



Antes de los ochenta, el sector de las microfinanzas era virtualmente inexistente en América Latina, pero ahora crece a un porcentaje constante de dos dígitos. ¿Qué papel desempeñaron las innovaciones institucionales en esta expansión?

## INNOVACIONES INSTITUCIONALES Y NORMATIVAS PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROFINANZAS EN AMÉRICA LATINA

### RESUMEN

El desempeño actual del sector de las microfinanzas está relacionado con las reformas del sector financiero de los países de América Latina, que se iniciaron a fines de los años ochenta. Antes de estas reformas, el desarrollo de las microfinanzas estaba limitado por la excesiva regulación del sector financiero que se basaba, principalmente, en la participación estatal. La optimización del marco regulador y la implementación de prácticas para supervisar el sector facilitaron un entorno adecuado para que las instituciones de microfinanciamiento (IMF) puedan crecer, innovar y convertirse en líderes mundiales. Este documento describe la experiencia de América Latina en la normatividad de las IMF, a través de un repaso de las leyes de microfinanzas en la región y los efectos positivos que han tenido en el desempeño actual del sector. Asimismo, señala las buenas prácticas en normatividad, gestión del riesgo y supervisión, y ofrece lecciones útiles para otras regiones del mundo.

### EL DESAFÍO DE LAS LEYES DE MICROFINANZAS

A nivel mundial, los países en desarrollo se enfrentan a la problemática de proporcionar recursos a los pobres. Los programas de asistencia social son una opción para resolver este problema, pero dependen de la continuidad de los recursos gubernamentales. Por el contrario, las microfinanzas facilitan un mecanismo que permite canalizar recursos hacia los pobres de manera tal que disminuya la necesidad de ayuda en el futuro. Al igual que en Asia y África, la adopción de las microfinanzas en América Latina no fue rápida ni fácil: antes de fines de los años ochenta, la debilidad del marco regulador desalentaba la inversión privada y la confianza del consumidor. El control de las tasas de interés y las operaciones de cambio, altos requisitos de reservas e innumerables controles sobre el crédito eran algunos de los obstáculos que enfrentaba el sector.<sup>1</sup> Asimismo, el sector estaba dominado por ONG que dependían del financiamiento de donantes, con escasa cobertura, pobres niveles de gestión y baja sostenibilidad. Parecía ser suficiente hacer que el dinero esté disponible a los pobres; la recuperación de capital, y por lo tanto la sostenibilidad, no estaban en la agenda. Recién con las reformas financieras de fines de los años ochenta y en los

<sup>1</sup> Lora, E. 1997. *A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Working Paper Green Series #348. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.



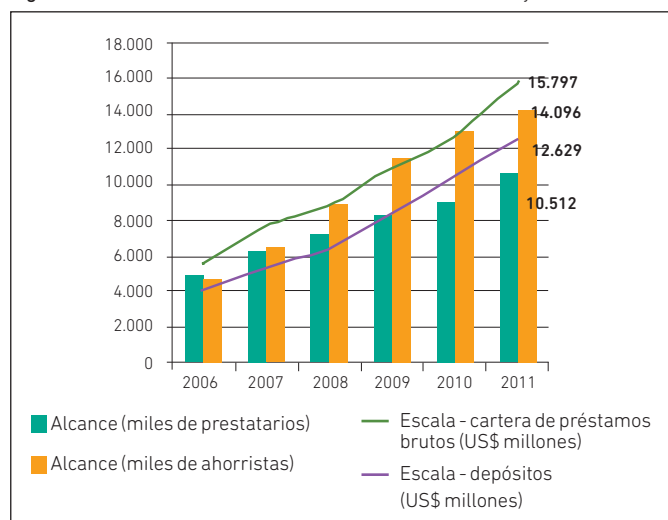
noventa, la intermediación financiera y la asignación de crédito mejoraron, promoviendo una sana competencia y alentando el rápido desarrollo del sector.<sup>2</sup>

En la actualidad, ocho de los primeros doce países que figuran en la clasificación del *Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios de las Microfinanzas 2011*<sup>3</sup> son de América Latina, en donde Perú y Bolivia ocupan el primer y el segundo lugar, respectivamente. El Microscopio Global clasifica a las instituciones en función de un índice ponderado que toma en cuenta dos factores clave: el marco regulatorio y las prácticas de supervisión, y el entorno institucional de apoyo. Los logros de algunos países de América Latina, especialmente en cuanto al marco regulatorio, ofrecen lecciones útiles para otras regiones del mundo.<sup>4</sup>

## EL FACTOR INSTITUCIONAL

El entorno regulatorio favorable para las IMF es, definitivamente, lo que América Latina necesitaba. Según Miller (2000), siempre que haya un gran sector microempresarial, un marco regulatorio adecuado y un ambiente estable, las IMF serán viables.<sup>5</sup> La experiencia

Figura 1: Evolución del crédito en 48 IMF de América Latina y el Caribe



Elaboración propia. Fuente: Martínez, R., 2012. *Latin American and the Caribbean Microfinance Market Trends 2006 – 2011*. MIX Market (www.themix.org).

Nota: «Alcance» se refiere al número de personas que acceden a los servicios.

<sup>2</sup> Rennhack, R. et al. 2009. *Global Financial Regulatory Reform: Implications for Latin America and the Caribbean (LAC)*. Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, DC.

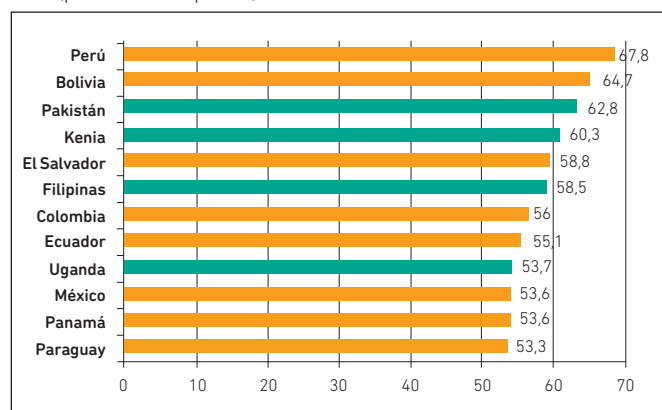
<sup>3</sup> El objetivo de este estudio, encomendado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Corporación Financiera Internacional (IFC), y elaborado por el Economist Intelligence Unit, es proporcionar información útil a los formuladores de políticas para el monitoreo y la evaluación del mercado de las microfinanzas en 55 países a nivel mundial.

<sup>4</sup> La investigación para este informe se basó en una revisión de la bibliografía reciente y los estudios del sector (citados en el documento) y la experiencia del autor en el sector de las microfinanzas en América Latina. Como se indica más adelante, la evidencia de los vínculos entre las leyes y el desempeño de las microfinanzas es escasa, aunque los expertos coinciden en la importancia de las innovaciones normativas para el crecimiento del sector.

<sup>5</sup> Miller, T. 2000. *Microfinance: Lessons Learned in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

<sup>6</sup> La clasificación completa se puede ver en el informe completo: Economist Intelligence Unit. 2011. *Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2011*. Economist Intelligence Unit, Londres.

Figura 2: Microscopio sobre el entorno de negocios de las microfinanzas, 2011 (primeros doce países)



Elaboración propia. Fuente: Economist Intelligence Unit. 2011. *Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2011*. Economist Intelligence Unit, Londres.

de América Latina de las dos últimas décadas valida este argumento, la prueba es el rápido crecimiento del sector a partir de las reformas de fines de los años ochenta. La Figura 1 ilustra el crecimiento del sector de las microfinanzas en los últimos años; nótese que ni la crisis financiera internacional afectó el dinamismo del sector.

Algunos asumen que la evolución positiva de las microfinanzas en América Latina ha sido el resultado del sólido crecimiento económico global de la región. Sin embargo, las investigaciones y las evidencias de la región señalan que los factores institucionales, así como el marco regulatorio y la supervisión, son importantes. El *Microscopio Global 2011* demuestra esta relación ya que se centra específicamente en los factores institucionales. Además de los datos sobre el crecimiento y el desempeño del sector, la Figura 1 presenta evidencia significativa sobre la relación entre los factores institucionales y el desempeño.<sup>6</sup>

Si bien no hay suficiente bibliografía y se requiere más investigación, algunos autores han intentado comprobar formalmente la hipótesis causal del impacto de la regulación en el desempeño del sector. Olsen (2010) analizó el efecto del entorno regulatorio en el número de prestatarios haciendo uso del Microscopio Global y los datos de las IMF de la región;



los resultados revelaron que tiene un efecto positivo y significativo en la capacidad para atraer prestatarios.<sup>7</sup>

## REFORMAS NORMATIVAS EN EL SECTOR FINANCIERO DE AMÉRICA LATINA

Esta sección hace un repaso de la experiencia en reformas regulatorias en América Latina. A fines de los ochenta e inicios de los años noventa, la mayoría de los países de la región experimentaron una reforma general de sus sistemas financieros. Para algunos, el principal interés era fortalecer el sector de la banca tradicional, que se había debilitado debido a la prolongada crisis de los años ochenta. Sin embargo, otros países —como Bolivia y Perú— aprovecharon la coyuntura para abordar específicamente la necesidad de establecer un entorno adecuado para el sector de las microfinanzas. Incluso en los

países donde en ese momento no hubo una reforma del sector de las microfinanzas, la reforma global del sector financiero sentó las bases para las futuras reformas específicas del sector de las microfinanzas.

La Tabla 1 resume algunas características de esta amplia reforma, una de las cuales fue la liberalización de las tasas de interés, que fue clave para generar sostenibilidad en un contexto de préstamos sin garantías reales. Casi todos los países de la región liberalizaron las tasas de depósitos y solo unos cuantos mantuvieron las tasas de préstamos bajo el control del banco central o la entidad reguladora del sector financiero. La eliminación de los créditos dirigidos, es decir, la asignación de un porcentaje del crédito total a ciertos sectores, también fue uniforme en toda la región con excepción de Jamaica y Paraguay. La reducción de las reservas legales, si bien fue amplia, tuvo variaciones significativas en cada país. Por último, dos de cada

Tabla 1: Reformas financieras implementadas en países seleccionados de América Latina

País	Año de inicio de la reforma	Liberalización de las tasas de interés		Reducción de las reservas legales (3)	Eliminación de los créditos dirigidos (al menos en la mitad)	Modernización de la legislación de los mercados de capital	Modernización de la legislación bancaria
		Tasas de los depósitos	Tasas de los préstamos				
Argentina	1992	*	**	Considerable	Sí	Sí	Sí
Bolivia	1990	Sí	Sí	Regular	Sí	No	Sí
Brasil	1988	Sí	Sí **	No	Sí	Sí	No
Chile	1989	*	**	No	No había	Sí	No (2)
Colombia	1990	Sí	*	Considerable	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	1988	Sí	Sí **	No	Sí	No	Sí
República Dominicana	1991	Sí	Sí	Regular	Sí	No	Sí
Ecuador	1992	Sí	Sí	Regular	No	Sí	Sí
El Salvador	1990	Sí	Sí	Regular	Sí	Sí	Sí
Guatemala	1991	Sí	Sí	Regular	Sí	No	Sí
Haití	1995	*	Sí	No	Nunca	No	No
Honduras	1991	*	Sí	No	Sí	No	Sí
Jamaica	1992	**	**	Regular	Sí	Sí	No
México	1989	*	Sí	Considerable	Sí	Sí	No
Paraguay	1988	Sí	Sí	Regular	No	Sí pero (1)	No
Perú	1990	Sí	Sí	Considerable	Sí	Sí	Sí
Trinidad y Tobago	1990	*	*	No	Sí	Sí	Sí
Uruguay	1985	*	*	Considerable	Total	No	Sí
Venezuela	1989	Sí	Sí	Considerable	Sí	No	No

Elaboración propia.

Notas: \* Ya estaban liberalizadas \*\* Algunas tasas bajo control \*\*\* Amplio control

(1) Hay una ley pero no un mercado de capital. No se registraron transacciones de capital, solo instrumentos del mercado monetario

(2) Antes de la reforma financiera, el mercado ya estaba regulado por la legislación bancaria o un mercado de capital moderno

(3) Considerable: 20 puntos o más; regular: entre 0 y 20 puntos

Fuente: Lora, E. 1997. *A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Working Paper Green Series #348. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

<sup>7</sup> Olsen, T. 2010. *New Actors in Microfinance Lending: The Role of Regulation and Competition in Latin America*. Perspectives on Global Development and Technology 9 500-519.





tres países modernizaron la legislación bancaria y la mayoría también modernizó las leyes de los mercados de capital. Como se observa en la Tabla 1, países como Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador y México implementaron gran parte de todo el paquete de reformas.

Si bien no se ha incluido en la tabla, el surgimiento de la banca universal también fue importante para el crecimiento de las microfinanzas, ya que antes de las reformas las instituciones financieras no estaban autorizadas a realizar operaciones fuera de su especialización. Los bancos comerciales podían ofrecer solo préstamos comerciales de corto plazo y los bancos hipotecarios solo servicios relacionados con operaciones de hipoteca. Gracias a la reforma, los bancos comerciales y otras entidades podían realizar actividades de microfinanzas. Esta reforma también fue atractiva para los inversionistas ya que abría la posibilidad para la diversificación de los servicios. Además de la mayor disponibilidad de recursos debido a la reducción de las reservas legales, esto incentivó a otras entidades a ingresar en el campo de las microfinanzas.<sup>8</sup>

Algunos países fueron más allá en cuanto a las reformas. En el caso de Perú, por ejemplo, se eliminaron los bancos estatales de desarrollo que estaban en bancarota y se fortaleció al organismo regulador del sistema financiero, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Asimismo, la nueva legislación establecía el marco para la implementación de las centrales de riesgo, que se encargaban de evaluar los riesgos de todas las entidades financieras. Las ONG que ya otorgaban microcrédito a los pequeños productores recibieron un plan específico para ingresar al sector regulado, para lo cual se creó una nueva categoría institucional llamada Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (EDPYME), que goza de impuestos especiales e incentivos de apalancamiento.

## TIPOS DE INSTITUCIONES Y DESARROLLO DEL MICROCRÉDITO

Las instituciones de microfinanciamiento que surgieron en América Latina tenían diferentes características dependiendo de las circunstancias de cada país. Entre 1980 y 1995, las IMF de Bolivia y Perú podían otorgar préstamos pequeños y recibir depósitos. A mediados de los años noventa, el microcrédito se incluyó en su marco regulador de modo que estas instituciones, al igual que los bancos, pudieran responder a la demanda de crédito. Algunos países, como Colombia, Ecuador y Nicaragua, optaron por una ley específica para las IMF, mientras que la mayoría de los países incorporaron las microfinanzas en la ley de la banca tradicional.<sup>9</sup>

Todas las IMF están reguladas por una superintendencia o un organismo similar. La Tabla 2 muestra el tamaño y la distribución de los diferentes tipos de instituciones en 2006. Ese año, casi el 70% del total de la cartera de microfinanzas estuvo en manos de IMF reguladas, que prestaron servicios a más de la mitad de todos los prestatarios.<sup>10</sup> Esto representa un cambio significativo con respecto a las dos décadas anteriores, época en la cual la mayoría de las IMF eran gestionadas por ONG y no estaban reguladas.

Las IMF se clasifican en tres categorías: *upgrades*, *downscales* y *greenfields*. *Greenfields* son instituciones nuevas y especializadas que empezaron de cero. *Upgrades* son instituciones financieras reguladas que surgieron de las ONG de microcrédito que operaban a través de los bancos. Estas instituciones se caracterizan por impulsar el mercado para incrementar la rentabilidad en países donde aún hay cambios en el marco regulador. En Guatemala, por ejemplo, las empresas financieras no pueden movilizar los depósitos y pueden otorgar solo préstamos de mediano a largo plazo, los cuales no se adaptan a las necesidades de los empresarios. Algunos ejemplos de *upgrades* son [Banco los Andres ProCredit](#) en Bolivia, [Banco Caja Social](#) y [Bancolombia](#) en Colombia, [Compartamos](#) en México y [MiBanco](#) en Perú.

<sup>8</sup> Trigo, J., Devaney, P., Rhyne, E. 2004. [Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero: Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México](#). Informe a Tinker Foundation. Publicación en línea.

<sup>9</sup> La pregunta sobre cuál de estos dos enfoques funciona mejor (ley general o ley específica de microfinanzas) queda pendiente de una respuesta en la bibliografía especializada. Esto se debe en parte a que la ley es una variable compleja conformada por múltiples elementos, y también a que existen buenos ejemplos del éxito de ambos enfoques, como los casos de Perú y Bolivia, descritos en este informe. Para más información, consulte el siguiente documento que señala las diferencias en los marcos reguladores de las microfinanzas a nivel mundial, que incluye casos de América Latina, como Bolivia y Honduras: Staschen, S. 2003. [Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide](#). Division 41, Economic Development and Employment Promotion. GTZ, Bonn.

<sup>10</sup> Fuente: Bate, P., Navajas S., Pedroza, P. 2008. [Microfinance in Latin America and the Caribbean: 2008 Data Update](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

Tabla 2: Cartera de microfinanzas y prestatarios en América Latina por tipo de institución, 2006

Tipo de institución	Cantidad de instituciones	Cartera pendiente (US\$ miles de millones)	Prestatarios	Préstamo pendiente promedio (US\$)
<b>Datos de 2006 (25 países de América Latina)</b>				
<b>Regulada</b>	<b>217</b>	<b>5.152</b>	<b>3.854.704</b>	<b>1.337</b>
<i>Downscale</i>	58	1.734	1.225.711	1.415
<i>Greenfield</i>	57	1.018	644.030	1.580
<i>Upgrade</i>	33	1.795	1.710.545	1.050
Cooperativa de crédito	69	605	274.418	2.204
<b>No regulada</b>	<b>449</b>	<b>2.332</b>	<b>3.115.931</b>	<b>748</b>
ONG	391	1.457	267.484	554
Cooperativa de crédito	58	875	488.447	1.792
Todas las instituciones	666	7.484		1.074

Fuente: Navajas S., Bate, P., Pedroza, P. 2008. *Microfinance in Latin America and the Caribbean: 2008* Información actualizada. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

*Downscales* son bancos comerciales o instituciones financieras no bancarias (IFNB) que desean profundizar sus servicios para aprovechar la rentabilidad actual del sector de las microfinanzas. En América Latina, los entes reguladores tratan de garantizar que se desarrollen nuevos modelos organizativos para evitar el exceso de endeudamiento de los clientes. Algunos ejemplos de *downscales* son [Banco Solidario](#) en Ecuador y [Banco Agrícola](#) en El Salvador.

Por último, cabe indicar que las cooperativas de crédito, o cooperativas financieras de propiedad de los miembros, también son importantes en la región. Estas instituciones son operadas por sus miembros, por lo tanto, las utilidades se reparten entre ellos. Según [MIX market](#), en 2008, el 12% de las IMF de América Latina eran cooperativas de crédito; en 2011, su cartera de préstamos brutos ascendía a US\$4,3 mil millones y los depósitos ascendían a US\$3,3 mil millones.

## LEYES ESPECÍFICAS DE MICROFINANZAS

El problema que enfrentan las IMF es que sus potenciales clientes carecen de dos elementos esenciales en las operaciones de préstamo tradicional: información formal sobre su capacidad de pago y garantías reales. Asimismo, los trabajadores independientes son más vulnerables a las adversidades que los trabajadores o empresarios formales debido a su productividad limitada, por lo cual los entes reguladores tienen la tarea de reducir el riesgo mediante la diversificación, garantizando que cada persona con capacidad crediticia acceda al crédito. En este contexto, ya sea como parte de una ley única para el sistema bancario o un reglamento específico para IMF, las leyes

### Recuadro 1. Principios y prácticas generales que regulan las microfinanzas en América Latina

- Proceso crediticio interno para las diversas entidades: los manuales y las políticas institucionales deben establecer claramente los mecanismos de supervisión
- Libertad para establecer las tasas de interés, pero no pueden modificarse unilateralmente
- Transparencia contractual: altos estándares de equidad en los préstamos para garantizar que los empresarios estén bien informados
- No se requieren garantías previas; mínima documentación del cliente
- Contrato de préstamo en moneda local si el cliente no se dedica a la producción de bienes negociados
- Los préstamos en situación irregular deben registrarse como vencidos
- Clasificación de riesgo de los préstamos, ponderación de riesgo y recuperación legal (no siempre es una práctica común)
- Reconocer los préstamos reprogramados o reestructurados
- Reservas para préstamos incobrables
- Castigo de préstamos (los préstamos cubiertos al 100% durante 360 días deben deducirse de los activos)

Fuente: Rosales, R., Janson, T., Westley, G. 2004. *Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC

de microfinanzas deben tomar en cuenta las características del microcrédito y el mercado objetivo de dichos créditos. Esta sección repasa las prácticas reguladoras del sector de las microfinanzas en América Latina. En primer lugar, analiza las normas orientadas a proteger a los ahorristas y acreedores



mediante una adecuada gestión del riesgo; en segundo lugar, el apoyo a las instituciones como las agencias calificadoras del riesgo crediticio y las centrales de riesgo.

### Protección para ahorristas y acreedores

La legislación bancaria establece las condiciones mínimas necesarias para promover la diversificación del riesgo; autorizar el funcionamiento de las IMF significa establecer pautas precisas que deben cumplirse. La falta de un enfoque sólido podría dificultar las tareas de supervisión. El Recuadro 1 presenta los principios y las prácticas generales que orientan las microfinanzas en América Latina.<sup>11</sup>

Esta sección describe las mejores prácticas de diversas experiencias de América Latina en cuanto a la regulación de IMF especializadas en microcrédito<sup>12</sup>:

- Capital mínimo de US\$1 millón para protección contra posibles pérdidas. La base de capital también permite alcanzar una escala sostenible de operaciones. En América Latina, se considera que es importante proteger a los ahorristas de accionistas dedicados a actividades riesgosas desde el inicio sin contar con un capital de apoyo. La Tabla 3 muestra los niveles mínimos de capital en tres países de América Latina.<sup>13</sup> Cabe indicar que en los países con los niveles mínimos más bajos generalmente se limita la capacidad de las instituciones de recibir depósitos del público.
- Normas estrictas para mantener al mínimo los préstamos a partes vinculadas, es decir, préstamos

a los accionistas y los gerentes de la institución o sus familiares. Esto se debe a que este tipo de préstamos concentran riesgos, pueden generar una relajación de los procedimientos de evaluación y recuperación, así como problemas de gobernabilidad institucional.<sup>14</sup> Algunos países, como Bolivia, prohíben estrictamente los préstamos a partes vinculadas. Otros países, como Perú y Paraguay, establecen límites específicos en cuanto a la proporción de valor o capital neto. En el caso de Paraguay, los directores, gerentes, controladores y empleados no deben recibir préstamos que excedan el 1% del valor neto de la entidad financiera, mientras que en términos globales este tipo de préstamo no debe exceder el 10% del valor neto (se puede permitir hasta 20% con garantías reales). Los principales accionistas pueden recibir hasta 20% del valor neto global. Las cooperativas de crédito pueden hacer excepciones ya que los miembros también son accionistas.<sup>15</sup>

- Sistema de expansión gradual que permite a las IMF acceder a operaciones más complejas o riesgosas si cumplen ciertos requisitos. Una de las principales innovaciones de la reforma del sector financiero de mediados de los años noventa fue la creación de módulos operativos a los cuales pueden acceder las IMF si cumplen ciertos requisitos en cuanto a capital social, sistemas administrativos y controles internos. Por ejemplo, para recibir depósitos es necesario tener un nivel más alto de capital social; las operaciones de financiamiento de comercio exterior requieren mejores sistemas administrativos y de control. El objetivo de este sistema de expansión gradual es promover la competencia entre entidades bancarias y no bancarias, lo cual facilita la expansión de los servicios ofrecidos por las IMF.<sup>16</sup>
- Operaciones a nivel nacional o al menos a nivel regional para lograr eficiencia y ofrecer tasas competitivas a los clientes. Una IMF que concentra sus operaciones en una ciudad o una región muy pequeña enfrenta no solo dificultades para alcanzar altos niveles de eficiencia sino también una peligrosa concentración de riesgo geográfico y sectorial. Para abordar este problema, se

**Tabla 3:** Requerimiento mínimo de capital para IMF en tres países de América Latina y el Caribe

País	Institución	Capital mínimo (US\$)
El Salvador	Entidades de ahorro y préstamo	2'850.000 1'140.000*
Panamá	Bancos de microfinanzas	3'000.000
Venezuela	Bancos de desarrollo especializados en microcrédito	2'370.000

\* Este requerimiento más bajo se aplica si la institución otorga préstamos solo a micro y pequeñas empresas, y recibe ahorros solo de sus prestatarios (según la definición establecida de microempresas).  
Elaboración propia. Fuente: Rosales, R., Janson, T., Westley, G. 2004. *Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

<sup>11</sup> Véase también: Association of Supervisors of Banks of the Americas (ASBA). 2010. *Guidelines and Principles for Effective Regulation and Supervision of Microfinance Operations*. ASBA, Washington, DC.

<sup>12</sup> Se basa en la experiencia del autor y una revisión de la bibliografía: Rosales, R. 2006. *Regulation and Supervision of Microcredit in Latin America*. In: Berger, M., Goldmark, L., Miller-Sanabria, T. (eds). 2006 *An Inside View on Latin American Microfinance*. Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.

<sup>13</sup> Véase también la Tabla 1.

<sup>14</sup> Rosales, R., Janson, T., Westley, G. 2004. *Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance*. Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.

<sup>15</sup> Ley General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Paraguay (Ley n.º 861/69).

<sup>16</sup> Jaramillo, M., Valdivia, N. 2005. *Las Políticas Para el Financiamiento de las Pymes en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.

## Recuadro 2. Prácticas reguladoras e instituciones que operan en Perú y Bolivia

Bolivia y Perú son reconocidos a nivel mundial como los países que tiene los marcos reguladores más avanzados de la región.<sup>17</sup> La Tabla 4 muestra las diferentes normas que se aplican en ambos países. Como se puede observar, no hay un conjunto homogéneo de prácticas debido, en gran parte, a la necesidad de contar con normas prudentes que se adapten a las circunstancias y un monitoreo adecuado de las instituciones. Cada país define sus propios parámetros. En Perú, la ley contempla un sistema de expansión gradual para las actividades de las IMF; los prerrequisitos son más rigurosos si una IMF quiere ofrecer, por ejemplo, cuentas de ahorros.

En Bolivia, los microcréditos se otorgan a través de bancos especializados, fondos financieros privados (FFP), cooperativas de crédito que se ajustaron a las nuevas reformas reguladoras, y ONG no reguladas que canalizan fondos del gobierno. En Perú, las entidades de mayor importancia son las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)<sup>18</sup>, que inicialmente están restringidas a una determinada zona geográfica pero pueden solicitar autorización para operar en otras regiones. También hay un banco especializado con cobertura nacional (Mibanco), unidades especializadas en los bancos comerciales, empresas financieras privadas, cooperativas rurales de crédito y EDPYMES. Las cooperativas de crédito y las ONG no reguladas, que pueden autorregularse para acceder a fondos del gobierno, tienen una presencia relativamente pequeña.

Tabla 4: Normas para las instituciones de microfinanzas

Características	Bolivia	Perú
Cobertura geográfica	Nacional	Provincial
Nivel mínimo de capital	\$900.000	\$283.000
Límite crediticio Individual	1% del valor neto	10% del valor neto
Préstamos a partes vinculadas	No	Dentro de los límites
Reconocimiento de la pérdida de préstamos	90 días	120 días
Suficiencia de capital	10%	9%

Si bien en Bolivia el nivel de capital requiere una mayor fortaleza financiera, las entidades sin fines de lucro pueden convertirse en instituciones financieras. En Perú, el requerimiento de capital inicial es menor, pero se incrementa al acceder a operaciones más complejas. Las EDPYMES no están autorizadas a recibir depósitos.

Fuente: Rosales, R. 2006. *An inside view on Latin American Microfinance, Chapter 4: Regulation and Supervision of Microcredit in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

levantaron las restricciones que impedían a las IMF abrir nuevas oficinas, dependiendo siempre de ciertos requisitos. En Perú, las entidades con una calificación de riesgo C o D solo deben solicitar la autorización de la SBS para abrir o cerrar oficinas. Si la entidad pertenece a la categoría A o B, solo se requiere una notificación. Sin embargo, esta práctica no se aplica a las cooperativas de crédito ya que los miembros también son los propietarios y deben manejar las operaciones con más facilidad.

## Gestión del riesgo y entorno institucional de apoyo

Una reforma institucional importante orientada a mejorar la gestión del riesgo y fortalecer a la entidad supervisora es la creación o promoción de las agencias calificadoras del riesgo crediticio y las centrales de riesgo. Estas instituciones permiten que el monitoreo sea más efectivo ya que facilitan el acceso a la información sobre los préstamos, estatus de las deudas y conformación de la cartera, lo cual reduce los costos de información, previene el exceso de endeudamiento y permite monitorear el incumplimiento del pago. La experiencia de América Latina demuestra que para lograr efectividad se debe lograr un equilibrio entre promover el uso de la información crediticia y garantizar el respeto del derecho a la privacidad sin dejar de supervisar la veracidad de los datos<sup>19</sup>.

En Perú, el sistema de centrales públicas de riesgo recibió un importante impulso a fines de los noventa al alejarse de su enfoque en préstamos de gran dimensión otorgados por bancos comerciales. En 1998, se implementó la digitalización y se incorporaron los registros de préstamos pequeños, entre estos los préstamos generados por las IMF (cajas municipales, EDPYMES, otros). La ley de 1996 establece que las actividades de las centrales privadas de riesgo deben regularse y que cualquier persona puede acceder a la información de las centrales públicas de riesgo mediante el pago de una tarifa. En ese momento surgieron dos entidades privadas: Certicom e Infocorp, que en la actualidad siguen operando. Esta revolución de la información crediticia ha generado mayor competencia entre las IMF ya que la información confiable sobre la reputación de los clientes ahora está disponible al público.

<sup>17</sup> Para un análisis profundo de ambos casos, consulte: Vogel, R. 2012. *Microfinance Regulation: Lessons from Bolivia, Peru and the Philippines*. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

<sup>18</sup> Para más información sobre el sistema de las cajas municipales de Perú, consulte el resumen el *informe ELLA: El Modelo de Caja Municipal en Perú*.

<sup>19</sup> Bauchet, J. et al. 2003. *Credit Bureaus and the Rural Microfinance Sector: Peru, Guatemala, and Bolivia*. University of California - Berkeley, oficina de la FAO para América Latina, Santiago de Chile.

# FACTORES CONTEXTUALES

## QUE FACILITAN LAS REFORMAS DE MICROFINANZAS EN AMÉRICA LATINA



Las reformas institucionales se deciden dentro de la esfera política y parten de la insatisfacción con respecto a la situación actual. Si bien las circunstancias de cada país difieren, la década de los años ochenta fue un periodo insatisfactorio en cuanto a crecimiento económico; al menos tres áreas de la estructura económica eran problemáticas: limitada capacidad estatal para regular el mercado; un marco regulador inadecuado y generalmente desfasado; y la debilidad del sector financiero. La crisis de la deuda externa y la pobre gestión macroeconómica con un gran déficit fiscal, inflación galopante y empresas públicas disfuncionales —algunos de los síntomas más visibles— dejaron a los mercados de América Latina en una débil posición, gracias a lo cual la reforma financiera se incluyó en la agenda política.

El marco regulador inadecuado, demasiado restrictivo y prescriptivo, con justa razón tenía parte de la culpa de los problemas del sistema financiero. Las tasas de interés

máximas, los altos índices de las reservas legales y los créditos dirigidos, entre otros aspectos, eran factores que obstruían la eficiencia e impedían funcionar bien a los mercados.

La confianza de los ciudadanos en la intervención del Estado se debilitó ante el panorama económico caracterizado por instituciones en bancarrota y la falta de eficiencia.

Muchos bancos de propiedad del Estado tuvieron que ser reestructurados o eliminados con un gran costo social. En este sentido, el contenido de las reformas se orientaba a dar mayores facilidades para que los mercados asignaran recursos.

La falta de acceso a los mercados de crédito era un factor que limitaba el crecimiento del sector empresarial de micro, pequeña y mediana escalas; la manera de liberar el potencial de este sector era facilitando el acceso a créditos formales.

### LECCIONES APRENDIDAS

**1** Antes de los años noventa, había una relación entre la subinversión en microfinanzas y los obstáculos institucionales para la inversión privada. El marco regulador que se estableció en esta época facilitó un entorno adecuado para una mayor inversión, lo cual a su vez incentivó el crecimiento del sector

**2** Los entes reguladores tienen la tarea de reducir el riesgo mediante la diversificación, garantizando que cada persona con capacidad crediticia acceda al crédito. La legislación bancaria establece las condiciones mínimas necesarias para promover la diversificación del riesgo.

**3** Las políticas y los requisitos específicos varían de país a país pero se considera que un conjunto de buenas prácticas reguladoras incluye lo siguiente: requerimiento mínimo de capital, normas estrictas para préstamos a partes vinculadas, facilitar el acceso de las IMF a operaciones más complejas o riesgosas si cumplen ciertos requisitos, asegurar la eficiencia a una escala adecuada, y promover la competencia.

**4** Un aspecto clave para acelerar el proceso de desarrollo del sector de las microfinanzas es definir normas

prudentes. La experiencia de América Latina demuestra que la estabilidad de las políticas, la transparencia y las reglas claramente definidas son cualidades deseables en el marco institucional.

**5** Es fundamental contar con una sólida entidad supervisora y un entorno institucional de apoyo (ej. agencias calificadoras de riesgo independientes y confiables; un sistema bien regulado de centrales de riesgo).

### CONTACTESE CON [GRADE](#)

Para más información sobre innovaciones institucionales y normativas en el sector de las microfinanzas en América Latina, contacte con el autor, Miguel Jaramillo, PhD, investigador principal de Grade, [mjaramillo@grade.org.pe](mailto:mjaramillo@grade.org.pe).

### PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre microfinanzas en América Latina, consulte la [guía ELLA](#), que contiene una lista de los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).