Desarrollar, diseminar y promover prácticas de supervisión bancaria en las Américas en línea con estándares internacionales. Apoyar el desarrollo de competencias y de recursos en supervisión bancaria en las Américas a través de la efectiva provisión de capacitación y servicios de cooperación técnica.

OBJETIVOS

La Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas se encuentra conformada por los organismos máximos de supervisión bancaria de los países del Continente Americano y España. Entre sus principales objetivos se encuentran:

- > Promover y mantener una estrecha comunicación entre los Miembros de la Asociación, a fin de facilitar la cooperación entre ellos, y promover la mejora de sus respectivas capacidades;
- > Proporcionar a sus miembros un foro de alto nivel para el tratamiento e intercambio de información, ideas, técnicas, experiencias y conocimientos sobre la materia de su competencia;
- > Promover la realización de estudios, así como programas de capacitación sistemáticos y permanentes, con el propósito de establecer estándares de capacitación en la región y prestar servicios de cooperación técnica entre sus Miembros;
- > Promover relaciones de intercambio y cooperación con supervisores bancarios no-miembros, con otras asociaciones similares y con entidades internacionales y multilaterales, que se vinculen con el cumplimiento de su objeto; y
- > En general, realizar toda actividad relacionada con su objeto.