



Ayudando a mejorar la eficacia de agencias de cooperación en las microfinanzas

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS MICROFINANZAS

Para llegar a un gran número de personas, el microfinanciamiento debe finalmente ser incorporado a instituciones reguladas que son supervisadas por la autoridad financiera del país. Una institución financiera regulada puede ofrecer servicios de ahorro a sus clientes y multiplicar su capital al captar depósitos. Como el microfinanciamiento es diferente de la banca convencional, las leyes y regulaciones vigentes en la mayoría de los países deberán ser reformadas para abarcar a las instituciones microfinancieras reguladas. Sin embargo, no todos los países necesitan abordar el tema de la regulación en el futuro cercano.

¿Qué es la regulación y supervisión de las microfinanzas?

La “regulación” se refiere al conjunto de reglas del estado que se aplican a las microfinanzas. La supervisión es el proceso mediante el cual se hacen cumplir las reglas. Los proveedores de microfinanzas que captan depósitos necesitan una regulación “prudencial”. Este tipo de regulación contribuye a garantizar la solidez financiera para evitar que las entidades pierdan el dinero de los depositantes pequeños y perjudiquen la confianza en el sistema financiero. La regulación prudencial—que exige, por ejemplo, requisitos de suficiencia de capital y reglas para la constitución de provisiones para préstamos incobrables—es relativamente difícil, y cara, porque implica una comprensión total y protección de la salud de la institución.

Una regulación “no prudencial”—es decir, “que filtre” a los dueños/gerentes no apropiados o que exija la transparencia en los informes y su divulgación—suele ser más fácil de administrar porque las autoridades gubernamentales no tienen que responsabilizarse de la solidez financiera de la organización.

El microfinanciamiento requiere un trato diferente al de la banca tradicional, principalmente porque los activos de instituciones microfinancieras consisten en muchos préstamos pequeños sin garantía. Las áreas de la regulación que típicamente deben ser ajustadas incluyen límites de préstamos sin garantía, relaciones de suficiencia de capital, reglas para la constitución de provisiones para préstamos incobrables y requisitos de capital mínimo requerido.

¿Se debe regular las microfinanzas?

Las siguientes consideraciones deberán orientar la decisión de regular o no las microfinanzas:

- *IMF crediticias.* La regulación prudencial es necesaria únicamente cuando existen depositantes que requieren protección, así que no es apropiado para las IMF que solo ofrecen crédito y se financian con donaciones o con el crédito comercial. Estas IMF requieren solamente una regulación no prudencial ligera.
- *Organizaciones comunitarias pequeñas.* Algunas organizaciones comunitarias que captan depósitos son tan pequeñas o remotas que la supervisión prudencial eficaz sería muy cara. Las instituciones depositarias no supervisadas representan un riesgo. Pero los otros mecanismos que los clientes utilizan para el ahorro (efectivo, ganado, etc.) pueden ser aun más riesgosos, de modo que el cerrar las entidades no supervisadas no necesariamente mejora la seguridad de los depositantes. La mayoría de las entidades regulatorias que enfrentan este dilema han optado por permitir las operaciones de estos intermediarios pequeños sin la regulación y supervisión prudencial, con tal de que sus activos y número de clientes se mantengan por debajo de ciertos límites definidos.
- *Condiciones del país.* Para captar depósitos de una manera segura, las IMF deben ser lo suficientemente rentables como para cubrir sus costos, incluyendo los costos financieros y administrativos de los depósitos captados. De lo contrario, eventualmente las pérdidas corroerán los fondos de los depositantes. Puede ser aconsejable esperar hasta que haya una masa crítica de instituciones microfinancieras que satisfaga esta condición antes de establecer un sistema de licencias para las microfinanzas. En los países en que se ha implementado exitosa y eficazmente la regulación de las microfinanzas, la regulación suele seguir—en vez de liderar—el desarrollo de la industria.

Enfocarse en la capacidad supervisora antes y no después de la regulación

Cuando el gobierno otorga licencias a instituciones financieras para autorizar la captación de depósitos, asume un compromiso implícito con los depositantes para proteger su dinero. Las licencias deben ser otorgadas a las IMF únicamente si existe una seguridad razonable de que se pueda cumplir este compromiso. La experiencia hasta ahora ofrece varias lecciones:

- La capacidad supervisora es limitada en la mayoría de los países en desarrollo y en transición. Las entidades de supervisión muchas veces están muy ocupadas con un sistema bancario lleno de problemas, que por supuesto es su preocupación principal.
- El establecimiento de requisitos de capital mínimo muy bajos crea el potencial de una proliferación de instituciones pequeñas, forzando al límite la capacidad supervisora, más de lo que esta puede soportar. Los requisitos de capital mínimo deben ser lo suficientemente altos como para limitar el otorgamiento de licencias al número de instituciones que pueden ser eficazmente supervisadas.
- De vez en cuando los bancos centrales han delegado exitosamente algunas responsabilidades de supervisión a terceros, a la vez que mantiene la autoridad y control. La “auto-supervisión” por órganos controlados por las mismas entidades supervisadas, sin embargo, casi nunca ha sido exitosa en los países en desarrollo.
- La supervisión prudencial de cooperativas de ahorro y crédito debe ser realizada por una autoridad financiera especializada, no por la agencia gubernamental responsable de todas las cooperativas.

¿Cuál es el papel apropiado para agencias de cooperación en la regulación de las microfinanzas?

- En los países con límites a las tasas de interés, los cooperantes deben enfocarse principalmente en la eliminación o relajación de estos límites. Las agencias de cooperación también pueden contribuir a educar a los políticos y al público en el por qué las IMF sostenibles deben cobrar tasas de interés relativamente altas.
- En algunos sistemas jurídicos, especialmente en los países en transición de modelos socialistas, las instituciones no bancarias (es decir, las ONG) necesitan una autorización explícita para conceder préstamos. En estos casos, las agencias de cooperación deben promover cambios regulatorios que permitan que las entidades de crédito solamente concedan préstamos sin licencia y supervisión prudencial.
- Antes de apoyar el diseño de un nuevo tipo de licencia para entidades financieras, las agencias de cooperación deben primero asegurarse a través de un cuidadoso análisis financiero y de sistemas que en efecto existan varias IMF sólidas y capaces de obtener licencias. En caso de no ser así, las agencias de cooperación no deben exigir la regulación de las microfinanzas como condición de apoyo.

Regulación en Uganda. Las buenas prácticas de agencias de cooperación jugaron un papel fundamental en la legislación microfinanciera en Uganda, promulgada en 2002. Era el momento adecuado para la regulación porque el sector microfinanciero de Uganda estaba bien desarrollado, con tres a cinco IMF casi listas para convertirse en entidades depositarias con licencia. GTZ trabajó estrechamente con el Banco Central de Uganda para desarrollar un marco dentro del cual se daría las licencias, se regularía y supervisaría las IMF depositarias. Conjuntamente con el Banco Central, el proyecto SPEED de la USAID está ayudando a aumentar la capacidad institucional de estas entidades para intermediar los depósitos de clientes. El consultar con actores de la industria y la capacidad técnica de los equipos de cooperantes son factores claves del éxito.

- Aun si las microfinanzas aún no están preparadas para la regulación, las agencias de cooperación deben preparar el terreno al alentar a las IMF a observar principios sólidos de contabilidad y divulgar públicamente sus resultados financieros.
- Las agencias de cooperación deben acercarse a la regulación desde la perspectiva del sector financiero, reconociendo que los servicios microfinancieros pueden ser prestados por varios tipos de entidades. Esto evitará un enfoque demasiado limitado en un solo modelo.
- Cuando las agencias de cooperación alientan al gobierno a otorgar licencias a las IMF, deben incluir a expertos en la supervisión como integrantes de los equipos técnicos que diseñan las regulaciones. Los cooperantes también deben asegurarse de que los presupuestos de proyectos incluyan los recursos técnicos y financieros necesarios para establecer una supervisión eficaz. Los costos de la supervisión continua son considerables, así que también es necesario elaborar planes realistas para sufragar estos costos.

Autor: Richard Rosenberg, con contribuciones de Timothy Lyman, Joanna Ledgerwood y el personal del CGAP. La nota resume la publicación de Robert Peck Christen, Timothy Lyman y Richard Rosenberg, *Guiding Principles for Regulation and Supervision of Microfinance*, Microfinance Consensus Guidelines (Washington, D.C.: CGAP, 2003). **Dónde obtener más información:** Robert Christen y Richard Rosenberg, *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*, Estudio Especial 4 del CGAP (Washington, D.C.: CGAP, abril de 2000). Hennie van Greuning, J.S. Gallardo y Bikki K. Randhawa, *A Framework for Regulating Microfinance Institutions* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999). A. Hannig y E. Katimbo-Mugwanya, eds., *How to Regulate and Supervise*

Microfinance? Key Issues in an International Perspective (Kampala: Bank of Uganda/German Technical Cooperation (FSD) Project, 2000). Estos documentos y otros relacionados con el tema se pueden encontrar en www.microfinancegateway.org.