

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **Microfinanzas: Un análisis de experiencias y alternativas de regulacion**

Delfiner, Miguel and Pailhé, Cristina and Perón, Silvana

2 April 2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/497/>

MPRA Paper No. 497, posted 01 Nov 2006 UTC

# Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación

*Miguel Delfiner, Cristina Pailhé y Silvana Perón\**

*Abril de 2006*

## Resumen

En los últimos años se ha incrementado el interés por el estudio de las microfinanzas en línea con el creciente desarrollo que ha experimentado la actividad en distintas partes del mundo. Ello ha dado lugar al nacimiento de toda una rama de literatura dedicada al tema desde las distintas ópticas que este comprende, entre las cuales se encuentra el enfoque regulatorio y de supervisión que correspondería aplicar a la actividad. Este trabajo se centra en el análisis de las instituciones microfinancieras (IMF) a nivel internacional y local así como en los distintos enfoques regulatorios que se sugieren para las microfinanzas. El objetivo último es obtener conclusiones de política regulatoria. Se trata de, primero, clarificar lo que se entiende por *microfinanzas* en orden a comprender *qué es* y *qué no es* una IMF; segundo, entender la manera en que funcionan las IMF y su importancia a nivel internacional y local; tercero, ahondar la discusión de los aspectos regulatorios de las IMF para; por último, en función del análisis realizado, obtener conclusiones de política relevantes para el ámbito local.

\*Miguel Delfiner ([mdelfiner@bcra.gov.ar](mailto:mdelfiner@bcra.gov.ar)) es Analista Principal; Cristina Pailhé ([cpailhe@bcra.gov.ar](mailto:cpailhe@bcra.gov.ar)) es Gerente y Silvana Perón ([speron@bcra.gov.ar](mailto:speron@bcra.gov.ar)) es Analista Senior; todos pertenecientes a la Gerencia de Investigación y Planificación Normativa; Subgerencia General de Normas, BCRA. Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden a la opinión de los autores y de ninguna manera expresan una posición oficial del BCRA. Los autores agradecen especialmente a José Rutman, por el apoyo brindado para la realización de este trabajo y el intercambio de ideas; así como se agradecen también todos los comentarios recibidos y las valiosas conversaciones mantenidas en distintos ámbitos, las cuales contribuyeron de manera significativa al entendimiento del tema y a la calidad del trabajo. Los errores remanentes son de exclusiva responsabilidad de los autores.

## Indice

1. [Introducción](#)
2. [Marco conceptual: ¿qué son las microfinanzas?](#)
3. [Experiencia internacional de las microfinanzas](#)
  - 3.1. [Importancia de las IMF en distintos países](#)
  - 3.2. [Instituciones activas en microfinanzas](#)
  - 3.3. [Indicadores de la industria microfinanciera](#)
  - 3.4. [El Grameen Bank](#)
  - 3.5. [La experiencia boliviana](#)
4. [Metodologías crediticias de las IMF](#)
5. [Aspectos regulatorios de las microfinanzas](#)
  - 5.1. [Banco Mundial](#)
  - 5.2. [Banco Interamericano de Desarrollo](#)
  - 5.3. [USAID](#)
  - 5.4. [Grupo Consultor para Asistir a los Pobres \(CGAP\)](#)
  - 5.5. [Fondo Monetario Internacional](#)
6. [Las microfinanzas en el ámbito local](#)
  - 6.1. [Coyuntura actual: instituciones activas en el área de las microfinanzas y microcréditos](#)
  - 6.2. [La regulación local de entidades financieras y las microfinanzas](#)
7. [Conclusiones](#)

[Apéndice de datos complementarios](#)

[Referencias Bibliográficas](#)

## 1. Introducción<sup>1</sup>

La discusión sobre las microfinanzas ha crecido notablemente en el ámbito local e internacional en los últimos tiempos. La declaración del año 2005 como “*Año internacional de microcrédito*” por parte de las Naciones Unidas, tuvo como objetivo promover la discusión reconociendo “...*que los programas de microcrédito han contribuido exitosamente en rescatar a la gente de la pobreza en varios países alrededor del mundo...*”.<sup>2</sup>

El fenómeno de las microfinanzas y la experiencia de las *instituciones microfinancieras (IMF)* son relativamente nuevos. Es por ello que comparado con otros campos de estudio, puede considerarse a las microfinanzas como un territorio de análisis aún poco explorado. Si bien existe un número creciente de publicaciones e investigaciones sobre el tema, aún no existe un consenso unánime sobre muchos aspectos relacionados con su funcionamiento. Desde el punto de vista macroeconómico, hay consenso en que las experiencias exitosas de IMF han contribuido a reducir la pobreza en los grupos demográficos atendidos. Desde un punto de vista microeconómico, existe una rica discusión respecto a la manera en que funcionan las IMF; sus características diferenciales respecto de otras entidades financieras; las regulaciones a las que deberían estar sujetas, entre otros aspectos.

Este trabajo se centra en el análisis del funcionamiento de las IMF, sin entrar en el estudio de los efectos macroeconómicos. El objetivo último es obtener conclusiones de política regulatoria. Para ello se trata de, primero, clarificar lo que se entiende por *microfinanzas* en orden a comprender *qué es y qué no es* una IMF; segundo, entender la manera en que funcionan las IMF y su importancia a nivel internacional y local; tercero, ahondar la discusión de los aspectos regulatorios de las IMF para; por último, en función del análisis realizado, obtener conclusiones de política relevantes para el ámbito local.

La Sección 2 contiene una discusión conceptual respecto a lo que se entiende por microfinanzas y las características que las diferencian de las finanzas tradicionales. La Sección 3 trata la experiencia internacional de las IMF realizando un estudio por países, por instituciones y, a nivel agregado de la industria microfinanciera, se analizan indicadores que ilustran la *performance* de las IMF. Además, se describen en detalle dos experiencias bien conocidas: el *Grameen Bank* de Bangladesh y el caso boliviano, especialmente representado por el *BancoSol*. La Sección 4 contiene una descripción de algunas de las metodologías crediticias más utilizadas por las IMF.

En la Sección 5 comienza la discusión de los aspectos regulatorios, exponiéndose una recopilación de enfoques de distintos organismos internacionales respecto a las políticas regulatorias aplicables a las IMF. La Sección 6 se centra en el análisis de las microfinanzas en el ámbito local. En primer lugar, se describen las experiencias de instituciones que realizan actividades relacionadas con el otorgamiento de microcréditos. Segundo, se realiza un análisis de la legislación y regulación local y la manera en que éstas contemplan a las microfinanzas. La Sección 7 presenta las conclusiones.

---

<sup>1</sup> Este trabajo tuvo un antecedente en el año 2001 desarrollado en la Gerencia de Investigación y Planificación Normativa, en el contexto del análisis de un anteproyecto de ley para la creación de la Banca Solidaria, lo que dio origen a una primera investigación y recopilación documental de los antecedentes internacionales.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Resolución 1998/28

## 2. Marco conceptual: ¿qué son las microfinanzas?

El término *microfinanzas* se refiere a la provisión de *servicios financieros* a personas de bajos ingresos, especialmente a los pobres. Las entidades que llevan a cabo esas actividades son denominadas *instituciones microfinancieras* (IMF), a las que se puede definir como “...*toda organización -unión de crédito, banco comercial pequeño, organización no gubernamental financiera, o cooperativa de crédito- que provee servicios financieros a los pobres*”.<sup>3</sup> Tales servicios incluyen financiamiento, instrumentos de ahorro y de pago, entre otros.

En numerosas oportunidades se utiliza el término *microfinanzas* en un sentido mucho más limitado, haciendo referencia únicamente a la provisión de *microcréditos* para pequeños negocios informales de microemprendedores. Sin embargo, los clientes de las IMF no son sólo *microempresarios* que buscan financiamiento para sus negocios. El rango de servicios financieros provistos por las IMF ha crecido más allá y cubre un menú amplio que incluye la captación de ahorros, transferencias de dinero y seguros. En los últimos años, la captación de depósitos se ha amplificado, debido a una demanda creciente de la gente más pobre y dado que resulta una fuente de fondeo natural para las IMF. Los *microseguros* son aún muy incipientes, siendo los seguros de vida la línea más desarrollada. Asimismo, los microcréditos se proveen en conjunto con toda una serie de servicios no financieros, tales como asistencia técnica para el desarrollo de los negocios y entrenamiento.<sup>4</sup>

La actividad de las microfinanzas se inició en 1974 por el economista bengalí Muhammad Yunus<sup>5</sup> quién comenzó una experiencia inédita hasta entonces: prestar dinero con fondos propios a gente pobre para microemprendimientos sin exigirles ninguna de las garantías usuales. Lo que comenzó como un intento de ayuda a algunas familias, creció hasta convertirse en el actual *Grameen Bank* (o Banco de los Pobres), institución financiera que se aboca a la prestación de servicios microfinancieros.<sup>6</sup>

Es importante repasar la manera en que se han desarrollado las IMF en orden a clarificar la discusión posterior. La mayoría de las IMF que actualmente son reconocidas a nivel internacional por haber sido pioneras en la materia y haber alcanzado un volumen y diversificación significativo de operaciones, comenzaron siendo instituciones sin fines de lucro, apoyadas financieramente por Organizaciones No Gubernamentales (ONG), gobiernos, aportes privados y de organizaciones benéficas con el objetivo de conceder *microcréditos* a personas pobres. A medida que se fueron desarrollando, fueron ampliando la gama de servicios brindados, financieros y no financieros. Como regularidad, se observa que alcanzado cierto grado de desarrollo, las IMF comienzan a ampliar sus fuentes de fondeo, en particular la captación de depósitos del público. Cuando ello ocurre, las IMF se encuentran en un nuevo estadio, puesto que pasan a tener un rol mucho más parecido al de una entidad financiera tradicional, en el sentido que pueden emitir instrumentos de pago y ahorro. Es en esta instancia cuando por lo general comienzan a estar bajo la órbita de la regulación prudencial,

---

<sup>3</sup> Según la definición de CGAP (2003), *Consultative Group to Assist the Poor*, consorcio de 28 agencias de desarrollo públicas y privadas que trabajan en conjunto para expandir el acceso a los servicios financieros de los más pobres. Con sede en las oficinas del Banco Mundial, atiende entidades de beneficencia, IMFs y participantes de mercado, proveyendo asistencia técnica, entrenamiento, investigación y desarrollo, diseminación de información y fondeo para innovaciones.

<sup>4</sup> FMI (2005).

<sup>5</sup> Yunus, Muhammad “Hacia un mundo sin pobreza”.

<sup>6</sup> Más adelante en este trabajo se presenta una detallada descripción de la historia y actual funcionamiento del Grameen Bank.

siendo que el mandato de los reguladores se basa en la protección de los intereses de los ahorristas pequeños y el mantenimiento de la estabilidad financiera sistémica.<sup>7</sup>

Por otro lado, al haber sido el otorgamiento de *microcréditos* lo que motivó el nacimiento de las IMF, gran parte de las discusiones relativas a las microfinanzas se suelen concentrar en ese concepto, dejando a un lado la consideración de los restantes servicios provistos por las IMF y sus características. Las *microfinanzas*, como se definen en este trabajo, comprenden toda la gama de servicios financieros (y no financieros complementarios) brindados por las IMF. Al mismo tiempo, hay una amplia discusión a nivel internacional respecto a lo que se entiende por *microcréditos*, sin que haya en la actualidad una única definición del término.<sup>8</sup> Sin embargo, es importante remarcar que mientras que el otorgamiento de *microcréditos* (cualquiera sea la definición exacta que se utilice) es una actividad inherente de las IMF y que las caracteriza, no es exclusiva de ellas. En principio, una entidad financiera tradicional puede otorgar *microcréditos* y dedicar parte de su negocio a las *microfinanzas*, en los términos que las regulaciones se lo permitan. Es decir, no hay IMF sin *microcréditos* -puesto que ellos son la esencia de su cartera de préstamos y lo que motivó su nacimiento- pero la recíproca no necesariamente es válida.

En este orden de discusión, es decisivo entender y tener presente las características exclusivas de las microfinanzas en comparación con las finanzas tradicionales. Por ejemplo, la falta de garantías reales o la existencia de ellas pero en forma inadecuada es una de las causas que podría dificultar que los demandantes de crédito sean considerados sujetos calificados para obtener financiamiento de un banco tradicional. ¿Cómo hacen las IMF para compensar la ausencia de esas garantías? El Cuadro 1 de la página siguiente sintetiza algunos de los rasgos distintivos de las metodologías crediticias utilizadas por las IMF en comparación con las de las finanzas tradicionales,<sup>9</sup> así como también se resumen allí las características de las carteras de préstamos, los costos operativos involucrados y la estructura de gobierno en ambos tipos de entidades, entre otros aspectos relevantes.

Por lo general, la metodología crediticia aplicada por las IMF es intensiva en trabajo e información y depende de referencias sobre el carácter de la persona, de contratos de responsabilidad solidaria y del acceso condicionado a préstamos de largo plazo, más que de una garantía física y documentación formal. El uso de contratos de responsabilidad solidaria o

---

<sup>7</sup> Una completa discusión respecto a los justificativos para regular a las IMF se encuentra en CGAP (2003) y en FMI (2005). Quienes privilegian el argumento de la estabilidad financiera sistémica, sostienen que las IMF que tienen muy baja captación de depósitos no necesariamente debieran quedar comprendidas por la regulación prudencial puesto que no implican un riesgo *sistémico* para el sistema financiero y podría bastar con que se les establezcan regulaciones no prudenciales. Sin embargo, el argumento del mandato de representación de los intereses de los ahorristas pequeños sigue siendo válido. Más adelante en este trabajo se amplía la discusión de los aspectos regulatorios.

<sup>8</sup> Muhammad Yunus (2005) expresa: "...The word "microcredit"... has been imputed to mean everything to everybody. No one now gets shocked if somebody uses the term "microcredit" to mean agricultural credit, or rural credit, or cooperative credit, or consumer credit, credit from the savings and loan associations, or from credit unions, or from money lenders...I think this is creating a lot of misunderstanding and confusion in the discussion about microcredit. We really don't know who is talking about what. I am proposing that we put labels to various types of microcredit so that we can clarify at the beginning of our discussion which microcredit we are talking about. This is very important for arriving at clear conclusions, formulating right policies, designing appropriate institutions and methodologies. Instead of just saying "microcredit" we should specify which category of microcredit...".

<sup>9</sup> En la sección 4 de este trabajo se realiza una descripción detallada de las metodologías crediticias utilizadas por las IMF.

deuda conjunta (créditos a un grupo de personas donde todos se ven afectados en caso de incumplimiento en el pago) permite atenuar los efectos de la selección adversa (los deudores de una comunidad pequeña saben quién es un deudor riesgoso) y el riesgo moral (los deudores pueden monitorearse entre ellos fácilmente). Sin embargo esta técnica tiene sus limitaciones ya que con el tiempo las actividades de los miembros del grupo van creciendo a tasas distintas y, en consecuencia, requieren montos diferentes de capital. Los miembros del grupo con tasas de crecimiento mayores van sintiéndose restringidos por los restantes miembros y aquellos con lento crecimiento se ven obligados a garantizar sumas cada vez más importantes. Adicionalmente, a medida que los miembros del grupo desarrollan una historia crediticia a través del tiempo, la necesidad de una garantía colectiva desaparece.

**Cuadro 1: Rasgos Distintivos de las Microfinanzas\***

Área	Finanzas Tradicionales	Microfinanzas
Metodología Crediticia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Basada en una garantía</li> <li>- Requiere documentación formal</li> <li>- En promedio es poco intensiva en mano de obra</li> <li>- Cancelación de préstamos en cuotas mensuales, trimestrales o anuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Basada en las características personales.</li> <li>- Escasa o nula documentación</li> <li>- En general requiere muchas horas- hombre por préstamo concedido</li> <li>- Cancelación de préstamos en pequeños pagos semanales ó quincenales.</li> </ul>
Cartera de Préstamos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préstamos por montos variables, aunque algunos pueden ser muy significativos</li> <li>- Con garantías físicas</li> <li>- Cartera diversificada</li> <li>- Atraso de la cartera comparativamente estable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cartera compuesta por montos pequeños</li> <li>- A falta de una garantía física, se emplean técnicas específicas que generan garantías implícitas.</li> <li>- Cartera con baja diversificación</li> <li>- Carteras con atrasos volátiles</li> </ul>
Costos Operativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relativamente bajos</li> <li>- Gastos operativos variados: personal, infraestructura, servicios, publicidad, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altos, cuadruplica en promedio los costos de las finanzas tradicionales</li> <li>- Principalmente gastos de personal</li> </ul>
Estructura del Capital y Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accionistas institucionales e individuales con fines de lucro</li> <li>- Institución privada autorizada por el órgano regulador existente</li> <li>- Organización centralizada con sucursales en las ciudades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamentalmente accionistas institucionales sin fines de lucro</li> <li>- Surgen generalmente por conversión de una ONG</li> <li>- Serie descentralizada de pequeñas unidades en áreas con infraestructura débil</li> </ul>
Fondeo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depósitos del público, líneas externas, obligaciones negociables, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principalmente subsidios ó préstamos con facilidades; capital propio. En etapas más avanzadas pueden captar depósitos (generalmente de bajo monto)</li> </ul>
Clientela	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresas formales e individuos asalariados con niveles de ingreso y educación medio - altos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresarios e individuos de bajos ingresos, firmas familiares; sin documentación formal.</li> </ul>

\* Fuente: Adaptado de Jansson y Wenner (1997) y Rock y Otero (1996)

En lo que hace a las carteras de préstamos, la naturaleza del negocio de las IMF les imprime características particulares. Dado que los préstamos otorgados vencen por lo general en un tiempo relativamente corto, el índice de rotación de la cartera es bastante elevado. Además, las carteras suelen ser menos diversificadas que las carteras convencionales en cuanto a producto, tipo de cliente, sector y área geográfica. El repago de los préstamos frecuentemente se produce de manera semanal debido al ciclo económico subyacente del microempresario, cuyos ingresos y gastos suceden en intervalos semanales o quincenales.

Los costos operativos de las IMF se ven influidos por diversos factores. Dado que los préstamos son pequeños, cada asesor de préstamos debe administrar una gran cantidad de cuentas. La alta frecuencia del cobro de cuotas para la amortización de los préstamos, la asistencia técnica requerida por los clientes y las metodologías crediticias intensivas en el uso de información también contribuyen a incrementar los costos. Como resultado de estos y otros rasgos distintivos, los costos unitarios de la microfinanza son elevados; por lo general cuadruplican los costos de los préstamos tradicionales.<sup>10</sup> Por consiguiente, las IMF suelen aplicar tasas de interés más altas que las demás instituciones financieras a efectos de cubrir estos costos, aunque con el tiempo, la práctica adquirida y la tecnología desarrollada, les permite reducirlos gradualmente. *BancoSol*, el banco comercial boliviano que comenzó dando micro-préstamos en 1992 con tasas iniciales del 65% en u\$s, presta actualmente a tasas del orden del 20% en u\$s.<sup>11</sup>

Las IMF se caracterizan además por una estructura de capital con alta participación de ONGs y accionistas sin fines de lucro, al menos en sus primeros estadios de desarrollo, en los cuales el capital propio es la principal fuente de fondeo de los préstamos otorgados. En estadios posteriores, suelen ampliar sus fuentes de fondeo a la captación de depósitos del público. Por último, la clientela de las IMF se distingue de la atendida por el resto de las instituciones financieras, al estar compuesta en su mayoría por grupos de personas de muy bajos ingresos, con escasa o nula experiencia en el sector financiero tradicional y escasas posibilidades de presentar documentación formal para la obtención de financiamiento.

### **3. Experiencia internacional de las microfinanzas**

En su corta historia, la industria de las microfinanzas ha sufrido notables cambios a nivel internacional. Por un lado, si bien las actividades de las IMF se han diseminado más allá de los países en los cuales se originaron, aún existe alta concentración de las actividades en una serie de países y regiones. Por otro lado, lo que comenzó como experiencias aisladas está convirtiéndose en una nueva industria con características propias y con un número creciente de entidades oferentes de servicios financieros y cantidad de clientela atendida. No obstante, existe aún una gran heterogeneidad dentro de lo que se consideran en términos generales “IMF”.

Respecto al primer punto, esta Sección comienza por realizar un estudio de la importancia de las microfinanzas a nivel de países, con el objetivo de contar con una visión del “mapa” a nivel internacional. Luego se realiza un análisis que permita identificar a los principales proveedores de servicios microfinancieros a la vez que se describen una serie de indicadores cuantitativos en orden a caracterizar las actividades de la industria microfinanciera. Por último, esta Sección describe dos casos bien conocidos de experiencias en microfinanzas: el Grameen Bank y la experiencia boliviana.

---

<sup>10</sup> FMI (2005) estima que el costo operativo para las IMF es del orden de 15%-20% del valor del préstamo, en contraste con las entidades tradicionales, en donde dicho costo es del 5%.

<sup>11</sup> Presentación de la Lic. Pilar Ramirez, presidenta del FIE de Bolivia en el “Seminario Nacional de las Microfinanzas”, Cancillería - Bs.As. 23/11/2005.



### 3.1. Importancia de las IMF en distintos países

Si bien a nivel internacional no existen estadísticas auditadas sobre el total de las IMF, hay datos parciales que permiten cuantificar de manera aproximada la importancia de sus actividades. En este sentido, una de las fuentes de datos más completa es la recopilada por *The Microfinance Information Exchange (MIX)*.<sup>12</sup> Esta institución cuenta con información de una encuesta voluntaria realizada entre un número significativo de IMF de diversas partes del mundo.<sup>13</sup> Si bien los datos pueden tener algún sesgo de selección –al ser la encuesta voluntaria– es la fuente más abarcativa y homogénea con la que se cuenta. La información corresponde a julio de 2003.

De los datos compilados por MIX, para el análisis de esta sección se seleccionó un subgrupo de países representativo del total de la muestra en cuanto a los activos totales de las IMF, el monto de la cartera de préstamos y la cantidad de deudores.

**Cuadro 2: Resumen para los países seleccionados**

	Activos totales	Portafolio de préstamos	Cantidad deudores	Préstamo promedio
	<i>Millones usd</i>		<i>Miles</i>	<i>En usd</i>
Total de la muestra	5.512	4.160	18.136	229
Subtotal países seleccionados	4.872	3.702	16.555	224
<i>% del total muestra</i>	88%	89%	91%	

*Elaboración propia en base a The Microfinance Information Exchange (MIX).*

De acuerdo a los datos elaborados,<sup>14</sup> puede apreciarse en el Gráfico 1 una dispar importancia de las IMF entre países y regiones. Perú y Bolivia en ese orden son los países latinoamericanos que cuentan con mayor tamaño de activos (u\$s 776 y u\$s 505 millones respectivamente) y mayor monto de préstamos (u\$s 612 millones en Perú y u\$s 418 en Bolivia). La muestra de MIX no contaba con datos referidos a la actividad en Argentina, probablemente debido a la escasez de estadísticas disponibles en el ámbito local.

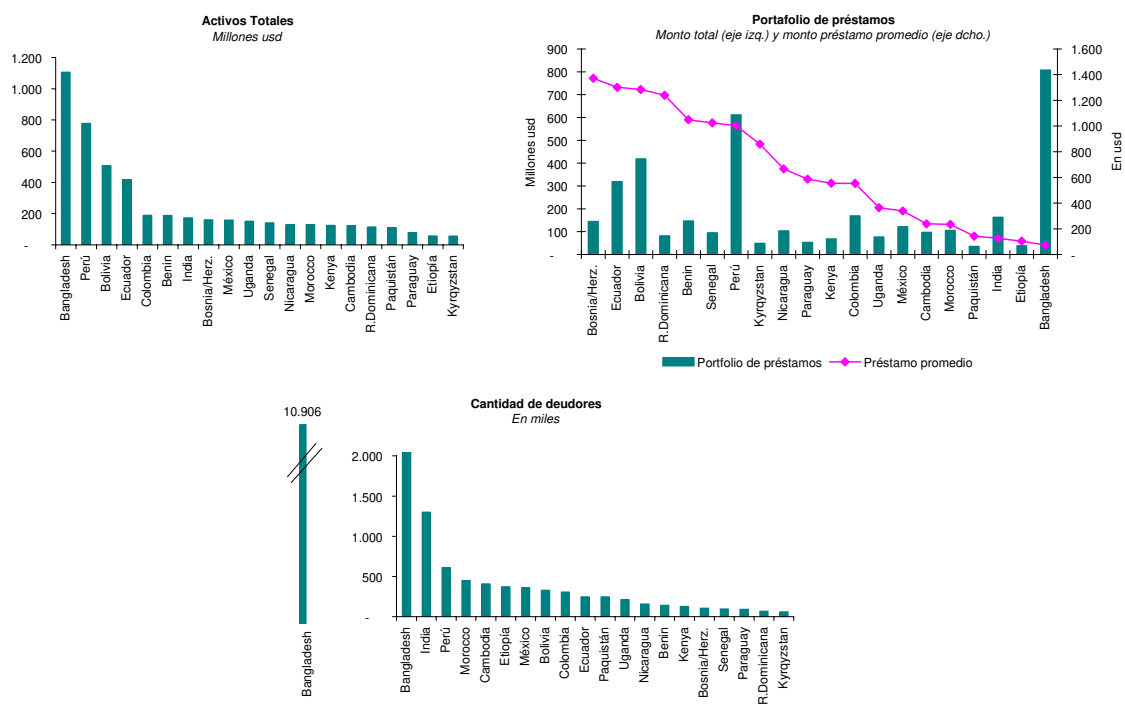
Bangladesh, precursor en el área de las microfinanzas, cuenta con el mayor volumen de activos, de cartera de préstamos y de deudores de toda la muestra, muy por encima del resto de los países. Se destaca también que el monto del préstamo promedio en ese país es el más bajo de todo el grupo analizado, del orden de los u\$s 78. Por el contrario, el monto promedio de los préstamos es más alto en los países latinoamericanos relevados. En este grupo, los montos más altos corresponden a Bolivia y Ecuador con aproximadamente u\$s 1.300 y Perú con u\$s 1.000.

<sup>12</sup> *MIX* ([www.themix.org](http://www.themix.org)). MIX es una entidad privada sin fines de lucro que trata de resolver uno de los principales problemas de las microfinanzas: la falta de información. FMI (2005) brinda una descripción de las fuentes de datos alternativas y sus inconvenientes: una de las bases de datos más completas es Daley-Harris (2003) la cual abarca 55 países, pero tiene la desventaja de dejar afuera a un número importante de instituciones que ofrecen productos microfinancieros. Christen *et al.* (2004), recopila una gran cantidad de instituciones relacionadas con las microfinanzas, pero el contenido de información es limitado.

<sup>13</sup> Los datos para esta encuesta han sido aportados voluntariamente por 453 entidades, de las cuales 253 proveen información relevante.

<sup>14</sup> El apéndice de datos complementarios, al final del documento, contiene el resumen de las estadísticas.

**Gráfico 1: Activos, préstamos y cantidad de deudores de las IMF en una muestra de países\***



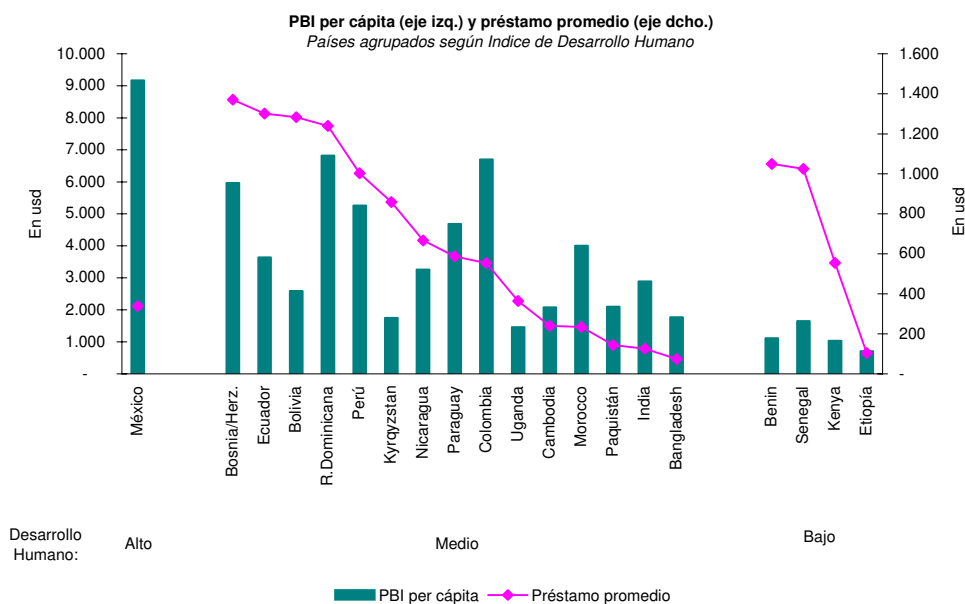
\*Elaboración propia en base a datos de The Microfinance Information Exchange (MIX)

Si bien podría esperarse que el monto de los préstamos promedio otorgados guarde alguna relación con el PBI per cápita de los países analizados, no se observa un patrón uniforme en ese sentido; al menos de la simple observación de los datos y sin controlar por otros factores. El Gráfico 2 muestra ambas variables, a la vez que se muestran los países agrupados según su *Índice de Desarrollo Humano*.<sup>15</sup>

México es el único país de la muestra que pertenece al grupo de los de alto desarrollo y quien tiene el mayor PBI per cápita, del orden de los u\$s 9.100. Allí el préstamo promedio es de u\$s 338. En países pertenecientes al grupo de desarrollo bajo, el préstamo promedio oscila entre valores que superan los u\$s 1.000 en el caso de Benin (con un PBI per cápita de u\$s 1.100) y los u\$s 104 en Etiopía (con PBI per cápita de u\$s 711). Por su parte, el país con menores montos de préstamos por deudor, Bangladesh, se ubica entre los de desarrollo medio, siendo su PBI per cápita de algo más de u\$s 1.700. En el grupo de desarrollo medio también se ubican todos los restantes países latinoamericanos que aparecen en la muestra.

<sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2005).

**Gráfico 2: Monto de préstamos promedio por deudor y PBI per cápita\***



\*Elaboración propia en base a datos de The Microfinance Information Exchange (MIX) y PNUD (2005), Informe de Desarrollo Humano.

### 3.2. Instituciones activas en microfinanzas

A nivel internacional, entre las principales redes que se dedican a las microfinanzas se puede citar a *Opportunity International*, *FINCA*, *ACCION*,<sup>16</sup> *ProCredit*, el Banco Mundial de las Mujeres y *Grameen Bank* (que no tiene vínculos formales con otros bancos, pero sí un programa de replicación en diversos países). En un extremo del espectro se hallan aquellas redes y organizaciones que son de carácter benéfico y se concentran en el otorgamiento de créditos, en particular *Grameen*, *FINCA* y *Opportunity Int*. Típicamente estas entidades pertenecen a inversores religiosos o con fines filantrópicos que usualmente buscan sustentabilidad y suelen recibir donaciones (del orden de u\$s 1.000 millones en 2004)<sup>17</sup> más el aporte de fondos privados y asistencia técnica gratuita a los miembros de la entidad.

Como consecuencia de la dispar evolución de la industria microfinanciera, la distribución de tamaño de la industria es altamente sesgada como muestran algunos estudios, con unas pocas grandes IMF atendiendo al total de los clientes. Como ejemplo, un análisis basado en datos de 1.500 IMF operando en 85 países de Asia, Africa y Latinoamérica encuentra que el 3% de las instituciones más grandes cubren más del 80% del total de miembros de las IMF.<sup>18</sup> El Cuadro 3 presenta información referida a la magnitud de las actividades de las IMF individuales, en términos del tamaño de sus activos, stock de préstamos y depósitos y cantidad de deudores, también para un subgrupo de entidades representativas del total de la muestra de *MIX*.

<sup>16</sup> Opportunity International es una organización sin fines de lucro, con raíces cristianas, que comenzó a dar préstamos en Colombia en 1971, mientras que ACCION Internacional es una red de instituciones financieras que basa su actividad en Latinoamérica comenzando a dar microcréditos en 1973.

<sup>17</sup> Según datos de CGAP

<sup>18</sup> Lapenu and Zeller (2001), citado en FMI (2005)

Grameen Bank aparece como la institución más importante en cuanto al tamaño, a la vez que se destaca que casi la totalidad de sus préstamos (u\$s 338 millones) se fondean con depósitos (u\$s 328 millones).<sup>19</sup> Se observa también que muchas de las IMF que han superado el primer estadio de desarrollo los reciben. BRAC y ASA, otras dos instituciones que operan en Bangladesh, lideran el otorgamiento de préstamos luego del Grameen, aunque difieren en el tipo de fondeo, ya que se asienta en menor proporción en la captación de depósitos. Siguen en importancia una serie de entidades que operan en Latinoamérica, en países como Ecuador (*Banco Solidario*), Perú (*Mi Banco*, *CMAC*) y Bolivia (*Banco Sol*, *Banco Los Andes*). Como rasgo diferencial, se observa que las carteras de estas entidades latinoamericanas están más concentradas en un menor número de clientes en comparación con las IMF de Bangladesh.

**Cuadro 3: Principales instituciones de Microfinanzas\***

Institución	País donde desarrolla sus actividades	Activos (miles USD)	Portfolio prést. brutos (miles USD)	Número deudores (en miles)	Depósitos (miles USD)
1 Grameen Bank	Bangladesh	514.719	337.701	3.700	327.944
2 BRAC	Bangladesh	287.749	243.146	3.994	538
3 ASA	Bangladesh	266.803	201.103	2.773	33.630
4 Banco Solidario	Ecuador	256.634	177.075	136	180.762
5 MiBanco	Peru	158.337	128.687	114	86.137
6 CMAC - Arequipa	Peru	152.885	116.805	85	105.508
7 BancoSol	Bolivia	138.355	108.674	72	81.174
8 Bco Los Andes ProCredit	Bolivia	135.947	113.811	65	71.248
9 CMAC - Trujillo	Peru	127.554	104.089	92	63.708
10 Compartamos	Mexico	125.140	101.024	310	0
11 PRODEM	Bolivia	106.249	86.586	56	61.023
12 CERUDEB	Uganda	103.036	44.626	53	77.741
13 Banco ADEMI	Rep. Dominic.	95.865	72.183	26	39.227
14 EBS	Kenya	86.755	40.089	59	57.932
15 ACLEDA	Cambodia	84.109	65.909	122	31.640
16 CMAC - Sullana	Peru	80.604	60.654	56	33.065
17 CMS	Senegal	77.929	40.715	34	54.340
18 Khushhali Bank	Pakistan	75.921	23.542	168	0
19 WWB - Cali	Colombia	71.240	65.957	93	0
20 FECECAM	Benin	71	43	0	58
Subtotal		2.945.902	2.132.419	12.004	1.305.675
Total de la muestra		5.512.120	4.159.542	18.136	1.757.802

\*Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIX

### 3.3. Indicadores de la industria microfinanciera

Esta sección realiza un análisis de los datos agregados de las IMF con el objetivo de describir las características que presentan a nivel de industria. En el Cuadro 4 se representan algunos percentiles, valores máximos y promedios ponderados por activos, de las principales variables analizadas, desglosadas según se refieran a los préstamos, depósitos e indicadores operativos y de rentabilidad.<sup>20</sup> Debe tenerse en cuenta que los datos fueron contribuidos voluntariamente

<sup>19</sup> Más adelante en este trabajo se muestra información del Grameen Bank actualizada a octubre 2005.

<sup>20</sup> Para más información respecto al significado de los indicadores contenidos en el Cuadro, ver Jansson and Wenner (2002).

por las IMF<sup>21</sup> y que carecen de cualquier tipo de auditoría, lo que podría dar origen a distorsiones.<sup>22</sup> Una de las principales distorsiones es la originada por el grado dispar de subsidios que reciben estas entidades y que pueden no reflejarse en los indicadores de *performance*; es por ello que se suele tratar de ajustar estas variables para tener en cuenta la ayuda externa y obtener variables comparables entre todas las IMF. Otro aspecto a considerar es la forma divergente en que las IMF tratan su cartera irregular (en particular las reglas contables aplicadas con respecto a las provisiones, *write-off* y devengamiento de intereses) dado que ello podría impactar en los resultados financieros. También debe tenerse en cuenta que la información provista podría estar viciada por el *sesgo de supervivencia*.<sup>23</sup>

**Cuadro 4: Indicadores de la industria de IMF**

Indicadores		10 perc	30 perc	50 perc	70 perc	90 perc	Máximo	Prom. pond. p/Activos	Total
Préstamos	Total Activos (en miles USD)	730	2,589	5,826	13,703	50,786	514,719	-	5,512,120
	Préstamos brutos (miles USD)	1	1,962	4,159	10,135	40,732	337,701	-	4,159,542
	Préstamos < US\$300	0.0%	28.4%	57.0%	93.2%	100.0%	100.0%	57.1%	-
	Nro Deudores activos (en miles)	2	6	11	26	79	3,994	-	18,128
	Saldo prom. deuda p/ deudor	75	140	247	441	748	994	-	-
	Saldo promedio de préstamos por individuo / INB <sup>1</sup> per Capita	0.09	0.24	0.43	0.67	1.35	6.28	-	-
	Deudoras Femeninas	31.3%	50.4%	64.9%	85.1%	100.0%	100.0%	58.2%	-
	Deudores / miembros Staff	50	87	125	174	248	-	-	-
Gasto Operat. / Cartera Prést.	10.6%	15.6%	20.6%	31.0%	55.5%	-	17.7%	-	
Depósitos	Depositos (en miles USD)	0	0	0	228	14,124	327,944	0	1,757,802
	Nro de depositantes (en miles)	0	0	0	1	49	2,987	0	7,047
	Depositantes p/ miembros Staff	0	0	0	35	262	-	115	-
	Saldo promedio de deposito por individuo / INB <sup>1</sup> per Capita	0	0	0	0	0.41	-	-	-
Indicadores operativos y de rentabilidad	Margen Ganancias <sup>2</sup>	3.5%	11.4%	20.0%	27.6%	48.5%	-	24.2%	-
	ROA	-4.6%	1.0%	3.3%	6.5%	11.1%	-	4.4%	-
	ROE	-11.5%	4.8%	11.4%	18.4%	32.5%	-	21.5%	-
	Ratio Write Off <sup>3</sup>	0.0%	0.1%	0.7%	1.5%	4.1%	-	1.8%	-
	Costo p/ deudor (en USD) <sup>4</sup>	16	57	100	167	305	-	-	-
	Autosuf. Operativa <sup>5</sup>	0.80	1.04	1.17	1.30	1.60	-	-	-
Cartera en Riesgo > 30 días <sup>6</sup>	0.2%	1.0%	2.2%	4.5%	9.0%	-	4.8%	-	
Clientes bajo línea pobreza	0.0%	13.0%	42.0%	82.0%	100.0%	-	41.2%	-	

Fuente de información: The microfinance information exchange (MIX - Diciembre 2004). Elaboración propia.

1: INB = ingreso nacional bruto

2: Resultado operativo neto sobre los ingresos operativos

3: Valor de los préstamos mandados a pérdida como porcentaje del valor de la cartera de préstamos promedio

4: Gastos operativos sobre cantidad de deudores

5: Ingresos operativos como porcentaje de la suma de: gastos financieros, provisiones y gastos operativos

6: Préstamos con mora mayores a 30 días sobre el total de la cartera promedio

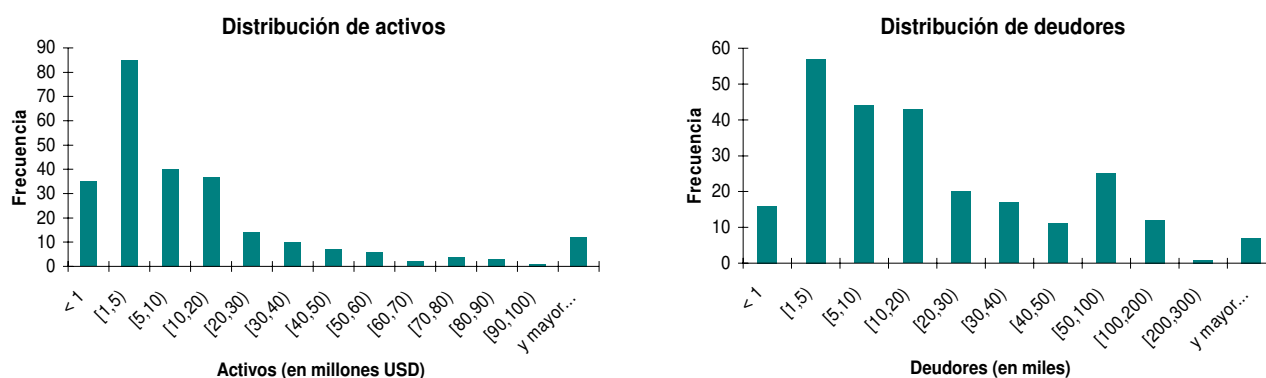
<sup>21</sup> Se trabaja nuevamente en base a la información de *MIX*

<sup>22</sup> Podría sospecharse que aquellas entidades con indicadores débiles se inclinaran por no suministrar la información solicitada, lo cual distorsionaría las estadísticas, en el sentido de que serían demasiado optimistas.

<sup>23</sup> Se denomina así el efecto de no considerar aquellas entidades que desaparecieron de la muestra por concluir sus actividades, y con ellas sus estadísticas, lo que podrían contribuir a empeorar la situación general.

En los siguientes histogramas se puede apreciar que la mayoría de las entidades son pequeñas (el 62.5% tiene menos de u\$s 10 millones de activos), aunque se observan 12 entidades muy significativas (con más de u\$s 100 millones de activos, principalmente ubicadas en Bangladesh, Perú y Bolivia). En lo que refiere a la cantidad de deudores se observa una distribución similar, con una mediana de 10.884 deudores. Esto es bastante razonable y se ve reflejado en una alta correlación entre ambas variables (77.8%).

**Gráfico 3: Activos y número de deudores de las IMF**

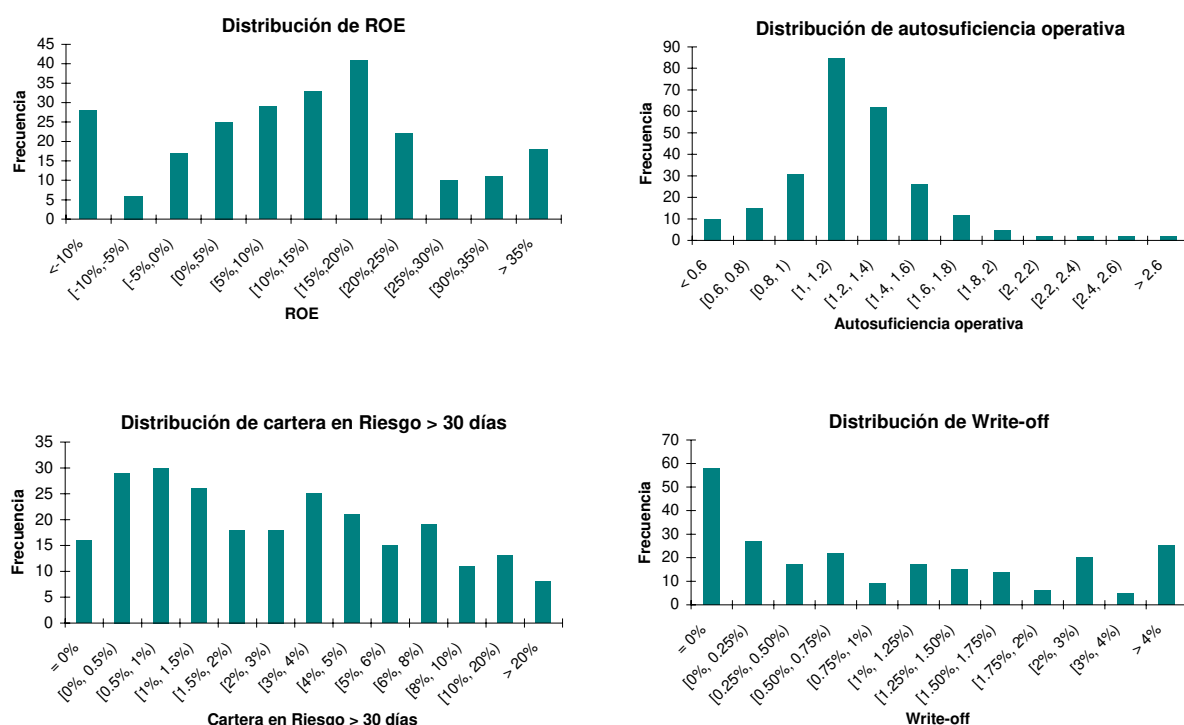


Sin embargo debe tenerse en cuenta que los resultados agregados se encuentran influenciados por la situación particular de Bangladesh, en donde tres entidades suman casi 10.5 millones de deudores, prácticamente el 58% de todos los deudores a nivel mundial. Este fenómeno también explica el hecho de que en el Cuadro 4 los máximos del total de activos, monto de préstamos brutos y número de deudores activos sea tanto más grande que el 90vo percentil. Otra variable interesante de analizar por el lado de los préstamos es la alta proporción de deudoras de sexo femenino: en particular puede observarse que el 50% de las IMF tienen una proporción mayor al 64.9% de deudoras femeninas mientras que si se considera el 70vo percentil puede observarse que en 30% de las entidades esta proporción trepa al 85.1%.

Por el lado de los depósitos se destaca que 62% de las entidades de la muestra no los recibe. También se observa una fuerte vinculación entre el tamaño de la IMF (medida por activos) y la cantidad de depósitos, con una correlación medida del 85%. En aquellas entidades que los reciben, los saldos de depósitos expresados como porcentaje del ingreso bruto per cápita son muy chicos, pudiendo indicar, además del poco desarrollo de las IMF, una baja capacidad de ahorro por parte de la clientela.

En lo referente a los indicadores operativos, deben tenerse presente las distorsiones antes mencionadas, debidas a los dispares criterios en cuanto al tratamiento de los subsidios y a los criterios aplicados a la cartera irregular. Con esto en mente cabe destacar el bajo porcentaje de préstamos mandados a pérdida (*write-off*), con un promedio ponderado por activos del 1.8%; valor que además podría ser muy sensible a algún factor sistémico.

Gráfico 4: Variables operativas de las IMF



Los resultados sobre patrimonio muestran que el 50% de las entidades tiene un ROE por encima del 11,4% mientras que el promedio ponderado por activos del ROE es del 21,5%. Aún así, hay un 20,8% de las entidades con ROE negativo y 22,5% de IMF adicionales presenta ROE entre 0% y 10%. En lo que hace a la autosuficiencia operativa (definida como los ingresos operativos sobre la suma de gastos financieros, provisiones y gastos operativos), la muestra tiene una mediana de 1,17 pero hay un 21,6% de las IMF con este índice menor a la unidad, indicando no ser autosustentables operativamente, aún cuando muchas de las entidades contenidas en la muestra reciben subsidios.

Respecto a los indicadores de morosidad, se observa que el coeficiente de correlación entre la cartera en riesgo mayor a 30 días (definida como los préstamos con mora mayor a 30 días respecto a la cartera promedio de préstamos) y el *write-off* (o préstamos pasados a pérdida) es de 26,4%, en principio bastante bajo. Esto podría deberse a que las entidades logran recuperar muchos de los deudores morosos (como efectivamente ocurre en algunos casos),<sup>24</sup> o alternativamente que las IMF son bastante reacias en pasar los préstamos irrecuperables a pérdida. En todo caso puede observarse en el Gráfico 4 una distribución bastante uniforme para la cartera en riesgo mayor a 30 días, excepto en el rango correspondiente a “cero *write-off*”, el que presenta mayor concentración y podría estar reflejando alguno de los factores mencionados en cuanto a la política particular que aplican las IMF para reconocer las pérdidas. Se observa además que el 90% de las entidades tiene un índice de *write-off* por debajo del 9%.

<sup>24</sup> Ver al respecto la política aplicada por el Grameen Bank, Sección 3.4.

### 3.4. Grameen Bank

Una de las experiencias más importantes y difundidas en microfinanzas es la del Banco Grameen (o Banco de los Pobres) de Bangladesh, que otorga créditos a través de un sistema no basado en requisitos de garantías reales. El fundador de Grameen, el economista Muhammad Yunus, implementó un proyecto de investigación para promover servicios financieros dirigidos a los pobres de las zonas rurales de Bangladesh. Entre los objetivos de la iniciativa se encontraban los de generar oportunidades de autoempleo en una población con altos índices de desocupación a la vez que terminar con la acción de los usureros.

Yunus había comenzado prestando dinero de su propio bolsillo y luego amplió los créditos con fondos que obtuvo ofreciéndose como garante. Aquellos primeros préstamos se devolvieron en su totalidad. El proyecto se desarrolló con éxito en Jobra entre 1976 y 1979 y, a partir de ese momento, con el apoyo del Banco Central de Bangladesh y otros bancos nacionales, se extendió a varios distritos. El número de clientes creció de menos de 15.000 en 1980 a casi 100.000 hacia mediados de 1984.<sup>25</sup>

A diferencia de otros proyectos de microfinanciamiento a nivel mundial, el Grameen Bank es una institución sin fines de lucro cuyo objetivo principal es el combate de la pobreza más que la autosustentabilidad. Esto implica que periódicamente deba recibir recursos externos para mantener sus operaciones en actividad.

Grameen aplica una metodología propia que comienza por concentrar las actividades exclusivamente en los más pobres, a través de criterios claros de selección de sus clientes. Los créditos -sin garantías tradicionales, por montos muy pequeños y con una tasa de interés de aproximadamente 20%- se otorgan prioritariamente a las mujeres y se devuelven en cuotas semanales. La metodología utiliza como garantía a la responsabilidad colectiva de grupo. Los deudores forman grupos de 5 miembros, de los cuales inicialmente sólo dos pueden obtener un préstamo. Una vez que éstos reembolsan las seis primeras cuotas semanales más los intereses, reciben el crédito otros dos integrantes. Canceladas las seis primeras cuotas de estos últimos, es el turno del quinto candidato. La conducta de cada miembro se convierte, de algún modo, en el colateral del crédito (ver Box al final de esta sección, para más detalles respecto a la metodología y productos ofrecidos actualmente por el Grameen Bank).<sup>26</sup>

Grameen cuenta en su país de origen con un amplio sistema de sucursales y centros en los que se desempeñan gerentes y trabajadores bancarios especialmente seleccionados. Este personal visita las aldeas que se encuentran en su zona de influencia para difundir los objetivos del banco e identificar posibles candidatos; los grupos de clientes son objeto de una supervisión rigurosa. La experiencia del Banco Grameen demostró que el microcrédito es un instrumento efectivo en el alivio de la pobreza. La evolución posterior de este tipo de iniciativas ha conducido a utilizar el instrumento microcredicio dentro de programas más amplios, por ejemplo de desarrollo local, organización comunitaria, actividades de capacitación y estímulo del ahorro por parte de los hogares pobres.

---

<sup>25</sup> En base a información pública obtenida del Grameen Bank.

<sup>26</sup> En la sección siguiente se brinda una descripción más completa de las metodologías crediticias utilizadas por las IMF, con base en las que se aplican en Bolivia.



Analizando los indicadores de *performance* del Grameen Bank de los tres últimos años,<sup>27</sup> se observan niveles positivos de autosuficiencia operativa (ingresos operativos en relación a los gastos financieros, operativos y provisiones) y mejoras en la autosuficiencia financiera - indicador idéntico al anterior pero ajustado por los subsidios que recibe la entidad- el que muestra que en los dos últimos años el Grameen podría sostenerse sin la ayuda de subsidios. El año 2002 presenta los indicadores más débiles, probablemente como consecuencia de la reorganización interna a la que estuvo sujeta la entidad (ver Box al final de la sección para más detalles).

**Cuadro 5: Grameen Bank**  
**Indicadores de performance y análisis de ratios\***

	2002	2003	2004
<b>Rentabilidad/suficiencia</b>			
Return on equity (ROE)	2.9%	10.6%	8.9%
Autosuficiencia Operativa (OSS) <sup>1</sup>	102.0%	111.1%	109.9%
Autosuficiencia Financiera (FSS) <sup>2</sup>	99.6%	107.9%	105.7%
<b>Eficiencia y productividad</b>			
Productividad por oficial de crédito <sup>3</sup>	291	399	487
Gastos operativos <sup>4</sup>	11.19%	10.52%	9.22%
Gastos de personal / Portafolio de préstamos	8.70%	8.12%	6.88%
Costo por deudor (en usd) <sup>5</sup>	12	11	8
Portafolio por oficial de crédito (en millones usd)	0.031	0.038	0.044
<b>Estructura de capital</b>			
Ratio de adecuación de capital <sup>6</sup>	9.70%	19.30%	16.51%

<sup>1</sup> Ingresos operativos/(G Fin. + G Operat. + Provisiones por prést.)

<sup>2</sup> Ing. Operat. Ajustados/(G Fin. + G Operat. Ajustados + Provisiones por prést.). Los ajustes se realizan para mostrar como se comportaría la entidad si careciera de subsidios.

<sup>3</sup> Cantidad de deudores activos/Cantidad de Oficiales de Crédito

<sup>4</sup> G Operat./Cartera Promedio de Prést. Brutos

<sup>5</sup> G Operat./Cantidad Prom. De deudores activos

<sup>6</sup> Capital aportado/activos Ponderados por riesgo

\* Fuente: Grameen Bank

En los tres años considerados se observa también un notable incremento de la productividad por oficial de crédito; en el año 2004 cada oficial atendía a casi 500 deudores. A su vez, se evidencia una reducción de los gastos operativos, de los costos por deudor y un crecimiento en el monto de préstamos administrado por cada oficial. Probablemente ello se encuentra asociado a la introducción de mejores herramientas computacionales para la administración de los préstamos, lo que permite que cada oficial de crédito administre una mayor cantidad de clientes y un mayor volumen de portafolio, con una consiguiente mejora en los costos.

<sup>27</sup> Para más información respecto al significado de los indicadores contenidos en el Cuadro 5, ver Jansson and Wenner (2002).

En lo que hace a la regulación, el *Grameen Bank* es un banco regulado desde 1983, de acuerdo a una ordenanza especial (*Grameen Bank Ordinance 1983*). Está regulado por el gobierno y supervisado por el banco central de Bangladesh. Además del *Grameen Bank*, existen en Bangladesh más de 1.000 IMF semi-formales constituidas como ONG (siendo BRAC, ASA y PROSHICA las más importantes) y cuyo objetivo es puramente social. Actualmente estas entidades no están reguladas ni supervisadas por el banco central, sino sólo registradas como ONG. En el año 2000, el gobierno creó la *Microfinance Research and Reference Unit (MRRU)* dentro del Banco Central de Bangladesh, con el objetivo de desarrollar un sistema de supervisión y regulación apropiado para estas IMF-ONG, a la luz de la importancia que dichas entidades están teniendo en el país; sistema que aún no se encuentra operativo.<sup>28</sup>

### *El Banco Grameen en Argentina*

El Banco Grameen actúa en el país a través de la Fundación Grameen (Aldeas) Argentina (FGA), creada en 1999, implementando experiencias de microcrédito en más de 20 localidades del país. En las primeras réplicas, la asistencia microfinanciera se canaliza a través de organizaciones no gubernamentales.

#### *Metodología*

Los microcréditos están destinados sólo a personas pobres que residan en las zonas alcanzadas por la actividad de alguna de las réplicas. El monto mínimo de los microcréditos en Argentina es de \$ 500 y no se exige garantía material alguna. La metodología crediticia es la misma que utiliza Grameen Bank en el resto del mundo. Si bien los microcréditos se otorgan para ser destinados a emprendimientos individuales, es menester formar grupos de 5 personas del mismo sexo y sin parentesco, obligándose solidariamente unas con otras. Esto crea responsabilidad y cooperación grupal que asegura el compromiso con el reembolso de los préstamos. Generalmente, los microcréditos se devuelven en 50 cuotas fijas semanales, incluyendo capital y un interés del 20% fijo anual aproximadamente. Inicialmente el monto del préstamo es bajo, pero si la persona cumple íntegramente con la devolución del mismo puede renovarlo año tras año por montos levemente superiores en cada ocasión.

#### *Resultados obtenidos*<sup>29</sup>

- Se han beneficiado directamente 1.250 personas, otorgándoles la posibilidad de sustentarse a través de un auto-empleo y a 6.250 indirectamente considerando a todo el grupo familiar. En la actualidad, hay alrededor de 1.200 prestatarios activos con una cartera de \$ 540.000 (u\$s 180.000 aproximadamente).
- Se han otorgado más de 1.800 microcréditos con la metodología Grameen, incluyendo renovaciones. El monto total prestado asciende a \$ 810.000 (u\$s 270.000).
- Se ha alcanzado un reembolso promedio de los préstamos superior al 92%, lo que refleja el éxito de los prestatarios en sus microemprendimientos.

---

<sup>28</sup> Banco Central de Bangladesh

<sup>29</sup> En base a datos de diciembre 2005 de [www.grameenarg.org.ar](http://www.grameenarg.org.ar)

### **Box: El Grameen Bank II\***

En el año 1998, un desastre natural que afectó a Bangladesh hizo que la mayoría de los deudores del Grameen Bank perdieran gran parte de sus posesiones y negocios. Comenzaron a sentir la carga de la deuda acumulada hasta entonces y la tasa de repagos de los créditos comenzó a caer rápidamente. Ello se conjugó con una crisis que comenzó en 1995 en la cual un importante número de deudores dejaron de asistir a los centros de encuentro y cesaron el pago de sus préstamos, incentivados por políticos de las aldeas que exigían que el Grameen Bank pagara el denominado "impuesto grupal", un tipo de cuenta de ahorro que los miembros debían constituir al operar con el banco. A ello se sumaron algunas debilidades internas del sistema, el que contenía un grupo de reglas bien definidas de las cuales no se permitía apartar. Muchos deudores comenzaron a alejarse y eso generó un efecto multiplicador: si un deudor cesaba sus pagos, incentivaba a que otros también lo hicieran.

A pesar de los esfuerzos realizados, no se obtuvieron mejoras. Fue así que el Grameen decidió rediseñar su metodología, proceso que comenzó en abril de 2000. La transición hacia el nuevo sistema, denominado "*Sistema Grameen Generalizado*" (GGS), se puso en marcha en marzo de 2001 y en agosto de 2002 se completó el proceso, haciendo que el Grameen Bank II quedara en operaciones en todas las sucursales, algo que el propio Yunus denomina "la segunda generación de instituciones de microcréditos". A diferencia del programa anterior ("*Sistema Grameen Clásico*"-GCS), no se exige un monto de pago semanal fijo, ni que la deuda sea por plazos fijos de un año, ni se exige la constitución de un fondo grupal, entre otras de las características que se dejaron de lado en el nuevo diseño debido a que habían sido causas generadoras de tensiones entre los deudores. El nuevo sistema permite diseñar productos mucho más adaptados a las necesidades propias de cada cliente.

#### ***Tipos de préstamos***

El GGS ha sido diseñado en torno a un producto denominado *Préstamo Básico (PB)*. Adicionalmente, hay otros dos productos de préstamos paralelos al PB: a) el préstamo para la vivienda y b) el préstamo para educación superior. Todos los deudores se inician con un PB. Si el deudor cumple sus obligaciones en tiempo y forma, puede continuar con este tipo de préstamos ciclo tras ciclo y aumentar los montos de la deuda. Si falla en repagar el PB entonces el banco, el grupo y el deudor tienen la opción de entrar en un proceso de renegociación para firmar un nuevo contrato con un nuevo calendario de repagos, el que se denomina *Préstamo Flexible (PF)*. Por el contrario, si el deudor no desea entrar en un proceso de renegociación, se lo considera un "*incumplidor voluntario*". A diferencia del PB, el monto de los PF no se puede incrementar. Este tipo de préstamos constituyen una vía de salida para que aquellos deudores que enfrentan dificultades y no pueden cumplir con los pagos del PB, no sean excluidos del grupo y no se generen tensiones entre los miembros, algo que sucedía con la metodología original. Si los deudores cumplen los pagos de los PF, entonces pueden hacerse nuevamente sujetos de un PB; se estima que ello lleva un tiempo de entre 6 meses a 2 años. Por el contrario, si el deudor no puede cumplir sus obligaciones, sólo puede seguir accediendo a los PF. Si aún así el deudor no logra cumplir, entonces se lo considera un "*incumplidor involuntario*".

Los PB llevan una previsión del 0%. Si un deudor no paga sus cuotas durante 10 semanas consecutivas, o si no paga el monto estipulado que debe pagar en un período de 6 meses y no se mueve a un PF, entonces ha hecho *default*, y las previsiones son del 100% (sobre el principal y el interés). Exactamente un año después, la deuda se manda a pérdida y se lo hace de manera mensual (en lugar de hacerlo al final del año contable)

Los PF tienen previsiones del 50%. Cuando no se pagan dentro de los dos años siguientes a su otorgamiento, se constituyen previsiones del 100%. Luego del tercer año de impago, el PF es dado de baja. Sin embargo, todos los préstamos en esta condición son tratados como recuperables. Yunus estima que bajo el GGS, el 90% de los préstamos dados de baja y sus intereses se recobrarán en algún momento, ya que está en el interés de los deudores hacerlo, puesto que saben que en el futuro es posible que nuevamente necesiten dinero prestado por el banco.

#### ***Cuentas de ahorro***

En el GCS los deudores debían aportar a una cuenta común. Bajo el nuevo programa, cada deudor tiene tres cuentas de ahorro obligatorias: a) Cuenta de ahorro personal; b) Cuenta de ahorro especial y; c) Cuenta de depósito de pensiones (obligatoria sólo para quienes tienen deudas mayores a u\$s 138).

Cada vez que se otorga un préstamo, se deduce un 5% del monto de la deuda ("*ahorro obligatorio*"). La mitad se destina a una cuenta de ahorro personal, el resto se destina a una cuenta de ahorro especial. El deudor puede retirar la cantidad de dinero que desee de su cuenta personal, la que además se nutre de un monto de ahorro obligatorio semanal. No se pueden realizar retiros de las cuentas especiales durante los tres primeros años. Luego se permite retirar de esas cuentas una vez cada tres años, siempre que el depósito supere un determinado monto; sólo en circunstancias especiales se puede retirar la totalidad y parte del dinero en esta cuenta se puede utilizar para comprar acciones del Grameen. Se requiere además que todos los deudores con préstamos por encima de los u\$s 138 depositen un mínimo de u\$s 0.86 cada mes en sus cuentas de depósitos de pensión. Luego de 10 años, el deudor recibirá una cantidad garantizada que será igual al doble del monto que depositó en 120 meses.

#### ***Seguros***

El *loan insurance programe* se instrumentó con el GGS y se trata de un programa por el cual el último día de cada año, los deudores depositan un monto equivalente al 2,5% de la deuda pendiente en una cuenta de ahorro denominada "*loan insurance saving account*". Los ingresos de intereses percibidos por esas cuentas se destinan a un *fondo de seguros* y, si el deudor muere en el transcurso del año siguiente, el fondo paga la cantidad de la deuda pendiente mientras que la familia del deudor recibe la cantidad depositada en la cuenta de ahorro. No se requiere que el deudor realice el depósito en la cuenta de ahorro si el monto de la deuda no se incrementa de un año a otro; si ese monto crece, entonces se contribuye con el 2,5% del incremento. Si la deuda se incrementó en un año respecto al anterior y el deudor muere, el fondo repaga la totalidad del monto adeudado.

\*Fuente: Yunus, Muhammad (2002)

### 3.5.La experiencia boliviana

En el año 1985 Bolivia inició un proceso de reestructuración del sector financiero que luego jugó un importante rol en el diseño de la estructura regulatoria de los servicios microfinancieros: la restitución de la autonomía de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF); el cierre de cuatro bancos estatales; la eliminación de controles sobre la tasa de interés y la adecuación del marco regulatorio de las entidades financieras. El cierre de los bancos públicos, que hasta ese momento eran los principales proveedores de recursos para los pequeños productores, resultó en una proliferación de entidades privadas sin fines de lucro que ofrecían créditos en pequeña escala a productores que no eran capaces de acceder al sistema financiero formal.

El primer programa de microcrédito bajo esquemas innovadores de garantías, como es el caso del grupo solidario, se había iniciado a principios de la década de los 80 impulsado por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, la Fundación Calmeadow y ACCION Internacional. Estas promovieron la creación de la *Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa* (PRODEM), en 1986.

El éxito de PRODEM fue evidente, a tal grado que era difícil atender la creciente demanda insatisfecha de una forma sostenible. Este, entre otros factores, fue decisivo para emprender la creación del Banco Solidario. Los directores de PRODEM argumentaron ante la SBEF que ya no eran capaces de sostener la tasa de crecimiento con el tipo y nivel de financiaciones disponibles para las organizaciones sin fines de lucro. La tasa de interés era suficiente para cubrir los costos operativos pero no para financiar una expansión del portafolio. La demanda por préstamos excedía sustancialmente la capacidad de PRODEM para satisfacerla y lo que cualquier grupo de donantes estuviese dispuesto a financiar. Es por ello que la creación de un banco comercial fue vista como la mejor alternativa para superar estas limitaciones. El proyecto se inició en 1988 y culminó en 1992 con la aprobación de la creación del *BancoSol*, como sociedad anónima. Luego de trece meses de operaciones el banco contaba con 16 sucursales (se había iniciado con 7 transferidas por PRODEM), 44.000 clientes activos, una cartera de u\$s 11 millones y una tasa de default menor al 1%.<sup>30</sup> En la actualidad, cuenta con 66 oficinas, un staff de más de 600 personas y se encuentra posicionado como líder indiscutido del negocio de las microfinanzas en Bolivia (ver detalles en el *Box*).

El “boom” de este mercado financiero emergente también exigió a las autoridades el desarrollo de una capacidad institucional especializada y normas apropiadas para habilitar y controlar las actividades de las IMF. Ello permitió que la confianza en esas instituciones se acrecienta y que puedan desarrollar otros servicios financieros demandados por los segmentos del mercado atendidos.

El Decreto Supremo 24.000 de mayo de 1995 facultó la creación de la figura de los Fondos Financieros Privados (FFPs), como sociedades anónimas (son entidades financieras no bancarias) especializadas en la intermediación de recursos hacia pequeños prestatarios y microempresarios, permitiendo que las principales ONG especializadas en ese segmento cumplan con sus objetivos a través de la conformación de sociedades con capital de riesgo, facultadas a captar depósitos y sujetas al control de la SBEF.

---

<sup>30</sup> Gomez, Tabares y Vogel (2000).

### Box: Banco Solidario\*

Durante 2004 y el primer semestre de 2005 el *BancoSol* mantuvo un alto crecimiento en la actividad, lo que le permitió continuar incrementando el flujo de ingresos, seguido por la reducción del gasto en provisiones, implicándole alcanzar adecuados niveles de retorno desde 2003. Por el nicho al que se encuentra enfocado, el nivel de gastos usualmente es más elevado, siendo éste compensado con mayores spreads y, en consecuencia, tasas activas mayores a las de la banca tradicional, implicándole altos ratios de eficiencia, aun mejores que los de la banca (62,0% sobre ingresos a jun/05).

<i>Ratings (Septiembre 2005)</i>			30/06/2005	31/12/2004
<i>Banco Solidario</i>		Total Activos (mill. us\$)	157	138,2
		Patrimonio (mill. us\$)	17,5	18,7
Corto Plazo	F2 (Bol.)	Resultado (mill. us\$)	1,8	3,9
Largo Plazo	A+ (Bol.)	ROAA	2,40%	3,08%
Emisor	A+ (Bol.)	ROEA	19,59%	21,93%
Tendencia	Estable	Capital Activos	11,13%	13,50%

Durante el primer semestre de 2005 se mantuvo el incremento de cartera mostrado en los periodos anteriores, con una calidad sustancialmente mejor a la del sistema financiero (mora de 4,3% versus 12,3% del sistema financiero) y una conservadora política de provisiones (158,3% de la mora). El 83,7% de su cartera corresponde a microcréditos, motivo por el cual presenta una gran dispersión por deudor. Su principal fuente de recursos continúa siendo las obligaciones del público (72%), con una alta concentración en depositantes, seguido de fondeo de mediano y largo plazo (16,4%) con organismos internacionales e instituciones. Luego del debilitamiento de sus indicadores de liquidez en el transcurso de 2004, dado el crecimiento de cartera, desde fines de ese año incrementó en más de 2,5 veces sus activos líquidos, mejorando sus descaldes en las posiciones de corto y mediano plazo.

La perspectiva de las calificaciones asignadas al *BancoSol* son estables en el mediano plazo, considerando su desempeño en el actual entorno económico, ésta no debiera verse modificada. Una estabilidad en el actual entorno social y político favorecerían a un incremento en la calificación. *BancoSol* es un banco pequeño (3,5% de las colocaciones del sistema financiero a jun/05), líder en el mercado de microcrédito en Bolivia. Enfocado al sector de microempresas y pequeña empresa, opera a través de 66 oficinas, 24 ATM's y con un staff de 664 personas. Durante el 2004 su principal accionista, el grupo Acción Internacional amplió su participación a 45,8%, seguido de la Fundación Prodem (20,2%).

\*Fuente: Fitch Ratings, Instituciones Financieras, septiembre 2005. [www.fitchratings.com.bo](http://www.fitchratings.com.bo)

Los requisitos de capital de apertura que se aplican sobre estas entidades no bancarias (u\$s 920.000 aproximadamente cuando para los bancos es de u\$s 8 millones)<sup>31</sup> y el reconocimiento de las garantías solidarias, unidos a un estricto marco prudencial que establece límites de otorgamiento y concentración del crédito menores que los establecidos para los bancos y la prohibición de otorgar créditos a sus accionistas y administradores, representan una razonable combinación de respaldo patrimonial y dispersión de riesgos crediticios. El concepto de FFP ha sido la figura legal a partir de la cual la iniciativa privada ha podido orientar sus esfuerzos hacia la atención de una demanda de crédito insatisfecha, de sectores tradicionalmente marginados de los servicios financieros.

Del mismo modo, el Decreto Supremo 24.439 del año 1996 tuvo como objetivo principal la regulación del ámbito de aplicación de la Ley General de Sociedades Cooperativas para que aquellas de carácter financiero puedan incorporarse al sistema financiero nacional. Se establecieron las reglas para su funcionamiento, desarrollo y supervisión de sus actividades. Se propendió al fortalecimiento del sistema cooperativo de ahorro y crédito existente en el país dotándole de un adecuado control, fiscalización y seguimiento en garantía de los ahorristas y depositantes y de la solvencia del sistema financiero en su conjunto.

<sup>31</sup> Según tipo de cambio a fines de diciembre de 2005 (630.000 y 5.500.000 de Derechos Especiales de Giro respectivamente). Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia.

La reglamentación desarrollada sobre la base de este decreto ha permitido que hasta la fecha 23 entidades, luego de haber fortalecido su situación financiera y operativa, hayan recibido su licencia de funcionamiento y con ello se las habilitase para acceder a nuevas y variadas fuentes de financiamiento y a la captación de ahorro.

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia posee una normativa específica para la actividad de microfinanzas que abarca tanto a los FPP como a las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Dentro de las regulaciones prudenciales, la constitución de provisión por incobrables considera el *riesgo específico* de impago de créditos (una tabla establece las provisiones a realizar en base a los *días* de mora, teniendo en cuenta el corto ciclo de repago de los créditos de las IMF) y un *riesgo adicional* a la morosidad basado en la tecnología crediticia adoptada por las entidades. Este último componente exige provisiones genéricas siempre que las políticas y prácticas realizadas por las IMF no se ajusten a los lineamientos mínimos establecidos por la normativa. Se ha simplificado también la apertura de sucursales y agencias con el fin de promover la cobertura geográfica de servicios microfinancieros.<sup>32</sup>

Para el resto de los bancos en Bolivia, las provisiones sobre los préstamos comerciales que no son de microcréditos no se determinan en base a los días de mora sino a la calificación que cada entidad otorga al deudor y que dependerá de la capacidad estimada de repago de la deuda. Las entidades utilizan metodologías basadas en fundamentos matemáticos y estadísticos para obtener la probabilidad del incumplimiento, el monto de pérdida dado el no pago y la exposición al momento del incumplimiento. Se clasifican los deudores en 8 categorías contando cada una con un porcentaje de provisión específica. También las entidades realizan provisiones genéricas sobre sus créditos.<sup>33</sup>

Se debe resaltar que las microfinanzas en Bolivia tuvieron un fuerte impulso de la cooperación externa. Los organismos internacionales han jugado un rol muy importante en el desarrollo de la actividad microfinanciera, concentrando su apoyo principalmente en el fortalecimiento institucional, desarrollo gerencial y fortalecimiento de cartera, soporte que fue otorgado a la mayoría de las IMF. Sin embargo el apoyo tiene un límite y ha ido disminuyendo en la medida que las instituciones lograron su autosostenimiento financiero. Esto motivó a que en el mercado de microfinanzas se desarrolle una nueva estructura institucional: entidades financieras de “segundo piso”, que ofrecen financiamiento principalmente a las entidades financieras, bancarias y no bancarias, que atienden a la micro y pequeña empresa.

#### **4. Metodologías Crediticias de las IMF**

Dada las diferencias con las finanzas tradicionales en lo que respecta fundamentalmente a las garantías, las IMF han desarrollado diversas metodologías de otorgamiento de préstamos tal que se adecuan a sus características particulares. Si bien su implementación difiere entre instituciones y países, todas comparten un conjunto de características generales. En esta

---

<sup>32</sup> Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Regulación y Supervisión de EMFs.

<sup>33</sup> Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. Título V Capítulo I.

sección se realiza una descripción de las metodologías crediticias basada en la experiencia boliviana.<sup>34</sup>

#### 4.1. Grupo Solidario

Esta es probablemente la metodología más conocida y que ha sido adoptada por varias instituciones, aunque en muchos casos se combina con otras de tipo individual o asociativa, o con otros servicios no financieros. La característica principal es el uso de una garantía intangible, denominada *garantía mancomunada* que se basa en el compromiso de todos los componentes del grupo de responder ante una eventual falta de pago de uno de sus miembros. El sujeto de crédito es el grupo solidario como un todo. En algunos casos, los créditos son de libre disponibilidad, ya que el prestatario puede utilizar los recursos para lo que considere conveniente. Finalmente, es un *crédito secuencial*, ya que el grupo empieza recibiendo montos de dinero pequeños que van creciendo paulatinamente en función al cumplimiento de sus obligaciones.

Para proceder a la aprobación de la solicitud de un crédito, los asesores encargados realizan una visita a cada uno de los integrantes del grupo, para verificar la existencia y funcionamiento del negocio al cual se dedica cada prestatario. El proceso dura generalmente una semana. Si la solicitud es aprobada se efectúa el desembolso al grupo. Para facilitar el seguimiento y repago del crédito, cada grupo nombra un coordinador y un secretario, quienes en forma rotativa se hacen cargo de distribuir el monto total desembolsado al grupo, así como también de la recuperación y posterior repago del préstamo a la institución. La rotación de este tipo de préstamos es muy alta; aproximadamente seis meses en promedio. Si es que se ha cumplido con el pago del crédito sin problemas, el grupo está habilitado para continuar en la secuencia crediticia con un monto mayor.

#### 4.2. Crédito Individual

La característica principal de esta metodología es el empleo de la *garantía personal*, que permite al cliente crear su propio plan de negocios acorde con la actividad que realiza. Actualmente se constituye en una alternativa para aquellos microempresarios que no desean o no pueden acceder al sistema microfinanciero mediante la metodología de grupos solidarios y cuya única posibilidad de conseguir recursos es a través de mecanismos informales. Asimismo, es también utilizada por aquellos empresarios que normalmente requieren montos mayores a los que pueden obtener mediante grupos solidarios y están en posibilidades de otorgar una garantía real.

En instituciones que ofrecen otros servicios financieros además del crédito individual, esta metodología es aplicable a aquellos clientes que inicialmente conformaron un grupo solidario, demostrando ser buenos sujetos de crédito a lo largo de su trayectoria crediticia y que debido al crecimiento de su actividad microempresarial requieren montos y plazos mayores, pudiendo ofrecer en esas condiciones otro tipo de garantías.

El agente encargado de procesar las solicitudes realiza una visita a cada cliente potencial para realizar el análisis de la fuente de repago, prepara un flujo de fondos y luego plantea la

---

<sup>34</sup> FUNDAPRO (1998)

solicitud y la propuesta crediticia al comité de créditos de la institución, que en última instancia aprueba o rechaza la solicitud.

#### 4.3. Crédito Asociativo

El desarrollo de esta metodología está basado en la existencia de una organización ya establecida (asociación o cooperativa), cuya función es la intermediación de los fondos otorgados por la institución financiera hacia sus miembros. En muchos casos estos recursos se utilizan para lograr mejoras en las actividades realizadas por los asociados -mayormente productores- constituyéndose generalmente en capital de inversión.

#### 4.4. Bancos Comunales

La base de funcionamiento de esta metodología es la *garantía mancomunada*. Un banco comunal es una agrupación de personas, quienes son responsables del manejo y de la devolución de los recursos otorgados por la institución promotora de estos servicios, generalmente denominada *Institución Ejecutora*. Esta última es la que organiza la asociación comunal, también conocida como *banco comunal* y realiza el primer desembolso del crédito. Cada banco comunal nombra un comité de créditos para el manejo de la “cuenta externa”, constituida con recursos otorgados por la Institución Ejecutora y de la “cuenta interna”, con recursos propios de los miembros del banco.

Los recursos de la cuenta interna son generados mediante dos fuentes. La primera son los ahorros de los miembros integrantes del banco comunal -que es un requisito para poder acceder al crédito- los que se depositan en una cuenta bancaria en el sistema financiero a nombre del banco comunal. La segunda fuente son los intereses que genera la cuenta externa durante todo el ciclo del préstamo, aproximadamente de 4 meses.

Una vez que se reciben los recursos de la Institución Ejecutora, éstos circulan permanentemente entre los prestatarios del banco comunal, debido a que ellos cancelan semanalmente cuotas de capital e intereses; recursos que son represtados a los clientes. En Bolivia, el uso de esta metodología está dirigido principalmente a grupos de mujeres pobres, es el caso de Crédito con Educación Rural (CRECER), PRO MUJER y Save the Children.

Los interesados en los servicios promocionados por la Institución Ejecutora, forman una asociación comunal, la misma que a su vez nombra una mesa directiva para solicitar y garantizar el crédito formalmente a la Institución Ejecutora. Una vez constituida la asociación, se da un curso de capacitación previo al desembolso de los recursos, donde además de recibir información sobre la mecánica del crédito y lo que significa la garantía mancomunada, se identifica la actividad a la cual se va a dedicar cada una de las prestatarias. Una particularidad de este programa es que se financian iniciativas de pequeños negocios y no se exige experiencia previa para solicitar el crédito. Para PRO MUJER, el objetivo de este curso de capacitación es el desarrollo de un plan de negocios que pueda asegurar un mejor nivel de ingreso a las futuras prestatarias. Seguidamente, se forman los grupos solidarios, compuestos de 4 a 6 personas. Algunas veces los grupos llegan a la asociación ya formados, pero no es un requisito. Cada grupo hace su solicitud de crédito a la asociación comunal. La mecánica del crédito es secuencial y durante el primer ciclo no se puede solicitar montos de dinero muy elevados por persona.



## 5. Aspectos regulatorios de las microfinanzas

Tal como se mencionó en secciones anteriores, la experiencia demuestra que las IMF se han originado como organizaciones de servicios financieros sin fines de lucro, fondeadas principalmente por ONG, entidades gubernamentales y organismos internacionales. También se observa que para ser sustentables y poder atender una demanda creciente de servicios financieros, las IMF deben alcanzar una escala importante. Para ello, excepto que se destinen fondos públicos (lo cual en ciertas ocasiones puede atentar contra los incentivos a incrementar la escala y la eficiencia de los servicios), alcanzado cierto nivel de actividades se plantea la necesidad de atraer el capital privado y movilizar ahorros provenientes de la misma clase de individuos a la que se le da financiamiento. La posibilidad de que las IMF capten depósitos del público es el factor clave que abre la puerta a que esas entidades puedan quedar alcanzadas por regulaciones prudenciales.

Ello plantea desafíos a los órganos reguladores en cuanto a que las IMF suelen carecer de una estructura de propiedad clara y capital abundante; inicialmente tienen bajas perspectivas de ganancia y trabajan con metodologías específicas con las cuales los supervisores suelen no estar familiarizados. Las superintendencias de entidades financieras enfrentan una tendencia regional de aumento de la formalización de las microfinanzas, que probablemente no disminuirá. En vista de estas circunstancias, actualmente el desafío reside en la concepción e implementación de una regulación adecuada y rentable para las instituciones de microfinanza que no comprometa las metas a largo plazo de acumulación de capital, asignación de recursos y estabilidad para el sistema financiero en su conjunto.

A efectos de analizar los aspectos regulatorios específicos asociados a las microfinanzas, se exponen a continuación distintas visiones pertenecientes a investigaciones de diversas organizaciones internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, Grupo Consultor para Asistir a los Pobres y Fondo Monetario Internacional), las que cuentan con grupos especialmente dedicados a este tema.

### 5.1. Banco Mundial<sup>35</sup>

La regulación de las IMF debería depender de sus características particulares y, en especial, debería tenerse en cuenta su capacidad de captar depósitos. Se sugiere, en consecuencia, un “*tiered banking approach*” para clasificar el tipo de regulación requerido, esto es, el establecimiento de una clasificación de las instituciones de acuerdo al perfil de sus pasivos. El rango abarca desde la ausencia de regulación (o autorregulación), hasta la regulación externa por la autoridad competente.

En el Cuadro 6 se sugiere una clasificación con siete tipos de instituciones, consignándose las actividades distintivas que determinan el tipo de regulación que será necesario aplicar. Básicamente, la cuestión regulatoria se plantea en términos de si la posibilidad de la institución de captar *masivamente* depósitos del público para fondear sus activos podría implicar un riesgo para el sistema en su conjunto; en tal caso debería estar sujeto a las normas prudenciales adecuadas.<sup>36</sup> De acuerdo a este análisis, tanto las IMF constituidas como ONGs

---

<sup>35</sup> Greuning, Gallardo and Randhawa (1998).

<sup>36</sup> Es decir, conceptualmente en este enfoque se privilegia el argumento de la estabilidad financiera sistémica antes que el de la protección de los depositantes pequeños. Ver nota al pie Nro. 7.

que realizan financiaciones con su propio capital (Tipo 1) como las que captan un monto limitado de depósitos entre sus miembros (Tipo 2) no deberían estar sujetas a regulación alguna. Para ambas se sugiere la “autoregulación”, entendida como la fijación interna de normas prudenciales por parte de la entidad para garantizar una operatoria adecuada. Cuando las IMF captan un monto pequeño de depósitos (Tipos 3 y 4) se sugiere la imposición de regulaciones no prudenciales, como la inscripción en una agencia de registros y la calificación por parte de una agencia externa en el Tipo 4. Sólo a partir de que las IMF captan depósitos del público en general (Tipo 5 en adelante) se recomienda la aplicación de regulaciones prudenciales.

**Cuadro 6: Clasificación de las IMF a efectos de su regulación**

<b>Tipo</b>	<b>Actividad que determina la regulación</b>	<b>Regulación requerida</b>	<b>Agencia Regulatoria</b>
<b>Tipo 1:</b> ONG	Realizan préstamos que no exceden las donaciones o fondos en concesión (capital)	Ninguna.	Organización autoregulatoria
<b>Tipo 2:</b> ONG que captan limitadamente depósitos	Captan depósitos menores	Ninguna	Organización autoregulatoria.
<b>Tipo 3:</b> ONG transformadas en IMF	Emisión de instrumentos para generar fondos	Registración y autorización de la entidad supervisora de bancos, con limitación de tamaños, términos, tipos e instrumentos	Agencia de registros de compañías.
<b>Tipo 4:</b> Unión de créditos, Cooperativas de créditos y ahorros.	Captan depósitos de clientes-miembros de la comunidad, operan como uniones de créditos.	Registro y autorización. Calificación y rating de una agencia independiente.	Agencia de registros de compañías. Entidad calificadora.
<b>Tipo 5:</b> Banco especializado, institución tomadora de depósitos o compañía financiera	Captan depósitos limitadamente del público en general. Préstamos más extensivos que las ONG pero no en las escala de los bancos comerciales.	Registro y licencia de la autoridad supervisora de bancos, con regulación de capitales, liquidez, tipo de actividad, etc.	Agencia supervisora de bancos.
<b>Tipo 6:</b> Banco Cooperativo	Captan depósitos sin restricción, emisión de instrumentos para fondeo para el público en general.	Registro y licencia plena de la agencia supervisora de bancos, cumplimiento de los requisitos de capitalización, provisiones, liquidez, reglas prudenciales, etc.	Agencia supervisora de bancos.
<b>Tipo 7:</b> Banco Comercial			

*Fuente: The World Bank. 1998. A Framework for Regulating Microfinance Institutions.*

## 5.2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Un estudio del BID<sup>37</sup> sostiene que no resulta evidente que la regulación tradicional sea adecuada para regular a las IMF, teniendo en consideración las diferencias que existen con las entidades financieras tradicionales. Una regulación inadecuada puede tender a elevar el costo de la intermediación financiera, sin ofrecer a cambio una reducción del riesgo para las IMF. Como el valor total de sus activos es relativamente bajo en comparación con el sistema financiero en su conjunto, un problema que surja en alguna de estas entidades probablemente

<sup>37</sup> Jansson y Wenner (1997).

no tenga efectos sistémicos, aunque sí deberían considerarse posibles efectos de reputación que podrían dañar la confianza de los consumidores en el sistema.

Aún cuando las políticas regulatorias sean apropiadas para el sistema financiero en su conjunto, existen algunas áreas que pueden ocultar una política diferencial sesgada en contra de la microfinanza. Las áreas en donde es más posible que esto suceda son las referidas a controles prudenciales (documentación de préstamos, provisiones y adecuación de capital), controles de protección de los consumidores (techos de tasas de interés), y controles estructurales (requisitos de entrada y límites a las actividades de las instituciones financieras). Aunque hay otras regulaciones que también impactan en las microfinanzas, no siempre es fácil reconocer si su efecto es diferente o particularmente severo en las IMF en contraste con otras entidades del sistema. A continuación se describen los problemas que podrían surgir en algunas de las áreas mencionadas.

- *Requisitos de entrada*

Altos requisitos de capital mínimo constituirán barreras de ingreso para competidores potenciales y tenderán a crear un sistema basado en relativamente pocas instituciones grandes. Pueden dificultar a que las IMF se transformen en instituciones reguladas al hacer más difícil el acopio de los fondos y, aún cuando logren recaudarlos, pocas IMF podrían ser capaces de adquirir una base de clientes lo suficientemente grande como para apalancar plenamente su capital en un período de tiempo razonable.

La mayoría de los países exige que las instituciones financieras sean capitalizadas con contribuciones en efectivo. Para las IMF ello podría suponer un obstáculo ya que usualmente están constituidas por ONG con carteras de préstamos ya existentes y carecen de capital en exceso. Permitir el uso del valor presente neto de las carteras de préstamos para capitalizar nuevas instituciones financieras puede constituir una opción a considerar en aquellos países que no desean disminuir los requisitos de capitalización existentes ni crear un nuevo tipo de institución financiera. No obstante, ello podría acarrear la incertidumbre sobre la calidad de la cartera de préstamos de la ONG. Si esto ocurriera, la nueva institución iniciaría sus operaciones partiendo de una posición débil por tener una cartera posiblemente de mala calidad, a la vez que encontraría difícil obtener el apoyo de otros inversionistas.

- *Establecimiento de provisiones*

La lógica básica subyacente al establecimiento de anticipos en previsión de pérdidas en préstamos estipula que éstas deberían equivaler al valor en riesgo en una cartera de préstamos. Sin embargo las características especiales de los préstamos microempresariales que suelen amortizarse en cuotas semanales, en correspondencia con el ciclo económico del prestatario, sugieren la conveniencia de un régimen de provisiones basado en *cuotas de impago*, más que por un número genérico de días o meses de morosidad. Dado que para micropréstamos no es posible exigir una garantía física y, puesto que los regímenes de establecimiento de provisiones en la mayoría de los países han sido diseñados para hacer caso omiso de este factor, suele exigirse un programa de provisiones más estricto que el destinado a préstamos normales de consumo.

Para asegurar que las instituciones mantengan provisiones adecuadas, las superintendencias de bancos deben evaluar cierto número de préstamos en su cartera y posteriormente deben deducir si las provisiones establecidas por las instituciones son adecuadas o no. Parece conveniente hacer esta evaluación a través de una muestra estadística estratificada de la cartera representativa de los préstamos del banco. Esto se debe a que los préstamos son pequeños y no es factible cubrir un gran porcentaje de los activos del banco, a través del análisis de los préstamos más importantes, como sucede en la mayoría de los bancos comerciales.

- *Adecuación del Capital*

Los préstamos otorgados a microempresarios deberían clasificarse en la categoría de activos de más alto riesgo; ello se debe fundamentalmente a la falta de garantías y diversificación, lo cual en conjunto con la poca flexibilidad de aporte de capital implica una importante vulnerabilidad ante un shock negativo. Esta vulnerabilidad se podría traducir en un contagio al resto del sistema financiero si las regulaciones de estas instituciones no fueran lo suficientemente estrictas para limitar este acontecimiento. Aunque es fundamental considerar la solvencia institucional, la adecuación de capital *excesivamente* estricta para las IMF podría resultar en una cantidad de intermediación financiera menor a la óptima así como también, desde el punto de vista de las IMF, dichos estándares podrían reducir el rendimiento esperado del patrimonio y de ese modo, disminuir el interés de los inversionistas privados.

- *Garantía de pago y grupos de responsabilidad solidaria*

La falta de garantías físicas tradicionales (prendas, hipotecas) es una de las características que definen a las microfinanzas, por ello las IMF han desarrollado otros medios para asegurar el reembolso de los préstamos. El uso de garantías de grupos de solidaridad es una de las formas utilizadas por las IMF.<sup>38</sup> Sin embargo, en ocasiones las IMF evitan usar garantías reales por no considerarlas aceptables, debido a problemas con los registros de propiedad y a los altos costos para verificar la existencia, tenencia y situación de la garantía. Las garantías móviles, que pueden ser más pertinentes para las microfinanzas, están afectadas por las deficiencias en los registros de propiedad y en los sistemas judiciales.

- *Leyes de usura y restricciones a la tasa de interés*

Las leyes de usura por lo general son implementadas para protección del consumidor, a través del establecimiento de techos para las tasas de interés. Los reguladores y legisladores tratan de proteger a los clientes menos sofisticados para evitar que sean explotados por prestamistas inescrupulosos; sin embargo, las leyes de usura frecuentemente tienen efectos negativos tanto en la viabilidad financiera de las IMF como en el suministro de crédito otorgado al sector microempresarial. Estas leyes no sólo evitan que las IMF apliquen tasas de interés de equilibrio del mercado y que cubren los costos por unidad relativamente elevados de la microfinanza<sup>39</sup>, sino también inducen a las IMF a eliminar a los clientes más riesgosos. De hecho, muchas veces los prestatarios más riesgosos son los microempresarios que no poseen activos para respaldar sus préstamos. También es posible que las IMF encuentren maneras de compensar su incapacidad de cobrar tasas de interés de equilibrio del mercado; los gastos de cierre y escrituración, honorarios por servicios, y descuentos del valor nominal de los instrumentos de deuda son métodos comunes para evitar un límite restrictivo a las tasas de interés. Aunque los microempresarios en este caso pueden tener acceso al crédito, es más difícil calcular el costo real del préstamo. Cuando las restricciones a la tasa de interés se hacen respetar, constituye uno de los obstáculos más importantes que enfrenta la microfinanza.

- *Requisitos de documentación para préstamos*

En la práctica regulatoria y de supervisión tradicional, la documentación para préstamos exigida a los prestatarios está diseñada para asegurar la confiabilidad de la garantía y la estabilidad financiera del prestatario. La documentación es, por lo tanto, un componente importante de la práctica bancaria prudente.

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

- *Restricciones operativas*

En vista de que las personas de bajos ingresos tienen limitaciones para viajar grandes distancias o realizar sus transacciones en forma electrónica, las IMF deben tener sucursales cercanas a las comunidades que atienden. Además, es posible que la base de clientes en determinada comunidad no justifique económicamente la presencia de una sucursal que permanezca abierta todos los días de la semana a horario completo y que ofrezca una amplia gama de servicios financieros. Un sistema extenso de agencias implica gastos fijos altos y las IMF deben ser flexibles para adaptar las operaciones y los servicios a un nivel apropiado para las comunidades que atienden. Para reducir los costos administrativos y llegar a la población objetivo, es importante para las IMF emplear métodos innovadores de otorgamiento de créditos (“plataformas”) que sean menos costosos que los de las sucursales convencionales. Estas plataformas podrían incluir, por ejemplo, unidades móviles de bancos u oficinas que se restrinjan a ofrecer servicios limitados.

### 5.3. USAID

Un estudio de aspectos regulatorios de las microfinanzas<sup>40</sup> basado en la experiencia de las microfinanzas en Bolivia resalta, al igual que el enfoque del Banco Mundial, que la

---

<sup>38</sup> En Bolivia la ley reconoce el concepto de las garantías ofrecidas por grupos de solidaridad (Decreto supremo 24.000 Art. 8).

<sup>39</sup> La información proveniente de Bolivia, que posiblemente tiene el mercado de microfinanza más desarrollado en la región, demuestra que las tasas de interés de las instituciones de microfinanza normalmente son del doble que las tasas de interés de las instituciones financieras tradicionales (~4% vs. ~2% mensual).

<sup>40</sup> Gomez, Tabares, Vogel (2000).

transformación de las IMF en entidades financieras reguladas será necesario cuando la entidad necesite movilizar fondos públicos (captar depósitos). Esa transformación no necesariamente elimina la necesidad de ONG dedicadas a las microfinanzas, pues estas pueden seguir jugando un rol importante como proveedoras de crédito a clientes no atendidos por el circuito formal. La transformación de IMF debe limitarse a aquellas con una probada capacidad técnica, gerencial y financiera. La inclusión en la regulación tiene que ser un medio a través del cual las entidades no reguladas puedan expandir sus servicios y sus fuentes de fondeo. Las prácticas financieras sólidas deben ser un requisito para realizar la transformación y no un resultado esperado de la regulación. Involucrar a agencias con fines benéficos en el directorio no mejora necesariamente la capacidad de gerenciamiento.

Se destaca que las ONG fueron pioneras en el desarrollo de los aspectos crediticios en microfinanzas, que luego han sido adoptados por entidades privadas. No así en el aspecto de captación de depósitos, pues nunca estuvieron autorizados para hacerlo y en consecuencia el servicio de depósitos en microfinanza se encuentra subdesarrollado.

Un marco regulatorio adecuado para la actividad de microfinanzas es necesario pero no suficiente para atraer la participación de los bancos comerciales. En Bolivia fue básicamente el nivel de rentabilidad de Banco Sol lo que atrajo a otros bancos al sector. Las autoridades han tratado de crear un marco regulatorio para *las actividades de microfinanzas*, no para las entidades que se dedican a dicha actividad *en particular*. Desde este punto de vista se ha tratado a las microfinanzas como a otro nicho de mercado con ciertas características distintivas, pero compartiendo una serie de factores de riesgo distintas respecto a otras ramas de las finanzas más tradicionales. Desde ese punto de vista, la supervisión y regulación de la *actividad de microfinanzas* deber ser aplicada a todo tipo de entidades, independientemente que se dediquen *exclusivamente* a microfinanzas o no.

#### 5.4. Grupo Consultor para Asistir a los Pobres (CGAP)

Este Grupo desarrolló una serie de principios<sup>41</sup> referidos a la regulación y supervisión de las microfinanzas. La discusión parte de recordar los objetivos generalmente aceptados que tiene la *regulación prudencial*: 1) proteger la estabilidad financiera sistémica previniendo que la caída de una institución pueda implicar la caída de otras y; 2) proteger a los depositantes pequeños que no están bien posicionados para monitorear por sí mismos la posición financiera de las entidades. Si la regulación prudencial no se centraliza en estos objetivos, es probable que se derrochen recursos de supervisión escasos; las instituciones financieras podrían ser recargadas con requerimientos innecesarios a la vez que se podría afectar el desarrollo del sistema financiero.

Teniendo en mente esos objetivos, el Grupo elabora una serie de recomendaciones de política a la hora de responder a la pregunta de cuándo aplicar regulaciones prudenciales a las IMF. Algunas de esas recomendaciones son:

- *Los asuntos que no requieran que el supervisor controle la solidez financiera de las instituciones reguladas no deberían ser tratados a través de la regulación prudencial. Otras formas de regulación tienden a ser más fáciles y menos costosas.*

---

<sup>41</sup> Christen, Lyman, Rosenberg (2003)

- *Quienes proponen la regulación de las IMF, deben ser cuidadosos en abrir la discusión al público respecto a las tasas de interés de las microfinanzas. **Los microcréditos necesitan altas tasas de interés.** En muchos países, puede ser imposible tener una aprobación política explícita de una tasa que sea lo suficientemente alta para que las IMF sean viables. En otras ocasiones, la educación del público por parte de las autoridades puede ser exitosa en orden a alcanzar la aceptación política necesaria.*
- *Antes que el regulador decida el diseño de la regulación prudencial, debería obtener un análisis financiero e institucional de las IMF existentes, al menos si esas IMF son las candidatas a pedir licencias. En muchos países se da una situación paradójica: se supone que, de abrirse una “nueva ventana” en la regulación, será utilizada por las IMF existentes que actúan como ONG y quieren cambiar su status al de entidades captadoras de depósitos. Pero al mismo tiempo, ninguna o pocas de las IMF existentes han demostrado poder administrar su cartera de préstamos de manera rentable, tal que puedan pagar y proteger los depósitos que buscan captar. En ese escenario, el gobierno debería considerar la opción de esperar, monitorear su performance y “abrir la ventana” solo después que haya más y mejor experiencia. Desarrollar un nuevo régimen para las IMF toma gran tiempo de análisis, consultas y negociación; los costos del proceso pueden superar a los beneficios a menos que se espere que exista una masa crítica de instituciones que califican. En ese contexto, la performance de las IMF existentes es un elemento que muchas veces no se tiene en cuenta en las discusiones referidas a una reforma regulatoria.*
- *La regulación prudencial no debe ser aplicada sobre las IMF que sólo se dedican a dar préstamos con su propio capital o cuyo único endeudamiento proviene de fuentes externas comerciales o no comerciales o de bancos regulados. Dependiendo de los costos y beneficios, la regulación prudencial puede no ser necesaria para las IMF que sólo captan dinero en efectivo como colateral (ahorro compulsivo), especialmente si la IMF no está prestando esos fondos.*
- *Siempre que sea posible, la regulación prudencial debe focalizarse en el **tipo de transacción** y no en el **tipo de institución** que la está llevando adelante.*
- *La regulación prudencial debería mejorar aquellos aspectos que pudiesen inhibir a que las entidades financieras existentes desarrollen servicios microfinancieros o que hagan muy difícil que esas entidades presten a IMF.*
- *Donde la supervisión efectiva resulte impracticable, se podría considerar la opción de que los intermediarios muy pequeños, que basan sus actividades en pequeñas comunidades, continúen tomando depósitos de sus miembros sin estar sujetos a supervisión prudencial, especialmente en los casos en que esos miembros no tienen acceso a otras formas seguras de depósitos.*
- *Los requisitos de capitales mínimos necesitan ser fijados lo suficientemente altos tal que los supervisores no sean avasallados por el surgimiento de una cantidad de instituciones mayores a las que puede supervisar de manera efectiva.*
- *La mayoría de los micropréstamos son, a los fines prácticos, no asegurados. La imposición de límites sobre los préstamos no asegurados o altas provisiones sobre esos portafolios, son impracticables para las IMF. Por el contrario, el control del riesgo tiene que estar basado en la historia de cobros de la IMF y en el análisis de sus sistemas y prácticas de préstamos.*
- *La documentación de préstamos y requerimientos de reportes tienen que ser simples para las IMF y para las operaciones microfinancieras; más que las normalmente aplicadas al resto de las entidades financieras.*
- *La imposición de límites sobre la propiedad extranjera o máximos sobre los porcentajes de participación en el capital pueden ser inapropiados, o requerir una aplicación flexible, si las microfinanzas en el ámbito local están en un estadio en el cual mucha de la inversión provendrá de la transformación de ONG y otros inversores sociales.*
- *La supervisión de las IMF, especialmente el testeado de los portafolios, requiere la utilización de técnicas y habilidades diferentes a las utilizadas para supervisar a los bancos comerciales. El staff supervisor debe ser entrenado en orden a ejercer una supervisión efectiva de las IMF.*
- *Las cooperativas financieras, al menos las más grandes, deberían ser supervisadas por una autoridad financiera especial, antes que por la agencia que es responsable de la supervisión de todas las cooperativas.*
- *En los países emergentes, la autorregulación es improbable que resulte efectiva para proteger la solidez de las entidades microfinancieras.*
- *Los auditores externos no pueden evaluar de manera correcta la condición financiera de las IMF, a menos que testeen su portafolio con procedimientos y técnicas microfinancieras apropiadas que suelen estar más allá de las prácticas utilizadas por la profesión.*

## 5.5.Fondo Monetario Internacional

El FMI sostiene que los motivos que justificarían una regulación prudencial para las IMF son, primero, la posibilidad que constituyan una amenaza para la estabilidad financiera y, segundo, si aceptan depósitos para fondear sus operaciones de préstamos. En el primer caso la regulación prudencial estaría orientada a proteger la integridad del sistema y en el segundo caso a proteger a los pequeños depositantes que no están suficientemente preparados para evaluar la solidez de la institución financiera donde realizan sus depósitos.

Si las dos condiciones mencionadas en el párrafo anterior estuvieran ausentes, sería más apropiado considerar un enfoque regulatorio no prudencial, ya que el costo de la regulación prudencial es más alto y se crearía el riesgo de generar estructuras de supervisión no del todo eficientes, o creadas a costa de reducir la supervisión de otras entidades con riesgos sistémicos más elevados. Además debe tenerse en cuenta que cumplir con una regulación prudencial es costoso para las IMF, lo cual se sumaría a sus altos costos operativos.

Bajo las actuales circunstancias, el costo de traer a las IMF bajo la órbita de la regulación prudencial pareciera superar los beneficios asociados en la mayoría de los casos. Esto se debe a varias razones:

- a pesar del gran número de clientes atendidos por las IMF, el sector en su conjunto no constituye una amenaza sistémica en la mayoría de los países;
- gran parte de las IMF consiguen su fondeo de donantes, préstamos del sector privado o agencias multilaterales;
- las IMF que toman depósitos son bastante chicas, de manera tal que el costo de supervisarlas superaría los beneficios, aún en el caso que ofrezcan garantías explícitas ó implícitas a sus depositantes.

Una alternativa sería implementar regulación no prudencial, lo cual implica fijar una serie de requisitos para las IMF, como procedimientos de registro y el cumplimiento de una regulación específica realizada por las mismas IMF o una entidad asociada.

La existencia de un entorno regulatorio puede en algunos casos favorecer la formación de IMF o ampliar la base de las ya existentes. Condiciones propicias para las IMF podrían surgir de una legislación favorable para su formación, o que permita a las ONG evolucionar al status de una entidad tomadora de depósitos. En estos casos los factores críticos a analizar son: (i) si la interacción entre las nuevas regulaciones y las ya existentes no abren oportunidades de arbitrajes regulatorios; (ii) si obstaculizan la integración de las IMF al resto del sistema financiero y; (iii) si inhiben la innovación financiera por parte de las IMF.

Una manera de minimizar estos potenciales efectos indeseables sería focalizar la regulación a *las actividades de microfinanzas*, independientemente de qué entidad las desarrolle, de tal manera que recibirían igual tratamiento ya sean ofrecidas por un gran banco comercial que decida entrar en este segmento o una pequeña entidad regional.

Como complemento de la actividad regulatoria, se podrían diseminar principios básicos que orienten las actividades específicas de las microfinanzas, facilitando las buenas prácticas e incluyendo protocolos de auditoria y reglas de contabilidad.

## 6. La situación en Argentina

### 6.1. Coyuntura actual: instituciones activas en el área de las microfinanzas y microcrédito

En Argentina no hay casos de instituciones financieras formales<sup>42</sup> dedicadas exclusivamente a las microfinanzas. Existen sin embargo, programas de *financiamiento* a personas de bajos recursos implementados principalmente por el gobierno y ONGs y canalizados en muchos casos a través de instituciones de crédito como mutuales, cooperativas y otras ONGs. También se encuentran experiencias de programas a nivel regional, de otorgamiento de microcréditos a microemprendimientos implementados algunos a través de las municipalidades o parroquias. Las microfinanzas, las microempresas y los microemprendimientos para autoconsumo constituyen en la Argentina un fenómeno en ascenso, impulsado entre otros factores, por la reciente crisis económica y social.

Los programas de financiamiento a microempresas en Argentina son sumamente heterogéneos: hay una gran cantidad de programas, implementados principalmente desde el sector público, que otorgan subsidios o algún tipo de ayuda financiera que no requiere devolución mientras que otros programas contemplan la devolución del préstamo en forma de bienes o servicios; en el sector privado existen desde emprendimientos individuales y precarios hasta unidades complejas con existencia jurídica. Dado que el apoyo crediticio generalmente no es suficiente por sí solo, suele complementarse con acciones de capacitación, asesoría y seguimiento.

Un estudio de campo<sup>43</sup> realizado entre agosto y septiembre de 2005 estima que existen en el país alrededor de 110 entidades dedicadas a las microfinanzas<sup>44</sup> incluyendo entre ellas los programas públicos de alcance nacional que, si bien no responden a la definición de IMF, son incluidos debido a su relevancia. Respecto a su forma jurídica, en su mayoría se trata de ONGs, especialmente de Asociaciones Civiles y unas pocas fundaciones. Según la encuesta respondida por 43 instituciones<sup>45</sup> la cartera activa promedio por institución es de 340 préstamos mientras que la cantidad histórica de préstamos otorgados es de 55.462 (14.931 cuando se considera sólo la cartera activa) con un monto total de casi \$38 millones. Las cifras anteriores dan una idea del bajo desarrollo que tiene la actividad en nuestro país comparado con otras naciones del mundo y de América Latina.

Dentro de los programas llevados a cabo desde el ámbito estatal existe el *Fondo de Capital Social* (FONCAP), una iniciativa del ministerio de Desarrollo Social, creado en 1997 con el

---

<sup>42</sup> “Formales” en el sentido de que realicen operaciones de intermediación de fondos y por ende estén reguladas por el BCRA.

<sup>43</sup> “Microfinanzas en la Argentina” (PNUD 2005) ha sido elaborado por un equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA coordinado por Marta Bekerman junto a Santiago Rodríguez, Sabina Ozomek y Florencia Iglesias.

<sup>44</sup> Se aclara en el trabajo citado que la cifra resulta de una estimación propia. Incluye tres programas públicos de alcance nacional. Por su parte, el programa estatal REDES, que a la fecha de cálculo contaba con 498 fondos otorgados a ONG y municipios, se consideró como un programa único ya que los fondos pertenecen todos al mismo programa. Mismo tratamiento recibió el programa FOMICRO del Banco de la Nación Argentina. Dentro de las entidades del sector privado la cifra considera individualmente a las 22 réplicas de Grameen en Argentina ya que por lo general son instituciones que se manejan de manera autónoma.

<sup>45</sup> Incluye a las instituciones más importantes dentro del ámbito no gubernamental y gubernamental (estas últimas de alcance nacional).



objetivo de impulsar la ayuda crediticia a más de un millón de microempresas en el país. Se trata de una sociedad anónima que administra el Fondo Fiduciario de Capital Social (FFCP), constituido originalmente con un aporte del Estado Nacional de u\$s 40 millones. El directorio se integra con representantes de ministerios y de asociaciones empresarias y organismos vinculados con el sector microempresarial. Su misión consiste en destinar ese volumen de dinero para el fondeo de instituciones dedicadas a las microfinanzas, de modo que se ubica en un "segundo piso" organizativo. Como aspecto novedoso, a pesar de que en un primer momento aporta los fondos, el Estado sólo tiene el 49% de las acciones de la sociedad fiduciante, mientras el 51% restante pertenece a organizaciones sin fines de lucro.<sup>46</sup>

El Decreto Nacional 675/97, que creó el FONCAP, considera *microempresa* a toda actividad económica que se caracteriza por su "...informalidad, pequeña escala, carácter familiar, autogeneración de empleo, uso intensivo de mano de obra, escasa organización y división del trabajo, baja productividad, escasa utilización de tecnología, reducida dotación de activos fijos y ausencia de crédito regular...". Según este Decreto, la *microempresa de menores recursos* vende alrededor de \$ 50.000 al año y no emplea a más de 5 personas, incluyendo al empresario.

De acuerdo a un documento del año 2002,<sup>47</sup> se destaca que entonces se financiaban las actividades de doce instituciones microcrediticias: cinco ONG, tres sociedades anónimas, tres cooperativas y mutuales y un banco del sector financiero formal. A cada institución que decidía iniciar un programa de microcrédito se le pedía un plan de negocios a tres años que permitiera establecer parámetros de sustentabilidad y de alcance a la población objetivo. Para ser aprobado, cada proyecto debía ser autosuficiente al finalizar ese período. El tipo de tecnología crediticia y el diseño organizacional eran de exclusiva responsabilidad de las instituciones receptoras, lo que deriva en una amplia heterogeneidad. Las instituciones debían presentar un flujo de fondos proyectado que permitiese establecer la necesidad de financiamiento de cartera, los objetivos de cartera activa y número de clientes para cada año y parámetros promedio del producto crediticio. A cambio, el FONCAP otorgaba un crédito de apoyo equivalente al 20% de las necesidades de financiamiento que se desprenden del flujo de fondos, el cual sería condonado si se cumplían las metas propuestas de colocación de crédito y número de clientes.

La evaluación de las operaciones arrojó un saldo negativo. La razón habría sido una excesiva lentitud en el crecimiento de la cartera y la incorporación de clientes.<sup>48</sup> La principal desviación encontrada fue el alto grado de incobrabilidad: la cartera en riesgo con atrasos mayores a 30 días era en promedio del 14,3%. Las principales causas que podrían explicar los inconvenientes enfrentados incluyen la recesión que afectó al país desde el cuarto trimestre de 1998 con un alto impacto en las economías regionales que elevó fuertemente el nivel de mora. Para las operaciones que ya estaban en marcha esto significó una mayor prudencia a la hora de otorgar créditos, desacelerando el crecimiento de la cartera y un fuerte quebranto por créditos incobrables, afectando su ya disminuida solvencia patrimonial. La existencia de proveedores de servicios financieros informales, entendidos como aquellos que otorgan préstamos pero que no están alcanzados por la legislación, regulación y supervisión del BCRA, fue el otro factor desequilibrante.<sup>49</sup> La existencia de un mercado de créditos informal

---

<sup>46</sup>Cambio cultural (2005)

<sup>47</sup> Bulat, Tomás (2002), quien era director del FONCAP.

<sup>48</sup> Bulat, Tomás (2002)

<sup>49</sup> En ese entonces (año 2002) existían 8.000 entidades informales que atendían a los sectores de medianos a

tan vasto supuso un gran desafío para las microfinanzas en términos de competencia. Otros factores fueron la inexperiencia y falta de capacidad instalada para otorgar crédito por parte de las instituciones y una actitud pasiva en la selección del perfil de las instituciones.

Desde 2003, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” implementado por el ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el FONCAP se ha abocado a la implementación de una plataforma unificada de servicios de apoyo técnico y financiero a la microempresa. El acceso al programa se logra presentando proyectos nuevos o en marcha en las organizaciones de la sociedad civil y municipios que promueven ese tipo de emprendimientos. Los proyectos pueden ser destinados a la producción agroindustrial, la elaboración de manufacturas y al sector de servicios y comercio financiando la compra de insumos, herramientas y maquinarias. Muchas de las líneas de financiamiento contemplan la devolución no monetaria del préstamo y en algunos casos por montos equivalentes a solo un porcentaje de lo recibido en dinero.

Por otro lado, desde el sector financiero, el Banco de la Nación Argentina (BNA) ha puesto en marcha desde el año 2004 el Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO). El fondo es coordinado por el BNA y la Subsecretaría PyME del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. La ejecución del proyecto está a cargo de las Organizaciones Sociales y Populares,<sup>50</sup> quienes llevan adelante tareas de promoción, apoyo para la formulación y aprobación del proyecto, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento. Las Organizaciones Sociales y Populares participantes perciben un porcentaje de los créditos otorgados a efectos de solventar los gastos que les demandan las tareas mencionadas. Se otorgan préstamos de hasta \$30.000 para emprendimientos productivos nuevos o existentes a una tasa subsidiada de 7%.<sup>51</sup>

En lo que hace al universo de instituciones privadas, civiles y mixtas de carácter mixto que prestan servicios de microfinanzas en nuestro país, se puede afirmar que es muy heterogéneo; no sólo en lo que respecta al tamaño de esas entidades sino también a su forma jurídica. Se encuentran entre ellas el Banco Grameen que, a través de la Fundación Grameen (Aldeas) Argentina (FGA), implementa experiencias de microcrédito en más de 20 localidades del país en cuyas primeras réplicas la asistencia microfinanciera se canaliza a través de ONGs; el programa FIE Gran Poder que funciona desde el año 2001 en la zona de Liniers ofreciendo el aporte de la experiencia de las microfinanzas en Bolivia; Cáritas Quilmes; Fundación Pro Vivienda Social; SEDECA (Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionadas); FUNDECCH (Fundación para el Desarrollo del Centro Chaqueño); Banco Social de Moreno; Asoc. Civil Avanzar; Fundación Banco Mundial de la Mujer; Fundación Emprender, entre otras entidades.

La mayoría de las entidades dedicadas a microfinanzas en el país ofrece exclusivamente servicios de financiamiento a microemprendedores<sup>52</sup> lo que marca el bajo desarrollo que aún tienen otros servicios financieros como ahorro y seguros (cabe destacar que algunas entidades

---

menores recursos cuyo financiamiento alcanzaba el orden de los \$37.000 millones.

<sup>50</sup> Hay 290 Organizaciones Sociales y Populares que reciben fondos de FOMICRO.

<sup>51</sup> Fuente BNA.

<sup>52</sup> Según PNUD (2005) e información recabada en las “*Jornadas de Intercambio para un Proyecto de Ley de Promoción del Microcrédito*”, organizadas conjuntamente por la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la cual contó con la presencia de representantes de entidades dedicadas a las microfinanzas de todo el país. Marzo de 2006.

manifiestan la necesidad de captar ahorros de sus asociados basados principalmente en la demanda por esos servicios que sus mismos clientes plantean). Un alto porcentaje de instituciones ofrece conjuntamente con los microcréditos, servicios de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento para llegar a los canales de ventas de los productos que elaboran. Se recalca en muchos casos la necesidad de utilizar este tipo de servicios para asegurar el éxito del proyecto. Respecto a los tipos de garantías que utilizan, si bien son diversas, se destaca principalmente el uso de las garantías solidarias.

En relación a las dificultades que las IMF locales enfrentan para realizar su operatoria diaria y para desarrollarse, se citan fundamentalmente la ausencia de un marco legal en el cual encuadrar a la actividad de las microfinanzas; el tratamiento impositivo que reciben esas IMF y la dificultad, para los demandantes de crédito, de cumplir los requisitos legales que rigen su actividad comercial<sup>53</sup>. Para algunas IMF, la falta de fondos estables para financiar proyectos es un escollo que constantemente deben superar. Los costos operativos que enfrentan todas las IMF son muy altos debido principalmente a las características típicas del negocio de las microfinanzas que se repasaron anteriormente. Asimismo, las IMF demandan, en el marco de una política de apoyo a la actividad, el otorgamiento de subsidios por parte del Estado para cubrir esos costos con el objetivo de que su efecto sobre las tasas de interés que abonan los microempresarios sea mínimo.

## 6.2. La regulación local de entidades financieras y las microfinanzas

En esta sección interesa analizar el tratamiento brindado a las microfinanzas por la legislación y la regulación prudencial local, en dos niveles: a la actividad de las microfinanzas en sí misma, independientemente del tipo de institución regulada que la desarrolla y el tratamiento brindado a las IMF, esto es, a las entidades que únicamente se dediquen al negocio de las microfinanzas.

Se plantean entonces dos cuestiones: 1) ¿la regulación prudencial local impide que las entidades financieras reguladas –cualquiera sea su tipo- dediquen una parte de su negocio a las microfinanzas? Esta pregunta apunta a establecer si hay regulaciones que contemplen a los *negocios microfinancieros* como tales; 2) ¿la regulación prudencial y la legislación contemplan alguna categoría de instituciones que puedan dedicarse *exclusivamente* a las microfinanzas? Es decir, ¿hay regulaciones para las *instituciones microfinancieras*?

En lo que hace a la primera cuestión, la regulación prudencial ha establecido requisitos diferenciales para algunos productos *microcrediticios* que pueden ofrecer las entidades financieras. Uno de ellos son los denominados “*préstamos de bajo valor*”. Se consideran como tales aquellos cuya cuota mensual –con sistema francés- no supere los \$200 para un plazo máximo de 24 cuotas y un monto total de \$15.000 para plazos superiores.<sup>54</sup> Asimismo se establece la necesidad de contar con la clasificación del cliente y su información a la Central de Deudores. El límite máximo de préstamos que las entidades pueden otorgar bajo esta modalidad es del 10% de su Responsabilidad Patrimonial Computable (RPC).<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> La dificultad de cumplir con los controles bromatológicos de los productos elaborados por los microempresarios es la más mencionada.

<sup>54</sup> BCRA, Texto Ordenado de Gestión Crediticia, Punto 1.1.3.3. Los préstamos de plazo mayor a 24 meses se deben garantizar con una hipoteca en primer grado sobre inmuebles para la vivienda.

<sup>55</sup> En la regulación local se denomina RPC al *capital regulatorio* de las entidades financieras.

Una de las ventajas de este tipo de préstamos es que para ser otorgados requieren un volumen de documentación menor al exigido para el resto de los créditos. La normativa local establece como caso general que cuando una entidad financiera otorga un préstamo debe confeccionar un legajo del cliente donde se registrará toda la información relativa al mismo. Esa información comprende, en el caso de corresponder, el comprobante de cumplimiento de las obligaciones previsionales, la inscripción en el Registro Industrial de la Nación, la declaración jurada sobre vinculación a la entidad financiera, además de todos los elementos que posibiliten efectuar correctas evaluaciones acerca del patrimonio, flujo de ingresos y egresos y rentabilidad empresarial o del proyecto a financiar.<sup>56</sup> La confección de ese legajo tiene un costo en materia de obtención y procesamiento de la información. Atento a ello es que se establecen requisitos de información menores para los préstamos de bajo valor. En este caso solo es exigible que el legajo de crédito cuente con los datos que permitan la identificación del cliente.<sup>57</sup> El mismo tratamiento se requiere para los préstamos a personas físicas otorgados utilizando métodos estadísticos de evaluación (“*Credit Scoring*”). El monto de estos préstamos otorgados por “*Credit Scoring*” no pueden superar los \$15.000, requiriéndose también la clasificación del cliente y estableciéndose como límite para el banco el 15% de la RPC o \$30 millones, de ambos el mayor sin superar el 50% de la RPC.

Hasta el presente, la utilización de los préstamos de bajo valor por parte de los bancos y entidades financieras ha sido baja a nivel agregado, con un saldo del orden de \$19 millones en todo el sistema.<sup>58</sup> La baja utilización de estos préstamos podría estar respondiendo tanto a problemas de oferta como de demanda. Por un lado, las entidades financieras podrían considerar que la información requerida por la regulación no es suficiente para evaluar el crédito, motivo por el cual exigirían requisitos adicionales a los procedentes de la norma exclusivamente. Por otro lado, puede estar sucediendo que la demanda de créditos de bajo monto por parte de las personas de escasos recursos no esté dirigiéndose al sector bancario tradicional. Quizá esto se deba a falta de información sobre el tipo de préstamos que puede ofrecer el sector formal o por que, anticipándose a situaciones adversas, muchas personas recurren al sector informal en busca de financiamiento.

También existe en la normativa un tratamiento más favorable para los préstamos comerciales cuyo monto no supere los \$500.000, respecto del tratamiento otorgado al resto de los créditos comerciales de mayor monto.<sup>59</sup> La regulación otorga a la entidad la opción de clasificarlos como cartera de consumo o vivienda, con o sin garantía preferida, en cuyo caso reciben el tratamiento previsto en las normas para los primeros.<sup>60</sup> Esta opción aporta simplificación a la tarea de clasificación del deudor ya que para los préstamos de consumo la clasificación se realiza en forma mensual y atendiendo exclusivamente a pautas objetivas de cumplimiento de las obligaciones o su situación jurídica.<sup>61</sup> Por el contrario, los créditos comerciales se clasifican en base a la información financiera actualizada (estados contables e información complementaria, proyectos de inversión, etc) que proporciona el cliente considerando como criterio básico de evaluación la capacidad de repago según el flujo financiero estimado. La

---

<sup>56</sup> BCRA, Texto Ordenado de Gestión Crediticia.

<sup>57</sup> BCRA, Texto Ordenado de Gestión Crediticia, Punto 1.1.3.3.

<sup>58</sup> Datos a agosto de 2005.

<sup>59</sup> BCRA, Texto Ordenado de las Normas sobre Clasificación de Deudores.

<sup>60</sup> BCRA, Texto Ordenado de las Normas sobre Clasificación de Deudores, Sección 5.

<sup>61</sup> BCRA, Texto Ordenado de las Normas sobre Clasificación de Deudores, Sección 7. Se aclara también que la clasificación dependerá de la información que surja de la Central de Deudores del Sistema Financiero cuando reflejen niveles de calidad inferiores al asignado por la entidad.

norma enumera para cada categoría de clasificación, la situación que debiera observarse en el análisis del flujo de fondos como así también la periodicidad mínima de clasificación.<sup>62</sup> Sin embargo, hay que remarcar que la cartera comercial originada con la pauta de “*asimilable a consumo*”, no está eximida de la constitución de garantías ni se adopta ninguna metodología de evaluación crediticia que pudiera asemejarse a las utilizadas en las microfinanzas.

En lo que hace a la segunda cuestión planteada al inicio de esta sección, puede afirmarse que no hay en la actualidad una figura legal y regulaciones en la que pudiesen encuadrarse las *IMF* como tales. Muchas veces en las discusiones se sostiene que las Cajas de Crédito Cooperativas -creadas en el año 2003 por la Ley 25.782-<sup>63</sup> serían la figura legal más parecida a una *IMF* ya que, según la Ley de Entidades Financieras, cuentan con capacidad para conceder préstamos “...a *pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, empleados obreros, particulares y entidades de bien público*”.<sup>64</sup> Si bien es la figura legal que por su objeto más podría asemejarse a una *IMF*, no pueden realizar todas las actividades usualmente atendidas por una típica *IMF*, ni aplicar en su totalidad las metodologías crediticias por ellas utilizadas. En orden a aclarar las diferencias existentes, en el Cuadro 7 se comparan características típicas de las *IMF* con las que corresponden a una Caja de Crédito Cooperativa.

Las Cajas de Crédito Cooperativas realizan operaciones activas y pasivas sólo con sus asociados y dentro de ciertos límites impuestos por la normativa. A su vez, dada la naturaleza y volumen de las operaciones que realizan, reciben un tratamiento especial respecto a la regulación impuesta a otras entidades financieras.<sup>65</sup> El objetivo de las últimas reformas legales apuntaron justamente a la reducción de los costos asociados a su actividad.

Dadas las operaciones que pueden realizar y la cercanía que tienen con sus clientes, se podría asumir que las cajas de crédito cuentan con herramientas adecuadas para acercarse a las microfinanzas. Sin embargo la limitación con que cuentan para funcionar solo en un sector geográfico determinado, más allá de que les permite alcanzar un mayor conocimiento de su clientela (factor fundamental en las microfinanzas) podría resultar en un inconveniente para el desarrollo de las microfinanzas, tanto en lo que respecta a la escala de actuación que pueden alcanzar como a la diversificación de su cartera. Las restricciones a las tasas de interés cobradas, como el hecho de que no podrían prestar el 100% de su cartera sin garantías, son otros de los factores que, según se desprende de la comparación, dificultan que las cajas de crédito pudiesen dedicarse completamente al negocio microfinanciero.

Hoy día existen dos Cajas de Crédito que poseen \$64 millones de préstamos, la mayoría de ellos bajo la forma de créditos personales, los cuales no deberían asociarse necesariamente a microcréditos. Se espera que gracias al nuevo marco legal surjan un mayor número de entidades.

---

<sup>62</sup> BCRA, Texto Ordenado de las Normas sobre Clasificación de Deudores, Sección 6.

<sup>63</sup> Y reguladas mediante Comunicación “A” 4.183 y “A” 4.421 del BCRA.

<sup>64</sup> Capítulo VII Art. 26 Ley de Entidades Financieras.

<sup>65</sup> También cuentan con la posibilidad de requerir solo un legajo simplificado del cliente para los préstamos en cuotas de hasta \$3.000 sin garantía o hasta \$12.000 y \$20.000 con garantía prendaria e hipotecaria respectivamente.

**Cuadro 7: Comparación entre IMF y Cajas de Crédito Cooperativas**

Área	IMF	Cajas de Crédito Cooperativas
Forma societaria	Variada: banco comercial, unión de crédito, ONG financiera, cooperativa de crédito.	Sociedades cooperativas
Cantidad de casas y localidades atendidas	Múltiples sucursales fijas o móviles, atienden en todo el país, principalmente en pequeñas villas con habitantes pobres.	Casa única fija (locales a la calle o en galerías comerciales). Operaciones restringidas al partido, departamento o división jurisdiccional provincial equivalente (o circunscripción electoral en la Ciudad de Buenos Aires) correspondiente al domicilio de la entidad.
Accionistas	Variados: ONGs, accionistas privados y públicos.	Cooperativas de servicios públicos que presten servicios en la localidad donde se encuentre radicada la caja de crédito (máx. 50%). Otras cooperativas con no menos de 5 años de funcionamiento (máx. 25%). Restantes asociados (máx. 5%)
Transformación legal	Típicamente ONGs transformadas en bancos comerciales u otra forma societaria habilitada para operar en el sistema financiero	En ningún caso podrán transferir sus fondos de comercio a entidades de otra naturaleza jurídica ni transformarse en entidades comerciales mediante cualquier procedimiento legal.
Público atendido	Variado: únicamente con asociados; público en general, especialmente los más pobres.	Únicamente con asociados que deberán acreditar la suscripción e integración de cuotas sociales por un importe mínimo de \$ 200 y hallarse radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional provincial equivalente correspondiente al domicilio de la entidad.
Depósitos	Variados: depósitos sólo de asociados o del público en general. Depósitos obligatorios y de libre disponibilidad; de ahorro y a plazo.	Únicamente depósitos con asociados. Depósitos a la vista y a plazo (máx. \$20.000)
Préstamos	Variados: sólo con asociados o público en general.	Sólo con asociados
Importe máximo de préstamos	Variado: algunos sí tienen, en función del tipo de préstamo, otros no.	Máximo \$50.000 por prestatario
Plazos máximos y de pago de cuotas de préstamos	Plazos variados, pero en todos los casos plazos muy cortos para el pago de cuotas (semanal, quincenal, mensual)	Plazos máximos de 1 año (préstamos de pago íntegro al vencimiento o en cuotas no periódicas); 48 meses (préstamos pagaderos en cuotas periódicas mensuales); 30 días (préstamos acreditados en cuentas a la vista). Límites para cada tipo de préstamos como % de la RPC de la entidad.
Tasas de interés de los préstamos	Libremente convenida, en general sensiblemente superior a las tasas de las restantes entidades financieras	Libremente convenida pero sujeta a un máximo <sup>1</sup>
Requerimientos de información para el otorgamiento de préstamos	Bajos requerimientos formales; alto costo de obtención de información, verificaciones <i>in situ</i>	Legajo con los elementos para efectuar correcta evaluación de la situación económica y financiera. Sólo identidad del prestatario y requerimientos mínimos para algunas categorías de préstamos (máx. 100% RPC y \$25.000 por deudor).
Garantías	Garantías personales: solidarias (colectivas), individuales.	Sin garantías: máx. 5% RPC por deudor. Con y sin garantías: máx 10% RPC por deudor. Para el resto se exigen garantías autoliquidables, reales y otras.

<sup>1</sup> No podrá ser superior en más de un punto de la tasa efectiva anual cobrada por las restantes entidades financieras en operaciones semejantes, conforme a lo establecido en la Ley de Entidades Financieras (artículo 26, texto según Ley 25.782) y en el artículo 115 de la Ley 20.337.

## 7. Conclusiones

La experiencia internacional demuestra que en su gran mayoría las IMF se originan bajo la forma de ONGs o de entidades financiadas con aportes estatales que no persiguen objetivos de lucro. A medida que su volumen de servicios aumenta y se extiende su cartera de clientes, se van incorporando tecnologías de trabajo más avanzadas. Ese crecimiento muchas veces se ve limitado por la necesidad de mayores fondos. Ante esa situación, muchas de las ONG se transforman en entidades privadas que se fondean por los aportes de sus dueños o comienzan a captar depósitos<sup>66</sup>, en algunos casos sólo de sus prestatarios y en otros, del público en general. En la mayoría de los casos es la captación de depósitos lo que determina que las IMF ingresen en el ámbito de la regulación prudencial.

Las microfinanzas tienen características propias que las diferencian sensiblemente de las finanzas tradicionales. El uso de metodologías crediticias intensivas en información, que no descansan en la existencia de garantías tangibles, es quizás la característica sobresaliente, a partir de la cual se construye toda la lógica del negocio microfinanciero y le imprime los restantes atributos particulares. Altas necesidades de información, seguimiento y asesoramiento de los prestatarios suelen traducirse en altos costos operativos en relación a los estándares de la industria financiera tradicional. Luego, para ser sustentables, las IMF *necesitan cobrar altas tasas de interés*.

En lo que hace a Argentina, de acuerdo a la experiencia relevada se podría concluir que la industria de las microfinanzas todavía está recorriendo su primera etapa de desarrollo. Una hipótesis es que ello podría deberse al hecho de que Argentina tiene un mayor nivel de desarrollo relativo a los países en donde las microfinanzas alcanzaron una amplia difusión (p.ej. Bangladesh, Bolivia, Perú, Ecuador, entre otros) y en consecuencia atrajo una menor atención de ONG internacionales o de inversores que quisieran abordar este mercado. La demanda de recursos financieros de las personas pobres estaría en parte siendo cubierta por los planes estatales, el trabajo de algunas ONGs y otras fuentes informales.

Al menos parte de la demanda de préstamos de personas de muy bajos ingresos podría ser atendida por las entidades financieras reguladas. Actualmente las entidades financieras formales cuentan con regulaciones tales que no les impiden dedicar parte de su negocio a la realización de operaciones microfinancieras: los préstamos de bajo valor permitidos por el BCRA no requieren la solicitud de garantías; sólo la verificación de identidad del tomador del crédito. Lo mismo ocurre con algunas líneas de préstamos de las cajas de crédito cooperativas. El hecho de que esos préstamos no requieran de la existencia de garantías ni de un alto volumen de información formal constituye una ventaja fundamental para saltar uno de los principales escollos de la industria de las microfinanzas. No obstante, las operatorias descriptas están limitadas en volumen, en general hasta un porcentaje del capital de las entidades financieras. Con estos elementos se puede responder afirmativamente a la pregunta de si hay regulaciones que podrían encuadrar a los *negocios microfinancieros*. Desde la regulación no hay obstáculos para que las entidades dediquen *parte* de su negocio a esa operatoria sin que ello obste que algunos aspectos regulatorios pudiesen ser revisados a futuro para una mejor adaptación a las características particulares del negocio microfinanciero.

---

<sup>66</sup> Sin perjuicio de que también la captación de depósitos frecuentemente se explica por la necesidad de brindar un servicio complementario de ahorro a los clientes microfinancieros y no necesariamente por una necesidad de mayor fondeo de las IMF.

Luego, hay una segunda cuestión abordada en el trabajo, respecto a si existen regulaciones y un marco legal *para las instituciones microfinancieras*, es decir aquellas que se dediquen *exclusivamente* al negocio de las microfinanzas tal como el término se definió en este trabajo. La respuesta es negativa en este caso, ya que no hay una figura legal y regulaciones derivadas que permitiesen encuadrar a estas instituciones como entidades financieras en el caso que realizaran intermediación con fondos de terceros. Se suele afirmar que las cajas de crédito cooperativas son en la actualidad la figura legal más parecida a la de una IMF, pero dadas algunas de las restricciones impuestas para su operatoria (casa única, límites a las tasas de interés activas, restricciones a la participación en el capital, límites a los préstamos sin garantías, entre otras), estas entidades al igual que el resto de las instituciones financieras reguladas, podrían dedicar *una parte* de su negocio a las microfinanzas.

La evidencia empírica de experiencias en otros países demuestra que la regulación prudencial surgió luego que el mercado (o al menos alguna institución individual, como ocurrió con el *BancoSol* de Bolivia) alcanzó un volumen significativo de operaciones. En particular, la necesidad de aplicar regulaciones prudenciales se plantea de manera concreta en el momento que las IMF deciden captar depósitos del público, dado que los mandatos de los reguladores se basan en el resguardo de los intereses de los ahorristas pequeños y el mantenimiento de la estabilidad financiera sistémica. Algunos autores, al igual que ocurre con algunas experiencias prácticas en ciertos países, privilegian el argumento de la estabilidad financiera en orden a determinar la necesidad de aplicar regulaciones prudenciales. De acuerdo a este criterio, si las IMF captan un volumen muy bajo de depósitos o si los mismos provienen sólo de sus clientes concentrados en localidades pequeñas, entonces no habría necesidad de regulaciones *prudenciales*, puesto que se considera que las IMF no impondrían un riesgo de contagio sobre el sistema financiero en su conjunto. De acuerdo a este criterio, lo mejor sería aplicar regulaciones de tipo *no prudencial*.

Aún así, el argumento de la representación de los intereses de los ahorristas pequeños continúa siendo válido. Este es el caso argentino, en el que todas las entidades que captan depósitos del público quedan sujetas a las regulaciones y supervisión del BCRA. De ello se deduce que las IMF que no actúen como intermediarias entre la oferta y demanda de fondos prestables, sino que realicen préstamos con su propio dinero (su propio capital) no tendrían motivos para estar sujetas a regulaciones *prudenciales*. Por supuesto podría establecerse una serie de regulaciones no prudenciales en orden a garantizar el buen funcionamiento del mercado, mejorar su transparencia, la calidad de la administración de las operaciones, entre otros aspectos.

Existe consenso a nivel internacional en que la regulación prudencial debería mejorar aquellos aspectos que pudiesen inhibir a que las entidades financieras existentes desarrollen servicios microfinancieros o que hagan muy difícil que esas entidades presten a IMF. En este sentido, la regulación prudencial local cuenta con “*ventanas*” que permiten que las entidades incursionen en este negocio si lo desean, tales como los préstamos de bajo valor y otros admitidos para las cajas de crédito cooperativas, para los cuales no se requieren garantías formales. Además, la incursión de instituciones financieras formales en las microfinanzas es una vía adicional a través de la cual promover su desarrollo. En este caso, el establecimiento, en dichas entidades, de plataformas que atiendan a las microfinanzas (“*downscaling*”) es una vía que está ganando aceptación a nivel mundial, a través de la cual los bancos pueden implementar directamente programas de microfinanzas, ya sea por medio de la formación de



un departamento especializado en el tema o bien como subsidiarias autónomas. La posibilidad de tercerizar el proceso de originación del microcrédito en entidades especializadas en la materia, y la existencia de plataformas especiales, como la banca móvil, son dos instrumentos que contribuyen a facilitar la incursión en el negocio de las microfinanzas de los bancos y entidades financieras formales.

Por último, debe resaltarse además que la supervisión de las IMF, especialmente el testeado de los portafolios, requiere de la utilización de técnicas y habilidades diferentes a las utilizadas para supervisar al resto de las entidades, requiriéndose de conocimientos adecuados a la actividad en orden a ejercer una supervisión efectiva de las IMF.

## Apéndice de datos complementarios

Nr	País	Activos tot. (miles USD)	Portfolio prést. brutos (miles USD)	Número deudores (en miles)	Préstamo promedio (en USD)	Población (en miles)	% Poblac. c/prést. de MFI	Activos / Poblac.	INB per capita (en USD)	Densidad poblac. (p/km <sup>2</sup> )	Profund. Sec.Fin. (M2/GDP)
1	Bangladesh	1,104,453	806,684	10,906	74.0	138,100	7.9%	8.0	400	1061	34.8
2	Peru	776,400	611,617	610	1002.9	27,100	2.3%	28.6	2150	21	31.9
3	Bolivia	505,477	418,423	326	1284.1	9,000	3.6%	56.2	890	8	46
4	Ecuador	417,742	318,875	245	1299.4	13,000	1.9%	32.1	1790	47	24.9
5	Colombia	188,746	168,365	304	554.3	44,400	0.7%	4.3	1810	43	25.5
6	Benin	187,143	146,891	140	1045.6						
7	India	171,592	162,947	1,297	125.6	1,064,400	0.1%	0.2	530	358	55
8	Bosnia/Herzegovin	159,465	143,952	105	1371.4				1540	82	
9	Mexico	157,900	121,521	359	338.7	102,300	0.4%	1.5	6230	54	21
10	Uganda	150,413	76,574	210	364.3	25,300	0.8%	5.9	240	128	15.8
11	Senegal	141,215	94,271	92	1026.4						
12	Nicaragua	128,123	103,426	155	665.9	5,500	2.8%	23.3	730	45	
13	Morocco	127,388	105,171	448	234.8	30,100	1.5%	4.2	1320	67	81
14	Kenya	123,985	68,780	124	556.3	31,900	0.4%	3.9	390	56	38.8
15	Cambodia	121,794	97,106	405	239.9						
16	Dominican Rep.	113,527	81,821	66	1247.0	8,700	0.8%	13.0	2070	181	33.4
17	Pakistan	109,385	35,184	245	143.5	148,400	0.2%	0.7	470	193	45.8
18	Paraguay	75,826	51,880	90	577.1						
19	Ethiopia	56,309	38,593	371	104.0	68,600	0.5%	0.8	90	69	43.2
20	Kyrgyzstan	55,334	48,990	57	858.1	5,100	1.1%	10.8	1780	26	10.6
Subtotal muestra		4,872,216	3,701,071	16,555	224						

\*Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIX

## Referencias Bibliográficas

Acción International: [www.accion.org](http://www.accion.org)

Banco Central de Bolivia: *Disposiciones normativas (Título tercero: crédito popular y servicios financieros en municipios)* [www.bcb.gov.bo](http://www.bcb.gov.bo)

Banco Central de Bangladesh: [www.bangladesh-bank.org](http://www.bangladesh-bank.org)

BCRA: *Comunicación "A" 4.183 y "A" 4.421.* [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar)

BCRA: *Texto Ordenado de Gestión Crediticia.* [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar)

BCRA: *Texto Ordenado de las Normas sobre Clasificación de Deudores.* [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar)

BCRA: *Texto Ordenado sobre Caja de Crédito Cooperativas.* [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar)

Banco de la Nación Argentina: [www.bna.com.ar/institucional/fomicro.asp](http://www.bna.com.ar/institucional/fomicro.asp)

Banco Mundial de las Mujeres: [www.swwb.org](http://www.swwb.org)

Banco Supervielle and Planet Finance: "*Banco Supervielle and PlaNet Finance signed an agreement to develop a microfinance platform (downscaling) in Argentina*". Press Release, París, 1 de febrero de 2006.

Beck, Demirguc-Kunt, Levine (2004): "*Finance, inequality and Poverty: cross-country evidence*". World Bank Policy Research, WP 3338.

Bulat, Tomás (2002): "*La experiencia argentina de un fondo de segundo piso para las operaciones de microfinanzas*". [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Cambio Cultural (2005): "*Las microempresas y el microcrédito en Argentina*". [www.cambiocultural.com.ar](http://www.cambiocultural.com.ar)

Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg, Veena Jayadeva. (2004). "*Financial Institutions with a Double Bottom Line: Implications for Microfinance*". Consultative Group to Assist the Poor. Occasional Paper 8. Washington DC.

Christen R. and R. Rosenberg (2002): "*The rush to regulate: legal framework for microfinance*". Consultative Group to Assist the Poor. Occasional Paper 4. Washington DC.

Christen, Lyman and Rosenberg (2003): "*Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on regulation and supervision of microfinance*". Consultative Group to Assist the Poor / The World Bank Group.

Daley-Harris, Sam (2003): "*State of the Microcredit Summit Campaign Report 2003*". <http://www.microcreditsummit.org>

FINCA - Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria: [www.asomif.org](http://www.asomif.org)

Fitch Ratings (2005): “*Instituciones Financieras. Bolivia, Banco Solidario*”. Septiembre.  
[www.fitchratings.com.bo](http://www.fitchratings.com.bo)

FMI - Fondo Monetario Internacional (2005): “*Microfinance: A View from the Fund*”.  
*Prepared by the Monetary and Financial Systems Department.* [www.imf.org](http://www.imf.org)

FUNDAPRO (1998): “*The development of microfinance in Bolivia*”.

Fundación Calmeadow: [www.calmeadow.com](http://www.calmeadow.com)

Grameen Bank: [www.grameenarg.org.ar](http://www.grameenarg.org.ar) ; [www.grameen-info.org](http://www.grameen-info.org)

Greuning, Gallardo and Randhawa (1998): “*A framework for regulating microfinance institutions*”. World Bank.

Gomez, Tabares, Vogel (2000): “*Microenterprise best practices, Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study*”. USAID funded project.

Guzmán, Tatiana (1997): “*El desarrollo de las microfinanzas en Bolivia*”. Foro de Microfinanzas, FUNDA- PRO. La Paz, Bolivia, Diciembre.

Hardy, Holden and Prokopenko (2002): “*Microfinance institutions and public policy*”. International Monetary Fund, Working Paper 159.

Infoleg: Decreto Nacional 675/97

Jansson y Wenner (1997): “*La regulación financiera y su importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe*”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Jansson and Wenner (2002): “*Definition of selected financial items ratios and adjustments for microfinance*”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lapenu, Cécile, and Manfred Zeller (2001): “*Distribution, Growth and Performance of Microfinance Institutions in Africa, Asia and Latin America*”. FCDN Discussion Paper No. 114, IFPRI.

Ley de Entidades Financieras N° 21.526 (Argentina).

Ministerio de Desarrollo Social de Argentina: documentos varios referidos al FONCAP y al programa “*Manos a la obra*”.

MIX- The Microfinance Information Exchange: Series Estadísticas. [www.themix.org](http://www.themix.org)

Navajas, Schreiner, Meyer, Gonzalez-Vega and Rodriguez-Meza (2000): “*Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence From Bolivia*”. World Development, Volume 28, No.2, 333-346.

Opportunity International: [www.opportunity.org](http://www.opportunity.org)

PlaNet Finance: [www.planetfinance.org](http://www.planetfinance.org)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2005). “*Informe sobre desarrollo humano*”.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2005). “*Microfinanzas en la Argentina*”. Equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA coordinado por Marta Bekerman junto a Santiago Rodríguez, Sabina Ozomek y Florencia Iglesias.

Rhyne (2001): “*An introduction to key issues in microfinance*”. USAID

Rock R. and Otero M. (1996): “*From margin to mainstream: the regulation and supervision of microfinance institutions*”. Acción Monograph Series No. 11

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia: “*La regulación y supervisión de las entidades microfinancieras en Bolivia*”. [www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo)

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia: Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras. [www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo)

The Economist (11/2005): “*Microfinance survey*”

Yunus, Muhammad (1999) “*Hacia un mundo sin pobreza*”. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

Yunus, Muhammad (2005): “*What is microcredit?*” [www.grameen-info.org](http://www.grameen-info.org)